

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 12 PRIMAVERA 1983

Arturo Valenzuela y Samuel Valenzuela

*Los Orígenes de la Democracia
Chilena*

Claudio Véliz

*Otra Hipótesis sobre la Crisis Chilena
de 1973*

Arturo Fontaine A.

*Mirando Hacia el Próximo Futuro
Político de Chile*

E. Barandiarán, M. Larraín,

S. Baeza, C. Hurtado

Nuestra Crisis Financiera

Emilio Meneses

*Política Exterior Chilena: Una
Modernización Postergada*

Juan Yrarrázaval

*Elementos para una Distinción entre
la Sociedad Totalitaria y los
Regímenes Autoritarios*

Friedrich Hayek

- *El Uso del Conocimiento en la
Sociedad*
 - *Dos Páginas de Ficción*
-

DOCUMENTO

*Selección de Escritos Político-Filosóficos
de Wilhelm von Humboldt*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ESTUDIO

Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el Caso de Chile *

Arturo Valenzuela **
Samuel Valenzuela ***

Chile figuraba entre los países más democráticos del mundo, no sólo en los años sesenta, sino durante el último siglo y medio. Las instituciones políticas de Chile tuvieron una evolución similar a la de instituciones comparables de Europa y de los Estados Unidos, en medio de condiciones consideradas en general perjudiciales para el desarrollo de procesos y procedimientos representativos. Este artículo procura, sobre la base del caso chileno, contribuir a una explicación del origen y consolidación de los regímenes democráticos. A juicio de los autores, el caso chileno pone en tela de juicio la validez general de las teorías más aceptadas sobre la gestación de los regímenes democráticos. El artículo ofrece una interpretación histórica de la evolución de la institucionalidad chilena en comparación con otras democracias occidentales; luego señala deficiencias en las teorías culturales y económicas de los orígenes de la democracia; y, finalmente, enfatiza el valor que una aproximación histórica y política puede aportar a la gestación de una institucionalidad democrática, según se desprende del caso de Chile en el siglo XIX.

Luego de la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio fundamental en el análisis de los regímenes políticos democráticos. Guiados en parte por el pesimismo de autores como Michels,

* Este trabajo presenta un panorama global de los principales argumentos de un libro de igual título que publicará Cambridge University Press.

** Ph. D. en la Universidad de Columbia. Profesor en la Universidad de Duke. Autor, entre otros libros, de *The Breakdown of Democratic Regime: Chile* (The Johns Hopkins University Press, 1978).

*** Ph. D. en la Universidad de Columbia. Profesor en la Universidad de Harvard.

Mosca y Pareto, quienes vieron con escepticismo la capacidad de las sociedades europeas para poner en práctica los ideales democráticos, los teóricos de la política se apartaron de una preocupación en torno al constitucionalismo y a las implicancias normativas de distintos tipos de regímenes, vertiendo sus esfuerzos hacia una comprensión del funcionamiento real de la democracia en los complejos Estados-naciones contemporáneos. Algunos estudiosos, entre los que se destaca Robert Dahl, hicieron contribuciones importantes a la teoría democrática al articular los rasgos principales de las democracias reales, o poliarquías, como prefería denominar a los regímenes que no cumplen cabalmente el ideal democrático¹. Otros emplearon técnicas nuevas, como la de investigación por encuesta, confirmando una visión no muy halagadora del real compromiso que tiene el ciudadano medio en sociedades democráticas, con normas de participación y de tolerancia política². Últimamente, ciertos autores que se interesan por la "teoría democrática empírica" han recurrido a técnicas cuantitativas para comparar países, intentando precisar la incidencia de la democracia en el mundo contemporáneo. Mediante el análisis de una amplia gama de determinantes socioeconómicas que se relacionan (en mayor o me-

¹ Véase Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956); *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961); *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

² Entre los estudios que ponen en duda el "credo democrático", como base para la democracia, se cuenta el estudio clásico de Samuel Stouffer, *Communism, Conformity, and Civil Liberties* (New York: 1955). Véanse también los influyentes artículos de James W. Prothro y Charles M. Grigg, "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement", *Journal of Politics*, Vol. 22, N° 2 (mayo 1960), págs. 276-94; y Herbert McClosky, Consensus and Ideology in American Politics", *American Political Science Review*, Vol. 58, N° 2 (junio 1964), págs. 361-82. Hay análisis de estas materias, con acento en la importancia del liderazgo, en Robert Dahl, *Who Governs?*, Cap. 28. En su importante estudio, Gabriel Almond y Sidney Verba (*The Civic Culture* (Boston: Little Brown, 1965)) concluyen que en los regímenes democráticos exigen no sólo actitudes "participantes" sino también actitudes "sujetas", esto es, cierta medida de tradicionalismo y deferencia hacia la autoridad, como la que se encuentra en Inglaterra. Sobre la deferencia véase también Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", Center for International Affairs, Princeton University, Research Monograph N° 10, 1961; Robert T. Mackenzie y Alan Silver *Angels in Marble. Working Class Conservatives in Urban England* (Chicago: Chicago University Press, 1969) y Eric Nordlinger, *The Working Class Tories, Authority, Deference and Stable Democracy* (Berkeley, 1967).

ñor medida) con la incidencia de la democracia, han procurado explicar por qué en ciertos países se desarrolla el sistema democrático y en otros no³.

Almond observa que estos estudios comparativos constituyen uno de los mejores ejemplos de esfuerzos acumulativos en las ciencias sociales, a medida que diferentes autores han intentado redefinir sus índices y mejorar sus modelos explicativos⁴. Con todo, aparte de una afirmación, de carácter más bien general, de una relación positiva entre democracia y ciertas variables socioeconómicas, dichos estudios nos entregan muy pocos antecedentes para entender por qué algunos países llegan a ser democráticos y otros no. Además, el estudio sistemático de un gran número de casos nos revela en forma consistente varios países que se desvían de la norma, los cuales habría que explicar si se trata de sacar conclusiones causales entre determi-

³ Seymour Martin Lipset inició estos estudios con su influyente "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, Vol. 53, N° 1 (marzo 1959), págs. 69-105. Otros estudios son: Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, Vol. 28 (Abril 1963), págs. 253-64; Donald J. McCrone y Charles F. Cnudde, "Toward a Communication Theory of Political Development A Causal Model", *American Political Science Review*, Vol. 61, N° 1 (marzo 1967), págs. 72-79; Deane E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review*, Vol. 61, N° 4 (diciembre 1967), págs. 1002-09; Arthur K. Smith, Jr., "Socio-Economic Development and Political Democracy: A Causal Analysis", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13 (1969), págs. 95-125; Robert W. Jackman, "On the Relation of Economic Development to Democratic Performance", *American Journal of Political Science*, Vol. 17, N° 3 (agosto 1973), págs. 611-21; Robert W. Jackman, "Political Democracy and Social Equality: A Comparative Analysis", *American Sociological Review*, Vol. 39, N° 1 (febrero 1974), págs. 29-44; Kenneth A. Bollen, "Comparative Measurement of Political Democracy", *American Sociological Review*, Vol. 45, N° 3 (junio 1980), págs. 370-90. Estos y otros artículos han sido reproducidos en J. V. Gillespie y B. A. Nesvold (ed.), *Macro-quantitative Analysis: Conflict, Development and Democratization* (Beverly Hills: Sage Publications, 1971); y Charles Cnudde y Deane Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham Publishing Company, 1969). Una excelente reseña de esta literatura se encuentra en Leonardo Moruno, "Misura di Democrazia e di Liberta: Discusione di Alcune Analisi Empiriche", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 5, N° 1 (abril 1975), págs. 131-166.

⁴ Gabriel Almond, "Approach to Development Causation", en Gabriel Almond, Scott Flanigan y Robert Mundt, *Crisis, Choice and Change-. Historical Studies of Political Development* (Boston: Little Brown, Inc., 1973), pág. 11.

nantes económicas y sociales, por una parte, y la naturaleza del régimen político, por otra. Incluso, dada la existencia de estos casos excepcionales, algunos estudiosos, como Juan Linz, han puesto en duda la validez y confiabilidad de las asociaciones que se descubren en esta literatura⁵.

Entre los casos divergentes más destacados se cuentan dos en América Latina: el de la Argentina, donde la falta de democracia se contrapone con el alto grado de modernización de la sociedad; y el de Chile, que en muchos estudios aparecía como uno de los países más democráticos del mundo, pese a su categoría de país relativamente "subdesarrollado" en cuanto a indicadores socioeconómicos. En uno de los artículos más recientes sobre el tema, que hacía uso de la muestra más numerosa de países, Chile figuraba entre el 15% de países más democráticos del mundo, con un puntaje, en 1965, superior al de los Estados Unidos, Francia, Italia y Alemania Federal. El puntaje de 1960 era superior al de Gran Bretaña⁶.

El caso chileno es el más curioso e interesante de los dos, pues se apartaba tan nítidamente de la norma de América Latina y del Tercer Mundo, en su conjunto. Este hecho "sorprendente" llevó a Phillips Cartwright a proponer que Chile sería uno de los mejores casos para un examen en detalle, "para ver cuáles son los mecanismos institucionales u otras características nacionales que permiten que una nación se aleje tanto de la línea de regresión durante muchos años"⁷. Por tal razón, Chile figuró prominentemente en el estudio de Dahl que se centra en el desarrollo de las "poliarquías"⁸.

Es obvio que si tales estudios hubieran enfocado a Chile después del golpe militar de 1973, el país hubiese figurado, no entre los más altos sino entre los más bajos, en todos los índices de comportamiento democrático⁹. No obstante, la situación excepcional de Chile no era una simple casualidad estadística. Lo que los estudios estadísticos limitados a un momento en el tiempo no son capaces de demostrar es que Chile tenía una democracia que hubiera figurado persistentemente entre los países más democráticos del mundo, no sólo en los años sesenta sino duran-

⁵ Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (ed.) *Handbook of Political Science*, Volume 3, (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1975), pág. 182.

⁶ Véase Bollen. Cabe señalar que el autor advierte que no hay que concluir que los países de puntajes muy próximos no tienen diferencias en cuanto a nivel de desarrollo.

⁷ Véase Cutright, "National Political Development", reproducido en Cnudde y Neubauer, pág. 205.

⁸ Dahl, *Polyarchy*.

⁹ Para un análisis del quiebre de la democracia chilena, véase Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

te el último siglo y medio. Las instituciones políticas de Chile tuvieron una evolución marcadamente similar a la de instituciones comparables de Europa y de los Estados Unidos, en medio de condiciones que se consideran en general perjudiciales para el desarrollo de procesos y procedimientos democráticos.

Este trabajo es una versión preliminar muy resumida de un estudio más profundo que procura discernir en la experiencia chilena ciertos patrones que luego puedan ayudarnos a analizar el valor de diversas teorías rivales, que procuran explicar el origen y la consolidación de los regímenes democráticos. Como es natural, las proposiciones que se puedan derivar del caso chileno sólo pueden ser tentativas hasta que se las someta a un examen comparativo con otros casos, elegidos con cuidado para probar dichas proposiciones. Sería difícil, sin pruebas comparativas estructuradas con cuidado, identificar a partir del caso chileno aquellos factores susceptibles de generalizarse a los fenómenos en cuestión, y aquellos que yerran fundamental, si bien inadvertidamente, al explicar el caso de Chile en sí. Buena parte del esfuerzo de sistematizar proposiciones derivadas del caso de Chile, y de analizarlas a la luz de otros casos, no se puede presentar aquí. En estas páginas, sin embargo, el lector debería recibir una idea de los objetivos de la obra mayor en preparación.

La tarea de explicar el caso chileno no es fácil, pues no hay estudios sistemáticos que planteen estos temas en referencia a Chile y tampoco se considera a Chile, con la excepción del trabajo de Dahl, en la literatura general acerca de los orígenes y la evolución de las instituciones democráticas¹⁰.

Nuestra proposición fundamental es que las contribuciones teóricas existentes no son adecuadas para explicar el caso chileno y por ende pone en tela de juicio la validez general de tales teorías. En el trabajo se pasará revista a estas contribuciones, brevemente, para señalar las deficiencias que ellas revelan al dar razones para el patrón chileno de desarrollo

¹⁰ No sólo a Chile se le ha prestado escasa atención en la literatura, América Latina en general ha quedado fuera de ella. Los volúmenes del Comité de Política Comparada, del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales, tenía sólo algunos estudios sobre América Latina, la que tampoco figuró destacadamente en los trabajos teóricos de la década del 60. Esto se debió, en parte, al hecho de que América Latina no calzaba tan nítidamente en el esquema de modernización como los países de África o de Asia. En su excelente estudio sobre los partidos en las democracias occidentales, Epstein reconoce que ciertos países latinoamericanos satisfacen el criterio para incluirlos en su estudio, pero los deja afuera "principalmente porque *se acostumbra* tratar a toda América Latina junto con las naciones en desarrollo". (Subrayado agregado). Véase León Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), pág. 4.

político. En él también se ofrecerá un resumen de los principales rasgos evolutivos de la democracia chilena y se propondrá la forma en que dichos rasgos pueden servir de base para la elaboración de una conceptualización teórica de alternativa. No obstante, antes de dedicarnos a esos temas es preciso bosquejar la evolución de las instituciones políticas chilenas, con miras a documentar la aseveración de que a comienzos del siglo XIX Chile logró tener instituciones representativas semejantes a las que se estaban desarrollando en Europa¹¹.

Elementos del carácter excepcional de Chile

Robert Dahl ha señalado que los principales requisitos para que la democracia exista entre una elevada cantidad de personas se pueden resumir en dos dimensiones teóricas diferentes. La primera se refiere al grado de "liberalización" o de "contienda" pacífica que hay en un sistema político, o la medida en que elementos opositores pueden impugnar al régimen sin recurrir a la violencia mediante mecanismos como el sufragio e instituciones tales como las asambleas o parlamentos representativos. La existencia de un partido de oposición está, como observa Dahl, "muy cerca de ser la característica más distintiva de la democracia misma; y la falta de un partido de oposición nos parece una señal, cuando no siempre prueba concluyente, de la ausencia de democracia"¹². La segunda característica es la "participación" o la "inclusión", y tiene que ver con el grado de participación popular en el sistema de contienda pacífica. Dichas dimensiones varían en forma más bien independiente y el régimen democrático se caracteriza por tener, en alto grado, tanto contienda pacífica como participación. La mayoría de las democracias evolucionó lentamente hacia la participación plena, luego de tener primero sistemas de contienda pacífica, en los que se fue permitiendo gradualmente la participación de una parte cada vez mayor de la ciudadanía¹³. Al decir de Dahl, en el siglo

¹¹ Puesto que en este trabajo el material empírico relativo al caso de Chile proviene de una obra más extensa, fruto de una investigación primaria considerable, no se darán referencias del material que se presenta aquí que trata directamente de Chile.

¹² Véase su introducción al volumen que editó sobre *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966), pág. xviii. Para el desarrollo del marco teórico, véase *Polyarchy*, Cap. 1. Juan Linz define a la democracia con acento en los mismos elementos, cosa que también hace Barrington Moore. Véase Linz, *Handbook*, pág. 183, y Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), pág. 429.

¹³ Esta dimensión se aproxima al argumento de Rokkan, de que "la incorporación y la representación" son las dos dimensiones más significativas en el desarrollo de las democracias europeas. Para un compendio de los

XIX la mayoría de las democracias europeas y los Estados Unidos eran "democracias oligárquicas", donde había liberalización política y tolerancia de la oposición en grados relativamente altos, y participación política en niveles relativamente bajos¹⁴.

En contraste con otros países latinoamericanos, en Chile se desarrolló, temprano en el siglo XIX, un nivel relativamente elevado de política competitiva y pacífica antes de que se desarrollaran instituciones parecidas en muchos países de Europa. El Congreso chileno fue, desde un comienzo, un centro importante de autoridad pública, y entre 1830 y 1970 virtualmente todos los presidentes y parlamentarios fueron elegidos para sus cargos según las prácticas electorales de la época, las que, por cierto, cambiaron. Las breves crisis de 1851, 1859, 1891, 1924-5 y 1931-2 no alteraron el que se puede ver, a la larga, como un desarrollo esencialmente lineal hacia un mayor nivel de competitividad y participación.

El establecimiento de una "democracia oligárquica" en Chile no fue asunto simple. En varias ocasiones, en particular a comienzos del siglo, los procedimientos constitucionales se vieron severamente impugnados. Al propio tiempo, la autoridad ejecutiva dominó durante los primeros años, en tanto que el sufragio restringido y la intervención en el proceso electoral limitaban la participación real. Hasta que sus poderes se redujeron, en el tercer cuarto del siglo XIX, el mandatario chileno desempeñaba el cargo durante un período de cinco años, renovable una sola vez. El presidente tenía poder para nombrar y destituir a los ministros, y para nombrar a todos los jueces, empleados públicos y al clero. Podía convocar a sesiones extraordinarias del Poder Legislativo, con el fin de considerar iniciativas propias del presidente, y tenía veto absoluto sobre la legislación ordinaria. El control que el Ejecutivo ejercía sobre el proceso electoral significó que, entre 1830 y 1870, los presidentes Prieto, Bulnes, Montt y Pérez gobernaron durante dos períodos cada uno y no fue sino en 1860 cuando el presidente dejó de imponer a su sucesor.

artículos suyos que han contribuido en forma importante al tema véase *Citizens, Elections, Parties* (New York: David McKay Co., Inc. 1970), en particular los Capítulos 3 y 7. La literatura sobre "crisis y desarrollo" apunta hacia dimensiones similares, pero, como la inquietud gira en torno al desarrollo político global, y no sencillamente de la democratización, el concepto de "autoridad" acarrea normalmente connotaciones muy distintas del concepto de representación o de contienda pacífica. Los trabajos en Leonard Binder et al. *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971) apuntan en esa dirección. Habrá nuevas referencias a estos estudios más adelante.

¹⁴ Véase Dahl, *Polyarchy*.

Si bien durante buena parte del siglo XIX el presidente fue indudablemente la figura dominante en la política chilena, el Congreso bicameral tenía autoridad definitiva para aprobar diversas leyes periódicas que estipulaba la Constitución, entre ellas, las de presupuesto y las tributarias, las que creaban empleos públicos y las que ordenaban el despliegue de las Fuerzas Armadas. Además, le correspondía fiscalizar el desempeño de la Administración Pública. Los legisladores podían hacer interpelaciones parlamentarias, a las que debían responder los funcionarios ministeriales, y podían censurar a los ministros por desacuerdos con su política. El Ejecutivo, empero, no podía disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones. Mostraba así Chile algunos de los rasgos de los sistemas parlamentarios, los que debilitaban la autoridad de su Poder Ejecutivo.

En los primeros años el Ejecutivo estuvo en situación de contar con un Poder Legislativo relativamente dócil, tanto por su propia posición prominente como por el control que ejercían los ministerios sobre el proceso electoral. No obstante, ya en 1839 se eligieron 12 diputados de oposición y el Ejecutivo pronto tuvo que encarar el hecho de que ya no podía contar con la lealtad indivisa de los legisladores elegidos con patrocinio ministerial. La ausencia de partidos bien estructurados y la creciente importancia de controversias políticas fundamentales, tales como el conflicto entre la Iglesia y el Estado, obligaron al Ejecutivo a sensibilizarse ante las cambiantes mayorías parlamentarias. En 1841 el Congreso demoró la tramitación de la ley de presupuesto con el fin de obligar al Ejecutivo a agregar a la tabla de un período legislativo extraordinario, un par de medidas cuya iniciativa había sido del parlamento. En 1849 se censuró a un ministerio y ya en los años de 1850 el Legislativo recurría a tácticas dilatorias, en torno a medidas claves, para así obligar al Ejecutivo a cambiar de política o de ministerio.

El aumento gradual de la responsabilidad del Ejecutivo frente al parlamento condujo, en los años de 1870, a una serie de reformas constitucionales que ratificaban la mayor importancia del Legislativo y la declinación del poder del presidencial. Se limitó el ejercicio de la presidencia a un solo período de cinco años, se aprobó la elección del Senado por votación popular (40 años antes de la Enmienda XVII en los Estados Unidos), se redujo el poder de veto del Ejecutivo y se pusieron en vigor diversas medidas, dentro de una legislación de reforma electoral dirigida a privar al Ejecutivo de su influencia incesante en el proceso electoral. La lucha entre Ejecutivo y Legislativo condujo por último a la guerra civil, en 1891, cuando el Presidente Balmaceda, al contrario de sus predecesores, se negó a reconocer la prerrogativa parlamentaria de demorar la ley de presupuesto con el propósito de obtener, a la fuerza, cambios políticos. Tras el triunfo de las fuerzas parlamentarias, Chile se convirtió virtualmente en un régimen parlamentario y ya no presidencial,

pues los ministerios se estructuraban únicamente para reflejar las cambiantes coaliciones que se producían en ambas cámaras del Congreso. No fue hasta las reformas constitucionales de 1925 cuando el Ejecutivo recuperó su papel de primer actor en el sistema político.

Si bien en Chile el Ejecutivo dominó el proceso político durante la mayor parte del siglo XIX, cabe destacar que se trataba de un jefe **elegido** por un período **fijo**. En Europa, con raras excepciones, la autoridad ejecutiva estaba en manos de monarcas no elegidos. Como señala Epstein, "con frecuencia el poder político no pasó realmente de los gobernantes hereditarios a las asambleas representativas, por reducido que fuera su electorado, sino hasta tarde en el siglo XIX"¹⁵. Algunos países, entre ellos Gran Bretaña y Noruega, desarrollaron competencia política con instituciones parlamentarias antes que Chile. Otros, como Bélgica y los Países Bajos, comenzaron a mostrar una creciente influencia parlamentaria más o menos al mismo tiempo que Chile. Hasta 1917, el rey de Suecia y el kaiser alemán podían elegir ministros sin considerar las mayorías parlamentarias, si bien las opiniones del parlamento ya se tomaban en cuenta antes de esa fecha. Italia no se unificó finalmente hasta 1870 ni estableció un sistema de gobierno parlamentario sino después de 1880. En Francia, el gobierno republicano y democrático se consolida sólo con la Tercera República, a partir de 1871-76, y hay muchos observadores que, al notar la importancia de la burocracia napoleónica, ponen en duda el grado de autoridad que ejerce el parlamento francés¹⁶. De hecho, en el siglo XIX Chile se asemeja más a los Estados Unidos que a Europa.

En Chile, igual que en la mayor parte de Europa, con excepción de Francia, la segunda dimensión de la democracia, la participación política, creció sólo gradualmente durante el siglo XIX. Hasta 1874 el sufragio estaba reservado a los varones dueños de una propiedad o que ejercían una profesión y oficio que equivalía al requisito de propiedad. La participación de los votantes siguió muy limitada. En 1846 votaba el 2 por ciento de la población, aproximadamente; cifra comparable, no obstante, con la de la población votante de Gran Bretaña, en 1830, Luxemburgo en 1848, los Países Bajos en 1851 e Italia en 1871¹⁷. Después de esa fecha la votación permaneció en el mis-

¹⁵ Epstein, *Political Parties*, pág. 1924.

¹⁶ Para un análisis del surgimiento de la oposición política en Europa, véase la excelente colección de estudios en Dahl, *Political Oppositions*.

¹⁷ Los datos electorales relativos al siglo XIX en Chile se hallan en J. Samuel Valenzuela: *Democratización a través de reformas: los conservadores y la expansión del sufragio en el siglo diecinueve chileno* (Buenos Aires: IDEP, 1983). Apéndice. Los datos europeos se hallan en Rokkan, *Citizens*, págs. 84-85.

mo nivel, o incluso disminuyó, pues los registros se renovaban cada tres años y el Poder Ejecutivo procuraba limitar la participación a sus propios partidarios, entre ellos los funcionarios públicos y los miembros de la guardia civil. En 1874, el Poder Legislativo, venciendo las objeciones del Ejecutivo, promulgó una reforma fundamental del sistema electoral que otorgó el derecho a voto a todos los varones adultos que supieran leer y escribir. En consecuencia, la cantidad de votantes inscritos subió de 49.000, en 1873, a 149.000, en 1879¹⁸. Noruega, con una población masculina adulta comparable a la de Chile, tenía 84.000 votantes inscritos en 1876. El voto secreto se instituyó en Chile poco después de su adopción en Gran Bretaña, Suecia y Alemania, y antes de su institución en Bélgica, Dinamarca, Francia, Prusia y Noruega¹⁹. Más adelante Chile habría de rezagarse respecto de los países europeos, tanto en el ritmo de aumento en el número de electores varones como en instituir el voto femenino (con la excepción de Suiza), y no habría de abolir el requisito de alfabetismo sino en 1970. En resumidas cuentas, sin embargo, el desarrollo de instituciones de contienda pacífica y participación en Chile se compara favorablemente con el desarrollo de instituciones parecidas en Europa y en los Estados Unidos.

Interpretación cultural y económica de los orígenes de la Democracia. Problemas del caso de Chile.

La aparición de instituciones de participación y de contienda pacífica es un fenómeno relativamente reciente, mas o menos contemporáneo con el surgimiento de las sociedades industriales modernas. En consecuencia, en buena parte de la literatura sobre el tema existe una fuerte presunción de que la democracia fue el punto final de un proceso general de modernización. Además, como la democracia tuvo menos tropiezos en el norte de Europa que en el sur, los analistas vinculan su advenimiento exitoso con valores protestantes y no con valores católicos.

Los autores difieren considerablemente en cuanto a la mayor importancia que atribuyen al valor o a las dimensiones ideológicas de los orígenes de la democracia, o bien a las dimensiones económicas y estructurales, y hay muchos que combinan ambos elementos de manera más o menos sistemática. En su mayoría, sin embargo, los autores ven en los determinantes culturales, o en los económicos, las variables explicativas principales que dan cuenta del éxito o del fracaso de la democracia.

¹⁸ J.S. Valenzuela, ídem.

¹⁹ Sobre Noruega véase el ensayo de Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en Dahl, *Political Oppositions*, pág. 76.

Vamos a analizar cada uno de estos enfoques, señalando en qué medida son pertinentes para comprender el caso de Chile.

A. Explicaciones basadas en valores

Las explicaciones basadas en valores han tenido figuración prominente en las tentativas de explicar el fracaso de la democracia en América Latina y su éxito en las colonias norteamericanas. Louis Hartz, en la influyente interpretación que hace del desarrollo de los Estados Unidos, plantea que la democracia echó raíces en los Estados Unidos porque los pobladores de las colonias americanas eran colonizadores que traían consigo una cultura protestante en alto grado individualista. "Pese a lo que pensaban los americanos", escribió, "su virtud republicana estaba asegurada por un patrimonio cultural del pasado, salido, en último término, de la primera de las migraciones del siglo XVII. Era un patrimonio el que les había brindado una Ilustración temperada, una revolución tradicionalista, en último término el éxito de una Constitución republicana"²⁰.

Mientras el fragmento norteamericano de Europa traía al Nuevo Mundo los valores de la Ilustración, sus contrapartes latinoamericanas traían valores feudales y aristocráticos que dificultaban el florecimiento de instituciones representativas. Así, pues, Hartz señala que la "tradición de asambleas populares", que aseguraba la continuidad del gobierno en las colonias británicas, no sólo no existía en las colonias españolas, sino que su existencia no hubiera sido posible por falta de una estructura de valores adecuada que sostuviera la política participativa. La exclusión del criollo de la participación en la administración colonial "produjo, sin lugar a dudas, una clase resentida que se volvió en contra del pensamiento francés. Pero el criollo era un aristócrata y aun cuando hubiera pasado al sistema español como el Seigneur canadiense pasó al francés, siempre hubiera quedado la pasividad de la masa del pueblo, como ocurrió en Canadá"²¹.

Por debajo de la diferencia entre las estructuras de valores de América del Norte y América del Sur corre la diferencia entre un fragmento protestante y uno católico. Pierre Trudeau ha sostenido que "las naciones católicas no siempre han sido ardientes partidarias de la democracia. Son autoritarias en asuntos espirituales y, puesto que la línea que separa lo espiri-

²⁰ Véase Louis Hartz, "United States History in a New Perspective", en Hartz (ed.) *The Founding of New Societies* (New York: Harcourt, Brace & World, 1964), pág. 80. El estudio clásico de Hartz sobre los Estados Unidos es *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace & World, 1955).

²¹ Hartz, 75.

tual de lo temporal puede ser finísima y hasta confusa, a menudo son renuentes a buscar soluciones para los asuntos temporales en un mero recuento de cabezas"²². Y David Martin, en su **Teoría general de la secularización**, argumenta que "la incidencia del pluralismo y de la democracia se relaciona con la incidencia de aquellos organismos religiosos que son en sí mismos inherentemente pluralistas y democráticos... Tales organismos... prevalecen mucho más en la situación anglo-americana que en otras partes... En Rusia y en América Latina el protestantismo individualista y democrático llegó tarde al proceso y no pudo tener un efecto importante..."²³.

Richard Morse ha destacado los rasgos ideológicos y culturales de América Latina y los ha relacionado con la evolución de la sociedad y la política. Sostiene Morse que las "determinantes culturales de personalidad y sociedad en América Latina" nacen de la "preocupación católica, medieval" del criollo "por la jerarquía, el honor y la lealtad personal, la retórica, la casuística, la expresividad, la cabalidad de las cosas; sus ambivalencias y sensibilidades, su autodenigración y sus hábitos bravucones de mando y de deferencia, todo ello propio del criollo; además de su pila de ideas a medio absorber de los arsenales del pensamiento 'ilustrado' anglofranees"²⁴. Ahora último, Howard Wiarda, quien ha subrayado las consecuencias corporatistas,

²² Citado por Seymour Martin Lipset en su "Valúes, Education and Entrepreneurship", en Seymour Martin Lipset y Aldo Solari (ed.) *Élites in Latin America* (New York: Oxford University Press, 1963), pág. 12.

²³ David Martin, *A General Theory of Secularization* (New York: Harper and Row, 1978), pág. 25. Martin señala expresamente que el patrón latino de catolicismo se relaciona con la democracia inestable. Véase la pág. 59.

²⁴ Richard Morse, "The Heritage of Latin America", en Hartz, *The Founding of New Societies*, pág. 137. Muchos autores, incluso antropólogos, han resaltado las características de personalidad que se presume han obstaculizado a la democracia en América Latina y que nacen de antecedentes católicos tradicionales. Véanse, por ejemplo, algunos de los estudios que se reproducen en D.B. Heath y R.N. Adams (ed.) *Contemporary Cultures and Societies in Latin America* (New York: 1965). Robert Dix estima que estas características de personalidad son la raíz de las dificultades que encuentra América Latina para aceptar la oposición. Dix agrega que los latinoamericanos adolecen de algunas de las mismas cualidades de "familismo amoroso" que Edward Banfield atribuye a Italia meridional. Véase Robert A. Dahl, *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973), págs. 261-305. También forma parte de la explicación de James Payne, la que apunta a la búsqueda del status como motivación política subyacente en las culturas latinoamericanas. Véase James Payne, *Patterns of Conflict in Colombia* (New Haven: Yale University Press, 1968).

patrimonialistas y organicistas que la tradición iberolatinoamericana ha tenido para el desarrollo político de América Latina, ha articulado las consecuencias negativas, para la democracia de estilo anglonorteamericano, de un patrimonio cultural heredado de la Católica España²⁵.

Según Morse y la mayoría de los historiadores latinoamericanos, las guerras de independencia, que a menudo fueron guerras civiles en que buena parte de la población procuraba mantener la autoridad real o imponer una nueva forma de gobierno monárquico, tuvieron consecuencias devastadoras para los Estados recién independizados de América Latina. Con la extinción de la autoridad de la corona, al paso de las invasiones napoleónicas, y en ausencia tanto de una tradición de gobierno representativo como de un sistema de valores compatible con las "Constituciones liberales" que se adoptaron en esa época, gran parte de América del Sur cayó en la anarquía y el caudillismo. Al decir de Morse, "el gobierno, decapitado, no podía funcionar, pues el régimen patrimonial no había producido ni: 1) la subestructura de relaciones contractuales de vasallaje que capacitan a los elementos de un régimen **feudal** para llevar una vida autónoma; ni 2) un orden **legal** racionalizado cuyo funcionamiento y cuyas demandas de asentimiento no dependieran de la intervención personalista al más alto nivel"²⁶. Agrega Jacques Lambert: "en el vacío que dejó la desaparición de la autoridad (real), toda Iberoamérica pasó por un período en que las fuerzas centrífugas amenazaron con provocar un parcelamiento sin fin de territorios en pequeñas soberanías... El caudillismo deriva de la inmadurez política de las sociedades iberoamericanas en el siglo diecinueve"²⁷.

Pero si la ausencia de democracia en América Latina se explica con antecedentes culturales, ¿cómo explicamos entonces el caso de Chile? Hay dos posibles enfoques que se pueden seguir para explicar la índole excepcional de Chile a la luz de las teorías culturales. El primero exige elaborar un argumento de que Chile, de alguna manera, no se identificó con el fragmento iberoamericano; que en alguna medida se aproximó al fragmento "liberal" de América del Norte. En procura de una explicación para el enigma del caso chileno, Robert Dahl se

²⁵ Véase su "Toward a Framework for the Study of Political Change in the IberioLatin Tradition: The Corporative Model", *World Politics*, **XXV** (enero 1973) y su "Democracy and Human Rights in Latin America: Toward a New Conceptualization", en Howard Wiarda (ed.) *Human Rights and U.S. Human Rights Policy* (Washington: American Enterprise Institute, 1982).

²⁶ Morse, en Hartz, pág. 161.

²⁷ Jacques Lambert, *Latin America* (Berkeley. University of California Press, 1967), págs. 150, 56.

acerca a este enfoque al proponer que la explicación se puede encontrar en la "igualdad considerable en la distribución de la tierra y de los instrumentos de coerción, reforzada por normas que favorecían la igualdad política y social"²⁸.

Los antecedentes históricos, sin embargo, no confirman esta aseveración, como tampoco confirman la proposición de Francisco Encina de que la política chilena evolucionó como lo hizo debido a la mayor ilustración de la clase alta de origen vasco²⁹. Chile se contaba entre las colonias más tradicionales. Las simpatías realistas eran más fuertes en Chile que en muchas otras colonias y las fuerzas españolas reclutaban internamente la mayor parte de sus tropas para la lucha contra los rebeldes. Al mismo tiempo, la estructura social de Chile se caracterizaba por la existencia de extensas propiedades agrícolas con relaciones de clase semif feudales. Las guerras de independencia acarrearón menos cambios que en las demás colonias. Jorge Domínguez, en su excelente análisis de la independencia política en distintas colonias, señala que "Chile quedó rezagado respecto a las demás colonias, aunque había experimentado el crecimiento económico y la movilización. Su sociedad fue la que menos se transformó. Los lazos sociales en su interior permanecieron firmes. No se había propuesto la centralización ni se había pluralizado la sociedad. Las élites tradicionales seguían fuertes y prevalecían las orientaciones tradicionales"³⁰. Además, durante la primera veintena de años de su vida política, Chile, al igual que sus vecinos, estuvo desgarrado por la disensión y las luchas civiles, mientras pugnaban entre sí las rivalidades personalistas, familiares y regionales³¹.

²⁸ Dahl, *Polyarchy*, pág. 140.

²⁹ El gran historiador chileno Francisco Encina, en todos sus escritos, tiende a sugerir que las élites chilenas de alguna manera eran superiores. Véase su *Historia de Chile*, 20 Volumen (Santiago: Editorial Nascimento, 1941-42). También abundan otras explicaciones basadas en la sabiduría de la clase alta, en la *Historia de Chile* de Julio Heise González (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974). Por ejemplo, Heise observa que "la vida pública depende en último término de la cultura, de los hábitos y características de todo el grupo social. Para que cualquier tipo de comunidad política se exprese con éxito ... se necesitan ciertas predisposiciones espirituales en todas las personas ..." Heise, pág. 273.

³⁰ Véase Jorge I. Domínguez, *Insurrection or Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), pág. 141. Sobre apoyo chileno para la causa realista, véase pág. 201. La literatura sobre Chile colonial es voluminosa. Véanse en particular las obras de Jaime Eyzaguirre y Sergio Villalobos. Una perspectiva marxista se encuentra en Heñían Ramírez Necochea.

³¹ Véase, por ejemplo, Mary Lowenthal Felstinger, "Kinship Politics in the Chilean Independence Movement", *HAHR*, Volume 56, N° 1 (febrero 1976).

El segundo enfoque corriente es el de sostener que si bien en Chile se desarrollaron efectivamente instituciones estables, éstas no fueron liberales. Morse escribe que "Chile fue un ejemplo, sin parangón quizás, de un país iberoamericano que, tras un período de transición de doce años, logró evitar los extremos de la tiranía y de la anarquía mediante un sistema político libre de los mecanismos y de la retórica partidista de un liberalismo exótico... Así, pues, se recreó la estructura del estado patrimonial español con sólo aquellas concesiones mínimas al constitucionalismo anglofrancés que necesitaba una república decimonónica que acababa de repudiar la monarquía"³². Hartz caracteriza al régimen, de manera más directa, como dictadura y observa que la aparición en el Congreso de un "liberalismo empeñado en controlar al clero y en extender el sufragio" contribuyó a la anarquía y "condujo a la aparición de una nueva dictadura". Y concluye que esto "nos recuerda simplemente que la responsabilidad participativa, en el sentido jacksoniano, exige sobriedad además de 'racionalidad': otra vez la Ilustración temperada de la era revolucionaria... los progresistas de Chile se veían constantemente frustrados, porque no podían contar con una sociedad liberal que les diera apoyo"³³.

Esta visión del desarrollo político de Chile, haciéndose eco de muchas de las explicaciones de moda en la historiografía chilena, sostiene con mayor precisión que Diego Portales, en su calidad de "dictador" (según el término de Hartz), impuso una autoridad de corte absolutista que devolvió la armonía, porque no experimentó con los ideales liberales de los nuevos Estados Unidos ni de los círculos progresistas europeos. John Johnson articula con fuerza esta tesis cuando dice que "Portales empleó las destituciones y las ejecuciones para eliminar del ejército a los oficiales de orientación liberal y demás indeseables; y puso orden en la institución... Los cuartelazos o golpes de estado, prácticas virtualmente normales en otros lugares de América Latina, se terminaron"³⁴.

Hay razones de peso para poner en duda la tesis de que Portales fue el forjador de las instituciones chilenas. Nunca fue

³² Morse, en Hartz, pág. 163-4.

³⁴ Véase John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1964), pág. 24. Véase también la excelente historia de Fredrick Pike, *Chile and the United States, 1880-1962* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1963), pág. 11. Tal vez la versión más extrema de esta tesis es la de Francisco José Moreno, quien sostiene que el régimen fuerte tuvo éxito en Chile porque condujo a un régimen que coincidió con las tendencias "autoritísticas" del carácter nacional chileno. Véase su *Legitimacy and Stability in Latin America* (New York: New York University Press, 1969).

presidente, sirvió como ministro durante menos de tres años y vivió en Valparaíso durante la mayor parte de la presidencia de Prieto. Tuvo poco que ver con la Constitución de 1833 y en 1837 lo asesinaron sus antiguos partidarios (militares), descontentos con sus políticas³⁵.

Pero, sea o no plausible esta versión de Portales, la dificultad principal que ofrece esta interpretación ya se anticipó al bosquejar las características del régimen político chileno en el siglo XIX. En comparación con la experiencia europea de la época, y aun en comparación con los Estados Unidos, el régimen chileno no se caracterizó por hacer "concesiones mínimas" al gobierno republicano ni estaban los liberales "constantemente frustrados".

Aun cuando el régimen chileno de comienzos del siglo XIX no podría llamarse una plena democracia, según las normas actuales, es un grave error ponerlo en el mismo plano con el período colonial. Los presidentes chilenos fundaban su autoridad en una base de legitimidad distinta de la que tenía la monarquía española o incluso la mayoría de las monarquías constitucionales de la época. Se les elegía en elecciones competitivas, por períodos fijos y para llenar un cargo definido constitucionalmente y provisto de diversas importantes limitaciones y controles, por parte de otros poderes del Estado. Con la independencia Chile pasó, en términos weberianos, a un estilo de autoridad "legal racional", sin reproducir la autoridad tradicional de antaño. De hecho, su régimen político republicano se parecía mucho más al de los Estados Unidos que al de la mayoría de los regímenes de la Europa contemporánea, menos aún al régimen patrimonial de la España dieciochesca³⁶. El Presidente Prieto dejó el cargo después de dos períodos y lo sucedió Manuel Bulnes, a quien sucedió a su vez Manuel Montt. Cuando Montt quiso imponer a su sucesor, la protesta fue tal que su candidato a sucesor se retiró de la contienda, lo que condujo a la elección del Presidente Pérez, quien incorporó a su gabinete a los principales opositores de Manuel Montt. Esta transición pacífica a la oposición se produjo antes que en muchos países europeos, y mucho antes que en Francia, la primera república europea importante.

³⁵ Para una elaboración de este argumento véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in Centralized Polity* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1977).

³⁶ Sobre el análisis de la autoridad, en Weber, véase H. H. Gerth y C. Wright Mills (ed.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), págs. 78 y sigs., 216 y sigs., 295 y sigs. Lipset destaca el carácter fundamentalmente diferente del gobierno republicano, cuando señala las presiones que existían en los Estados Unidos por darle a Washington alguna suerte de legitimidad monárquica. Véase su *The First New Nation* (New York: Basic Books, 1963).

Hartz, Morse y otros, que caracterizan el régimen chileno e interpretan los acontecimientos en Chile, han caído en error por confiar excesivamente en los escritos de destacados ensayistas e historiadores chilenos, tales como Diego Barros Arana, Benjamín Vicuña Mackenna y José Victorino Lastarria, quienes participaban activamente en la política chilena y eran fuertes partidarios de las políticas liberales más avanzadas. Hartz incluso cita el relato que hace Francisco Bilbao del "feudalismo chileno", para sostener que Chile no se distinguía de otros países latinoamericanos, donde los criollos se unieron a la "jerarquía eclesiástica y a las nuevas fuerzas militares para oponerse a una tendencia izquierdista"³⁷. Pero Bilbao no puede considerarse una fuente objetiva, ya que había dirigido el movimiento socialista chileno, a mediados del siglo, fuertemente influenciado por la Comuna de París, la que él presenció en persona. Sin duda alguna, en 1849 sus ideas hubieran resultado tan "extrañas" en los Estados Unidos como lo fueron en Chile. El "dictador" de Bilbao, el Presidente Montt, fue el mismo mandatario que brindó asilo y protección a Sarmiento, exiliado por el régimen de Rosas en la Argentina, y lo envió a los Estados Unidos para que elaborara una política educacional para Chile, sobre la base del ejemplo norteamericano. Fue también un presidente que se puso contra los intereses de la Iglesia, lo que condujo a los católicos ultramontanos a organizar el primer partido opositor coherente de Chile, para combatir las tendencias secularizantes del Estado. Si bien es indudable que los principales liberales de la época estaban "frustrados", tuvieron mayor éxito en Chile que en la mayor parte de Europa, cuando no más, incluida la Europa protestante. Lastarria, uno de los críticos claves de la época y campeón de las causas liberales, fue elegido diputado en 1849 (20 años antes del comienzo de la Tercera República), permaneció en el cargo hasta 1882 y desempeñó funciones ministeriales en 1862 y en 1876.

El fracaso en explicar el caso chileno en términos culturales origina serias dudas acerca del supuesto subyacente que hace calzar directamente los valores de la sociedad y las instituciones políticas. Es difícil obtener pruebas históricas, pero es del todo improbable que los valores de la sociedad en Chile hayan sido comparables a los de Noruega, Gran Bretaña o los Estados Unidos, aún cuando los resultados políticos hayan sido similares. Diversos estudiosos de la democracia sostienen incluso que la democracia "estable" es producto no sólo de valores liberales y de participación, sino de una mezcla entre valores participativos y deferentes, y que el elemento crucial no es tanto el contenido de dichos valores cuanto la congruencia entre valores y patrones de autoridad, en la sociedad y en la esfera po-

³⁷ Hartz, pág. 29.

lítica³⁸. El problema, sin embargo, estriba en que a falta de un conjunto de valores claramente definido, que se relacione con la democracia, es difícil determinar cuál mezcla de valores es la correcta, con el resultado de que surge una tentación efectiva de entregarse a un razonamiento circular: si determinado régimen es estable o luce las características democráticas exigidas, entonces sus estructuras de valores o de autoridad son **ipso facto** correctas.

Para terminar esta parte, cabe señalar que ciertos autores han resaltado los rasgos corporativistas o estatistas orgánicos de la política latinoamericana, sin atribuirlos a un conjunto de valores o actitudes subyacente entre la población. Para Alfred Stepan y Phillippe Schmitter, por ejemplo, el predominio de instituciones políticas de tipo autoritario o corporativo se aproxima más a la evolución de las propias instituciones políticas que surgen, en alguna medida, de la experiencia colonial, pero también tiene relación con las elecciones conscientes que hacen las élites políticas interesadas. Si bien estos autores nos han ayudado en buena medida a comprender a América Latina, al centrarse en una explicación más "voluntarista" de los fenómenos autoritarios o corporativos no nos ofrecen ninguna explicación sistemática de por qué se pudo elegir otro camino en el contexto latinoamericano. Stepan, por ejemplo, presenta una tipología de regímenes "orgánico-estatistas" en el que no hay cabida para caminos de alternativa como el que siguió Chile antes de 1973³⁹.

B. Explicaciones económicas

Aun cuando existe una amplia variedad de estudios que resaltan los determinantes económicos de la democracia, en aras de la sencillez se les puede dividir en dos categorías: los que tratan factores económicos amplios relativos a la modernización y los que señalan la formación de ciertas clases o grupos que surgen del proceso de desarrollo.

Basados en la distinción clásica entre sociedades "tradicionales" y sociedades "modernas", que propusieron diversos pensadores destacados del siglo XIX, en procura de explicar aquellos factores que contribuyen al desarrollo de las sociedades

³⁸ Véase Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", para el planteamiento de que el sistema político debe ser congruente con los patrones de la autoridad en la sociedad.

³⁹ Véase Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pág. 59, donde alega en contra de la idea de que el corporativismo es un legado cultural y es más bien una respuesta, por parte de las élites, a diversas crisis políticas.

industriales modernas, varios especialistas en ciencias sociales que escriben en el período de postguerra sostienen que la democracia es consecuencia lógica del desarrollo económico. Con el movimiento desde la agricultura tradicional hacia la industrialización, las sociedades se hicieron más complejas, más diferenciadas y secularizadas, despejando así el paso para el surgimiento de nuevos grupos e instituciones capaces de impugnar las estructuras tradicionales de autoridad. Uno de los estudios más conocidos en que se explicita esta relación es **La muerte de la sociedad tradicional**, de Daniel Lerner, en el cual Lerner plantea que la urbanización que se derivó de las transformaciones económicas llevó directamente a la complejidad social, el alfabetismo extendido y a una creciente capacidad de las personas para trabajar con otras, lo que a su vez condujo a la política democrática⁴⁰. Aunque la literatura relativa al desarrollo político, especialmente luego de las insinuaciones de Samuel Huntington, se alejó de este vínculo directo entre desarrollo económico y desarrollo político, quedó el supuesto bastante generalizado de que, independientemente de que el desarrollo político fuese o no democrático, la democracia prosperaría mejor en entornos de desarrollo económico⁴¹.

Así, pues, los estudios que hay en la literatura sobre teoría "democrática empírica", que se señalaron en la introducción

⁴⁰ Véase Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York: The Free Press, 1958).

⁴¹ Los especialistas en ciencia política, mientras procuraban desarrollar una teoría del desarrollo político, se inquietaron por una acusación de que este intento era básicamente etnocéntrico, y por tanto se alejaron deliberadamente de su preocupación con la democracia hacia la consideración de los rasgos más universales de la experiencia de desarrollo. Por esto los volúmenes del Comité de Política Comparada, del SSRC, en su mayoría, tratan el desarrollo a un nivel más abstracto y se ocupan de conceptos como los de legitimidad, autoridad y participación, que tendrían aplicación tanto en regímenes democráticos como en los no democráticos. Resulta ilustrativo que en la mayoría de los volúmenes de la serie que publica la Princeton University Press, la democracia no figura en el índice. Bajo la influencia de la crítica de Huntington respecto de la literatura del "desarrollo político", los estudiosos se apartaron de su preocupación con el desarrollo hacia una preocupación con el orden político. Véase Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968). Incluso en los estudios que se centran en las "crisis" y las secuencias en el desarrollo, la inquietud principal no se refiere al desarrollo de la democracia sino al desarrollo de regímenes estables. Véase Binder, *Crises and Sequences*. Un excelente volumen de ensayos históricos que aplican el marco de referencia es Raymond Grew (ed.) *Crises of Political Development in Europe and the United States* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

de este trabajo, procuran, en su mayoría, determinar las coordenadas sociales y económicas de la democracia mediante el análisis de un corte trasversal de ciertos países en un momento preciso. Al resumir gran parte de esta investigación, Cnudde y Neubauer se hacen eco de Lerner cuando observan que "en general, la democracia tiene más éxito en las que hemos dado en llamar sociedades modernizantes. En ellas, los efectos favorables del crecimiento económico han resuelto o han parchado los principales conflictos sociales y económicos. Parece que la democracia fuera demasiado frágil para sobrevivir en medio de los conflictos de naciones más pobres, menos desarrolladas". En otro lugar señalan que la "democracia es el resultado de una secuencia de desarrollo que va desde los acontecimientos históricos a la industrialización y de ésta a la urbanización, la educación, el alfabetismo, la comunicación masiva y la democracia"⁴².

Con todo, el problema principal no es la falta de certeza respecto de las relaciones causales o la presencia de casos divergentes significativos. El problema está en que la literatura es a-histórica y hace caso omiso del hecho de que a varios países sólo se les podría caracterizar como democráticos (con alto puntaje en todos los índices de la democratización que se usan en los diversos estudios, con la excepción parcial del índice de participación) en un momento en que sus sociedades eran a todas luces rurales y económicamente subdesarrolladas. Dahl es uno de los que señalan a los Estados Unidos como caso ilustrativo, que a comienzos del siglo XIX no hubiera cumplido ninguno de los criterios de desarrollo y que, sin embargo, cumplía claramente los criterios políticos⁴³. Está claro igualmente que si el caso chileno fue divergente a mediados del siglo XX, fue mucho más divergente en el siglo XIX, cuando constituía una sociedad rural en grado sumo, con un enclave de exportación en el sector minero. Como bien señala Linz, las explicaciones que se basan en el nivel general de crecimiento económico y de desarrollo no contribuyen gran cosa a la comprensión de los orígenes y evolución de los sistemas democráticos⁴⁴.

Sin embargo, las explicaciones económicas no se limitan a aquellas que se centran en los índices globales de desarrollo

⁴² Cnudde y Neubauer, *Empirical Democratic Society*, pág. 516, 518. Y no obstante, si bien estos estudios indican una asociación entre la incidencia de la democracia y los niveles de desarrollo, no se establecen vínculos causales y, como ya se señaló, aparecen varios casos divergentes, como el chileno, que necesitan una explicación.

⁴³ Pero, como se verá más adelante, Dahl no asocia a los Estados Unidos en el siglo XIX con países subdesarrollados de hoy. Véase Dahl, *Polyarchy*, pág. 72.

⁴⁴ Linz, "Authoritarianism and Totalitarianism", en *Handbook*, pág. 182.

o de modernización. Diversos autores, tanto marxistas como no marxistas, sostienen que el factor clave no es el desarrollo económico en sí, sino la forma en que ese desarrollo afecta la estructura social, y a su vez cómo la estructura social afecta la evolución de los regímenes políticos. Lipset, por ejemplo, aboga por esta explicación "estructural social" en contra de la explicación "cultural". Indica que "la clave para comprender el retraso económico y la inestabilidad política del Brasil y de buena parte de Iberoamérica se encuentra en sus semejanzas estructurales con el sur norteamericano, y no en aquellos valores que nacen de orígenes ibéricos o católicos"⁴⁵. Del mismo modo William Chambers, en desacuerdo con el acento exclusivo que pone Hartz en los valores culturales, manifiesta que "la falta de un pasado feudal y la índole particular de la revolución norteamericana no constituyen explicación suficiente... La sociedad norteamericana, aun en los años coloniales del siglo de las luces, no se encontraba dividida tan categóricamente en grados o clases, menos aún en órdenes o estados, como la sociedad europea..."⁴⁶. Robert Dahl, al objetar la correlación que se establece entre democracia y niveles globales de desarrollo económico, señala múltiples variables culturales y estructurales para destacar las diferencias entre los Estados Unidos en el siglo XIX y los países contemporáneos del Tercer Mundo, donde hay "analfabetismo extendido, una cultura atada a la tradición, prealfabeta, precientífica, sistemas de comunicación débiles o fragmentarios, fuertes desigualdades de riqueza y poder, una clase media diminuta o inexistente y a menudo una tradición de gobierno autoritario o autocrático"⁴⁷.

Los estudiosos marxistas han escrito muy poco acerca de la relación entre estructura social y regímenes democráticos o

⁴⁵ Lipset, "Values, Education and Entrepreneurship", en Lipset y Solari, pág. 11. Cabe señalar, sin embargo, que en este artículo Lipset es rara vez sistemático y atribuye gran parte del subdesarrollo latinoamericano a valores incorrectos que sólo se pueden vencer con la educación.

⁴⁶ William Nisbet Chambers, "Party Development and the American Mainstream", en William Chambers y Walter Dean Burnham (ed.) *The American Party System* (New York: Oxford University Press, 1967), pág. 25.

⁴⁷ Véase Dahl 72. Aún cuando el libro de Dahl constituye una contribución fundamental a la discusión sobre los orígenes de la democracia, resulta frustrante por la falta de atención sistemática a los factores causales. En otro lugar sostiene que la política competitiva se apoyó en Chile en una estructura agraria de agricultores libres, pág. 53. También dice que "las proporciones continentales y la enorme longitud . . . redujeron las perspectivas de que un estrato cualquiera ejerciera con éxito un monopolio de violencia". La ironía está en que a veces se ha recurrido a la pequeñez de Chile, y no a su gran extensión, para interpretar el caso chileno. Véase Dahl, pág. 140.

sus orígenes. Aunque últimamente han modificado el concepto simplista del Estado como mero comité ejecutivo de la burguesía, como lo anota Goran Therborn, la mayor parte de su trabajo ha consistido en un tratamiento muy abstracto del Estado capitalista en general o bien de las formas no democráticas o absolutistas del Estado⁴⁸.

Therborn es, de hecho, uno de los escasos marxistas que se preocupan en forma explícita de los orígenes y evolución de las estructuras democráticas del Estado en contraposición con las autoritarias, pero su análisis tiene el defecto de definir a la democracia con exagerada rigidez y de resaltar casi exclusivamente su dimensión participativa en perjuicio de la dimensión de contienda pacífica. Sostiene, así, que los Estados Unidos y Suiza llegaron a ser democráticos sólo en 1970 y 1971, respectivamente, porque hasta entonces se mantuvieron ciertas restricciones electorales. Pese a esta dificultad, Therborn procura sistematizar algunas de las variables estructurales que supuestamente se relacionan con el desarrollo de los regímenes democráticos. Si bien señala que los factores contingentes, como la guerra en Europa, constituyen variables importantes en el nacimiento de un sentido de identidad nacional que condujo a la democracia burguesa, pone el acento principal en el surgimiento de determinados grupos burgueses, entre ellos "una pequeña burguesía agraria y una burguesía agraria media y baja (que ocupa mano de obra contratada). La fuerza de estas clases agrarias y el grado de su independencia frente a la aristocracia terrateniente y a los grandes capitales urbanos fueron factores cruciales en el desarrollo de la democracia"⁴⁹. Añade Therborn que en los países capitalistas del Tercer Mundo es infrecuente la democracia burguesa debido a la vulnerabilidad de las economías orientadas a los productos básicos que dan a la "burguesía autóctona poco espacio para maniobrar frente a las clases explotadas", falta de diferenciación de una clase capitalista dependiente del centro y el "entrelazamiento de la modalidad capitalista con la modalidad feudal, esclava y otras modalidades precapitalistas de explotación, junto con la combinación de capitalismo de enclave con agricultura de subsistencia (la que) ha impedido el desarrollo de la vigencia impersonal del capital y del mercado laboral libre, con lo cual se ha limitado seriamente el crecimiento tanto del movimiento obrero como de una burguesía pequeña y baja"⁵⁰.

⁴⁸ Goran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review*, N° 103 (mayo-junio 1977), págs. 3-41.

⁴⁹ Therborn, pág. 24.

⁵⁰ Therborn, 1, 32. Aunque no se ocupa del desarrollo de la democracia propiamente tal, Immanuel Wallerstein sostiene que los estados periféricos del sistema mundial eran mucho más débiles, en parte porque la

Barrington Moore va mucho más allá y presenta un argumento más complejo y refinado para tratar de explicar la "vía democrática" al mundo moderno. Moore destaca que en Gran Bretaña y Francia la democracia no sólo nació junto con el surgimiento del elemento burgués, aunque este elemento fue sin duda de central importancia⁵¹. Para Moore el asunto crucial es, en cambio, la forma en que se comercializa la agricultura, si se convierte en un sistema "laboral represivo" o bien en uno "comercial de mercado". En este último caso, característico de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, las revoluciones o la guerra civil contribuyeron decididamente a una agricultura de mercado, la que produjo aliados para unos sectores burgueses más poderosos, proclives a la democracia. En cambio, donde no hubo "revoluciones burguesas" y la agricultura se comercializó de manera "laboral represiva", como ocurrió en Alemania o Japón, los sectores agrarios más fuertes se alían con una burguesía urbana más débil para imponer un modelo fascista que se basa en la explotación de los campesinos mediante el uso de relaciones tradicionales de servidumbre. Al decir de Moore, para que la democracia surgiera con éxito "la hegemonía política de la clase alta terrateniente tuvo que romperse o transformarse. El campesino tuvo que convertirse en agricultor que producía para el mercado y no para su propio consumo y el de su señor. En esta transformación las clases altas terratenientes o bien se convirtieron en parte importante de la marea capitalista y democrática, como ocurrió en Inglaterra, o bien, si llegaron a oponerse a ella, se vieron arrojadas de lado en las convulsiones de la revolución (Francia) o de la guerra civil (E.E.UU.). En una palabra, las clases altas terratenientes o ayudaron a realizar la revolución burguesa o ésta las aniquiló"⁵².

estructura social de las economías de exportación no permitía el desarrollo de sectores burgueses. Véase Wallerstein, *Modern World System*, (New York: Academic Press, 1974).

⁵¹ Véase, por ejemplo, su afirmación de que "el desarrollo de un grupo en la sociedad con una base económica independiente, que ataca los obstáculos contra una versión democrática del capitalismo, es lo que se ha heredado del pasado". Moore, *Social Origins*, pág. xv.

⁵² Moore, pág. 429-30. El análisis de Moore, aunque brillante en su alcance, deja mucho que desear en materia de claridad. Hay una valiosísima interpretación y crítica en Theda Skocpol, "A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy", *Politics and Society*, Vol. 4, N° 1 (otoño 1973), págs. 1-34. Véase también Ronald Dore, "Making Sense of History", *Archives européennes de sociologie*, Vol. X (1969), págs. 295-305. Varios comentaristas han puesto en duda muchas de las conclusiones de Moore respecto de diversos casos, en particular el grado en que se destruyó en Inglaterra una clase agrícola de campesinos. Por ejemplo, véase Joseph V. Femia, "Barrington Moore

Igual que con las explicaciones basadas en valores, es difícil percibir qué aplicación tiene al caso de Chile la mayoría de las explicaciones económicas disponibles. En un intento de justificar la índole excepcional de Chile, Dahl sostiene que Chile, como Australia y los Estados Unidos, era fundamentalmente una sociedad de agricultores libres y no una sociedad de campesinos "muy propensa a la desigualdad, la jerarquía y la hegemonía política"⁵³. Pero Dahl no cita fuentes para esta afirmación y nadie que tenga un conocimiento siquiera superficial de Chile podría decir que su sistema de tenencia de la tierra se componía de agricultores libres. Lo cierto es que, hasta bien entrado el siglo XX, la agricultura chilena se caracterizó por una elevada concentración de la propiedad y el predominio de relaciones sumamente tradicionales entre patrón y campesino, similares a las de servidumbre, por medio de la institución del inquilinaje. Aun cuando ya en el siglo XVIII, como lo señala Domínguez, la agricultura chilena estaba organizada para la exportación de trigo, la producción de trigo jamás se comercializó como en América del Norte. Así como en la Rusia zarista, se amplió con sólo mínimas modificaciones en el sistema tradicional solariego⁵⁴.

Del mismo modo, y a pesar de ciertas interpretaciones de la historia de Chile que resaltan el surgimiento de una burguesía urbana como fuerza clave de liberalización, en Chile no se desarrolló una burguesía fuerte e independiente, de base urbana, imprescindible para Moore y otros estudiosos⁵⁵. Durante todo el siglo XIX Chile permaneció como economía fundamentalmente rural. Es cierto que el país dependía de un enclave minero (cobre y, más tarde, salitre) para gran parte de sus divisas y de los ingresos para el presupuesto nacional; pero los vínculos estrechos que unían a los elementos mineros con las élites terratenientes, más la carencia de una base industrial separada, dejaron a Chile, en el mejor de los casos, de acuerdo con Moore, con una burguesía débil. Es más, en su mayoría, los dirigentes políticos más destacados del partido liberal dependían del Estado para vivir, y no del comercio ni de la industria.

Con todo, no es sólo la carencia de una clase media extensa y de un sector agrícola de orientación comercial, compuesto de agricultores libres, además de la presencia de una aristocracia

and the Preconditions for Democracy", *British Journal of Political Science*, Vol. 2, N° 1 (enero 1972), págs. 21-46.

⁵³ Véase Dahl, *Polyarchy*, pág. 53. Esto lo repite en Greenstein y Polsby, *Handbook*, pág. 139.

⁵⁴ Domínguez, *Insurrection or Loyalty*, pág. 131.

⁵⁵ Sobre interpretaciones que intentan calzar los acontecimientos en Chile dentro de un marco marxista, véanse los excelentes estudios de Luis Vitale y Ramírez Necochea.

terrateniente tradicional y significativa, lo que nos hace poner en duda la aplicación que puedan tener al caso chileno los determinantes económicos de la literatura sobre la democracia. Un análisis cuidadoso de la historia de Chile revela que el sector que luchó por muchas de las reformas más importantes vinculadas al surgimiento de la democracia en Chile, entre ellas la limitación de la autoridad presidencial y la extensión concomitante de las prerrogativas legislativas, junto con la crítica ampliación del derecho a voto, no se componía de elementos "liberales" sino de élites "conservadoras" vinculadas estrechamente a los intereses tradicionales de los terratenientes, a menudo aliados con un pequeño grupo de liberales ideológicos, con quienes estaban en desacuerdo en casi todo lo demás. Volveremos sobre este tema al examinar más de cerca los elementos claves del caso de Chile.

Interpretaciones históricas y políticas de los orígenes de la democracia. Lecciones que brinda el caso chileno.

Como queda en claro en el análisis anterior de las perspectivas culturales y económicas de los orígenes de la democracia, ambos enfoques resultan deterministas en exceso. Una vez que el proceso de modernización, según cuál sea la perspectiva particular, introduce las normas o los valores necesarios, o crea los grupos o actores sociales precisos, entonces es probable que existan alternativas democráticas. Pero estos enfoques olvidan el hecho de que el desarrollo de instituciones democráticas es en alto grado problemático y contingente. Nuestro análisis del caso chileno da a entender que el estudio de la democracia tiene que tomar en cuenta ciertos hechos fortuitos, además del papel que desempeñan el liderazgo político y la elección consciente que realizan las élites. Las instituciones democráticas deben su desarrollo o su consolidación a ciertos momentos históricos críticos, en los cuales la balanza de las fuerzas políticas se inclina en favor de élites y fuerzas sociales cuyas ideologías son a menudo muy diferentes, quienes luchan por la consolidación de las instituciones democráticas con la expectativa de que ellas serán ventajosas para consolidar o aumentar su propio poder, salvaguardar sus intereses o resolver al menor costo una crisis política⁵⁶.

El acento que aquí se pone en los fenómenos políticos discretos, en el papel del liderazgo y en los accidentes históricos

⁵⁶ Nuestra perspectiva se acerca más a la que desarrollaron Almond, Flanagan y Mundt, en su *Crisis, Choice, and Change*. El acento que ponemos en la elección nos hace inclinarnos más por un punto de vista racionalista que resalte la elección individual y de grupo. Véase Ronald Rogowski, *Rational Legitimacy* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

no debe interpretarse como una negación de la importancia que tienen otros factores de dimensión normativa o bien económica. No se debe entender que la existencia de una "tradicción liberal" o de agricultores libres no conduce al desarrollo de instituciones de contienda pacífica y participación políticas. Tampoco se quiere decir que la existencia de valores tradicionales o la falta de experiencia con instituciones de autogobierno, o la existencia de sistemas muy poco igualitarios en la tenencia de la tierra no constituyen graves obstáculos al establecimiento de instituciones representativas. Dichos elementos tienen una importancia indudable, por cuanto ofrecen el clima o el entorno para que se desarrollen ciertas clases de estructuras y prácticas políticas. Sin embargo, el caso de Chile y el de otros países latinoamericanos, como el de Uruguay, Costa Rica y Colombia, que también experimentaron prolongados períodos de gobierno democrático en época posterior, hacen pensar que la ausencia de ciertos factores que pueden ser conducentes al desarrollo de la democracia, y la presencia de otros que pueden ser negativos, no impiden de por sí el surgimiento de instituciones comparables a las que se desarrollaron en la mayoría de los países progresistas de Europa. Las condiciones culturales y económicas pueden ser factores contribuyentes; pero no son suficientes.

No se debe entender que el acento que se coloca en las variables históricas y políticas significa que estamos por una suerte de historicismo, donde cada caso se puede comprender solamente por sus propios méritos y mediante la profundización de su pasado. Al contrario, la investigación del proceso de desarrollo de las instituciones debe precisar los principales parámetros estructurales e ideológicos que constituyen el entorno de los acontecimientos políticos y contingentes. Además, si bien en la construcción de instituciones democráticas hay mucho que es aparentemente accidental, en términos históricos es posible identificar patrones generales en pro de explicar las condiciones que hacen que determinadas fuerzas políticas, en momentos críticos, promuevan o apoyen soluciones democráticas y no otras, y las circunstancias que contribuirán a que aquéllas predominen. A una visión según la cual se puede y se debe entender los factores políticos como variables independientes, no le hace falta desconocer las constantes culturales y económicas ni abstenerse de desarrollar generalizaciones que relacionen las variables socioeconómicas con las políticas, o que procuren establecer uniformidades en los fenómenos políticos.

En esta tarea nos ayuda el considerable adelanto de la literatura de la política comparada, la que se ha alejado de un enfoque generalizado de la modernización y de una creencia en un proceso unilineal de cambio político. En especial los últimos trabajos del Comité de Política Comparada, del SSRC, sobre "crisis y desarrollo", y otros estudios que se han concentrado en la cuestión de la oportunidad y la secuencia de diversos pro-

blemas del desarrollo, prometen gran ayuda para explicar las variaciones en los patrones de formación de regímenes⁵⁷. Como lo ha sugerido Eric Nordlinger, esta literatura permitió que los especialistas se alejaran del intento de "identificar un patrón general según el cual se desarrollan los sistemas políticos..." hacia otro que exige mirar "los diversos patrones de desarrollo e interrogarse acerca de sus distintas **consecuencias**"⁵⁸.

De acuerdo con la literatura de "crisis", todo sistema político enfrenta ciertos problemas o dificultades graves que es preciso resolver con éxito en aras de contribuir a la estabilidad del régimen, la que se entiende (implícita o explícitamente) como estabilidad democrática. Aún cuando las "crisis" varían en cuanto a tipo y cantidad, la mayoría de los autores estima que el problema de la identidad nacional (creación de una lealtad nacional por encima de la provincial, de la autoridad (desarrollo de estructuras estatales viables) y de la participación (incorporación de las masas al sistema político) constituyen los problemas cruciales. A su vez, la secuencia y oportunidad de la aparición de estos problemas en la escena histórica se consideran cruciales para el resultado político final. Nordlinger así sostiene que las "probabilidades de que un sistema político se desarrolle de manera no violenta, no autoritaria, finalmente democrática y viable, se maximizan cuando primero emerge una identidad nacional, seguida por la institucionalización del gobierno central, luego por el surgimiento de partidos de masas y de un electorado masivo. En cuanto a los ritmos de cambio, se sostiene que la identidad nacional no se puede crear en forma rápida y que, si se intenta hacerlo, se caerá en abusos autoritarios y violencia generalizada". Y cuando "los partidos de masas se forman rápidamente y cuando la participación electoral masiva se introduce virtualmente de la noche a la mañana, es probable que el resultado sea la violencia generalizada y el gobierno represivo, lo que hace mucho más difícil establecer un sistema democrático y además asegura que, de establecerse

⁵⁷ Véase Binder et al., *Crises and Sequences*. Sobre aplicación del marco de referencia a diversos países, véase Grew, *Crises of Political Development*. Véase también Dankwart Rustow, *A World of Nations* (Washington: The Brookings Institution, 1967). Contribución importantísima a la literatura que procura relacionar las crisis con las escisiones de la sociedad es la de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", en Lipset y Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: The Free Press, 1967).

⁵⁸ Eric Nordlinger, "Political Development, Time Sequences and Rates of Change", en Jason L. Finkle y Robert W. Gable (ed.), *Political Development and Social Change*, 2ª ed. (New York: John Wiley, 1971).

tal sistema, su estabilidad y representatividad, y la eficacia de sus decisiones, van a sufrir"⁵⁹.

La dificultad, sin embargo, está en que estas clases de proposiciones se quedan en un nivel de abstracción demasiado alto para que se las pueda aplicar a un caso que no se consideró en la conceptualización original, como el caso de Chile. De hecho, la literatura de crisis consigue explicar sólo parcialmente por qué Chile se distinguió de los demás países latinoamericanos. Igual como otras explicaciones teóricas que se analizaron anteriormente, esta literatura trata a América Latina como un fracaso de la democracia, sin atacar el problema de los casos divergentes en el contexto latinoamericano. Así, en Chile no creció a lo largo de los siglos un fuerte sentido de la identidad nacional, como ocurrió en Gran Bretaña o en Noruega, y en cambio, en sus primeros años, lo azotaron las rivalidades entre familias, regiones y facciones. Si se produjo la identidad nacional, se desarrolló con mucho más celeridad que la que los teóricos dan a entender que es posible, y se desarrolló simultáneamente con el desarrollo de las estructuras de la autoridad central, proceso peligroso para la estabilidad política de larga duración.

La segunda mitad de la proposición tiene aplicación mucho más clara al caso chileno. Chile, como Gran Bretaña y al revés de Francia o, por lo demás, de la Argentina o de Colombia, amplió el derecho a sufragio lentamente y permitió la incorporación medida de los ciudadanos a lo largo de un lapso prolongado. Pero lo que resulta paradójico y contrario a lo que da a entender la literatura en cuestión, es que el lento crecimiento del electorado en Chile, patrocinado a las claras por las élites parlamentarias tradicionales, no contribuyó a un sistema partidista "consensual". Aunque la evolución de las instituciones políticas de Chile, la fuerza de sus procesos gubernamentales y el patrón de su expansión electoral son similares a los de Gran Bretaña o Noruega, sus divisiones partidistas, entre ellas una clase trabajadora militante y no reformista, y el desarrollo de uno de los partidos comunistas más fuertes de occidente, siguieron mucho más de cerca a las de Francia e Italia⁶⁰.

⁵⁹ Nordlinger, "Political Development", pág. 458. Véase también Rustow, *A World of Nations*.

⁶⁰ Sobre la proposición de que una ampliación gradual del sufragio, inmediatamente después del establecimiento previo de una autoridad gubernamental fuerte, conduce a un sistema de partidos menos enajenado y conflictivo, véase Nordlinger pág. 465. Véase también Lipset y Rokkan, "Cleavage Structures". J. Samuel Valenzuela, en su "The Chilean and French Labor Movements: A Comparative Analysis", Tesis Doctoral, Columbia University, 1979, explica la índole no consensual de la política chilena en relación con las élites y las escisiones.

Hacia una interpretación revisionista del desarrollo chileno

Como ya se señaló, Chile se apartó substancialmente de la norma de las colonias latinoamericanas. Sus instituciones coloniales eran comparables a las del resto de Iberoamérica y el papel de una iglesia conservadora era tan fuerte como en otras colonias, o más. Como en otros lugares, las guerras de independencia fueron en realidad guerras civiles en las que grandes sectores de la población de interés político apoyaban la causa realista. En el hecho, luego de la reconquista española que se realizó con fuerzas principalmente locales, la independencia se logró sólo cuando el ejército externo del General San Martín, con el apoyo de las fuerzas rebeldes chilenas, terminó por derrotar a los realistas.

Y, a pesar del mito de que las élites chilenas se comportaron de manera diferente después de la independencia, Chile se caracterizó por sus feroces luchas entre personas, facciones, familias y regiones. Las fuerzas de O'Higgins chocaban enconadamente con las de los hermanos Carrera, conflicto que duró hasta mitad del siglo, cuando el hijo de Carrera fue uno de los dirigentes de la abortada guerra civil de 1859. Además, intereses regionales en Copiapó, y particularmente en Concepción, impugnaron la autoridad del gobierno central en varios conflictos civiles, antes de 1830 y en 1851 y 1859. Portales y sus aliados políticos lograron establecer la autoridad nacional en 1830, después de la batalla de Lircay, pero el establecimiento de esa autoridad, incluida la constitución republicana de 1833, fue tenue en alto grado y no se debe entender como señal de que las instituciones nacionales estaban consolidadas. Eran a todas luces instituciones frágiles, susceptibles de derrumbarse en varios puntos claves. El propio Portales murió asesinado en uno de los varios amotinamientos que amenazaron con derrocar el gobierno de Prieto.

No obstante, cuatro factores claves contribuyeron a que las autoridades de las incipientes estructuras estatales lograran rechazar los ataques que sólo hubieran materializado un modelo de política caudillista como el que primaba en la mayoría de los países vecinos. En primer lugar, en 1837 Chile sostuvo una guerra con Perú y Bolivia, sus perennes rivales comerciales, y la ganó. El esfuerzo de guerra reunió frente al enemigo común a diversas personalidades y facciones que habían estado en bandos opuestos cuando la guerra con España y las numerosas escaramuzas que la siguieron. La derrota, como apunta Encina, hubiera derrocado al gobierno y agravado las fuerzas centrífugas latentes en la sociedad chilena. La victoria, en cambio, dio origen a un sentido de unidad, al menos temporal, entre los elementos de la élite, junto con cierto grado de orgullo cifrado

en una identidad nacional emergente (aunque, por cierto, no cabalmente forjada)⁶¹.

Segundo, y más significativo, la guerra produjo un héroe que se convirtió en presidente, con lo que se inició la primera transición pacífica y lograda en la historia de Chile, a cuya transición contribuyó el hecho de que el presidente saliente, Prieto, era pariente del nuevo presidente, Bulnes. Lo que tiene importancia, sin embargo, no es el hecho de que Bulnes fuera presidente sino el de que deliberadamente rechazara el papel de jefe carismático, que le hubiera sido tan fácil desempeñar luego de una de las pocas victorias militares decisivas de Iberoamérica. En lugar de proyectarse como un Rosas, un Santa Ana o un Páez, siguió más de cerca los pasos de un Washington, se ciñó a los rasgos principales de los procedimientos constitucionales e inauguró muchos elementos de la institucionalización chilena, entre ellos el uso del gobierno de gabinete y la aceptación (aunque renuente a veces) de un papel más amplio para el poder legislativo. Su disposición para retirarse al término de su período y entregar el gobierno a un civil y funcionario público de carrera resaltó su compromiso con la práctica constitucional.

El tercer factor fue un estrecho control de las fuerzas armadas por parte de las autoridades del gobierno. Bulnes desmanteló deliberadamente buena parte de la victoriosa fuerza expedicionaria del Perú y, siguiendo un modelo vigente en los Estados Unidos, promovió el desarrollo de una guardia nacional controlada de cerca por el patrocinio político⁶². Es ilustrativo que la guerra civil de 1851 fue dirigida por oficiales de ejército descontentos y la sofocó el propio Bulnes, quien se volvió contra sus antiguos colegas militares (en su mayoría provenientes de su Concepción natal, la impugnadora regional clave frente a la hegemonía de Santiago) para asegurar la continuidad del gobierno.

El cuarto factor es que en sus primeros años el gobierno no impugnó los intereses de los grupos económicos dominantes, la aristocracia propietaria de la tierra, sino que trabajó eficazmente en afianzar el crecimiento de la economía de exportación, para lo cual puso en orden las relaciones económicas y diplomáticas internacionales de la nación y se preocupó del desarrollo de las instalaciones portuarias y navieras. El gobierno

⁶¹ Véase Encina, *Historia*, Vol. XI, pág. 483.

⁶² Sobre el papel de la Guardia Nacional en los EE.UU. y la ideología antimilitar, que tuvieron paralelos muy próximos en Chile, véase Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (New York: Vintage Books, 1974). Sobre el control militar en Chile, véase Arturo Valenzuela, "The Chilean Political System and the Armed Forces, 1830-1920", tesis para M.A. sin publicar, Columbia University, 1967.

nacional era todavía muy débil y escasamente afectaba la autonomía de los terratenientes.

Cabe destacar, sin embargo, que estos factores propios del caso chileno sólo ayudaron a impedir el desafío a la autoridad estatal y permitieron que las élites estatales pudieran afrontar los desafíos cuando se producían. Ellos no explican por sí solos la consolidación de los procedimientos e instituciones representativos. Igual que en otros países, las élites poderosas sentían un temor natural ante cualquier invasión de sus intereses y autonomía, por parte del Estado, sentimiento que compartía la Iglesia católica y ultramontana.

Con gran aflicción de esos mismos sectores, las élites del gobierno, aprovechando sus primeros triunfos contra las tentativas de expulsarlas por la fuerza, pronto comenzaron a ampliar su autoridad. Es esencial señalar que los funcionarios del gobierno, al contrario de lo que se da a entender en buena parte de la literatura histórica chilena, no fueron herramientas de las élites latifundistas ni, por lo demás, de ningún otro grupo elitista. Ellos representaban una formación social nueva en la política chilena, compuesta de funcionarios públicos de carrera que dependían fundamentalmente del empleo estatal para subsistir, y que desarrollaron sus propios intereses y su propio programa. Esto acarrió, en esencia, la expansión y consolidación de un estado autónomo y secular, capaz de fiscalizar los intereses locales y regionales, y de contener la posición privilegiada de la Iglesia en asuntos temporales (posición que ofrecía buena parte del razonamiento ideológico en favor de mantener el orden social tradicional y desigual⁶³).

Cuando las élites tradicionales se percataron de las ramificaciones del poder estatal, era demasiado tarde para desafiar a éste directamente. La revolución de 1859, respaldada por una coalición de conservadores proeclesiásticos y liberales que criticaban al gobierno, fracasó en su tentativa de quebrar el poder del Estado. La ausencia de una fuerza militar viable que hubiera podido servir de aliada de los opositores fue un elemento crucial de la falta de éxito de éstos en su intento de enmendar por la fuerza el rumbo de la política estatal⁶⁴.

⁶³ Sobre el concepto de la autonomía estatal, en relación con los regímenes democráticos, véase el tratamiento teórico novedoso de Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981). Hay análisis de la expansión del Estado en Chile, en Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, Cap. 8.

⁶⁴ Alian Silvert destaca con fuerza la falta de una opción militar cuando sostiene que la clase alta británica eligió la reforma electoral de manera similar a los conservadores chilenos. Véase Silvert, "Social and Ideological Bases of British Élite Reactions to Domestic Crisis in 1829-1832". *Politics and Society*, Vol. 1, N° 2 (1970-71), págs. 179-201.

Los opositores, entre ellos los conservadores, cayeron entonces en la cuenta de que no les quedaba sino luchar por un sufragio más libre y más amplio, si alguna vez habían de lograr impedir que las élites del Estado simplemente designasen a sus sucesores, mediante la intervención electoral que les aseguraba el triunfo a los candidatos oficiales. El hecho de que hasta los conservadores tuvieran que recurrir a prácticas "liberales" explica una de las paradojas más extraordinarias de la historia de Chile: la alianza en el poder legislativo de fuerzas de oposición compuestas de católicos ultramontanos y de liberales radicales, incluso anticlericales, ambas, por distintas razones, en pos del cumplimiento de ideales ilustrados. Es claro que los conservadores no se trocaron en demócratas sencillamente por una conversión ideológica. Ellos percibieron correctamente que las instituciones representativas favorecían sus intereses y ofrecían la única alternativa, ahora que la solución militar no tenía aplicación. Se vieron obligados a adoptar como propio el credo liberal, porque les había quitado terreno una nueva clase política que había logrado ganar fuerza mediante la ocupación de funciones administrativas claves, en un aparato estatal creciente. A su vez, los "liberales moderados" chilenos que controlaban el aparato estatal no actuaban en forma irracional cuando rechazaban los intentos de ampliar el derecho a sufragio y mantener la intervención del Ministerio del Interior en el proceso electoral. Aún cuando muchos de ellos estaban comprometidos con los ideales liberales, también tenían poder y no querían dar pie a la incertidumbre que rodeaba a los resultados de elecciones totalmente libres, especialmente por las dudas de que un gobierno de sus opositores pudiese aplicar las mismas técnicas para impedir una posterior vuelta de sus contrarios al gobierno. Así, los conservadores, junto con radicales y liberales de la oposición, se convirtieron en campeones de las reformas electorales de 1874, y Manuel José Irarrázaval, jefe del partido conservador, fue el principal exponente de la Ley de Comuna autónoma, de 1891, que aseguraba el control patronal del proceso electoral y garantizaba la autonomía local⁶⁵. La autonomía

⁶⁵ El papel de los conservadores en la aprobación de la ley electoral de 1874 está documentada en J. Samuel Valenzuela, *Democratización*. Fue, en el hecho, Zorobabel Rodríguez quien propuso la fórmula necesaria, la "presunción de derecho", que permitía conceder el derecho a voto a los varones alfabetos (sin tomar en cuenta los requisitos censatarios que estipulaba la Constitución) sin tener que reformar la Constitución. Véase *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Sesión Ordinaria del 16 de junio de 1872, pág. 24. Sobre un análisis de la ley de comuna autónoma, véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers*, II parte. El acento que se pone en los motivos prácticos que tuvieron los conservadores para apoyar la ampliación del sufragio no se debe interpretar en el sentido de que sus principales proponentes no creyeran firmemente en el sufragio

local y la reforma electoral fueron elementos cruciales en la lucha incesante de las distintas oposiciones contra el Estado cada vez más amplio, la que culminó en la Revolución de 1891 y el advenimiento del régimen parlamentario, en el cual el partido conservador, recupera su posición como una fuerza dominante en la política nacional.

¿Acaso el apoyo que los conservadores dieron en Chile a las reglas liberales no es más que una mera nota marginal de la historia? Lo cierto es que tiene una importancia teórica central. De este hecho surgió la creación en Chile de un partido conservador comprometido con las instituciones representativas, que no tiene paralelo exacto ni en América Latina ni en Europa. Como Gran Bretaña y Noruega, pero al contrario de la Europa latina, Chile amplió el sufragio poco a poco, menos en respuesta a presiones desde abajo que como consecuencia de las estrategias de élite dirigidas a maximizar las ventajas electorales, en ausencia de alternativas y de estrategias menos pacíficas. Y como Gran Bretaña, pero al contrario de la Europa latina, Chile encontró en las élites del partido conservador (el partido de la defensa rural, clerical) una fuerza motriz que impulsó la primera extensión fundamental del sufragio en 1874. Esto ocurrió una docena de años antes de que la Tercera República tambaleara al abismo con el boulangismo y 25 años antes de que la derecha francesa, resistiéndose todavía al republicanismo y la democracia, se encontrara en el fragor del caso Dreyfus. Ocurrió 40 años antes de que el Papa levantara el **non-expedit** que prohibía a los católicos participar en las elecciones italianas, y 42 años antes de que la Ley Sáenz Peña, en la Argentina, obligara a los renuentes conservadores a permitir un sistema electoral destinado a incorporar a los radicales al proceso político. Y aunque los conservadores argentinos abandonaron el gobierno luego de su derrota electoral, mantuvieron una estrecha alianza con las fuerzas armadas, las que continuaron, en el siglo veinte como lo habían sido en el diecinueve, como rasgo dominante de la política argentina.

Si el partido de la clase terrateniente tradicional y de la defensa del clero siguió el camino del sufragio y apoyó el desarrollo de las instituciones democráticas, ¿se puede decir efectivamente que los factores económicos o culturales del contexto explican las diferencias entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia, por una parte, y la Europa latina, por otra? Esto nos lleva a una proposición central del presente estudio: la evolución de las instituciones y procedimientos democráticos está

como compromiso ideológico. La clave está en que los proponentes ideológicos lograron el éxito gracias a que sus objetivos políticos coincidían con los de la mayoría del grupo conservador, muchos de cuyos miembros veían con escepticismo las tendencias liberalizantes.

determinada por las oportunidades que tienen las élites significativas para ganar poder, y los cargos que entregan poder, más que por factores culturales o económicos. Es el resultado del juego entre ciertas elecciones que se hacen a partir de una diversidad de opciones y limitaciones.

El libro, al que apunta este ensayo, documentará la visión alternativa de la evolución política de Chile que se ha bosquejado más arriba, y proyectará las consecuencias que los acontecimientos chilenos han tenido en las tendencias políticas del siglo veinte, entre ellas el surgimiento de los partidos de clase obrera y por último el derrumbe de la democracia chilena. Como ya se dijo en la introducción, el estudio también se propone formular, a partir del caso chileno, una serie de proposiciones que puedan servir de guía en el análisis comparado con otros casos, tanto en América Latina como en Europa, sin el cual sería difícil aislar aquellos rasgos de este conjunto que se refieren al problema genérico de los orígenes y evolución de los regímenes democráticos.

Al formular esta guía comenzamos con el supuesto de que nuestro análisis se aplica solamente a aquellos casos históricos en los que existían fuertes regímenes predemocráticos, lo cual deja afuera los casos como los Estados Unidos o Australia que, en cuanto fragmentos de Europa, dejaron atrás las fuerzas antidemocráticas. Aún cuando podríamos sostener que incluso en estos últimos casos el camino de la democratización exige una explicación en términos políticos y no sólo culturales, las fuerzas políticas interesadas, y las diversas limitantes culturales, estructurales y económicas que entorpecen el camino a la democracia, son esencialmente distintas de la democratización en entornos donde dominaban elementos antidemocráticos preexistentes.

Si nos centramos en regímenes con importantes fuerzas antidemocráticas, parece que hubo dos caminos que los regímenes decimonónicos siguieron para llegar a un resultado democrático. En uno hubo una brusca interrupción política cuando las fuerzas opuestas a la democracia rechazaron la transformación y dejaron fuera del proceso político a los nuevos elementos y clases sociales, obligando así a estos últimos a abrirse paso a la fuerza hasta el escenario histórico, mediante la destrucción de antiguos procedimientos e instituciones, o el intento de destruirlos. En el otro las fuerzas predemocráticas o bien abiertamente antidemocráticas optaron (o se vieron obligadas a optar) por convertirse en partidarias o incluso campeonas de las reglas y procedimientos democráticos, con miras a asegurar la continuación de su influencia en el gobierno. El primer camino está sembrado de fracasos y vueltas a comenzar y es el que siguieron casi todos los principales países latinoamericanos y europeos. El segundo camino da la impresión de una evolución gradual y progresiva hacia la democracia, y contribuyó a la

consolidación de instituciones democráticas de larga duración. Fue el que siguieron Gran Bretaña y Chile. Una gran diferencia entre estos dos se encuentra en que el segundo camino, característicamente, conduce a partidos conservadores fuertes, consecuencia del patrocinio tradicional de la movilización de masas, a las exigencias de la competencia electoral, por parte de la élite, y de la capacidad de ésta para adaptarse

Sobre la base de nuestro análisis del caso chileno, entre las condiciones que favorecen el segundo camino, las que con ayuda de la investigación comparada se pueden aclarar, modificar y elaborar aún más, se cuentan las siguientes: **primero**, las instituciones liberales o democráticas, tal como existían en el siglo XIX, se deben percibir como entes dotados de suficiente legitimidad y vigencia para que distintos grupos pudieran adaptarlas a su causa propia, situación que puede resultar problemática en el siglo XX, donde los modelos de alternativa, tales como el comunista, se ven como no sólo sostenibles, sino incluso quizás deseables. **Segundo**, es preciso que el Estado predemocrático se desarrolle hasta el punto en que las acciones de sus agentes ejerzan un efecto decisivo, ya sea favorable o desfavorable, sobre los intereses de las élites en todo el territorio nacional. Lo anterior presiona a las élites para que imaginen estrategias que controlen la influencia de los agentes estatales, cosa que adquiere especial importancia una vez que se produce una **tercera** condición, cual es la aparición de agudos conflictos entre facciones diferentes y bien definidas de las élites, en los que el control del Estado se torna decisivo para adelantar o proteger distintos intereses. Una **cuarta** condición es que se debe impedir que los sectores resentidos de las élites tengan la posibilidad de recurrir a un movimiento de secesión o bien a tomar el Estado por la fuerza, y obligarlos a usar las reglas democráticas en los procedimientos para salir victoriosos. Estas condiciones no dicen nada acerca de los intereses particulares de las distintas facciones ni de sus programas básicos, pues ellos pueden variar ampliamente.

En resumen, un caso divergente en América Latina, que no satisface muchas de las generalizaciones que se encuentran en la literatura de las ciencias sociales, que procura explicar los orígenes y evoluciones de la política democrática, se halla en una situación única para ofrecer observaciones que sirvan para formular una perspectiva de alternativa centrada en la dialéctica entre factores contextuales, de índole cultural o económica, y fenómenos políticos más concretos.

ENSAYO

Continuidades y Rupturas en la Historia Chilena: Otra Hipótesis sobre la Crisis Chilena de 1973 *

Claudio Véliz **

Muchas de las descripciones e interpretaciones de la crisis chilena de 1973 han dado demasiada importancia a los factores externos y relativamente poca a los asuntos internos. Las grandes transformaciones que propiciaba el programa de gobierno de Salvador Allende —apertura hacia los países comunistas, nacionalización de la gran minería del cobre, reforma agraria— no constituían en sí mismas rupturas con la tradición chilena capaces de precipitar una crisis como la de 1973. Hubo, en cambio, otros elementos, especialmente de tipo económico, que sí implicaron una ruptura y que fueron los que hicieron imposible que Allende terminara legalmente su mandato constitucional. Este artículo se ocupa de los factores de ruptura de carácter no económico y explora tres de ellos: el sistema de cuotas políticas al interior del gobierno de la Unidad Popular, la tolerancia del Gobierno ante el desarrollo de organizaciones revolucionarias paramilitares y el estilo de gobierno y de vida personal que adoptó Allende y que lo distanciaron de la imagen de sobriedad y respetabilidad que siempre en Chile ha rodeado a la Presidencia. A la luz de estos factores el autor investiga las causas del fracaso de las conversaciones entre Allende y la D.C. que comenzaron a fines de julio de 1973.

* Trigésima Conferencia Anual realizada en Canning House, 2 Belgrave Square, London SW1X 8PJ el 2 de abril de 1981.

Traducido y publicado con la debida autorización.

** Ph. D., London School of Economics. Ex-director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesor de sociología de la Universidad de La Trobe. Entre sus libros destacan *Historia de la Marina Mercante de Chile* (Santiago, 1961) y *The Centralist Tradition of Latinamerica* (Princeton, 1980).

Otra Hipótesis Sobre la Crisis Chilena de 1973¹

Cuando llegaron los españoles, los conceptos de vejez y muerte natural no formaban parte de las creencias de los indios mapuches. El hombre era para ellos saludable e inmortal. La muerte sólo ocurría cuando intervenían las armas o la brujería, y como el extendido grupo familiar, base de la organización tribal, estaba fuertemente ligado por tabúes de lealtad, generalmente se aceptaba que la muerte sólo podía ser causada por forasteros².

Culpar a otros cuando las cosas van mal continúa siendo uno de los rasgos más comunes y menos atractivos de la condición humana: es un método de descripción y análisis, tan sencillo como insuficiente; no obstante, durante las épocas de formación de la sociedad, puede haber jugado un rol positivo al arrojar la animosidad hacia el exterior de la tribu, permitiendo a sus miembros concentrar sus energías en las tareas inmediatas de supervivencia y reconstrucción.

Con la llegada de la civilización, y dentro de nuestra tradición cultural desde la época griega, al menos desde Esquilo, hemos aprendido a transigir con las inquietantes complejidades de la introspección. Podemos tratar de escapar de las Furias, pero sospechamos que viven dentro de nosotros mismos; aún más, podemos buscar culpables o víctimas propiciatorias, más para encontrar explicaciones nos volvemos a nuestro mundo interior.

Muchos de los análisis y subsecuentes interpretaciones de la crisis chilena de 1973 han sido distorsionados por la aplicación de la hipótesis mapuche del origen externo del mal. Se han hecho demasiados esfuerzos por tratar de descubrir culpables externos, y a los factores domésticos se les ha dado menor importancia de la que tenían. Cuando se encuentran, se las caracteriza como ecos distantes, explicados solamente como parte de una confrontación mundial entre grandes potencias; esto es, como ejemplos locales de una omnipresente lucha internacional.

Esta tendencia ha sido estimulada por la insistencia de los grupos protagónicos que aluden a sus adversarios como meros instrumentos en manos de tal o cual organización extranjera. Chile y los chilenos han sido reducidos, por un ruidoso acuerdo mutuo, a la categoría de objetos manipulados por extranjeros; la explicación para una era desgraciada no se busca dentro de

¹ Este artículo es parte de un estudio más detallado de la historia de Chile realizado con el generoso auspicio de "Tinker Foundation".

² Alonso González de Nájera, *Desengaño y reparo de la guerra del reino de Chile*, editor José Toribio Medina, Santiago, 1889, pp. 48-49. Ver también José Toribio Medina, *Los aborígenes de Chile*, Santiago, pp. 157-241.

nosotros sino en los planes, conspiraciones, ambiciones y temores de astutas entidades de lejanas tierras.

En un mundo tan interdependiente como el nuestro, ninguna política nacional puede aspirar a la tranquilidad de un aislamiento total. Indudablemente los factores externos jugaron un rol en la crisis de 1973, como lo habrían hecho en cualquier otra confrontación comparable en otro sitio del mundo, pero sin excluir otros factores.

Exponerse al virus que ocasiona la influenza es condición necesaria para una epidemia de gripe, pero no es suficiente. Mucha gente goza de inmunidad, y la clave de su resistencia se encuentra dentro de sus cuerpos, en un conjunto de características, algunas adquiridas, otras heredadas y, la mayoría, modificadas por el uso, la experiencia o, simplemente, por el transcurso del tiempo, las que, consideradas en conjunto, distinguen a un individuo de otros de su misma especie.

Las sociedades también se distinguen unas de otras por pautas de conducta, afinidades y prejuicios, en parte expresados pero también modificados y ligados entre sí por el lenguaje, la religión y una tradición histórica común. A través del tiempo, estos rasgos compartidos sufren modificaciones, renovaciones, intensificaciones o atenuaciones perceptibles que pueden conformar pautas de continuidad o ruptura. Yo creo que esto es una realidad respecto de la gente que habitó el Gran Valle Central de Chile durante el último milenio. Ellos han compartido rasgos identificables e inclinaciones que, en conjunto, pueden ser objetivamente descritas como expresiones de un carácter nacional.

El concepto de carácter nacional no es muy aceptado en la historiografía moderna inglesa. En el mejor de los casos, es rechazado como un desatino indefinible e inconsecuente. En el peor, acusado como responsable de guerras y otros desastres. En 1940, Hamilton Fyfe dijo confidencialmente que "... lo ilusorio del carácter nacional... será históricamente considerado con desprecio. El mismo desprecio que sentimos por la antigua creencia del origen divino de los reyes o por la imposición de tal o cual religión en el mundo, o por la justicia de las "ordalías" ..."³.

Es perfectamente plausible pensar que la mayoría de nosotros comprende el significado de lo que vagamente se describe como carácter nacional —a pesar de lo difícil que es definirlo con precisión— como muchos de los más importantes conceptos usados en el estudio de los fenómenos sociales y políticos. Sir Harold Nicholson lo dijo acertadamente, aunque con algún exagerado entusiasmo, en su conferencia de 1938 en Montague Burton, invitando a los asistentes a concordar en que "existe algo como carácter nacional, algo reconocible, formativo y político", agregando que "nunca podremos entender la política, a menos

³ Hamilton Fyfe, *The illusion of national character*, Londres, 1940, p. 5.

que comprendamos el carácter nacional... la política nacional está influida e incluso regida por el carácter nacional"⁴.

Me desagradan las declaraciones conceptuales restringidas por palabras como "jamás" o "siempre", pero me encuentro más cerca de los puntos de vista de Sir Harold Nicholson que de los de Mr. Fyfe. Hasta con sus deficiencias, el concepto de carácter nacional es útil y sugerente y me alegra considerar este artículo —en parte— como un estudio preliminar de algunas de las constantes y variables domésticas que pueden ayudar a comprender el carácter nacional chileno.

El factor más persistente en la formación de la sociedad chilena es su paradójal insularidad. El hogar del pueblo chileno es una isla rodeada de tierra, separada del territorio continental por el Desierto de Atacama y las montañas del segundo macizo más alto del mundo, los que constituyen barreras tan grandes como el Canal de la Mancha y el Estrecho de Corea, y, como en el caso de Japón con respecto a Asia, o de Inglaterra con respecto al continente europeo, determinan una insularidad que ha tenido una influencia moldeadora en la sociedad chilena, comparable en importancia a aquellas que han ayudado a dar forma a las sociedades en Inglaterra y Japón⁵.

No obstante, existen diferencias significativas. A pesar de que la mayor parte de su territorio está cubierto por cadenas montañosas y está bordeado por la costa más larga del mundo en relación a su superficie, Chile no ha acunado ni culturas marítimas ni andinas de importancia. Los habitantes de lo que hoy día es el territorio nacional se han mantenido alejados de las inhóspitas fronteras de su patria, instalándose, en cambio, en el casi ininterrumpido valle que se anida entre las líneas paralelas de los Andes y la costa, distantes de los peligros de

⁴ Harold Nicholson, *National character and national policy*, Conferencia sobre Relaciones Internacionales, Montague Burton, 1938, pp. 2-12. Ver también Ernest Barker, *National character and the factors in its formation*, London, 1948.

⁵ Para una opinión contraria sobre la influencia de la geografía, véase a Marcus Heslinga, *Geography and nationality*, Conferencia Estyn Evans, Queen's University de Belfast, 1978. De acuerdo a Heslinga, "... el contexto físico en muchas oportunidades se ha considerado como un factor importante, a veces el principal, en la determinación de la nacionalidad. Los geógrafos desconfían hoy de estas teorías. La mayoría considera los conceptos nacionalistas como 'mitos físicos' de la nacionalidad, los que junto a otros tantos mitos metafísicos y culturales, conforman las principales ilusiones respecto del origen de las naciones...". p. 16. Referente a la insularidad, Heslinga indica que "los mares, también, pueden ser un lazo de unión y una zona divisoria... las principales diferencias no se deben al contexto geográfico sino que al contexto social"., p. 17.

la montaña y de los engaños del océano. En esto parecen haber seguido las costumbres de la primera presencia humana detectada en esta tierra, diez mil años atrás o más⁶.

Una definición geográfica precisa del Valle Central de Chile fijaría su límites en la ribera norte del río Maipo, sólo a unas pocas horas del centro de Santiago, y en el río Bío Bío, 350 millas al sur, pero limitaría su significado cultural y político. Sería mucho más acertado considerar que la región del Valle Central se extiende desde una frontera más o menos larga situada en el "Norte Chico", entre La Serena y Valparaíso, tal vez en el lecho del río Choapa, hasta la costa frente a la isla de Chiloé. El origen y la posterior evolución de la nación chilena están íntimamente ligados con la insularidad **sui generis** de este casi plano, fértil y bien regado gran Valle Central. Dotado de un benigno clima marítimo, que se debe principalmente a la proximidad de la corriente fría de Humboldt que corre hacia el norte desde la Antártida, el gran Valle Central es un lugar mucho más atractivo para vivir que las frías tierras altas o las escabrosas costas azotadas por el viento. Ha estado siempre bien poblado, aunque nunca en exceso, sin experimentar presiones demográficas producidas por emigraciones masivas a las tierras altas o, aún más, a las fronteras o ultramar. Hoy día casi el noventa por ciento de los once millones y medio de habitantes de Chile está instalado en el gran Valle Central, y más de la mitad del total viven en las dos regiones metropolitanas de Aconcagua y Santiago, las que, consideradas en conjunto, significan menos del cuatro por ciento del territorio continental del país.

La historia de Chile es, predominantemente, la de los habitantes del Valle Central; suya ha sido la decisiva influencia, ciertamente comparable con la de Castilla en la historia de España o la de los ingleses en la historia británica, con la salvedad de que en Chile el papel del regionalismo es mínimo o inexistente; debiendo entenderse que el influjo secular del Valle Central es más bien un aspecto social y político de la penetración centralista en la historia nacional que una forma de dominación regional.

Es obvio que muchos hechos de importancia han ocurrido fuera del Valle Central; en el extremo norte han sido cruciales las campañas militares; han sido incorporadas las islas del Pacífico; se han descubierto y explotado exitosamente grandes

⁶ Los restos más antiguos encontrados en Chile, que indican asentamiento permanente, fueron desenterrados en San Vicente de Tagua Tagua, en el Valle Central, aproximadamente a mitad de camino entre Rancagua y Curicó. Pruebas de carbono 14 los fechan 9.430 años a.C., lo que les da a lo menos 10.000 años de antigüedad. Ver Grete Mostny, *Prehistoria chilena*, Santiago, 1977, pp. 19-21, 183.

depósitos minerales al sur del Estrecho de Magallanes y en el desierto del norte, pero estos acontecimientos no han atenuado la preponderancia del centro, sino que han alcanzado su significado pleno en tanto atraían el reconocimiento y reacción del núcleo central metropolitano de la nación.

A pesar de los abrumadores obstáculos para el establecimiento de comunicaciones terrestres con el resto del continente, de la enorme extensión de la costa y de su tradicional dependencia del comercio con el exterior, los chilenos son isleños ligados a la tierra con una curiosa disposición política a mirar hacia adentro, muy bien simbolizada por Santiago, la capital de la "isla", que, cuatro siglos después de su fundación, sigue aún creciendo y prosperando.

El territorio actual de Chile es mayor que el de Japón y Gran Bretaña en conjunto, y gran parte del mismo —excluido el Valle Central— es muy montañoso y de difícil tránsito; aún así, a diferencia de Japón y Gran Bretaña, estos obstáculos, sumados a las consecuencias de varias invasiones extranjeras exitosas, no han creado diferencias regionales culturales o sociales como las que existen hasta hoy en las Islas Británicas y en Japón. A la insularidad de la nación, debe añadirse la notable homogeneidad cultural de sus habitantes como constante decisiva en la historia de Chile.

En la primera gramática y diccionario de lo que entonces fue simplemente descrito como "la lengua de Chile", el sacerdote jesuita Luis de Valdivia animó a sus lectores expresando que "en el Reino de Chile sólo existe esta lengua en uso, desde Coquimbo y sus alrededores hasta la isla de Chiloé, y aún más allá, cubriendo una distancia de casi 400 leguas de norte a sur, esto es, la longitud completa del Reino de Chile". Esto fue confirmado dos siglos después por otro jesuita, el humanista Ignacio Molina, quien pensó que, probablemente, "Chile, en sus orígenes, había sido poblado por una sola nación... ya que todos los aborígenes que lo habitaban, siendo independientes unos de otros, hablaban el mismo idioma y tenían una apariencia similar". En efecto, se maravilló de que el idioma araucano "no hubiera producido ningún dialecto, a pesar de haberse extendido a través de un espacio de 1.200 millas, entre tantas tribus no subordinadas, totalmente desprovistas de todo intercambio literario. Los chilenos que viven en el grado 24 de latitud hablan el mismo lenguaje que los nativos del grado 45..."⁸.

⁷ Luis de Valdivia, *Arte vocabulario y confesionario de la lengua de Chile*, edición facsímil de Julio Platzman, Leipzig, 1887 (1ª edición fechada en Lima, 1606); prefacio.

⁸ J. Ignacio Molina, *The geographical natural and civil history of Chili*, traducida del italiano, Londres, 1809, Vol. II, pp. 3, 7, 351-352. Las

El lenguaje español que une a los chilenos de hoy está tan exento de acentos regionales, entonaciones o dialectos como lo estaba el araucano de hace cinco siglos. A pesar de las grandes distancias que separan las diferentes regiones del país y la relativa carencia de movilidad de la mayoría de la población, no existen acentos regionales discernibles que remotamente pudieran compararse a los que se detectan fácilmente cuando se viaja a través de Argentina, Francia, Colombia o Inglaterra. Las diferencias de acentos entre cordobeses, entrerrianos y porteños en Argentina son tan notorias y sociológicamente importantes como la ausencia de tales diferencias entre coquimbanos, santiaguinos o penquistas en Chile. La única excepción a esta situación general es la pequeña entonación remanente causada por el bilingüismo de, por ejemplo, los descendientes de colonos alemanes que llegaron al sur de Chile a mediados del siglo XIX, o la comunidad británica de Valparaíso, o los mapuches en las cercanías de Temuco o Concepción. Estas excepciones, sin embargo, son suficientemente caprichosas como para confirmar la regla, ya que el lenguaje es mucho más que una de las tantas manifestaciones culturales de similar importancia; el lenguaje es el factor primordial y definitivo sin el cual no puede haber ni cultura ni sociedad. En el pasado, el uso metafórico invitaba a considerar la sociedad como un organismo, un río o un árbol; en nuestros días, entendemos la sociedad principalmente, o tal vez exclusivamente, como lenguaje, el que, por sí solo, moldea y modifica la mente de sus miembros y los esquemas de sus relaciones.

El uso de un lenguaje común en un territorio tan extenso como el gran Valle Central de Chile, en la época en que llegaron los españoles, es de importancia histórica; pero si agregamos el hecho de que, cinco siglos más tarde, el español en uso en la República está virtualmente desprovisto de acentos regionales,

observaciones del lenguaje hechas por Valdivia y Molina se confirman en numerosos informes de cronistas de la conquista. Ver Medina, *Aborígenes*, p. 96. La palabra *Arauco* y todas sus derivaciones: *Araucano*, *Araucanía*, etc., son una invención en el siglo XVI del poeta Alonso de Ercilla y Zúñiga, autor del poema épico *La Araucana*. Aparentemente Ercilla construyó la nueva palabra partiendo de *raghco*, el término mapuche para *agua barrosa*, usado por los habitantes locales para designar la región al sur del Bío Bío, donde tuvieron lugar los principales encuentros de la guerra entre araucanos y españoles. Para evitar confusión usaré la palabra *mapuche* para referirme a los habitantes del Valle Central de Chile, desde el Norte Chico en la zona norte hasta el Golfo de Reloncaví en el sur, reservando el nombre *araucanos* para los mapuches que habitaban la región entre los ríos Bío Bío y Toltén, quienes encabezaron la resistencia contra la invasión española. Sobre esto, véase también Sergio Villalobos, *Historia del pueblo chileno*, Santiago, 1980, vol. I, p. 71 n.

esto constituye un elemento significativamente crucial como evidencia histórica y sociológica de una homogeneidad cultural consecuente con una fuerte tendencia unitaria. Sea como causa o efecto, o como ambos, esta tendencia parece haber influido, por sí misma, en una insularidad que, de otro modo, podría haber sido muy sensible a influencias periféricas y vulnerable a amenazas de prematura dispersión.

La ausencia de fuertes divisiones regionales facilitó la acción de gobiernos burocráticos civiles y centralistas, una tercera constante de influencia decisiva en la estructuración de la sociedad chilena. Al igual que el resto de las Indias, Chile heredó el fuerte centralismo de Castilla, pero mientras en otras partes esta tradición sufría la influencia, a veces deformante, de la intervención militar en los asuntos públicos, aquí la tradición del ejercicio civil de la autoridad política fue sólidamente establecida y fortalecida durante los siglos de gobierno colonial —paradójicamente— como consecuencia de las exigencias demandadas por la prolongada guerra con los araucanos en el sur del país.

Los primeros choques entre los invasores españoles y los habitantes locales tuvieron lugar en 1541, y en el lapso de seis años la resistencia indígena fue exterminada a lo largo del Valle Central. Esto fue logrado, en parte, por la abrumadora superioridad militar de los españoles y, en parte, por la masiva emigración indígena hacia el sur del río Bío Bío. Los españoles se instalaron en el corazón del Valle Central concentrando su atención en la formación de un grupo de prósperas empresas mineras y agrícolas, así como en las repercusiones políticas de la guerra civil en el Perú. Solamente diez años después de su llegada al Valle Central, los españoles estuvieron en condiciones de llevar la guerra al sur del Bío Bío, pero para entonces los araucanos habían hecho buen uso de esta tregua. Las experiencias de sus primeras derrotas los indujeron a modificar su organización militar, descartando sus armas tradicionales en favor de otras nuevas mejor adaptadas a la lucha contra sus adversarios europeos y perfeccionando tácticas discontinuas, adecuándolas mejor al difícil terreno del sur. Los españoles sufrieron una sucesión de aplastantes derrotas. La guerra que ellos confiaban terminar en pocos meses se convirtió en una larga y costosa empresa. Cada primavera los colonos del Valle Central tenían que montar sus caballos y cabalgar a través de las 400 millas que los separaban del frente de guerra. Cada otoño los exhaustos sobrevivientes, muchos de ellos heridos, volvían a sus hogares del norte. La actividad económica de la región del Valle Central se resistió considerablemente, ya que los indios que normalmente trabajaban para los españoles en las minas y en los campos, se marcharon también al sur para pelear al lado de sus líderes. Medio siglo después —y tras la muerte de más de mil españoles, incluidos dos gobernadores muertos en

combate—, la frontera militar aún estaba marcada por el río Bío Bío y todas las colonias fundadas al sur del río habían sido destruidas por la ofensiva araucana de 1598. Incluso las colonias del Valle Central se vieron amenazadas.

Durante muchos años, los colonos del Valle Central habían estado enviando peticiones a España en que rogaban ser relevados de la responsabilidad de continuar la guerra en el sur. Ellos consideraban haber hecho bastante para merecer el disfrute pacífico de sus tierras. Sus deberes militares no podían compararse con los de otras partes de las Indias, donde las guerras habían sido de corta duración e invariablemente exitosas. En la temida frontera del sur de Chile, sesenta años de lucha incesante no había logrado desplazar ni en una pulgada a los araucanos desde que el conquistador de Chile y fundador de Santiago, Pedro de Valdivia, había muerto en la batalla de Tucapel. Los araucanos no eran una gentuza desorganizada de indios desnudos, sino disciplinados y talentosos soldados que podían usar las armas de los europeos contra el enemigo con absoluta eficacia. Hacia finales del siglo, los araucanos eran capaces de desplegar una más numerosa y mejor caballería que los colonos españoles y sus improvisados auxiliares; también manejaban la pica larga, arma tradicional de los "tercios" españoles, y sus escuadrones podían formar filas o cuadros que eran virtualmente invulnerables para las cargas de caballería. Sólo soldados profesionales y experimentados podían oponérselos con alguna esperanza de éxito, y las peticiones de los colonos insistían ante el poder central para que destinara un ejército profesional pagado, permanentemente acantonado en la zona de guerra.

Este requerimiento fue eventualmente aceptado por Felipe III en 1603. Los colonos del Valle Central fueron exonerados de nuevos servicios militares y contribuciones económicas. Fue organizada una fuerza militar regular, cuyo cuartel general estaba en Concepción, y era pagada por el "real situado" —literalmente el Estado— directamente desde la Tesorería Real del Virreinato del Perú⁹.

Estos arreglos estaban destinados a poner un pronto fin a la guerra. Mantener en pie un ejército significaba una gran cantidad de dinero, y la Corona no estaba dispuesta a gastar más de lo estrictamente necesario. Al ganar la guerra, las tropas serían licenciadas y posiblemente algunos oficiales se quedarían para unirse a los nuevos colonos y formar el núcleo de una nobleza agraria que asumiría, como era tradicional, cierta forma de responsabilidad militar para la defensa de esa región.

La guerra, sin embargo, no terminó. Continuó intermitentemente durante los siguientes 300 años, y el "real situado" de

⁹ Alvaro Jara, *Guerra y sociedad en Chile*, 1971, pp. 132-141.

Felipe III llegó a ser uno de los regímenes más antiguos y sagazmente influyentes en los acuerdos institucionales de la Colonia.

La sociedad chilena llegó a especializarse en el territorio de una forma comparable, por ejemplo, a la que mantiene a los pescadores cerca de aguas favorables o a los leñadores en la vecindad de los bosques. Los soldados profesionales vivían al sur del Bío Bío, dispersos en fuertes y trincheras, en toda la zona de la guerra. Ellos percibían sueldos por sus servicios en lugar de tierras e indígenas como sus predecesores en el Valle Central. Salvo una decisiva victoria sobre los araucanos —que no ocurrió—, sus posibilidades de llegar a ser terratenientes al término de su tiempo de servicio eran bastante escasas. Normalmente reclutados en Perú y España, eran traídos directamente por mar a Concepción; cumplían su servicio en la zona de guerra y la mayoría de los sobrevivientes se sentían felices de regresar a sus lugares de origen.

Los terratenientes civiles, liberados de sus deberes militares, vivían 400 millas al norte de la línea del frente, en la capital mediterránea de su pacífica y próspera isla continental. Controlaban la economía del país, ocupaban prácticamente todas las posiciones de importancia política y tenían el indisputado monopolio del prestigio social en la distante provincia imperial.

La autoridad y el poder adquirieron situaciones geográficas operativas; el poder militar se encontraba al sur del Bío Bío y estaba subordinado a la autoridad civil ejercida desde el Valle Central. Sólo durante breves períodos la sede del gobierno fue transferida a Concepción, pero fueron escasas excepciones y la ciudad capital de Santiago jamás estuvo en peligro de perder su primacía¹⁰.

En la sociedad colonial, los militares a sueldo virtualmente no tenían acceso a la propiedad de la tierra ni tenían gran prestigio social, salvo en contadas circunstancias tangenciales. Una vez que el ejército profesional se constituía formalmente, sus miembros tenían pocas oportunidades de cambiar su **status** original. Nacidos en el estrato medio de la sociedad provincial,

¹⁰ Es digno de notar que, a pesar de que esta dicotomía chilena de poder y autoridad nació en circunstancias excepcionales, incluida la única guerra en las Indias que los españoles nunca ganaron, el *status* relativo de los poseedores del poder militar y civil fue una característica de la tradición imperial española. Posiblemente el ejemplo más conocido y dramático de la secular subordinación del guerrero al burócrata fue la derrota de Gonzalo Pizarro, el popular caudillo y hombre de poder, frente a Pedro de la Gasea, el leal funcionario civil y gobernante. Véase C. Veliz. *The centralist tradition of Latin America*, Princeton, 1980, pp. 7, 65-66.

los militares han conservado esa posición por siglos. Debajo de ellos se extendía una masa de gente anónima para quienes obtener el **status** y la paga de un soldado era entonces, como ahora, un paso considerable hacia arriba en la escala social; sobre los militares, la sociedad se encumbraba hacia una extraña clase de ricos, poderosos y prestigiosos civiles. Desde un comienzo y hasta el logro de sus aspiraciones como cuerpo, militares y otras, los soldados profesionales en Chile han sido manejados de acuerdo con su procedencia de clase media. Las fuerzas armadas pueden, efectivamente, ser un ejemplo de una clase media militarizada¹¹.

Estas tres constantes: la secular distancia social entre autoridad civil y militar; la insularidad territorial; y la ausencia de divisiones regionales, han jugado un rol decisivo en la formación de la sociedad chilena, contribuyendo al progreso gradual de los sectores medios hasta alcanzar su actual supremacía y consolidando el dominio del Valle Central sobre el resto del país. No siendo por fuerza los factores más importantes en la historia de Chile, estas constantes son quizás las más inadecuadamente valoradas.

El paso del tiempo confirma que la distinción entre continuidades y rupturas es a la postre insignificante. Todo cambia y, al cabo del tiempo, llega a ser otra cosa. Mi preocupación, sin embargo, no es el tiempo geológico sino la historia humana. Este es el campo donde la imposibilidad de predecir reina sin contrapeso; no todo cambia a la misma velocidad ni en igual forma; algunas características del panorama social son más duraderas que otras, y ejercen su influencia en los habitantes antiguos y en los recién llegados simplemente por presencia; otras desaparecen pronto por carecer de interés; algunas persisten a pesar de continuas declinaciones. En un mundo de relaciones no esclarecidas totalmente, no deberían ser descartadas las modestas bases que se proponen a favor de las constantes históricas. La supervivencia de rasgos identificables a través de algunos siglos no constituye un logro insignificante. El problema de definición, que inevitablemente aparece, se resuelve, a mi juicio, con la renuncia a definir. No existe necesidad absoluta de describir las constantes y variables como algo más que síntomas. ¿Se necesita definir la guerra o la paz para escribir sobre ellas? ¿Cuándo se convierte una escaramuza en batalla? Posiblemente es exagerado decir que las definiciones exactas son inútiles en la investigación histórica, pero

¹¹ Esto también se refleja en la ausencia total de tradiciones aristocráticas en los regimientos, semejantes a las existentes en las fuerzas armadas británicas y prusianas. El rol militar de la aristocracia en Chile no ha pasado inadvertido, pero ha estado restringido a los tiempos de guerra. La aristocracia raras veces usa uniforme en tiempo de paz.

parecen ser menos necesarias que en otras disciplinas, y existe al menos la inquietante sospecha de que su precisión se logra quitándoles vigor a sus tesis. Procederé sin tratar de definir estos esquivos conceptos.

Tres políticas bien difundidas del gobierno del Presidente Allende han sido, de diversos modos, interpretadas fuera de Chile como rupturas cruciales que provocaron, principal o parcialmente, su eventual caída. Ellas fueron: el acercamiento diplomático con los países de la órbita, o bajo la influencia soviética; la nacionalización de las minas de cobre, hasta entonces de propiedad extranjera, y la reforma agraria. Estas interpretaciones, sin embargo, son engañosas, por cuanto las tres medidas políticas son un buen ejemplo de constantes en la vida política y económica de Chile; son variantes de aortodoxia más que variables revolucionarias.

La aparentemente abrupta decisión de establecer relaciones diplomáticas con un grupo de países comunistas es perfectamente concordante con la práctica tradicional y con las líneas teóricas de la política internacional chilena. Era ciertamente la continuación directa de la política seguida por la administración precedente del Presidente Frei. Se podría incluso argumentar que fue durante los últimos gobiernos radicales y los de los Presidentes Ibáñez y Alessandri que Chile se apartó temporalmente de la ortodoxia, en respuesta, tal vez precipitada, a las sugerencias de los Estados Unidos.

La política exterior de Chile durante el pasado siglo y medio se había apartado pocas veces de las enseñanzas de Andrés Bello¹². Existen, por supuesto, aspectos de política en los que tal relación puede haberse atenuado, pero éste no es uno de ellos. En dicho punto es mejor citar lo que Bello decía acerca de otorgar reconocimiento a las naciones nuevas, o a las antiguas con nuevos gobiernos. En su ahora clásico Tratado de Derecho Internacional, expresó que "La independencia y soberanía de una nación es, desde el punto de vista de otras naciones, solamente una cuestión **de tacto**. Sobre este hecho debe estar naturalmente fundada la facultad de tratar con ella, so-

¹² Andrés Bello (Caracas, 1781 - Santiago, 1865) vivió en Londres desde 1810 a 1829, trabajando en diversas oportunidades con representantes diplomáticos de Venezuela, Colombia y Chile. En 1829 fue invitado por el Gobierno de Chile a hacerse cargo de la edición del diario oficial *El Araucano*, y viajó a Chile sin volver nunca a Europa. En 1864 su fama como académico e internacionalista era tan reconocida, que Estados Unidos le pidió ser arbitro en sus diferencias con Ecuador; Perú y Colombia hicieron otro tanto un año más tarde. Además de sus trabajos en Derecho Internacional, fue el autor del Código Civil chileno; fundador y primer rector de la Universidad de Chile; un académico de alto valor en materias literarias y un distinguido poeta.

bre una base de igualdad. Si se forma un nuevo estado... los otros estados sólo necesitan asegurarse de que el nuevo sea de hecho independiente y que haya organizado (un gobierno) con autoridad para dirigir y representar a sus miembros, y, en algunos casos, asumir responsabilidad por su conducta... Si se cumplen estos requisitos (las demás naciones), no pueden en justicia negarse a reconocerla como miembro de la sociedad de naciones..."¹³. Simplemente esto significa que el reconocimiento diplomático no implica aprobación. Una nación solamente reconoce el hecho de que otra existe; expresar esto no significa que celebra su existencia. Cuando Chile, por ejemplo, declinó reconocer la existencia de un gobierno soberano e independiente en China Continental, se apartó de la doctrina de Bello por instigación, justificada o no, de los Estados Unidos. Cuando el gobierno del Presidente Frei, primero, y luego el del Presidente Allende, establecieron relaciones diplomáticas con un grupo de países del bloque soviético, esto no fue una desviación, sino un retorno a la ortodoxia. Una ortodoxia, por lo demás, que prima sobre las tendencias del gobierno actual en Chile, que mantiene muy buenas relaciones con regímenes tan disímiles como los de Rumania y de la República Popular China¹⁴.

La nacionalización de las minas de cobre de propiedad extranjera de la **Gran Minería** ha sido mencionada también como una ruptura radical, que pudo haberle costado al Presidente Allende su gobierno y su vida. Esto es absurdo. La penetración del sector público en la economía por medios legales es una de las más antiguas características de la vida política y económica de la nación chilena. Aún en su forma actual, le debe menos al marxismo-leninismo que a la tradición centralista castellana. El ejemplo más antiguo documentado es probablemente el establecimiento de granjas y tiendas reales por el Gobernador Alonso de Ribera en 1603 para asegurar las provisiones que necesitaban las milicias acantonadas en la frontera sur. En este siglo, todos los partidos políticos mayoritarios, con excepción del antiguo Partido Liberal y el Conservador, han incluido en sus programas electorales medidas de intervención estatal en las actividades de la **Gran Minería**, y en muchos casos se han referido específicamente a la nacionalización de las minas de cobre. Una vez más, esto está muy de acuerdo con la política real española, que consideraba el subsuelo como propiedad inalienable de la Corona. Cuando se envió la ley de nacionalización al Congreso chileno en 1971, fue aprobada por unanimidad. En un Congreso dividido

¹³ Andrés Bello, *Principios de Derecho Internacional*, 3ª edición, París, 1873, p. 27 (Traducción del autor).

¹⁴ Es digno de notar que ésta no es una actitud compartida en la región. El gobierno de México, por ejemplo, ha negado por décadas el reconocimiento diplomático a los países que condena.

como aquel, este resultado es inconsecuente con el criterio de que la nacionalización es una ruptura drástica y absoluta.

Con respecto a la legislación agraria, que muchos observadores extranjeros atribuyen a la administración del Presidente Allende, ella fue, de hecho, la creación de los predecesores democratacristianos en el poder. La famosa ley de Reforma Agraria (Ley N° 16.640, promulgada en 1967) fue la realización del pensamiento de Jacques Chonchol, que en esa época ocupaba una situación prominente en el gobierno del Presidente Frei y era un miembro activo del Partido Demócrata Cristiano. Al final de la década del 60, Chonchol, abierta y repetidamente, se quejaba de que la ley agraria era aplicada en forma débil, y en consecuencia renunció para formar su propio partido político. Este grupo llegó más tarde a ser uno de los miembros de la Unidad Popular, y el Sr. Chonchol fue uno de los cinco precandidatos nominados para Presidente en representación de su coalición¹⁵. Queda claro, entonces, que sus desacuerdos respecto a la forma en que el gobierno del Presidente Frei estaba aplicando la ley lo eran solamente de grado, ya que, después de todo, él era el autor principal de la ley.

La ley de Reforma Agraria de la Democracia Cristiana no surgió de la nada, sino que fue la culminación política y administrativa de un proceso que se extiende bastante más allá de 1964, cuando el Partido del Presidente Frei llegó al poder. La reforma de la agricultura había sido una preocupación importante de varios gobiernos de distinto color político durante un lapso de más de medio siglo. Hasta en la Constitución de 1925 los legisladores consideraron apropiado consagrar una declaración sobre este problema. En la sección 10-14 se proclama solemnemente que "El Estado vigilará la adecuada división de la propiedad (agrícola) y la creación de granjas familiares..."¹⁶. Esto repercutió en 1928 y 1929, cuando fueron aprobadas disposiciones legales de importancia por la administración Ibáñez, para estimular y regular la división de los latifundios y la creación de cooperativas agrícolas¹⁷. Diez años más tarde, en su

¹⁵ Los otros precandidatos eran el Dr. Salvador Allende, del Partido Socialista; el profesor Alberto Baltra, del Partido Radical; el Sr. Pablo Neruda, del Partido Comunista; y el Sr. Rafael Tarud, perteneciente a un pequeño grupo de antiguos *ibañistas* que actuaban bajo el nombre de PAL. Cada aspirante tenía el total apoyo de su respectivo partido, excepto el Dr. Allende, quien había sido nominado por sólo una cantidad de votos socialistas, absteniéndose la mayoría.

¹⁶ James Becket, "Problemas de la reforma agraria", en Osear Delgado, editor, *Reformas agrarias en la América Latina*, México, 1965, p. 565.

¹⁷ Estas leyes, frecuentemente descartadas como inconsecuentes por comentaristas demasiado ardorosos, fueron lo bastante importantes como para impulsar el comentario de que "más que ninguna otra cosa, el ca-

programa electoral, el Frente Popular prometió "otorgar ayuda efectiva a los medianos y pequeños agricultores, y estimular la colonización de las tierras parceladas por empleados, obreros y trabajadores agrícolas"¹⁸. Una vez en el poder, sin embargo, el Presidente Aguirre Cerda no persiguió muy asiduamente estos objetivos, y el próximo paso importante en el proceso de la reforma agraria legal fue dado cuando el gobierno del Presidente Jorge Alessandri propició, exitosamente, la ley N° 15.020 de Reforma Agraria, promulgada el año 1962, que, en su primer artículo, establecía la obligación legal de los propietarios agrícolas de cultivar toda su tierra en forma productiva. También se transformó la antigua **Caja de Colonización Agrícola**, fundada bajo la administración Ibáñez, en **Corporación de la Reforma Agraria**, o CORA¹⁹ una entidad que, dos años más tarde, bajo el gobierno del Presidente Frei, fue dirigida por el propio Sr. Chonchol.

Sin duda, las legislación de Ibáñez y Alessandri presagiaban silenciosamente algunos de los rasgos de las reformas agrarias posteriores; pero aún en su exclusivo aspecto político, sin tomar en cuenta cuán estrechamente se interprete el apoyo a la reforma agraria del Sr. Chonchol, no puede desconocerse el hecho de que el Partido Demócrata Cristiano, que le dio su mayor apoyo, se formó por la fusión, en 1957, de la Falange y del Partido Social Cristiano, grupos que se habían separado del antiguo Partido Conservador.

Evidentemente, las reformas democristianas fueron aplicadas con vigor sin precedentes por el Sr. Chonchol desde su cargo de Ministro de Agricultura en el gobierno de la **Unidad Popular**, pero esto no debe opacar el hecho de que su ley agraria representaba un amplio sector de opinión y experiencia, mucho de un conservador ancestro acumulado en varias décadas.

Si estas tres políticas —la de apertura hacia los países comunistas, la de nacionalización de los yacimientos de cobre de la **Gran Minería** y la de Reforma Agraria— hubieran sido aplicadas, inexorablemente y a la letra de la legislación que, en cada caso, las autorizaba, el Presidente Allende podría haber completado su período sin mayor dificultad. No es en estas polémicas

rácter expropiatorio de esta legislación dirigió el movimiento que condujo al derribo del gobierno de Ibáñez . . .", George McCutchen McBride, Chile: *Land and society*, New York, 1936, p. 271.

¹⁸ John Reese Stevenson, *The Chilean Popular Front*, Filadelfia, 1942, p. 83. En 1922, el entonces senador Pedro Aguirre Cerda trató, infructuosamente, de pasar por el Congreso una ley introduciendo reformas moderadas en la distribución de la propiedad de la tierra. Alberto Cabero, *Recuerdos de don Pedro Aguirre Cerda*, Santiago, 1948, pp. 119-120.

¹⁹ Becket, "Reforma Agraria", p. 565.

iniciativas, tal vez mal aconsejadas, pero intachablemente legales, donde se hallarán las malogradas rupturas que pudieran incrementar una significativa disensión interna y ayudar al examen de aquellas interpretaciones de la crisis de 1973, distorsionadas por un prejuicio superficial en su apreciación.

Existen muchas de esas rupturas, pero la mayoría han sido debidamente estudiadas, especialmente las que contribuyeron al colapso general de la economía. Yo intento referirme, en este trabajo, a las que han merecido menos atención y que parecen haber agravado los efectos de otros factores obviamente más importantes.

Una de tales variables fue el sistema de cuotas para regular la asignación de cargos en el gobierno entre los seis partidos miembros de la Unidad Popular. Este arreglo fue acordado antes de la elección de 1970, cuando muy pocos esperaban un triunfo de la coalición. Destinado a calmar los temores de los socios menores de la coalición, era a primera vista simple y atractivo; los cargos en el gobierno debían ser distribuidos de acuerdo a un calendario más o menos fijo (se contemplaba una cierta flexibilidad para casos especiales) que favorecía a los partidos pequeños, pero al mismo tiempo para asegurar que ningún partido obtuviera control sobre el aparato administrativo del país. La distribución vertical estaba arreglada de modo que nunca dos miembros de un mismo partido pudieran encontrarse subordinados uno al otro en posiciones claves. De este modo, un Vicepresidente Ejecutivo socialista de una corporación estatal tendría subordinados de todos los partidos de la coalición, menos del propio.

Si los miembros de la Unidad Popular hubieran estado de acuerdo sobre cada aspecto del programa de gobierno, esta caprichosa distribución de cargos ya habría ocasionado serias dificultades; pero como en realidad, los socios de la coalición no estaban completamente de acuerdo en muchas materias, la aplicación de este sistema de cuotas, por sí solo, sin la influencia de ideologías extremistas, conspiraciones foráneas o el ineficiente manejo de la economía, casi consiguió el derrumbe del gobierno.

A medida que se descendía a través de los diversos estratos políticos determinados por las cuotas, cada decisión administrativa de alguna importancia debía ser referida a cada organización partidista para su ratificación o, al menos, para su información. En consecuencia, las decisiones tenían que ser aprobadas repetidamente con el consiguiente retardo. Esto en el mejor de los casos, si no había obstáculos; porque si cualquiera de los socios de la coalición hacía alguna objeción, el proceso se anulaba y las consultas comenzaban de nuevo.

La ineficiencia era la menor de las dificultades causadas por el sistema de cuotas. Más alármente era el efecto desmoralizante que tenía sobre la burocracia profesional civil, que estaba acostumbrada a procedimientos ordenados en cuanto a

nombramientos, ascensos y despidos. Nadie pretende suponer que los miembros de la administración pública chilena eran inocentes en materia de compromisos políticos antes de 1970; pero hasta que la Unidad Popular no alcanzara el poder, las incursiones efectuadas por la politización, en especial durante la hegemonía radical, después de 1941, y bajo el régimen democratacristiano a partir de 1964, habían sido tímidas, cuando no defensivas. Obviamente, nunca se reconoció de manera formal que el ser miembro de un partido facilitara o dificultara el acceso a determinados puestos de gobierno.

La introducción del sistema de cuotas fue universalmente considerado como un siniestro y deliberado intento por minar la autoridad profesional de la burocracia civil. Esta interpretación puede parecer excesivamente severa. Es posible que las cuotas hayan sido simplemente un mal ideado plan electoral, inesperadamente promovido —por un resultado electoral sorpresivo— a la categoría de principio oficial para la distribución del botín. En todo caso, esta desviación de la ortodoxia fue la que causó los mayores recelos en el sector medio de la sociedad, de cuyas filas tradicionalmente se ha nutrido la administración pública.

Mucho más grave fue la inexplicable y desconcertante tolerancia de una organización paramilitar ilegal. Esta fue realmente una ruptura radical que minó la confianza en la autoridad civil de la presidencia y en la integridad profesional de las Fuerzas Armadas. Negándose ostensiblemente a controlar estas brigadas armadas ilegales, el gobierno pareció confirmar la sospecha de aquellos que temían una conspiración revolucionaria con el consentimiento del palacio presidencial.

Estas organizaciones paramilitares se habían formado bajo los auspicios de las facciones extremas de los partidos de la coalición, en especial el ala izquierda del Partido Socialista, o por grupos políticos que se situaban mucho más a la izquierda de la Unidad Popular. El principal fue el **Movimiento de Izquierda Revolucionaria**, conocido como MIR, cuya política oficial, profusamente difundida en su revista **Punto Final**, era el hostigamiento constante como parte integral de una estrategia destinada a derumbar el edificio de la legalidad burguesa. Siguiendo estas directivas, las brigadas armadas no sólo se mostraron en público repetidamente, sino que asumieron el liderazgo en las ocupaciones violentas ("tomas") de fábricas y tierras, que con frecuencia alarmante ocurrieron durante 1972 y 1973. Estas ocupaciones no tenían relación con la política legal de nacionalizaciones conducida por el gobierno; ellas eran ilegales fuera de toda duda. Las víctimas de las "tomas" eran precisamente las empresas industriales o agrícolas no afectadas por las leyes de expropiación, en general, porque eran empresas pequeñas con sólo un puñado de empleados. No existía justificación económica para estas "tomas"; su objetivo era simplemente político,

y la oposición a ellas era tan fuerte dentro de las filas de la Unidad Popular, especialmente en el Partido Comunista, como en el público en general. Este no era el único ni el mayor punto en disputa que dividía a la coalición, pero era tal vez el que tenía más publicidad, ya que el diario comunista **El Siglo** no ocultaba su desaprobación²⁰. Los comunistas y otros miembros moderados de la coalición se dieron cuenta inmediatamente de que las "tomas" recibirían una amplia y justificada publicidad en la prensa opositora, y de que los temores de los sectores medios acerca de las verdaderas intenciones del gobierno se intensificarían con razón. Acertaron. Si el Presidente se hubiera propuesto enemistarse con los sectores medios, nada podría haber superado los resultados que obtuvo permitiendo la introducción del sistema de cuotas en la Administración Pública y consintiendo la virtual inmunidad a las brigadas armadas.

Los funestos resultados de estas políticas, intencionadas o no, se intensificaron al sumarse el desconcertante fracaso por parte del Presidente en justipreciar la disposición de ánimo de las masas urbanas del centro de Chile. Allende se inclinó a adoptar un estilo de gobierno y de conducta personal en franca oposición con las tradiciones republicanas y —peor aún— ofensivo para los sentimientos del sector medio, de cuyo apoyo o

²⁰ No deben confundirse estas "tomas" con la intervención del Estado en el sector privado de la economía, realizada mediante la estrategia legal de invocar el decreto-ley 520, promulgado por la efímera 'República Socialista' de 1932. Este decreto-ley autorizaba al gobierno a intervenir en el manejo de —y aún a expropiar sin más trámite— cualquier empresa que se estimara que estaba operando en contra del interés público. Esta amplia descripción podía incluir, por ejemplo, el incumplimiento de los reglamentos de fijación de precios, el acaparamiento de mercadería con fines especulativos, la interrupción de labores para producir escasez, la falta de interés para producir eficientemente y a plena capacidad. En las circunstancias de la época, era virtualmente imposible prevenir abusos al aplicar un arma tan poderosa, y los casos documentados de infracciones fueron numerosos. Esto era inquietante, porque a medida que el tiempo transcurría y la situación política se tornaba más tensa y confusa, era posible que algunos altos funcionarios de gobierno estuviesen utilizando el famoso decreto-ley como un medio extralegal de extender el área de la economía bajo el control del gobierno sin considerar el mérito de cada caso en particular. Las consecuencias de estas intervenciones y expropiaciones indiscriminadas, muchas de las cuales afectaban a empresas demasiado pequeñas como para caer en los términos de la expropiación legal, eran psicológica y económicamente desastrosas. En todo caso, ellas consistían en un fenómeno absolutamente distinto de las violentas e ilegales "tomas" que llevaban a cabo las brigadas armadas del MIR y otras organizaciones similares.

aprobación permanentes dependía la supervivencia constitucional de su gobierno.

La casi mitológica y destacada figura del Presidente Manuel Montt, que gobernó dos períodos sucesivos entre 1851 y 1861, domina la historia de los hábitos y de las instituciones políticas chilenas. Estadista austero, prudente y dedicado, Montt era al mismo tiempo el producto y el arquitecto de los sectores medios republicanos de Chile. Su conservantismo antiaristocrático, sus frugales hábitos públicos y privados, y su meticulosa devoción por el deber, son recuerdos obligados de una tradición burocrática civil que puede rastrearse sin dificultad hasta Felipe II, el archiburócrata de los monarcas. No obstante sus orígenes, esta tradición es asociada normalmente con los más nobles, mejores y ejemplares momentos de nuestro pasado republicano. Los nombres de O'Higgins, Portales, Montt y Balmaceda constituyen sus ejes. Era una tradición admirada por el Presidente Allende, quien frecuentemente mencionaba la inspiración que encontraba en el ejemplo de Balmaceda. Una tradición, sin embargo, de la que se apartó inexplicablemente una vez que obtuvo la Presidencia. Su estilo para gobernar, que muchos podían encontrar original y atractivo, era, en efecto, gracioso, entretenido y pintoresco, pero ningún margen de amplitud permitiría describirlo como austero, prudente o preocupado por esa escrupulosa consideración por las normas que deben constituir una capital preocupación de la más alta función pública del país.

Thomas Jefferson dijo al barón Von Humboldt que cuando un hombre asume responsabilidades públicas, debe considerarse a sí mismo como propiedad pública. Los hombres públicos deben resignarse a la pérdida de su privacidad y de sus agradables privilegios. La privacidad es un lujo prohibido para quienes nos dirigen. Tal vez esto no deba ser así, pero la experiencia de un par de siglos de gobierno democrático en muchos países confirma plenamente que lo es. A pesar de que el Presidente Allende era un político con experiencia, este aspecto de su vida pública o no lo advirtió, o bien se sintió lo bastante seguro como para ignorarlo. Es también posible afirmar convincentemente que su negativa a ocultar o a modificar su conducta fuera un rasgo característico, un reflejo de su valor personal y de su integridad. Lo que está fuera de discusión es que su evidente extravagancia y el descaro con que manejaba algunos aspectos delicados de su vida privada no ayudaron en absoluto a congraciarse con el sector medio, que tenía muy buenas razones para sentirse en creciente peligro.

Para un país tan legítimamente orgulloso de su tradicional austeridad republicana, el arribo de un "bon viveur" como el legendario "Chicho" Allende a la presidencia era una ruptura total. Se esperaba, no obstante, que una vez en la presidencia, el peso de esa tradición se hiciera sentir por sí mismo y que, como en el caso del Rey Enrique de Shakespeare, él respondería y volvería

la espalda a Falstaff y a cuanto con él se relacionara. Estas expectativas se vieron frustradas. En contraste con sus inmediatos predecesores así como con los grandes presidentes del siglo XIX, incluyendo a su muy admirado Balmaceda, Allende mostró una inquietante inclinación a tolerar un tipo de gastos ostensibles que la opinión del sector medio estimaba como incompatibles con las necesidades de la Presidencia. Jorge Alessandri y Eduardo Frei, por ejemplo, continuaron viviendo uno en su departamento del centro y el otro en su casa, durante sus respectivos períodos presidenciales. El Presidente Alessandri hacía el trayecto a pie todos los días desde su departamento en calle **Phillips**, cerca de la **Plaza de Armas**, al Palacio de Gobierno; el Presidente Frei llegaba a éste conduciendo su automóvil familiar desde su casa en calle **Hinderburg**, donde había vivido los últimos 30 años. El Dr. Allende, primer socialista elegido como Presidente, sorprendió a amigos y opositores al adquirir dos suntuosas residencias, una para él y otra para su secretaria y confidente. Su viaje diario hacia y desde su despacho en el centro era un espectáculo que, una vez visto, nunca se olvidaba. La caravana de media docena de automóviles corriendo a alta velocidad precedida por policías en motocicletas, que hacían resonar sus bocinas y prendían luces centelleantes, era un cambio sorprendente comparado con la caminata matinal del Presidente Alessandri o el solitario viaje en automóvil del Presidente Frei. Los columnistas chismosos y los personeros de la oposición tenían abundante tema con estas idas y venidas, pero pocos observadores apreciaban el efecto devastador que tenía la conducta chocante y desinhibida del Presidente en el sector medio, víctima de las bandas armadas que, presumiblemente, actuaban con su consentimiento. Era como si, después de 1945, en la época de reformas y nacionalizaciones del Partido Laborista, Mr. Clement Attlee hubiera comenzado a conducirse como el Príncipe Regente en sus peores días.

La interacción entre la personalidad del Presidente y las constantes del carácter nacional chileno constituye una clave decisiva para determinar la importancia de los factores locales, ignorados por la creencia mapuche, acerca de la crisis de 1973. Las interpretaciones actuales más aceptadas se inclinan por atribuir responsabilidad histórica a fuerzas vastas, cósmicas, periódicas, cataclísmicas y, tal vez, irreversibles e inevitables. Ellas pueden realmente existir, pero yo estimo que cuando llegan a manifestarse es frecuentemente a través de la acción de hombres y mujeres, algunos más influyentes que otros. Cuando las tendencias políticas y sociales se transforman en conflictos, las personalidades y los protagonistas intervienen, frecuentemente, distorsionando e incluso provocando el resultado final. Esto no tiene que ser así siempre, pero se puede afirmar que sí lo fue en la serie de acontecimientos que finalmente condujeron

a la abierta ruptura entre el Presidente y la clase media urbana de la sociedad chilena.

El Presidente Allende era un orador talentoso, un hombre de fuertes sentimientos y muy orgulloso. Durante cuatro décadas de activa vida política, construyó alrededor suyo y de algunos de sus asociados un muro muy alto de sonoras consignas revolucionarias que tal vez él mismo no haya tomado tan en serio como sus seguidores. En todo caso, siendo un experimentado político, Allende debería haberse percatado al final de que estaba atrapado por su oratoria en una posición de innecesaria intransigencia. Si hubiera tratado, en última instancia, de modificar la violencia combativa de su bien recordado lenguaje, ello habría sido interpretado como un signo de debilidad²¹. Haber moderado un curso de acción que él obviamente pensaba que iba a un derramamiento de sangre y a un desastroso enfrentamiento habría incitado acusaciones de cobardía y capitulación. Si modificaba en cualquier forma su política de tácito estímulo a las brigadas armadas, corría el riesgo de ser censurado por sus más cercanos colaboradores, ante quienes él era muy vulnerable. Era una honorable dependencia, nacida del orgullo quizás, pero profundamente sentida. Como dramáticamente lo confirmaron sus actuaciones —o la falta de ellas—, a sus ojos bien valía la pena morir por ella.

A instancias de las autoridades eclesiásticas, en los últimos días del mes de julio de 1973, sólo unas pocas semanas antes de la caída del gobierno, se iniciaron las negociaciones entre el Presidente Allende y el senador Patricio Aylwin, representando al Partido Demócrata Cristiano, el partido mayoritario de la oposición en el Congreso, para tratar de llegar a un acuerdo que previniera la guerra civil que en esos días parecía inminente²².

²¹ Había presagios evidentes de que esto no era un cálculo erróneo de la situación. Ya en marzo de 1973, el entonces Ministro del Interior y miembro del ala moderada del Partido Socialista, declaró que el gobierno aplicaría estrictamente la ley "contra aquellos que buscan promover desorden ocupando fábricas, aldeas, sitios eriazos o tierras...". Esta declaración fue contestada de inmediato por el MIR mediante otra que decía que "continuaría su lucha contra los ricos ... hasta que el poder económico quede en poder de los obreros, estén o no de acuerdo los 'reformistas' del gobierno". *Keesings*, agosto 13-19, 1973, p. 26039.

²² El Partido Comunista aprobó oficialmente este "diálogo" entre el Presidente y el principal partido de la oposición; el Partido Socialista lo rechazó formalmente, y el MAPU y la Izquierda Cristiana, dos miembros menores de la coalición, dejaron su opción abierta, absteniéndose de cualquier declaración, pero declinando participar en las discusiones. *El Mercurio* 1º y 3 de agosto, 1973; *Keesing's*, agosto 13-19, 1973, p. 26039.

El senador Aylwin propuso al Presidente una serie de medidas que su partido consideraba como urgentes y esenciales para la continuación de un gobierno constitucional y democrático en el país. Se incluía la promulgación de una reforma constitucional (ya aprobada por el Congreso, pero retenida en el despacho presidencial) que, se esperaba, pondría término a las expropiaciones **de facto**; la devolución de las tierras y fábricas, confiscadas ilegalmente, a sus legítimos dueños; la organización de un gabinete de conciliación para restaurar la confianza pública; y, lo más importante, se pedía al Presidente repudiar los abusos perpetrados por las brigadas armadas, ratificando la reconocida ilegalidad de dichas organizaciones, y ordenar su disolución y el cumplimiento estricto de la legislación existente sobre posesión ilegal de armas de fuego.

Una semana de intensas negociaciones transcurrió sin resultados. Lo más cerca que estuvo el Presidente de aceptar la necesidad de medidas urgentes y efectivas fue sugerir la creación de comités especiales para investigar cada acusación de la oposición. Esto fue rechazado como una burla y el diálogo terminó abruptamente. El 22 de agosto la Cámara de Diputados decidió, por 81 votos contra 47, aprobar una resolución declarando ilegales los actos del Presidente. Después de esto, la intervención de las Fuerzas Armadas era sólo cuestión de tiempo.

En ese momento se argumentó que el único propósito del Presidente al aceptar el diálogo era ganar un respiro para que sus partidarios se prepararan para lo que él estimaba como inevitable: la confrontación armada. Esto no es imposible, pero sí dudoso. En realidad no quedaba mucho tiempo, y unos días más o menos no habrían producido mayor diferencia. Hay pocas dudas, por otra parte, de que si hubiera habido alguna manera aceptable —y honorable— de obtener los objetivos legales del gobierno sin el riesgo de una guerra civil, el Presidente la habría aceptado, más aún cuando ninguno de los requerimientos propuestos por el senador Aylwin era en manera alguna deshonesto o excesivo: significaban un respetuoso pedido a la más alta autoridad elegida por la nación para apoyar las leyes que, bajo juramento, estaba obligado a obedecer y hacer cumplir. Sin embargo, el Presidente no podía hacer esto sin liberarse, en primer término, de la retórica revolucionaria que le imponía una dureza peligrosa y políticamente ineficaz. Cualquier concesión, la más trivial, podía ser interpretada como una rendición deshonrosa, y sus más severos y tenaces críticos, los que más le afectaban, eran los más cercanos y los más amados por él, especialmente su hija favorita Beatriz, o "Tati", como le gustaba llamarla.

Beatriz Allende era la segunda de las tres hijas del Dr. Salvador Allende. Tras estudiar en el Dunalastair, uno de los más prestigiosos colegios chilenos de señoritas, terminó brillantemente la carrera de Medicina en la Universidad de Chile y

se preparó para seguir los primeros pasos de su padre como médico cirujano. Estos planes fueron interrumpidos por una serie de visitas a Cuba en la década del 60, acompañando a su padre, donde el entusiasmo contagioso de los revolucionarios cubanos, especialmente el del fascinante Ernesto "Che" Guevara, otro doctor que abandonó la medicina por la política, le produjo una profunda impresión. Se fue compenetrando cada vez más, políticamente, inclinándose con decisión hacia la izquierda, a posiciones mucho más extremas, por ejemplo, que las de los partidos de la futura **Unidad Popular**. Después que el Dr. Allende fue elegido Presidente, corrieron rumores afirmando que estaba ligada a grupos extremistas cuyas actividades violentas eran realizadas con tal impunidad, que desmentían la capacidad o la voluntad del gobierno para controlarlas. Estas suposiciones bien pueden haber sido infundadas, ya que nunca hubo oportunidad de comprobarlas ante un tribunal de justicia; pero lo que estaba fuera de toda duda era su identificación con el ala de extrema-izquierda del Partido Socialista de su padre, un grupo que también patrocinaba las brigadas armadas y favorecía las tácticas de confrontación en busca de lo que ellos describían como un estado de "revolución permanente". Beatriz llegó a ser, como ella misma lo afirmaba enérgicamente, la conciencia política de su padre²³.

Si el Presidente Allende hubiera accedido a las proposiciones del senador Aylwin, Beatriz lo hubiera interpretado como un signo de debilidad, casi una traición a los principios revolucionarios, y así se lo hubiera dicho en su cara, sin duda. Peor aún: a sus propios ojos habría sido culpable de renegar de su hija en público. Todo cuanto ella hacía en política él lo toleraba o alentaba. Sabía que Beatriz había optado por ideas extremas porque las creía justas, pero también porque, como él mismo, era prisionera de la misma vibrante elocuencia revolucionaria. Aceptar los términos propuestos por la oposición equivalía a declarar a su propia hija fuera de la ley; a castigarla y a humillarla por haber creído en él; a abdicar de la responsabilidad de mantenerse firme en la hora de peligro.

El gobierno del Presidente Allende fue derribado por un golpe de Estado de la clase media militar. Los sectores medios se sentían amenazados y atemorizados más allá de toda tole-

²³ Entretanto, después de un fracasado primer matrimonio que terminó en divorcio, Beatriz se casó nuevamente, esta vez con un alto funcionario cubano que servía como Primer Secretario de la Embajada de Cuba en Santiago durante el gobierno de la *Unidad Popular*. El 11 de septiembre de 1973, el día del golpe de Estado, ella fue una de las últimas personas conducidas fuera del Palacio de Gobierno, antes que los militares lo atacaran. Después de la caída del gobierno, se le otorgó un pasaporte para viajar a Cuba, donde vivió hasta el 12 de octubre de 1977, fecha en que se suicidó.

rancia; temerosos, inseguros, tal vez pusilánimes y apocados, clamaron ante sus primos, sobrinos, hermanos y amigos de uniforme para su defensa, y ellos les respondieron. Los factores que llevaron a la crisis de 1973 son principalmente los que dicen relación con el distanciamiento masivo de los sectores dominantes de clase media, y entre ellos es muy probable que el carácter del Presidente haya jugado un rol principal, si no decisivo.

Cuando tuvo la oportunidad de elegir —según su punto de vista— entre el honor y la vida, el Presidente Allende comprendió que no podía eludir el desafío. El problema había dejado de ser político y no tenía solución política; estaba trágicamente arrinconado. Cuando vino el desenlace, era un Wotan exhausto y tullido, lanzado a la historia, encadenado por los sentimientos, maniatado por los misterios de una retórica gastada —fogosa un día—, condenado a la intransigencia y a las esperanzas de redención por medio de la catástrofe.

MIRANDO HACIA EL PRÓXIMO FUTURO POLÍTICO DE CHILE*

Arturo Fontaine A.

El autor examina las posibles alternativas o caminos que puede adoptar el régimen militar en el período comprendido entre fines de julio de 1983 a fines de diciembre de 1984, tanto desde el punto de vista político como del económico-social. Emergen así nueve alternativas, entre ellas, apertura política amplia con reactivación económica débil, endurecimiento político con populismo económico-social y apertura política amplia con reactivación vigorosa. Algunas de las alternativas analizadas conducen, según este estudio, a la disolución del régimen. El autor estima que una de ellas —apertura política amplia con reactivación vigorosa— es recomendable y posible, ya que tiene la peculiaridad de conciliar la tradición democrática del país con el régimen militar a la vez que con el papel actual y futuro de las Fuerzas Armadas y de Orden.

ARTURO FONTAINE A. Abogado y periodista. Se ha desempeñado como Subsecretario de Hacienda y Director de “El Mercurio”. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

* Conferencia dictada en una reunión que patrocinó ICARE el 20 de julio de 1983.

Agradezco las valiosas observaciones de los presentes en esa ocasión así como la ayuda que me prestó el grupo de investigadores del Centro de Estudios Públicos en la formulación del texto del estudio que aquí se publica.

Si siempre es aventurado escrutar el futuro con el propósito de adivinar sus contornos, la empresa es mucho más temeraria en las movедizas circunstancias actuales, movедizas y tornadizas no sólo para Chile, sino para todo el planeta.

Vamos a examinar las posibles alternativas o caminos que puede adoptar el régimen militar en el período comprendido entre fines de julio de 1983 a fines de diciembre de 1984. Todas las hipótesis parten del supuesto de que el régimen militar subsiste, aunque con distinta suerte, y de que se empeña en avanzar hacia la generación de la plena y madura institucionalidad que se propuso fundar el 11 de septiembre de 1973. Creemos firmemente, por lo demás, que la opción de que este régimen genere desde sí mismo una sociedad política libre y estable, no tan sólo sería lo más prudente y lo mejor para Chile sino que además me parece lo más probable, a menos que ocurran graves hechos externos constitutivos de fuerza mayor o que se cometan errores internos sucesivos y de tamaño creciente.

No vamos a referirnos a las alternativas que surgieran de una quiebra del régimen constitucional vigente, sino tan sólo de las que resulten de las decisiones del Gobierno, fundado en la Constitución de 1980.

Empezamos con una reseña esquemática de los antecedentes del régimen. Luego caracterizamos rápidamente a éste. Mencionamos en seguida la crisis actual. Hacemos un inventario de los elementos y factores que pueden contar en el desarrollo ulterior de los hechos, para terminar detallando las distintas alternativas que, a nuestro juicio, podrían presentarse dentro del supuesto inicial.

I Antecedentes

Pasado el período de las ordenadas y sobrias presidencias autoritarias del siglo XIX, cuyo término podemos situar en la guerra civil de 1891, Chile entra a un régimen de partidos políticos.

En dicho sistema predominan corrientes inspiradas en principios muy generales, en tradiciones y en sentimientos, los que permiten a sus integrantes una actuación flexible y matizada. La eficacia para gobernar depende de dos factores principales, a saber: la posesión de una clientela, que se proyecta a una masa electoral relativamente subordinada, y la capacidad para negociar con otras colectividades y con el Gobierno los intereses ligados al mantenimiento del poder. La conservación de la clientela es un fruto de la capacidad negociadora, y esta última es la condición del desen-

volvimiento relativamente equilibrado y pacífico de la sociedad, aunque ello ocurra a costa de ocultar o postergar conflictos internos. La expresión clientela se toma aquí en su sentido clásico, y no comporta en consecuencia ningún alcance peyorativo.

El régimen del clientelismo y negociación toca a su fin con el gran triunfo electoral de un partido ideológico: la democracia cristiana.

Ayudado por su propio prestigio, por su partido y por las fuerzas de la derecha e independientes, el candidato presidencial democratacristiano de 1964, Eduardo Frei, llega al cargo supremo con un respaldo del 55,67% de los sufragios emitidos. En marzo de 1965, la democracia cristiana por sí sola gana 82 diputados sobre 150 asientos y conquista 13 de las 45 plazas de senadores, a lo que se le suma alguna pequeña fuerza satélite.

La democracia cristiana como alternativa de los partidos marxistas obreros presenta una concepción global y una disciplina rígida, factores capaces de desplegarse en todas las esferas de la actividad del país (religiosa, académica, profesional, técnica, laboral, asistencial, etc.) y de instrumentalizar con eficacia su acción en tales esferas. En teoría, por lo menos, el Gobierno y sus realizaciones aparecen como la obra del Partido y se supone que las autoridades del Estado son delegatarias de la colectividad en el poder y ejecutoras de unos postulados programáticos intransables.

El éxito electoral aplastante de la democracia cristiana en 1964 y 1965, permite la confusión entre la mayoría propia de una coyuntura muy singular y la mayoría nacional. Ello provoca desinterés por las alianzas políticas y las negociaciones, como instrumentos para la consolidación del triunfo. La rigidez democratacristiana coincide con un grave debilitamiento del otro centro político, el Partido Radical. Ambos factores expulsan a las fuerzas políticas hacia los extremos y provocan una polarización cada vez más tensa durante la administración Frei. La propia democracia cristiana sufre la tensión y debe afrontar dos divisiones internas (el MAPU y la Izquierda Cristiana).

La administración Frei presenta dos aspectos. Uno de ellos es la seria y técnica línea seguida desde el Banco Central para el manejo monetario y cambiario. A esta misma fase habría que añadir la chilenización del cobre, en cuanto permite el control chileno de un factor determinante para nuestro comercio exterior. La otra fase es la de las reformas socioestructurales, inspiradas en la Alianza para el Progreso o, a lo menos, afines con ésta. Dichas reformas mueven la sociedad tradicional sin modernizarla. El aumento del área estatal en el campo económico, el serio debilitamiento experimentado por el principio constitucional del derecho de propiedad, la reforma agraria de corte colectivista y carente de tecnología, las reformas

educacionales altamente politizadas y el empleo de métodos modernos de publicidad para vender programas de cambios y de nuevas expectativas, fomentan inquietudes y desequilibrios favorables al avance de la izquierda.

Dichos factores, unidos a la polarización que impide la alianza del centro y la derecha, dan por resultado la estrecha victoria del candidato de la izquierda marxista Salvador Allende en 1970. La politización llega a su colmo en el gobierno de éste. El marxismo y el antimarxismo se movilizan. Las tensiones hacen temblar el orden jurídico e institucional así como estremecen las calles. Estamos lejos de la negociación y del clientelismo. Es la era de la intransigencia, del militante y de la acción directa por parte de la combinación marxista gobernante, empeñada en llevar a cabo, cueste lo que cueste, un programa colectivizador que el país no acepta. La respuesta opositora no es menos dura, militante y directa. Los paros gremiales forman la contrapartida de la movilización extremista. Las inquietudes y desenfrenos comprometen el orden público, destruyen la economía y amenazan severamente la seguridad interior y exterior del Estado.

Bajo la apreciación de que un cuadro político más y más polarizado y desbordado tiende a un empate destructor, en que los tironeos de un lado y otro no sólo paralizan el país, sino que van a desintegrarlo política, social y económicamente, las Fuerzas Armadas y Carabineros toman el Gobierno el 11 de septiembre de 1973, después de dos años y 11 meses del tormentoso y extenuante experimento socialista.

En resumen, el reemplazo de la negociación política por el enfrentamiento militante y luego la ruptura de los cauces normales de la convivencia pública imponen una solución de fuerza, una solución estabilizadora suministrada por el poder armado orgánico y jerárquico de los militares.

II Régimen Militar

Sin pretender una descripción de la obra del régimen militar, diremos que las grandes líneas de aquélla pueden resumirse así:

1. Restablecimiento y mantenimiento del orden público; pacificación de la ciudadanía después de un período de alta politización; implantación de hábitos de disciplina laboral; hermooseamiento de ciudades, localidades, calles y caminos; rehabilitación y revalorización de monumentos históricos y de las tradiciones nacionales.

2. Formulación y avanzada realización de un modelo de economía social de mercado, que abrió y flexibilizó el comercio exterior y concedió amplia libertad para las decisiones económicas. Más allá de la depresión

interna y mundial, mirando con perspectiva la política del régimen, tendrá que verse en ella un esfuerzo por modernizar las negociaciones laborales, la previsión social, la organización de las empresas, las modalidades y métodos de producción y distribución, la agricultura, la administración pública, la educación y otras materias. Mientras las circunstancias externas y la conducción interna lo permitieron, el producto creció en términos auspiciosos. Pese a la caída ulterior, están echadas las bases de una capacidad exportadora que puede doblar en algunos años el retorno del cobre (producción frutícola, forestal, etc.).

La transformación de hábitos, de conceptos y modalidades de producción que ha comportado esta verdadera revolución económica marca un avance significativo y, en lo fundamental, duradero. Esta política no ha sido obstáculo para que el Estado conserve y aún refuerce sus armas fiscalizadoras, y mantenga en su dominio las principales empresas del país.

3. Elaboración y ratificación plebiscitaria en 1980 de una Constitución Política que sistematiza los principios del régimen y que prevé las grandes líneas del desenvolvimiento político de éste. Esta Carta implica una autolimitación del régimen. En efecto, el artículo 6º de la Constitución establece que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”. “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”. Según el artículo 25, “el Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido”. El mismo término durará el período presidencial que comenzó a regir a contar de la vigencia de la Carta, esto es, a contar del 11 de marzo de 1981. En este período, desempeñará el cargo de Presidente el General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte. Transcurrido este plazo, esto es, en marzo de 1989, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros propondrán al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República por el siguiente período de ocho años. El Presidente Pinochet podrá ser reelegido por esa sola vez. En dicho período, el Presidente convocará a elecciones generales de senadores y diputados, nueve meses después de asumir el cargo.

Durante estos casi 10 años la población sufre severas limitaciones económicas (1975-82-83 y ...), así como disfruta de momentos de abundancia (1978-79-80-81). En el período se registran apreciables suspensiones de libertades públicas, proceso que fluctúa según la apreciación del estado de seguridad formulada por las autoridades. En el campo exterior, el país vive

situaciones difíciles con sus vecinos y no tiene éxito en sus relaciones con la comunidad internacional, lo que lo condena a un costoso y, a veces, peligroso aislamiento. La principal característica política del régimen es el ejercicio de una fuerte y concentrada autoridad del Jefe del Estado, en conformidad al decreto ley N° 527 de 1974; al decreto ley N° 1.878 de 1974, y a la Carta Constitucional de 1980.

III La Crisis

En mayo de 1983 tiene lugar la primera protesta pública contra el régimen, promovida por la Confederación de Trabajadores del Cobre y seguida con más o menos vacilaciones por amplios sectores. En junio la protesta sube de tono y da lugar a diversos hechos de violencia y actos delictuosos. Antes de la protesta de julio es detenido e incomunicado el ex Ministro de Relaciones Exteriores y ex alto funcionario de Naciones Unidas, el líder de la democracia cristiana Gabriel Valdés Subercaseaux, junto con los políticos señores Lavandero y De Gregorio, circunstancia que no sólo activa a la oposición interna, sino que logra que las cancillerías de las democracias occidentales hagan virtualmente suya la protesta. El 12 de julio la autoridad militar local dispone toque de queda en Santiago y Concepción entre las 20 y 24 horas, o sea en el horario de la tercera protesta. La falta de tránsito en las ciudades nombradas da gran resonancia al ruido de las cacerolas protestatarias*.

Desafiado interna y externamente, el régimen trata de aliviar presiones sectoriales y emite por eso señales que parecerían contradictorias. El Presidente tiene plena conciencia de que una mera actitud complaciente lo pondría en manos de sus adversarios, como lo indica la experiencia histórica. De esta situación, en que compiten el riesgo de la extrema severidad con el casi peor de la extrema blandura, surge el interés dramático de las alternativas del régimen en el futuro cercano.

En 1974 y 1975 la población soportó a pie firme la rectificación de los grandes desequilibrios generados por la política económica de la Unidad Popular, rectificación que afectó al empleo y a los precios. El primero, el segundo y el tercer aniversario del régimen fueron conmemorados con entusiastas y multitudinarias manifestaciones. Las encuestas de popularidad han mostrado el apoyo de la ciudadanía al régimen. La consulta de 1978, pese a los descuentos de los resultados que quisieran hacerle los críticos,

* Recordar que este trabajo fue presentado el 20 de julio de 1983.

demostró también la fuerza popular del régimen. Igual ocurrió con el plebiscito que aprobó la Constitución y la designación del Excmo. señor Augusto Pinochet como Presidente de la República.

¿Qué ocurre ahora? ¿Hay crisis? ¿En qué consiste ésta? ¿Cuál es su origen?

Uno se pregunta: si no existiera un desempleo cercano al 20% (los programas gubernativos de subsidio a los desocupados: el PEM y el POJH¹ no atenúan los efectos psicológicos y políticos del desempleo) y si no existiera una tasa de interés real excesiva, ni hubiera un enorme e inabordable pasivo para muchos empresarios ¿tendría la protesta el mismo vigor? ¿se daría siquiera con algún relieve?

Nuestra respuesta es negativa. Con otra situación económica el nivel de la protesta bajaría hasta hacerse casi insignificante, siempre que las autoridades procedieran con prudencia.

De acuerdo con esto el origen del descontento es económico. No niego que haya subido al nivel político y que estemos en presencia de una crítica situación a la cual aludiremos más adelante. Pero el germen de la enfermedad es económico.

Por razones periodísticas me ha correspondido señalar los momentos en que una mala decisión económica tiene perniciosos efectos políticos.

Siendo director del diario *El Mercurio*, escribí el día 21 de diciembre de 1981 un editorial que se titula “Lo esencial”. Permítanme citar algunas líneas de ese artículo, pues éste apunta precisamente a prevenir a la opinión pública y al Gobierno contra el riesgo político de ciertas decisiones económicas.

“El país efectúa con éxito un experimento de economía libre y abierta”, decía aquel editorial. “Se trata de un modelo apoyado en el derecho de propiedad, en la libre iniciativa económica y en la igualdad de oportunidades y de normas. Esto último, excluye la mera intervención discrecional del Estado, si bien en ningún caso el modelo resulta incompatible con la mirada avizora y la acción inteligente de las autoridades para permitir el funcionamiento efectivo del mercado. He aquí lo esencial del modelo”.

“Una decisión del Ministerio de Hacienda fijó el valor del dólar en 39 pesos en el convencimiento de que ésta era la fórmula para estabilizar la economía y lograr un crecimiento sobre bases sólidas. Tanto la inflación interna, que recién ahora se detiene, como las circunstancias internacionales hacen sin duda costoso el ajuste necesario para mantener en pie aquella decisión, si bien se ha conseguido éxito en la batalla inflacionaria”.

¹ PEM: “Programa de Empleo Mínimo”; POJH: “Programa Ocupacional para Jefes de Hogar”.

“Afortunadamente el modelo de economía de mercado no se confunde ni puede confundirse con medidas tácticas susceptibles de ser reexaminadas en el transcurso del tiempo o por la ocurrencia de situaciones imprevisibles al momento en que se adoptaron las respectivas medidas”.

“La economía no admite dogmas, al igual que cualquiera otra ciencia humana”...

“Hemos insinuado repetidamente la conveniencia de que no se confunda el modelo tal cual se esboza en la ‘Declaración de Principios’ y en el texto del ‘Objetivo Nacional y Políticas Generales del Gobierno de Chile’, con los arbitrios tácticos, cuya validez pende de circunstancias cambiantes y cuyos reacondicionamientos no alteran la sustancia del modelo estratégico, tantas veces definido. Más aún, ninguna ventaja tiene el que la más alta autoridad de la República tome posiciones en favor de arbitrios técnicos, propios de la política económica, es decir de la táctica circunstancial. Debe añadirse que para el propio Ministro de Hacienda o para el resto del Gabinete las resoluciones de política económica debieran ser susceptibles de revisión sin que ello debilitara en lo más mínimo la importancia de la obra realizada, la continuidad del modelo y la validez de la misma política”.

La persistencia en el cambio fijo no tan sólo desanimó las exportaciones y exacerbó el endeudamiento de los particulares, sino que puso en evidencia una cierta impermeabilidad política en algunos colaboradores del Presidente.

Tal obstinación coincidió con el cese de las iniciativas renovadoras y modernizadoras, una de cuyas últimas muestras es la reforma previsional. La suspensión de pagos de un prestigioso conglomerado industrial, ocurrida en 1981, es el primer síntoma de que la etapa de los triunfos abundantes y generosos ha terminado. Se desencadena, entonces, un proceso de desconfianza en la gran empresa privada, se duda de la fórmula del mercado como instrumento de la asignación de recursos productivos y se abre el período de las regulaciones e intervenciones oficiales sistemáticas sobre el sistema financiero. Triunfa la hipótesis de que las fallas de las empresas obedecen a errores y abusos de ciertos conglomerados económicos y no a errores u omisiones macroeconómicos.

Era preciso reaccionar a tiempo e impedir que ciertos errores de cálculo producidos en la torre de comando influyeran tanto en el rumbo que provocaran dificultades graves en la navegación.

Voy a permitirme volver a otro texto de *El Mercurio*. Se trata, esta vez, de la “Semana Política”, del 28 de marzo de 1982, artículo escrito bajo la evidencia de la crisis, y luego de que el Ministro de Hacienda, Sergio de Castro, anunciara en una transmisión por cadena nacional de radio y televi-

sión el alza de ciertos impuestos, mientras los subidos intereses apremiaban a los deudores y se sentía en el aire la recesión:

“El país se ha gobernado por un equipo humano selecto pero reducido, que no suele dar cuenta de sus actos y que nunca anticipa sus decisiones. La modalidad de trabajo pareció eficaz mientras hubo confianza plena en la conducción política”...

Lo que hemos transcrito y algunas otras frases que copiaremos después significan, a mi juicio, que en marzo de 1982 —y también en diciembre de 1981— aparecía ya la crisis del sistema de decisiones del Gobierno.

En efecto, ya estaba presente la formación cerrada de aquél: primero, aislamiento de la cúpula; segundo, falta de comunicación orgánica entre la ciudadanía y el gobierno; tercero, falta de participación orgánica de la ciudadanía en la vida pública.

Tales características se aceptaron por muchos como precio de la modernización y del desarrollo, pero provocaron falta de confianza en el sistema ante la evidencia de que éste carecía de señales rojas para divisar los peligros a distancia.

La aludida Semana Política del 28 de marzo de 1982 es ilustrativa a este respecto:

“Sin duda atravesamos por malos días. El reducido y selecto equipo de gobierno se está viendo aislado...”.

“El aislamiento del equipo de Gobierno no sólo se da en relación a los opositores. La ausencia sistemática de comunicación fluida con la ciudadanía, el desprecio por la capacidad reflexiva ajena y, por tanto, la repetición de consignas y razonamientos bastante primitivos, la actual desconfianza hacia la prensa, el calificativo de ‘gasfiteres’ para quienes opinan de cuestiones económicas generales sin formar parte del círculo de iniciados y, sobre todo, el régimen de acción por sorpresa en materias que afectan a intereses personales y familiares importantes de los ciudadanos, están dejando al equipo de Gobierno sin defensores entusiastas entre los que fueron y siguen siendo partidarios del pronunciamiento del 11 de septiembre”.

“Lo que es más grave aún es escuchar que el sigilo y la renuencia a las explicaciones no derivan de un mero dogmatismo despreciativo sino de una posible falta de capacidad política. A juicio de muchos —y es obligación decirlo—, las cosas se están haciendo mal, se están manejando con rudeza de inexpertos, lo que provoca desánimo en los partidarios del Gobierno y ponen a éste en peligro de quedar sin mas defensores que sus aguerridos soldados...”.

Ahora bien, lo que a principios de 1982 pudo parecer una interpretación osada, hoy es una impresión general. Ha entrado en crisis política el régimen a causa de la desconfianza en su sistema de decisiones.

Y ¿tiene salidas esta crisis? Ciertamente las tiene.

El sistema autoritario surge ligado en concreto a los conceptos de economía de mercado, de propiedad privada y de libertad de empresa. Pese a las contradicciones en que aquél haya incurrido, tales conceptos no tienen en la hora presente mejor defensor que el régimen militar. No hay en la oposición —que sepamos— ninguna alternativa fuerte que afirme sin ambigüedades esos valores, que nos parecen cimientos irremplazables de una sociedad libre.

Más aún, la posición adversa al marxismo y en especial al comunismo, que exhibe el Gobierno, está lejos de ser un mero recurso publicitario. Corresponde a una firme posición presidencial que, comunicada a las Fuerzas Armadas y de Orden, implica un resguardo moral y político frente a los peligros colectivistas y totalitarios que siempre acechan a los países en desarrollo aunque se vistan de formas democráticas.

El motivo de muchos para apoyar irrestrictamente al régimen durante tantos años radicó en lo dicho —economía de mercado, propiedad privada, anticomunismo— y además en la esperanza fundada de que el dinamismo del desarrollo bajo tales principios colocara la futura discusión política en un nivel muy superior al de 1973 y se llegara a una sociedad libre y estable.

Un fracaso completo del régimen militar conducido por el Presidente Pinochet trae consigo el hundimiento de los principios de propiedad privada y de mercado por largos años. En vano habrá sectores de orden que pretendan sacudirse de los efectos que traería para ellos un verdadero terremoto político. Anticomunistas democráticos, disidentes, independientes, o anticomunistas colaboradores y gobiernistas; grupos “duros” o “blandos”; elementos afectos o no al modelo económico, y partidarios o no de la Constitución de 1980, todos por igual soportarían las consecuencias de la catástrofe. Es hasta posible que, según la forma que adopte el quiebre, la onda del terremoto llegue hasta más allá de los gobiernistas y destruya también el centro político, dejando en pie sólo el extremo.

A ello hay que añadir que la anticipación forzada de los plazos constitucionales, ratificados en un plebiscito y que comportan un cierto compromiso de las Fuerzas Armadas con el país, podría suscitar en los institutos armados el sentimiento de que los políticos interrumpieron prematuramente la obra militar y por tanto alentar futuras intervenciones armadas para rematar la obra inconclusa. La alternación civil y militar que aqueja a otras naciones latinoamericanas puede retardar más la maduración democrática que el claro deslinde de las respectivas responsabilidades en

un marco constitucional, solemnemente aprobado, plebiscitado y jurado, como ocurre en Chile.

Por último, la intervención sorpresiva y masiva en instituciones financieras y empresas, decretada en enero de 1983, constituyó un precipitador de la crisis. Cualesquiera que hayan sido las actuaciones de los protagonistas, es el hecho que el Gobierno, con el apoyo directo e indirecto del “establishment” informativo, político y empresarial —o al menos con un excesivo silencio de quienes habrían protestado por algo menos grave en otro tiempo—, procedió a colocar en el banquillo de los acusados a actuaciones y personas que la política económica exaltaba y que hasta hace poco se consideraban ejemplares.

La medida fue lamentable, por cuanto el Gobierno pareció ilegitimar una parte importante de su propia doctrina: el esquema de libertad económica y de propiedad privada. Por una curiosa inversión de papeles protagónicos, a través del endeudamiento y de las intervenciones, este régimen defensor de la libertad realiza, sin quererlo, una virtual tarea expropiatoria que no ha contribuido a estabilizarlo y que le resta apoyos morales y políticos.

IV El Inventario

Antes de discutir las alternativas del régimen y después de trazado el cuadro color negro y sepia de la crisis, conviene inventariar los elementos que debieran influir en el futuro próximo ya sea a favor o en contra de una salida pacífica y razonable.

1. No obstante la crisis, me parece que el régimen se encuentra todavía muy lejos de considerarse políticamente desahuciado. Si bien es débil la confianza en el mecanismo de toma de decisiones, subsiste aún el otro apoyo: el temor: temor a la fuerza en algunos, temor en otros a las consecuencias dolorosas de un quiebre del régimen. Temor a los militares y temor al retorno de los militares a sus cuarteles.

2. No se advierten grietas en la disciplina de las Fuerzas Armadas y de Orden ni aflojamiento del apoyo castrense al Gobierno. Es posible que exista razonable inquietud en más de algún círculo, pero nada autoriza para suponer que esta columna vertebral haya cedido en lo más mínimo, columna vertebral que se ha ido convirtiendo en una especie de ramificación nerviosa que se extiende frondosa y profundamente por todo el país. Diríamos que, mientras se mantenga la Constitución de 1980 que institucionaliza al régimen, habrá apoyo militar sólido a éste.

3. Las altas jerarquías de la Iglesia Católica, respaldadas específicamente por el Papa —según se desprende de las declaraciones del Sumo Pontífice, pronunciadas el 13 de julio de 1983, en la plaza de San Pedro—, constituyen una fuerza más gravitante ahora —sin el Cardenal y sus vehemencias— que durante los últimos años. En cuanto a moderación en el ejercicio de la autoridad política y en la búsqueda de conversaciones aproximadoras, los Obispos y especialmente el Arzobispo de Santiago, Monseñor Juan Francisco Fresno, parecen llamados a jugar un papel mediador de importancia.

4. En período de receso político resulta difícil apreciar el arrastre y la posición real de las distintas fuerzas partidarias. Me parece que, prescindiendo de los grupos civiles que han compartido el poder con los militares y que siguen compartiéndolo, existe un grupo numeroso ciudadano nada dispuesto a adherir indefinidamente a un sistema autoritario, pero mucho más resistente aún a la idea de cualquier cambio trastornador. En el otro extremo, el escalamiento de las protestas ha hecho renacer en ciertos grupos democráticos la idea de ilegitimar la Constitución y empujar lisa y llanamente la caída del régimen. Estimo que se trata de un grave error político. Una retirada lisa y llana de los militares a sus cuarteles, sin que pueda improvisarse una organización vigorosa de reemplazo que conduzca a un sistema libre y estable, dejaría al país frente al caos o expuesto a asonadas extremistas. Además —como lo hemos dicho antes— un término abrupto y forzado del régimen de transición, que apoyan los militares y que emana de la Constitución, frustraría a los uniformados y volvería a enclaustrarlos políticamente. Lo último podría ser caldo de cultivo para futuros pronunciamientos, ocasionando una rotativa fatal de gobiernos militares caprichosos y frágiles, seguidos por gobiernos civiles ineficientes y débiles.

5. Las fuerzas laborales son evidentemente una pieza clave en el tablero. La situación económica —la baja de salarios y el desempleo— no ha favorecido la comprensión del Plan Laboral en cuanto a las ventajas de la libertad de negociación y de asociación laborales, como formas de estímulo a la eficiencia y al empleo, es decir, como defensa a largo plazo de los intereses generales de los trabajadores. En efecto, el plan laboral del Gobierno del Presidente Pinochet se inspira en el propósito de que las ventajas salariales resulten del incremento de la productividad y sean por tanto el estímulo justo, e igualitariamente convenido entre las partes, del rendimiento del trabajador. Por otra parte, los niveles de salarios se regulan libremente de tal modo que no sean obstáculo para la contratación de

nuevos trabajadores. En otras palabras, los trabajadores no exigirán más ni obtendrán menos que lo que la empresa pueda darles por su trabajo. Si exigen más, la empresa tomará a otros trabajadores. Si obtienen menos, otra empresa contratará sus servicios. Reaparece en estos momentos la vieja dirigencia, cuyas soluciones, en general, tienden a vulnerar la flexibilidad de los precios y con ello las expectativas de desarrollo dentro de una economía libre. Las alternativas populistas pueden encontrar aliados en esa dirigencia.

6. Los empresarios forman la otra pieza clave. La recesión los tiene malheridos y propensos a perder la calma. Su poder reside en su eficacia para paralizar el país, si actúan unidos, como ocurrió en 1972 y 1973, y también su poder arranca de la eficacia para movilizar la economía del país bajo ciertas condiciones. Su debilidad consiste en que pueden ser expropiados, ya sea transitoria o involuntariamente, ya sea por desquite político ocasional, ya sea en cumplimiento de un programa revolucionario destinado a despojar a los tenedores privados del capital. A lo largo de la historia de los países en desarrollo, la vulnerabilidad frente a las expropiaciones ha sido mayor que el poder de paralizar un país a través de paros empresariales o de un “lock out” generalizado. La verdadera fuerza de los empresarios está pues en su unidad y en su prestigio como dinamizadores de la economía.

7. El cuadro internacional es, junto con el económico, el factor más desfavorable. El bloque soviético rompió con el régimen desde el primer momento. La internacional socialdemócrata se puso también en contra. La internacional demócratacristiana siguió el mismo camino, con algunos matices. La gran prensa mundial ha sido hostil al Gobierno desde los primeros días del régimen. Los gobiernos conservadores, sin ser adictos al Gobierno chileno, se mostraron más comprensivos frente a la enemistad general. Luego de las protestas; del operativo en las poblaciones marginales a raíz de la primera de aquellas; de la detención (judicial) de dirigentes sindicales promotores de la protesta, y de la detención e incomunicación del señor Gabriel Valdés, la situación internacional aparece muy deteriorada. Aparte de los intentos de intervenir directamente en asuntos de soberanía interna (censuras públicas y reiteradas de voceros del Departamento de Estado; protesta del Embajador español; gestiones y declaraciones de los Embajadores europeos en Santiago; amenaza de revisar las relaciones germano-chilenas formulada en Bonn, etc.), influye en la situación chilena la campaña electoral del Presidente Reagan incompatible con un apoyo a regímenes decididamente autoritarios. Hay que considerar también aquí la influencia

de la comunidad financiera internacional, dado el monto de la deuda externa chilena. Los acreedores extranjeros serán un freno para políticas económicas irresponsables y hasta una incitación al aperturismo político. Si, en cambio, el volumen intolerable del endeudamiento de éste y otros países conduce a una moratoria, puede abrirse la puerta a políticas inmoderadas y extremistas en cualquier sentido.

8. Un elemento que hay también que considerar es el de los centros académicos y culturales, así como el de los medios de comunicación social. La política del Gobierno ha buscado neutralizar este sector. La intervención de las universidades no ha sido afortunada en términos generales. La censura de libros tampoco ha tenido suerte y fue suprimida al fin, eliminándose de este modo un frente de conflictos innecesarios y perjudiciales. El margen para la disidencia pública es estrecha, pero la disidencia existe, y no sólo ésta, sino la crítica positiva y leal. La inquietud estudiantil, el desencanto de los docentes e investigadores y la multiplicación de centros e institutos académicos privados y no universitarios para la investigación económica, social y política, hacen pensar que el sector cultura e información va a actuar de un modo u otro en la transición.

V Alternativas

Examinamos, en seguida, algunas alternativas posibles para el régimen militar en el próximo futuro y el diverso resultado que de ellas debiera esperarse.

Consideramos tres alternativas políticas, a saber: A) el endurecimiento político; B) la apertura política aparente; C) la apertura política amplia.

Cada una de esas tres alternativas admite, a su vez, otras tres alternativas económico sociales, a saber: 1) con reactivación económica débil; 2) con populismo económico y social; 3) con reactivación económica vigorosa².

En concreto pueden darse opciones que representen parcial o transitoriamente una combinación de las nueve alternativas aquí consideradas, pero dicha ambigüedad no alteraría en su esencia las posiciones descritas más adelante ni modificaría sustancialmente los resultados.

² Ver cuadro.

CUADRO

Situaciones políticas Situaciones económicas	A Endurecimiento	B Apertura aparente	C Apertura amplia
1 Reactivación débil	A-1)	B-1)	C-1)
2 Populismo económico y social	A-2)	B-2)	C-2)
3 Reactivación vigorosa	A-3)	B-3)	C-3)

Alternativa A-1)

Endurecimiento político con reactivación económica débil

Características políticas: Se supone un gabinete de “duros” (aunque no sean los que periodísticamente se han llamado tales) o de militares con instrucciones de proceder enérgicamente. Se refuerza el control informativo y cultural. Se cierra la puerta a los exiliados y hasta se inician nuevas expulsiones. Los atributos del artículo 24 transitorio de la Constitución se emplean ostensible y repetidamente. Hay reforzamiento de las medidas de seguridad y represión. El estudio de las leyes constitucionales va a fuego lento, sin debate público y con expertos muy próximos al Gobierno. El proceso legislativo y administrativo se realiza a puertas cerradas. Da la impresión de que los servidores públicos no son tales, sino que obedecen a unas metas históricas a muy largo plazo, desconectadas, a juicio del hombre corriente, de las necesidades cotidianas de éste.

Características económicas: El producto geográfico bruto crece lentamente. Persiste el desempleo. Los paliativos (PEM y POJH) siguen tan insuficientes e impopulares como ahora. Los pasivos de las empresas siguen gravitando sobre el sistema financiero. Grandes sectores permanecen inactivos o se movilizan a muy escasa velocidad. Los salarios bajan. El trabajador y el empresario tienen la impresión de que los hombres de Gobierno aplican sus planes sin atender al costo económico y social de los mismos.

Efectos: El aislamiento internacional de Chile y la presión de la opinión pública mundial y de los gobiernos extranjeros llegan a límites virtualmente insostenibles. Los obispos se ven forzados a intervenir en defensa de los derechos humanos. Los empresarios frustrados y vencidos se distancian del Gobierno por causa de la situación económica. El frente laboral se endurece y unifica por el mismo motivo. Los elementos políticos partidistas, trabajando en la clandestinidad, encuentran base para ilegitimar no sólo la presente conducta del Gobierno, sino la existencia de éste, la Constitución y el proceso de transición. La intelectualidad y los estudiantes protagonizan peligrosas rebeldías. El desempleo y la pobreza agudizan el conflicto social, incentivan tendencias extremistas y movilizan al grueso de la población contra el Gobierno. Las medidas de orden público desembocan en hechos dolorosos.

El aislamiento del Gobierno y del gobernante y el deterioro de la obediencia ciudadana hacen cada vez más difícil la continuación del régimen. El Gobierno entra así en una larga agonía, dolorosa y costosa, o suscita una reacción que lleva a otra de las alternativas que aquí se consideran.

Alternativa A-2)

Endurecimiento político con populismo económico social

Características políticas: Similares a la situación A-1), con la diferencia de que el régimen se mueve hacia la izquierda y se empeña en buscar y perseguir culpables entre políticos de centro y derecha o empresarios. Hay intentos, además, de movilizar orgánicamente a las masas en apoyo al Gobierno. La dureza política adquiere un tono publicitario, demagógico y sancionador con miras al gran público.

Características económicas: La economía se cierra al exterior, pues el Gobierno eleva las barreras aduaneras o establece trabas similares al comercio de importación. Se difunden los subsidios y las regulaciones de precios, salarios y contrataciones de cualquier género. Se derogan paulatinamente las medidas liberadoras adoptadas hasta ahora por el régimen. Vuelven las discriminaciones para el crédito, los obstáculos para asociarse, las trabas al comercio interior y los controles de exportaciones e importaciones. Vuelve, en la práctica, la antigua legislación laboral y previsional. El Gobierno trata de contrapesar su dureza política con una blandura económica al gusto tradicional de las mayorías. Las normas generales de la conducta económica se reemplazan por regulaciones y subsidios discriminados según los grupos de presión.

Efectos: El régimen contradice algunos de sus principios esenciales, con todas las consecuencias negativas que ello trae consigo. No hay mejor respuesta internacional. Nuestras relaciones económicas exteriores se hacen aún más difíciles. Los empresarios se acercan aislada y esporádicamente al Gobierno, según la forma discrecional en que sean atendidos sus intereses individuales. La Iglesia sigue en la actitud de la alternativa anterior. Los sectores laborales favorecidos se acercan momentáneamente, pero la gran masa se distancia. La rebeldía estudiantil, académica y cultural persiste. La demagogia oficial empuja la politización y provoca el regreso a los viejos tiempos que el régimen se propuso superar. La fórmula no reactiva, sino que calma transitoriamente los síntomas más dolorosos de la crisis. A los efectos de ésta se añade la inquietud política. El empeño gubernamental por arreglos económicos y sociales al margen de una normativa general e imparcial resulta contraproducente y agrava la situación. La violencia demagógica y populista tampoco ayuda.

Todo conduce en último término a la alternativa A-1).

Alternativa A-3)

Endurecimiento político con reactivación económica vigorosa

Características políticas: Las mismas de la alternativa A-1). La progresiva reactivación alivia el control sobre la ciudadanía, pero cualquier proceso reactivador no tarda menos de un año en producir efectos sobre la población. Hasta entonces el endurecimiento no variaría de lo que hemos visto.

Características económicas: Aumenta el producto, la situación de las empresas mejora, la actividad productiva se reanima, se expande el empleo, suben los salarios. Todo esto ocurre, ya sea por influencia de la economía mundial, ya sea por iniciativas macroeconómicas del Gobierno chileno, ya sea por la confluencia de ambas. En la reactivación imperan reglas generales e impersonales.

Efectos: La situación internacional negativa para Chile no varía, salvo tal vez en la esfera económica y financiera, pues la banca exterior vería posibilidades de estabilidad y solvencia del país. Los empresarios toman una actitud más inclinada hacia el régimen. Los trabajadores ven mejores expectativas pero no deponen su resistencia sindical porque tiende a disminuir el desempleo. La Iglesia no transige en materia de derechos humanos y de diálogo político, lo que ocasiona conflictos. Los sectores partidistas siguen ilegitimando al régimen. Tal vez los elementos estudiantiles, de la información, de la ciencia y de la cultura se sientan estimulados a mayores rebeldías en tanto que se atenúa la recesión. El cuadro de resistencia política, social y cultural al Gobierno no amaina. Ello acarrea choques y acciones represivas, con evidente perjuicio interno y externo.

La reactivación prolonga la existencia del régimen y éste avanza penosamente en el cumplimiento de su itinerario.

Alternativa B-1)

Apertura política aparente con reactivación económica débil

Características políticas: Se supone un Gabinete de personas sin trayectoria y personalidad propias. Hay plena libertad de información. El artículo 24 de la Constitución se invoca en contadas ocasiones y justificadamente ante el público. Los exiliados retornan en gran número. Los juristas del Gobierno avanzan en la formulación de las leyes constitucionales. Los funcionarios ponen oído atento a los reclamos de la población pero sólo pueden atenderlos en el margen de pobreza en que el país se debate. En general los asuntos de seguridad interior se llevan a los tribunales ordinarios. El clima político y administrativo es de apertura y de transición.

Características económicas: Las mismas de la alternativa A-1).

Efectos: No hay mejor respuesta internacional. Los Obispos colaboran al diálogo. Los empresarios se distancian del Gobierno corporativamente. El

frente laboral se endurece y unifica. Los partidos silenciados aumentan su actividad, persisten en ilegitimar al Gobierno y a la Constitución, y se movilizan con más libertad en las nuevas condiciones. Los estudiantes y académicos aumentan su área de influencia con la mayor libertad relativa y se sienten estimulados a la protesta. El desempleo y la pobreza persisten como factores de agudización del conflicto social, de fomento de las fuerzas extremistas y de movilización de la gente común contra el Gobierno.

Esta alternativa envuelve una fatal debilidad. Mucho concede el Gobierno al adversario y nada gana frente a él. Todos los factores negativos subsisten. En lugar de conducir a la transición, lleva al Gobierno al desenlace de la alternativa A-1).

Alternativa B-2)

Apertura política aparente con populismo

Características políticas: Iguales a las de la alternativa B-1). Probablemente el régimen no buscará la movilización orgánica de las masas o no la conseguirá, dado el estilo de esta alternativa.

Características económicas: Iguales a las de la alternativa A-2).

Efectos: La situación internacional no mejora ni en lo político ni en lo económico. La reactivación tiene lugar en apariencias que se esfuman en no mucho tiempo. El Gobierno desnaturaliza su orientación original al restringir la libertad económica y el sistema de mercado. Empresarios y trabajadores se acercan aislada y esporádicamente en la medida en que sean favorecidos por resoluciones discriminatorias. La política arbitrista genera pugnas, trabas y frenos que comprometen el desarrollo. La agitación estudiantil y laboral así como la inquietud política y la disidencia se agravan con la mayor libertad a la vez que con la demagogia impulsada desde el Gobierno. Cuando el falso empuje reactivador flaquea, el régimen se queda sin banderas y sin amigos.

El desenlace previsible se asemeja al de la alternativa B-1).

Alternativa B-3)

Apertura política aparente con reactivación vigorosa

Características políticas: Iguales a la alternativa B-1).

Características económicas: Iguales a las de la alternativa A-3).

Efectos: La mala situación internacional no varía, salvo tal vez en las relaciones con la comunidad financiera y el reflejo limitado que ello tenga sobre las relaciones políticas. El Gobierno está más cerca de reponer su primitivo apoyo, sobre todo el de los empresarios y clase media alta. Los trabajadores ven mejores expectativas y por tanto, aunque ablanden su resistencia política, van a aumentar su resistencia sindical al disponer de más opciones de empleo. El influjo de la Iglesia puede esta vez ir a favor de un régimen abierto y que está solucionando las urgencias económicas vitales. Los sectores partidistas de oposición siguen ilegitimando al régimen. Los estudiantes, los intelectuales y la prensa se sienten estimulados a mayor ebullición, en vista de que hay más libertad y ha disminuido el peligro de la desocupación. La oposición política, social y cultural no amaina en el fondo, pero la acción de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas y de ciertos grupos pensantes hace posible que muchos líderes políticos y sindicales midan y pesen con cuidado los sacrificios que implica someterse a la transición constitucional —esperando así hasta 1989— contra los riesgos de un enfrentamiento que pudiera endurecer al Gobierno y hacer más difícil o más larga una salida democrática. Se abren esperanzas fundadas de que el país recorra con relativa normalidad el período de transición.

Aunque con equilibrio inestable entre los extremos de la agitación y de la represión, el régimen debiera cumplir sus plazos si persiste el apoyo de las Fuerzas Armadas y se da una colaboración tácita de la Iglesia. La amenaza exterior debiera en este caso robustecer antes que debilitar la unidad interna alrededor del Gobierno.

Alternativa C-1)

Apertura política amplia con reactivación débil

Características políticas: Pensamos en una vuelta a la ofensiva por parte del Gobierno y en una renovación del mecanismo de toma de decisiones capaz de ir haciendo renacer la confianza pública. Ello implica un gabinete formado por personalidades independientes, con trayectoria pública propia, concordantes en metas y coincidentes con los organismos de asesoría presidencial (Secretaría General de la Presidencia, ODEPLAN, etc.). Se establece amplia libertad de información. Hay retorno general de exiliados no sospechosos de delitos contra la seguridad interior. Hay derogación o no

renovación del decreto que pone en vigor las atribuciones presidenciales del artículo 24 transitorio de la Constitución³. No se abandonan las tareas de vigilancia y contrainteligencia, pero se suspenden las medidas represivas en tanto no sea estrictamente necesario reponerlas. La opinión pública recibe la señal clara de que este aflojamiento de controles no es debilidad, sino un paso en el progreso de la transición constitucional y que volvería la dureza si ella fuese medio de asegurar un camino ordenado hacia la democracia.

La apertura política amplia significa una nueva actitud de los funcionarios del régimen: ellos se encuentran al servicio del público de hoy —del que está en apuros—, antes que consagrados a metas o cifras a largo plazo.

Esta alternativa supone también una conducta que yo llamaría más suelta por parte de los expertos y voceros del Gobierno, es decir, menos dogmática, más atenta a la opinión ajena y, en fin, situada por sobre los ideologismos y triunfalismos que tanto han perjudicado al país por más de dos décadas.

La apertura amplia trae consigo un registro más extenso y variado de las opiniones y personalidades que participan en la elaboración de las

³ La vigésimo cuarta disposición transitoria de la Constitución Política establece que “Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 39 y siguientes sobre estados de excepción que contempla esta Constitución, si durante el período a que se refiere la disposición decimotercera (el que media entre el 11 de marzo de 1981 y el 11 de marzo de 1989) se produjeran actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior, el Presidente de la República, *así lo declarará* y tendrá, por seis meses renovables, las siguientes facultades:

- a) Arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Si se produjeran actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podrá extenderlo hasta por quince días más;
- b) Restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones;
- c) Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 89 de la Constitución, a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior, y
- d) Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses.

Las facultades contempladas en esta disposición las ejercerá el Presidente de la República, mediante decreto supremo firmado por el Ministro del Interior, bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”. Las medidas que se adopten en virtud de esta disposición no serán susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso”.

Del texto transcrito se desprende que esas atribuciones nacen de perturbaciones o alteraciones que han de ser objeto de una declaración presidencial por decreto supremo, el que puede renovarse indefinidamente. La no renovación de esa declaración o la derogación del decreto que la contiene deja en suspenso estas facultades excepcionales.

leyes constitucionales y en el proceso legislativo en general. El mismo criterio impera en la formulación del proyecto de ley de presupuesto y de la política del Banco Central.

El gabinete de la transición es político, en el sentido de que está designado para entenderse con los sectores más afines al Gobierno y con las demás fuerzas sociales que puedan ayudar a la transición prevista en la Carta de 1980.

La alternativa que mencionamos exige que el Presidente encabece la transición hacia la democracia, anuncie el calendario de esta transición y dé muestras inequívocas de su firme voluntad de permanecer en el cargo supremo hasta 1989 y sólo hasta esa fecha⁴. En este proceso, el Presidente dirige un equipo compacto a la vez que solidario con su jefe. El Gobierno indica así que las decisiones corresponden a un plan y que se adoptan meditada y coordinadamente con el fin de caminar hacia una sociedad libre y estable.

Se estima que esta alternativa debería ser el fruto de una meditación del Jefe del Estado con sus altos asesores, que confirme la convicción general de que el objetivo del pronunciamiento militar ha sido y es propiciar un régimen político libre y estable.

La acción prudente y persistente de los obispos más comprensivos con el Gobierno puede marchar en el mismo sentido, en compañía de personalidades y grupos que merezcan respeto a la opinión pública y al régimen militar. Los estudios políticos y económicos que contribuyan con entera libertad y honestidad intelectuales al análisis del proceso de transición institucionalizada también deberían tener su papel en el diseño de una razonable política de apertura.

Características económicas: Las mismas de la situación A-1).

Efectos: Aquí puede apreciarse que la conducción económica resulta virtualmente inseparable de la política. La fórmula de apertura amplia aparece como un imposible sin una reactivación económica acelerada.

Se prevé un aflojamiento de la presión externa y hasta cabe presumir que los gobiernos conservadores estimulen el proceso de transición. La Iglesia también estaría en condiciones de cooperar. Pero el desempleo y la pobreza permanecen. La mayor libertad de las informaciones lleva a la población descontenta, desocupada y necesitada a movilizarse cada vez

⁴ Este punto, como toda situación política, es revocable si varían las circunstancias. Lo que aquí importa es el anuncio de un término. Después verá el pueblo.

más activamente contra el Gobierno. A ello contribuye también la disminución del control político que permite públicas manifestaciones opositoras. Los empresarios se sitúan en la oposición. Las Fuerzas Armadas y de Orden, frustradas ante la respuesta popular desfavorable a la liberación, vuelven sus ojos a las fórmulas duras.

El cambio de caras y políticas no atenúa las angustias económicas ni los peligros para la estabilidad del régimen. El retorno desesperado y difícil al afianzamiento del autoritarismo es el resultado del intento de libertad sin expectativas de sacudirse del desempleo y de las deudas.

Alternativa C-2)

Apertura política amplia con populismo

Situación absurda en la que nos colocamos tan sólo para cumplir con la simetría.

Características políticas: Las de la situación C-1).

Características económicas: Las de la situación A-2).

Efectos: Al renunciar el régimen a principios fundamentales (economía de mercado) y al seguir criterios discriminatorios o persecutorios, desaprovecha las ventajas de la apertura amplia, une la indisciplina económica a la indisciplina política y cosecha los malos frutos de una falsa reactivación.

El fracaso puede obligar a un retorno a la dureza política y finalmente al desenlace de esta última.

Alternativa C-3)

Apertura política amplia con reactivación económica vigorosa

Características políticas: Idénticas a la situación C-1).

Características económicas: Las de la situación A-3), es decir: el Gobierno toma iniciativas macroeconómicas reactivadoras o la economía mundial proyecta prosperidad hacia Chile. Si lo segundo es lento e inseguro, habría que tomar el primer camino. Arreglo de la situación financiera de las em-

presas y por ende de los bancos. Aumento consiguiente del empleo. Aumento de la demanda por tanto. Aumento del producto. Y sobre todo, líneas claras hacia adelante, expectativas de mejoramiento laboral y empresarial. Renacimiento de la confianza en que, con sacrificio y trabajo, va a salir el país de la postración en que lo tiene la crisis. Reactivación con reglas generales e impersonales.

Efectos: A medida que esta alternativa prueba consistencia y solidez, la posición internacional se vuelve menos desfavorable y hasta resultan posibles los apoyos a una transición ordenada y efectiva. Hay colaboración de la Iglesia. El Gobierno recompone sus apoyos iniciales: reconquista a la derecha política, gana a los empresarios, recupera el apoyo de sectores sociales medios y trabajadores independientes. El empleo se expande lentamente. La inquietud laboral persiste pero puede manejarse. La crítica opositora aumenta con la mayor libertad política e informativa pero surge la réplica de los partidarios del Gobierno. No tiene ya razón el silencio de éstos. Se abre la posibilidad de que sectores responsables de la oposición no insistan en ilegitimar el proceso y se avengan a jugar su papel dentro de la transición constitucional. Las Fuerzas Armadas afianzan su respetabilidad y prestigio ante la ciudadanía. El sistema político se justifica en cuanto cumple su calendario y la economía se recupera. El país puede aspirar a una democracia estable y a una reacomodación dentro de la comunidad internacional.

Esta alternativa nos parece la recomendable, además de posible. Ella tiene la peculiaridad de conciliar la tradición democrática del país con el régimen militar a la vez que con el papel actual y futuro de las Fuerzas Armadas y de Orden.

VI Conclusión

A nuestro juicio existe una salida ordenada y racional de la presente coyuntura dentro del régimen de la Constitución de 1980. La he denominado de apertura política amplia con reactivación económica vigorosa⁵. Creemos que ella será más y más probable en la medida en que las elites,

⁵ No se contemplan en este esquema las situaciones que, a nuestro juicio, salen del régimen, como son las de adelantos forzados de plazos constitucionales u otras decisiones que dan presencia inmediata y oficial a un cambio de régimen. Ellas corresponderían a otro trabajo.

abandonando el pesimismo y el nihilismo, apuesten a esa salida, se empeñen por ella y logren formar conciencia de que están listos los hombres, las ideas y las fuerzas que se necesitan para tomar ese camino. Y se convengan, además, de que esta salida es de conveniencia nacional, de auténtica reconciliación, de orden, de libertad y de paz. ☐

ESTUDIO

Nuestra Crisis Financiera *

Edgardo Barandiarán **

Desde fines de 1981 la situación financiera chilena se ha vuelto crítica por el sobreendeudamiento de empresas y personas. En este trabajo se analiza la evolución de la actividad financiera a partir de principios de 1980, poniendo énfasis el origen del período de bonanza y en el rol de los bancos como determinantes próximos de la crisis financiera y en la reacción del gobierno como factor agravante de la crisis. El cambio en la política del gobierno a partir de marzo de 1983 hace suponer el rescate de los deudores y de los bancos a través de una refinanciación global de las deudas.

I Introducción

La preocupación por la quiebra de los sistemas financieros, a nivel internacional y en distintos países, ha estado amagando con colapsos de imprevisibles consecuencias. Sin embargo, los mercados financieros han ido superando su aparente fragilidad a través de ajustes más o menos profundos, generalmente con el apoyo de los respectivos gobiernos. Este apoyo ha estado enmarcado en las reglas del juego, aunque en unos pocos países, México y Argentina, por ejemplo, la intervención estatal ha

* Una versión más amplia y técnica de este estudio se presenta en el documento "*La Crisis Financiera Chilena*", que se encuentra a disposición de quienes lo soliciten al Centro de Estudios Públicos. Este trabajo fue escrito a fines de mayo de 1983. La mesa redonda que sigue tuvo lugar el 9 de agosto de 1983 en el Centro de Estudios Públicos. Se transcriben a continuación los comentarios de los señores Mauricio Larraín, Sergio Baeza y Carlos Hurtado.

** Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota. Profesor universitario.

implicado una reforma sustantiva de los respectivos sistemas financieros.

En mayo de 1983 difícilmente pueda imaginarse una situación financiera más crítica que la chilena: las pérdidas de capital de empresas y personas son de tal magnitud que la mayoría de los deudores sólo podrían cumplir sus compromisos financieros cediendo gran parte o todos sus activos. La resistencia natural a realizar semejantes pérdidas ha comprometido la solvencia de casi todas las instituciones financieras que se han asociado de hecho con los deudores en los intentos de éstos por transferir parte de las pérdidas a sus acreedores o a terceros. Inmediatamente, esta reacción de los deudores ha agravado la caída en las actividades productivas hasta niveles jamás sospechados, pudiendo afirmarse que la solución del problema financiero es condición necesaria para la recuperación de la producción. Además, los intentos de los deudores se han traducido en presiones sobre la autoridad política, de lo cual se ha derivado un cuestionamiento global de la estructura normativa e institucional de la actividad financiera.

En este trabajo me propongo analizar la evolución de la actividad financiera hasta culminar en la crisis actual, como así también las posibles salidas. Mi análisis supone la fragilidad intrínseca de la actividad financiera por la probabilidad de que "abruptamente" se produzcan cambios generalizados en los comportamientos individuales al generarse la masa crítica para ese cambio; en esas situaciones, el hecho que una cierta proporción de la población se comporte de una determinada manera induce al resto de la población a comportarse de igual manera, en un proceso que tiende a autoalimentarse. En todo caso, la probabilidad de comportamientos de masas críticas está condicionada por la estructura normativa e institucional de la actividad financiera, además de circunstancias meramente económicas. En la sección siguiente describo el sistema financiero que se fue desarrollando a partir de 1973, mientras que en las secciones III y IV analizo primero las etapas previas a la crisis, cuyo inicio ubico a fines de 1981, y luego su evolución hasta el programa de emergencia de marzo de 1983. En la última sección planteo las alternativas de solución de la crisis actual y sus probables consecuencias para la estructura normativa e institucional de la actividad financiera.

II La Liberalización Financiera

La liberalización de la actividad financiera, emprendida por el gobierno a fines de 1973, tuvo lugar a partir de un sistema totalmente nacionalizado. Así, en un principio, la liberalización consistió en el traspaso de las instituciones financieras al sector privado, pero manteniéndose siempre el Banco del Estado con una participación importante. En algunos casos ese traspaso

consistió en la devolución de los bancos a sus anteriores propietarios y en otros en la venta por licitación de las acciones que habían pasado a manos del Estado. La segunda fase de esa liberalización se centró en la eliminación de los controles sobre las tasas de interés, que ya en 1975 quedaron determinadas por el mercado, y de distintas restricciones cuantitativas y cualitativas sobre las operaciones bancarias. El acceso a la industria no quedó totalmente libre, en especial después de las quiebras de algunas financieras "informales" en 1976. A partir de 1977, y hasta abril de 1980 cuando se dictó el Decreto Ley 3.345, el proceso de liberalización se centró en la definición de normas generales aplicables a todos los intermediarios financieros y en la definición de la autoridad que el gobierno se reservaba. Estas facultades de supervisión, sin embargo, no fueron acompañadas de una organización acorde para su ejercicio.

En cuanto a la garantía de los depósitos bancarios, el gobierno insistió repetidamente que no era su responsabilidad, pero la difícil situación del Banco Osorno en 1977 forzó su intervención y el rescate de los depósitos. Más allá de las razones que pueda haber tenido el gobierno para esa intervención, el comportamiento de los depositantes parece haberse basado, por lo menos, desde ese entonces, en una garantía de hecho para sus fondos. Respecto a los acreedores externos, la expectativa de tal garantía no puede inferirse del episodio del Banco Osorno porque sus obligaciones externas eran poco significativas y en ese momento existían fuertes restricciones al endeudamiento externo de los bancos nacionales.

Hasta abril de 1980 el acceso de los bancos nacionales al crédito externo estuvo bastante regulado. En una primera etapa, hasta septiembre de 1977, ese acceso estuvo limitado al financiamiento del comercio exterior. Desde esa fecha y hasta abril de 1980 se fue permitiendo, gradualmente, un mayor acceso al crédito financiero de mediano y largo plazo, pero sin alcanzar montos importantes. En ese período, la apertura financiera fue una realidad sólo para el sector privado no-financiero, que entre 1976 y 1979 contrató y liquidó 2/3 del crédito financiero externo. Los recursos externos provenientes de este tipo de crédito en esos cuatro años fueron absorbidos, en su mayor parte, por el Banco Central que aumentó fuertemente sus reservas internacionales. En esos años, el acceso al crédito externo estuvo limitado a un grupo reducido de empresas, que por su tamaño o por sus actividades productivas tenían relaciones directas con la banca extranjera; como el gobierno utilizó, desde junio de 1976, la política cambiaria para desacelerar el proceso inflacionario, esas empresas se beneficiaron **ex-post** de tasas reales negativas.

El extraordinario crecimiento del crédito bancario al sector privado entre 1976 y 1979 se originó en parte importante en los recursos liberados por el gobierno, en particular por la rebaja

de encajes. El nivel de ese crédito era muy bajo a fines de 1975, aumentando en más de 600 por ciento en los cuatro años siguientes; pero los depósitos en ese mismo período aumentaron algo menos de 300 por ciento, siempre en términos reales, y los pasivos externos en poco más de 200 por ciento. Este aumento de los pasivos externos se concentró en créditos de corto plazo para operaciones comerciales. La expansión del crédito al sector privado fue acompañada de una reducción en las tasas reales de interés, en particular durante 1979. Los erráticos comportamientos de las tasas mensuales de inflación y de las tasas mensuales de interés nominal no permiten afirmar categóricamente que esa reducción fue sostenida a lo largo de los cuatro años, pero **ex-ante** el costo real del crédito habría disminuido durante todo el período, a partir de su muy alto nivel de 1975. A pesar del fuerte endeudamiento de los cuatro años anteriores, a fines de 1979 las empresas mostraban una situación financiera sólida porque habían partido con un bajo nivel de deuda y sus activos se habían revalorizado significativamente.

III Hacia la Crisis Financiera

El proceso de recuperación de las actividades productivas luego de la fuerte recesión de 1975, que a su vez había sido precedida por cuatro años de gran incertidumbre institucional y de descapitalización, se había completado a fines de 1979. Aunque la inflación permanecía por sobre el nivel internacional, los excedentes fiscales y la política de tipo de cambio fijo aseguraban su eventual convergencia a ese nivel. La fuerte posición de reservas internacionales y las circunstancias externas hacían presumir que la política de cambio fijo podía mantenerse indefinidamente. La tasa de desempleo todavía estaba en un nivel histórico alto, pero podía atribuirse al lento ajuste de la contratación de la mano de obra a los profundos cambios institucionales y económicos de los años anteriores. Desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento potencial del país podía anticiparse que superaría los niveles históricos, aunque se estuviera lejos del milagro que intuían unos pocos analistas.

A mediados de 1980, claramente se había producido un cambio en ese escenario: el proceso de bonanza que culminaría en la actual crisis financiera había comenzado. Sin embargo, la identificación de los factores objetivos determinantes de ese cambio no es simple. Los acontecimientos que menciona Kindleberger en su historia de las crisis financieras * como posibles

* Charles Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crisis*, Basic Books, New York, 1978.

causas de un vuelco hacia expectativas de mayores ganancias (el estallido o el fin de una guerra, una gran cosecha, la adopción generalizada de un gran invento, un hecho político extraordinario, el refinanciamiento de las deudas a tasas de interés sustancialmente más bajas) no sucedieron, ni tampoco otros que obviamente hubieran tenido gran impacto (un gran aumento en el precio del cobre, el descubrimiento de petróleo, como sucedió en otros países). Una lista de posibles explicaciones para ese cambio de escenario incluiría: la expansión de algunos grupos económicos, el mayor acceso al crédito externo, una mayor comprensión de las oportunidades que planteaba el "modelo económico" del gobierno, la percepción de que el país marchaba hacia una normalización institucional, la intensificación de la propaganda oficial sobre el éxito de la política económica.

Hasta fines de 1979 unos pocos grupos económicos se habían expandido fuertemente, aprovechando su acceso directo al crédito externo y en menor medida su control de algunas instituciones financieras nacionales. Esa expansión había llevado a que los precios de las acciones de las empresas controladas por esos grupos aumentaran fuertemente, sus posibilidades de nuevas expansiones dependían de que esas acciones mantuvieran sus altos precios. El fin del proceso de recuperación de las actividades productivas debía ir acompañado de una baja en los precios de las acciones, pero difícilmente esta caída hubiera implicado algún problema financiero serio para los principales grupos económicos. Por eso mismo, sólo la formación de nuevos grupos económicos podía constituir, en el primer semestre de 1980, un factor **exógeno** que impulsara nuevos aumentos en los precios de las acciones y, en general, en los precios de los activos reales. Otros grupos menores se habían estado desarrollando desde 1979 y aún tenían algún margen de expansión, pero **ex-post** sabemos que no alcanzaron la magnitud necesaria para haber generado el período de bonanza. La expansión de todos los grupos económicos durante el período de bonanza no fue exógena, sino resultado de nuevas oportunidades originadas en factores ajenos a ellos y que otros grupos o empresas o personas habrían aprovechado si ellos no lo hubieran hecho. Sin embargo, los grupos económicos sí jugaron un rol importante en la retroalimentación del período de bonanza.

Una característica notoria del período de bonanza es el fuerte endeudamiento externo, en particular a través de la banca nacional. Aparentemente, el mayor acceso al crédito externo fue el factor exógeno que generó el período de bonanza. Incluso, el hecho que a partir de abril de 1980 los bancos tuvieran amplia libertad para la contratación de créditos externos podría señalarse como decisivo para el endeudamiento posterior. Pero ese mayor acceso al crédito externo habría sido decisivo sólo si se hubiera dado alguna de estas tres situaciones:

- a) una refinanciación de las deudas vigentes a tasas de interés sustancialmente más bajas;
- b) la concesión de un mayor volumen de crédito a los deudores que estaban siendo racionados; o
- c) la concesión de crédito a empresas y personas que estaban marginadas del sistema.

La refinanciación de las deudas no tuvo lugar: si bien algunos deudores pueden haber sustituido créditos en moneda nacional a tasas de interés flotante a 30 días por créditos en moneda extranjera a tasas de interés flotante a 180 días, el traspaso no garantizaba que el costo real del crédito en el mediano y largo plazo era inferior. A la incertidumbre sobre las tasas de interés había que agregar el riesgo cambiario en el mediano y largo plazo. En realidad, el beneficio de ese traspaso no era seguro siquiera a 180 días. Si esa refinanciación hubiera sido importante, inmediatamente se habría producido una contracción real en el crédito en moneda nacional, lo cual no sucedió.

La segunda posibilidad es que el mayor acceso al crédito externo hubiera permitido que los bancos concedieran un mayor volumen de crédito a sus actuales deudores en la medida en que estaban siendo racionados (esto es, a la tasa de interés que el banco le estaba cobrando, el deudor habría tomado un crédito mayor). El problema con este argumento es que supone un margen muy amplio de racionamiento en la situación inicial, tanto en cuanto al número de deudores efectivamente racionados como respecto a la cantidad demandada no-satisfecha de cada deudor racionado. En realidad, la tercera posibilidad supone que el racionamiento efectivo de los deudores es válido sólo en el margen, porque sólo se concedería crédito a un **nuevo** deudor en la medida en que los deudores actuales no están siendo racionados.

Por lo tanto, únicamente cabría la posibilidad que el mayor acceso al crédito externo hubiera permitido la concesión de créditos a empresas y personas marginadas del sistema. Esta ampliación del crédito tuvo efectivamente lugar y fue muy notoria hasta mediados de 1981. Pero para que esta ampliación pueda atribuirse a una mayor oferta de fondos prestables, el costo de captación de estos fondos tendría primero que haber caído apreciablemente. Aunque en los primeros meses de 1980 ese costo disminuyó en relación a 1979, la caída no parece significativa y tampoco los bancos podían inferir que fuera sostenible en el mediano y largo plazo. Mucho se enfatiza la distinción entre créditos según el plazo, pero las decisiones de los bancos en cuanto a **nuevos** deudores difícilmente puedan basarse en un horizonte de 30 ó 180 días. La expectativa de una baja sostenida en el costo de captación era decisiva para conceder créditos de cualquier plazo a **nuevos** deudores (esta expectativa habría sido irrelevante si se hubiera asegurado el

costo de captación a largo plazo, como ocurrió con las operaciones hipotecarias).

Aunque una afirmación categórica no es posible, el mayor acceso al crédito externo no fue el factor exógeno que originó el período de bonanza. La lista anterior incluía otros tres factores que no son objetivos y que habrían operado a través de expectativas de mayores ingresos futuros, tanto del capital físico como del capital humano. Esos factores pueden resumirse en una gran confianza en que finalmente el país había superado una década de estancamiento y de inestabilidad en la estructura normativa e institucional de la actividad económica. El hecho que la propaganda oficial no pudiera ser replicada favoreció que el optimismo de unos pocos se fuera convirtiendo en la euforia de muchos. Pero esa propaganda, por sí sola, no hubiera podido generar un nuevo escenario; su complementación con los otros dos factores (una mayor comprensión de las oportunidades que planteaba el "modelo económico" y la percepción de que el país marchaba hacia una normalización institucional) fue necesaria para la expectativa de una mayor riqueza o ingreso permanente.

Que el cambio de expectativas hacia una mayor riqueza fue el factor decisivo en la expansión de la demanda privada por bienes y servicios quedaría confirmado por:

- a) las altas tasas de interés real del crédito aún en el momento de su menor nivel (el segundo semestre de 1980);
- b) el fuerte crecimiento en la compra de bienes durables de consumo; y
- c) la expansión simultánea de las demandas para consumo, inversión y acumulación de inventarios.

El nivel de las tasas de interés real continuó lo suficientemente alto y, por lo tanto, no podía constituirse en el factor decisivo para un mayor consumo inmediato, aunque su menor nivel puede haber jugado un rol secundario en la percepción de una mayor riqueza. El carácter permanente del mayor flujo anticipado de ingreso, por oposición a una mera ganancia ocasional, se reflejó en un mayor consumo permanente de servicios de bienes durables de consumo y en la adquisición a crédito de estos bienes. Por último, la expansión simultánea de las distintas demandas mostraría que los precios de mercado de los más diversos activos y mercaderías aumentaron en relación a sus costos de reposición, pero esos mayores precios implicaban una mayor riqueza como si se hubiera descubierto que se poseía una mayor cantidad.

La percepción de una mayor riqueza debía necesariamente originar una mayor demanda por crédito, tanto para especular como para financiar la expansión de la demanda para consumo. O los bancos comerciales o el Banco Central debían acomodar esta mayor demanda por crédito, porque de lo contrario la bonanza habría durado muy poco. El sistema financiero aco-

modó sin dificultad esta expansión de la demanda por crédito con un crecimiento extraordinario de sus operaciones en moneda nacional y en moneda extranjera. La expansión de las operaciones en moneda nacional no fue resultado de un mayor ahorro interno, en el sentido de un ingreso corriente mayor que el consumo corriente; por el contrario, el ahorro corriente disminuyó en el período de bonanza. El sistema financiero se "infló" juntamente con la riqueza del sector privado: las ganancias de capital realizadas por los propietarios originales de los activos reales se volcaron en parte hacia el sistema financiero, produciéndose una "monetización" de los activos reales privados. En otras palabras, la expansión de las operaciones en moneda nacional se financió con las ganancias de capital de los propietarios originales y no con el ahorro corriente de éstos o de cualquier otro sector nacional. Esa "monetización" permitió la transferencia del control de los activos reales desde sus propietarios originales a quienes buscaban captar los mayores flujos de ingreso que anticipaban de esos activos.

El endeudamiento externo facilitó la "monetización" de los activos reales del sector privado a través de su conversión en moneda nacional, de manera que equivalía a una emisión deliberada del Banco Central para acomodar la mayor demanda privada por bienes y servicios. Pero la disponibilidad de recursos externos derivada de ese endeudamiento implicaba una diferencia crucial con la emisión del Banco Central vía crédito directo: la probabilidad de una crisis cambiaria era muy baja, por lo menos en el corto plazo. La importancia del endeudamiento externo para la magnitud del "boom" no puede desconocerse. En su ausencia, el nivel de riqueza habría aumentado menos y el ajuste a ese nivel de riqueza habría significado un aumento más rápido y fuerte tanto en las tasas de interés como en los costos de reposición (piénsese en el aumento en el tipo de cambio que se habría requerido para evitar una crisis cambiaria). Pero a pesar de su magnitud, el endeudamiento externo fue insuficiente para asegurar que el costo real del crédito, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, cayera y se mantuviera en un nivel sostenible, lo cual refleja la fuerte presión de la demanda interna por crédito en el período de bonanza.

A partir de mediados de 1980, el optimismo de unos pocos se fue transformando en euforia colectiva. El hecho que ese optimismo no estuviera relacionado con las perspectivas de unos pocos activos, como en la mayoría de los episodios financieros considerados por Kindleberger, se fue reflejando en una mayor demanda generalizada a todo tipo de activos y mercaderías, dificultando la distinción entre comportamientos especulativos y no-especulativos. El fuerte aumento en los precios de los bienes raíces a lo largo del país fue notorio, pero el "boom" no estuvo limitado a esos bienes y además no puede afirmarse que en los

mercados de bienes raíces predominara un comportamiento exclusiva o predominantemente especulativo; por el contrario, las demandas por estos bienes estuvieron motivadas en buena medida por fines productivos (agropecuarios, habitacionales, recreativos). El aumento extraordinario en la adquisición de bienes durables de consumo, generalmente importados, fue otra característica de este período y que permite insistir en que su origen tiene que haber sido la expectativa de un mayor ingreso permanente o riqueza. Aunque el cambio en precios relativos puede haber favorecido la adquisición de ese tipo de bienes, estas compras se realizaron a crédito, comprometiendo parte del ingreso futuro.

El sistema financiero jugó un rol decisivo en la transformación hacia una euforia colectiva. La creciente demanda por crédito que presionaba sobre los mercados financieros se vio fácilmente satisfecha porque los bancos hicieron suyo el optimismo inicial, que se complementó con el optimismo que transmitía la banca internacional por las condiciones de liquidez de los mercados mundiales de capital. En lugar de haber servido de filtro de las evaluaciones privadas de proyectos de inversión, de activos específicos y de riquezas personales, los bancos nacionales se transformaron en promotores de negocios, lo que inevitablemente implicaba asumir riesgos excesivos en relación a los criterios bancarios tradicionales. El factor crítico para que hayan jugado semejante rol fue la estructura de incentivos que condicionaba el comportamiento de sus ejecutivos. En particular, esa estructura no favoreció una apreciación **independiente y crítica** de los flujos de ingreso anticipados por los deudores, y en consecuencia del valor presente de sus activos específicos y de sus riquezas personales. La falta de incentivos apropiados es atribuible a:

- a) la garantía de hecho que se suponía que el gobierno entregaba a los pasivos internos y externos;
- b) la relación entre bancos y empresas por pertenecer a un mismo grupo económico; y
- c) las metas de participaciones crecientes en los mercados financieros que se fijaron los nuevos banqueros nacionales.

La garantía de los depósitos y de las obligaciones con el exterior correspondía a una expectativa de los acreedores internos y externos y permitió que los bancos se transformaran en **agentes** de los demandantes de crédito, en lugar de agentes de los oferentes de fondos prestables. Así, los bancos ignoraron los efectos de las altas tasas de interés sobre el comportamiento de los deudores; en particular, las crecientes tasas de interés fueron favoreciendo que se emprendieran proyectos cada vez más riesgosos, en cuanto suponían altas tasas de retorno si tenían éxito pero menor probabilidad de éxito. El sistema fue evolucionando hacia una situación en que los oferentes de fondos los colocaban en la institución que ofrecía mayor tasa de inte-

rés, independientemente del riesgo, y los bancos canalizaban esos fondos hacia deudores que emprendían proyectos cada vez más riesgosos.

La relación entre bancos y empresas pertenecientes a un mismo grupo económico agudizó el problema anterior; en estos casos, definitivamente el banco actuaba como agente de los demandantes de créditos. Pero, además, esta relación no permitía la separabilidad de riesgos entre proyectos y el reconocimiento de errores que implicaran la realización de pérdidas, las cuales eran postergadas con nuevos créditos. Así, esta relación favoreció una "monetización" amplia de los activos reales controlados por los grupos económicos, pero esta "monetización" no estuvo limitada a los grupos como pretenden algunos analistas. La **generalización** del proceso de "monetización" de activos fue decisiva para la expansión de la demanda por bienes y servicios, porque de lo contrario no hubiera generado más que "bubbles" en mercados específicos y comprometido luego la solvencia de unas pocas instituciones financieras. Esta relación entre bancos y empresas también favoreció la difusión del optimismo de unos pocos; precisamente entre estos pocos se encontraban los grupos económicos y quienes pretendían formar nuevos grupos a través del control de instituciones financieras.

La percepción de que se estaban generando nuevas oportunidades que permitirían un mayor ingreso permanente llevó a una competencia **excesiva** por su rápido aprovechamiento, que se manifestó en metas empresariales de una participación creciente en los mercados respectivos. Este comportamiento era propio de un "destape" económico y se observó en las más diversas actividades. La actividad financiera no escapó a este comportamiento, lo cual se reflejó en una organización interna que premiaba el crecimiento en desmedro de otros objetivos, y en particular de la seguridad. Así, el plantel de ejecutivos de los bancos fue quedando cada vez más sesgado hacia quienes eran agresivos en la promoción de negocios, pero de escasa capacidad de análisis crítico e independiente. Esta tendencia se vio reforzada por la creciente profesionalización de la actividad financiera, lo que tendía a homogeneizar criterios y métodos analíticos.

La difusión amplia de expectativas optimistas fue posible, entonces, porque los bancos por intermedio de sus acciones efectivas —la expansión del crédito y la competencia por fondos prestables— transmitieron señales de una bonanza sostenida. La respuesta de personas y empresas fue retroalimentando el proceso porque implicaba nuevos aumentos en la demanda por crédito, que permitían a los bancos cumplir su metas de crecimiento absoluto pero no de una mayor participación en los mercados. Las señales que emitían los bancos y los demandantes de crédito eran fuertes por la ausencia de una confrontación pública de evaluaciones alternativas de las perspectivas de la

economía nacional. Las denuncias religiosas, filosóficas y políticas del "modelo económico", limitadas por las restricciones a los medios de comunicación, no eran sustitutos de apreciaciones críticas de esas perspectivas y no podían contrarrestar el sesgo de la información oficial por las proyecciones optimistas.

IV Esperando el Rescate

En el primer semestre de 1981 se observaron las primeras señales de que el nuevo nivel de la demanda agregada por bienes y servicios era insostenible. El rápido ajuste del consumo al nuevo nivel de ingreso permanente y de los stocks de mercaderías y de bienes de capital a sus nuevos niveles óptimos terminó originando aumentos en las tasas de interés y en los costos de reposición que, en principio, sólo retrasarían el proceso de ajuste. Pero el ajuste, además, se postergaría: la percepción de circunstancias menos favorables fue revirtiendo las expectativas anteriores sobre los flujos futuros de ingreso. Entre estas circunstancias destacaron tanto las nuevas condiciones de la economía mundial, por el deterioro en los términos de intercambio y el alza de las tasas de interés, como las crecientes dificultades de la producción nacional para competir con la producción extranjera y los primeros síntomas de problemas financieros. La imposibilidad de que el producto geográfico creciera en la medida necesaria para cerrar rápidamente la brecha entre el gasto interno y el ingreso nacional terminó frenando y luego revirtiendo la expansión de la demanda final por bienes y servicios.

A mediados de 1981 la expansión del sistema financiero había alcanzado tal magnitud que sólo cabía esperar una desaceleración de su crecimiento, pero sin llegar a sospecharse que sería necesario una contracción en su tamaño real. En la medida en que no hubiera un cambio en las expectativas determinantes de los precios de mercado de los activos y del ingreso permanente, el término del ajuste a sus mayores niveles implicaba una menor demanda para adquirir bienes durables de consumo y bienes de capital y para acumular mercaderías. Los aumentos en las tasas de interés y en los costos de reposición durante el proceso de ajuste habían demorado su terminación, forzando una desaceleración que comenzó a advertirse a mediados de 1981. Sin embargo, en los meses siguientes los acontecimientos precipitaron la crisis porque a la percepción de una caída en la riqueza, por los motivos señalados en el párrafo anterior, se sumaron las crecientes dificultades de los deudores para servir sus deudas y del sistema financiero para asegurar la expansión de sus operaciones sin que "explotaran" las tasas de interés.

En el segundo semestre de 1981, el sistema financiero todavía continuaba expandiéndose, en particular sus operaciones

en moneda extranjera. Sin embargo, este mayor crédito se estaba destinando en forma creciente a financiar la capitalización de intereses porque los problemas de liquidez de los deudores del sistema ya eran críticos. El fuerte aumento en las tasas de interés desde fines de 1980, juntamente con un alto endeudamiento, implicó que las declinantes utilidades operacionales de las empresas fueran insuficientes para cubrir los pagos de intereses. Los déficit de caja de las empresas de algunos sectores, en particular de la agricultura y de la construcción, eran aún más graves por cuanto tenían pérdidas operativas.

A fines de 1981, la solvencia del sistema financiero era cuestionable por la caída en los precios de mercado de los activos. Sin embargo, esta caída no reflejaba plenamente las nuevas expectativas sobre los flujos futuros de ingreso que podían generar esos activos. La posibilidad de que tuvieran que realizarse de inmediato grandes pérdidas de capital incentivaba la búsqueda de alternativas que permitieran compartir esas pérdidas con otros o que pudieran realizarse en el tiempo. Así, la liquidación de activos no tuvo lugar espontáneamente, como pretendía el gobierno. En la medida en que los ingresos generados no cubrían los pagos de intereses, la retención de activos continuó presionando sobre la demanda por crédito. La reacción del sistema financiero fue de acomodar esta mayor demanda, lo que a su vez presionaba sobre el costo de captación de fondos. Nuevamente, los bancos no tuvieron los incentivos apropiados para forzar la liquidación de activos por los deudores en el momento oportuno, a fines de 1981, lo que permitió que su solvencia quedara comprometida.

En el primer semestre de 1982, la situación del sistema financiero se complicó más por las dificultades para captar recursos que permitieran financiar la capitalización de intereses. La entrada de recursos externos se resintió severamente y sólo el apoyo del Banco Central a las instituciones intervenidas y en liquidación liberó recursos internos que se canalizaron a los demás bancos. En el segundo semestre, la devaluación del peso puso en evidencia la crisis global del sistema financiero, con la sola excepción de algunas instituciones extranjeras radicadas en el país. Por una parte, la devaluación implicó una fuerte carga adicional para los deudores en moneda extranjera, que sólo se atenuó con la concesión de un tipo de cambio preferencial a fines de agosto. Por otra parte, la devaluación incentivó el prepago de deudas en moneda extranjera y la acumulación de moneda extranjera en lugar de depósitos del sistema financiero. Sólo el apoyo del Banco Central permitió que en los últimos meses de 1982 las tasas de interés no alcanzaran niveles extraordinarios que, por temor a un quiebre total del sistema, habrían originado una fuga aún mayor de depósitos.

Finalmente, el 16 de diciembre, el gobierno optó por una intervención no-declarada del sistema financiero, cuyo propó-

sito principal, según quedaría de manifiesto con las medidas del 13 de enero, era el saneamiento de la cartera de crédito en base a la liquidación de algunos deudores grandes considerados insolventes por el gobierno. La improcedencia de estas medidas en cuanto a resolver la crisis financiera quedó en evidencia a los pocos días, haciéndose evidente la necesidad de una acción más drástica, pero también más equilibrada, de parte del gobierno. Mientras tanto, el Banco Central continuó aumentando su apoyo al sistema financiero, hasta niveles extraordinarios, y las instituciones quedaron como meras administradoras de sus carteras de colocaciones, que seguían deteriorándose. Las restricciones a la competencia por la captación de recursos han permitido una caída en las tasas de interés de las operaciones en moneda nacional y la estabilización de sus valores nominales; pero, la posibilidad de una fuga mayor de depósitos ha impedido que el gobierno forzara intereses reales negativos para los depósitos. Por último, a fines de marzo de 1983, el gobierno anunció un mecanismo de reprogramación de deudas con el apoyo del Banco Central, pero la notoria insuficiencia de la medida hace presumir que la crisis financiera está lejos de haber sido resuelta.

Desde fines de 1981 los deudores han ido lentamente formando una "multitud" dispuesta a dejar de servir sus deudas, en un movimiento que amenaza con alcanzar en cualquier momento su nivel crítico para autoalimentarse. En general, este movimiento se ha desarrollado espontáneamente, pero la acción de los gremios empresariales está acelerando el proceso. La creciente actitud de esperar un rescate del gobierno ha puesto de manifiesto deficiencias en la estructura normativa e institucional de la actividad económica. En los últimos años el gobierno impulsó una estructura que favorecía la libertad individual en las actividades económicas, lo que implicaba la definición y el respeto de los derechos de propiedad. Esa definición significaba negar autoridad al gobierno para redefinir arbitrariamente los derechos, pero la acción de los deudores presupone el reconocimiento de que el gobierno sí tiene esa autoridad; más aún, la difundida sospecha de que el gobierno puede congelar los depósitos bancarios, pero que no lo hace por razones meramente políticas, muestra que para algunos sectores de la población el gobierno tiene esa autoridad. Por su parte, el respeto de los derechos requiere un sistema judicial que permita su defensa a un costo muy bajo, pero este costo es lo suficientemente alto como para que los deudores se hayan decidido a cuestionar los pretendidos derechos de sus acreedores. A medida que la crisis financiera se ha ido agravando, la percepción de que los procedimientos judiciales son inadecuados para resolver un conflicto generalizado entre deudores y acreedores ha llevado a que los acreedores se desistan espontáneamente a reclamar sus dere-

chos. Por supuesto, estas limitaciones del poder judicial, juntamente con la falta de límites reconocidos a la autoridad del gobierno, han favorecido que deudores que podrían haber servido sus deudas en los términos pactados originariamente hayan dejado de hacerlo.

Esa estrategia de los deudores explicaría el reducido número de fraudes denunciados. Cuanto más estricta es la estructura normativa e institucional en la definición y el respeto de los derechos de propiedad, mayor es la probabilidad que se cometan delitos. En los episodios históricos que recuerda Kindleberger, la comisión de delitos fue un fenómeno común, pero esos episodios tuvieron lugar en Estados Unidos y en países europeos donde esas estructuras están bastante desarrolladas. En nuestro caso, la delimitación entre lo lícito y lo ilícito se diluye por el alto costo de hacer respetar los derechos y, además, la redefinición política de los derechos de propiedad es una alternativa a la comisión de delitos. Sin embargo, el bajo número de hechos ilícitos denunciados judicialmente es compensado con acusaciones genéricas de violaciones al espíritu de las leyes y a principios morales, que no tienen un efecto positivo sobre los deudores en cuanto a cambiar de estrategia, pero sí generan conflictos sociales mayores al estimular enfrentamientos entre deudores, acreedores y terceros perjudicados por la crisis financiera.

Mientras tanto, los bancos han ido cambiando de "principal": de agentes de los deudores han sido forzados a convertirse en agentes del gobierno. Hasta mediados de 1982, los bancos continuaron actuando como agentes de los deudores, obteniendo recursos para la capitalización de intereses. A medida que esta captación se fue haciendo más difícil, los bancos debieron optar entre sus deudores y, obviamente, las empresas relacionadas por la propiedad tuvieron prioridad. Sin embargo, los bancos poco o nada pudieron hacer respecto a los demás deudores y no parece que haya surgido un patrón definido de comportamiento; los intentos de renegociación de deudas no pasaron de simples ejercicios contables. Entre mediados de 1982 y el 16 de diciembre, la acción del gobierno se centró en la compra a los bancos de parte de su cartera mala y en la desconcentración del crédito de las empresas relacionadas. Ambas acciones no tuvieron mayor importancia y sólo fueron el inicio de una intervención masiva. A fines de 1982, el gobierno entró definitivamente en esa etapa y los bancos en principios deberían haber pedido la quiebra de los deudores considerados insolventes, pero este proceso tampoco tuvo mayor trascendencia (excepto por el control de los dos principales grupos económicos). Los bancos no pueden proceder contra los deudores porque la situación financiera de éstos les llevaría a tener que realizar grandes pérdidas y sólo les cabe esperar, junto a los deudores, el rescate por el gobierno.

Después de tantos meses de crisis financiera, el hecho más extraño es que no se haya producido una gran corrida contra **todos** los bancos. Los depositantes nacionales han visto repetidamente amenazados sus fondos, e incluso el gobierno intentó que absorbieran una pequeña parte de las pérdidas de los bancos liquidados el 13 de enero de este año. Kindleberger destaca que la característica distintiva de la fase de reversión es el traspaso hacia activos líquidos. En Chile, como en otros países pequeños, la mayor liquidez sólo puede obtenerse manteniendo monedas extranjeras de curso internacional y papeles del gobierno de alta y segura rentabilidad. A pesar de las crecientes restricciones a la convertibilidad del peso, la alternativa de transferir los fondos a moneda extranjera siempre ha estado presente y sólo la gran variabilidad en su rentabilidad de corto plazo puede haber desincentivado esta transferencia, que en todo caso no ha sido despreciable. Más recientemente, el gobierno ha intentado absorber la pérdida de depósitos con la emisión de pagarés a altas tasas de interés y su magnitud tampoco ha sido despreciable. Desde septiembre de 1981 la pérdida de depósitos ha sido de aproximadamente 30%, en términos reales, de los cuales la mitad se perdieron en los primeros cuatro meses de 1983. La única explicación de que los depositantes persistan en mantener sus fondos en el sistema financiero es la garantía, primero de hecho y a partir del 13 de enero de derecho, que el gobierno ha dado.

La mitad de los pasivos exigibles de la banca nacional corresponde a obligaciones con el exterior, en particular créditos financieros otorgados por la banca internacional. Hasta fines de 1981, el endeudamiento externo continuó aumentando, pero durante 1982 se fue haciendo evidente la pretensión de la banca internacional de disminuir su exposición en el país. Sin embargo, el alto costo de una retirada masiva de recursos externos ha sido comprendido por la banca internacional; las experiencias de otros países latinoamericanos que en 1982 enfrentaron serias dificultades para servir sus deudas externas, mostraron claramente que sólo concediendo recursos adicionales en el corto plazo se podía asegurar una eventual amortización de las deudas de estos países en el mediano y largo plazo. La reducción de las obligaciones con el exterior de la banca chilena a partir de la devaluación del 14 de junio de 1982 no fue resultado de una acción de los acreedores, sino de una reacción de los deudores internos que no estaban dispuestos a asumir el riesgo cambiario, o más estrictamente el riesgo del comportamiento discrecional y errático de la autoridad monetaria. Las medidas del 13 de enero de 1983 sí originaron una reacción de la banca internacional, que ha presionado no por disminuir inmediatamente su exposición en el país, sino por asegurar que se pagarán los intereses de todos los créditos, independientemente de quién los

haya tomado, y que eventualmente se amortizará la deuda externa. A pesar de que estas presiones inmediatamente han generado incertidumbre, que se superará cuando terminen las negociaciones para refinanciar la deuda externa, el hecho que parte importante de los pasivos de la banca nacional fuera crédito de bancos internacionales puede haber contribuido a que no se generara pánico. La presencia y la posición de apoyo de la banca internacional, aún después del 13 de enero, habrían sido claves para que el gobierno no intentara transferir pérdidas a los acreedores de la banca nacional, reforzando la confianza de los depositantes nacionales en la expectativa que no se discriminaría contra ellos.

En mayo de 1983 la crisis financiera se refleja en una creciente actitud de los deudores de dejar de servir sus deudas en espera de una solución definitiva y en los llamados de los bancos, por encargo del gobierno, a reprogramar las deudas en término que cambian día a día, mientras los depositantes y la banca internacional se mantienen como espectadores parciales. La actitud de los deudores ha impedido que los precios de los activos cayeran fuertemente, por debajo de los valores que podrían considerarse normales en el largo plazo; la caída en los precios sólo ha sido importante en relación a sus valores máximos en el período de bonanza, que fueron anormalmente altos. En la medida en que los deudores persistan en no liquidar activos, los precios se mantendrán en los niveles actuales que, insisto, no parecieran inferiores a los valores de largo plazo. En los "crashes" que analiza Kindleberger, el colapso de los precios de los activos implica niveles que son reconocidos como muy inferiores a los valores de largo plazo y que, por lo tanto, inducen reacciones de quienes no se encuentran endeudados. La crisis también persiste sin que se hayan producido pánicos, a pesar del alto número de quiebras de empresas y de las intervenciones y liquidaciones de bancos decretadas por el gobierno. Esta ausencia de pánicos se debería a que persiste la confianza mínima en que el gobierno no optará por soluciones que impliquen que los acreedores tengan que absorber pérdidas. En los episodios financieros considerados por Kindleberger, los pánicos se produjeron porque los gobiernos carecían de la autoridad para intervenir y los acreedores, al percibir las primeras señales de que tendrían que realizar pérdidas, pretendían recuperar rápidamente sus recursos. Pero, por supuesto, en algunos pánicos los gobiernos se vieron **ex-post** forzados a intervenir, rebasando los límites de su autoridad más allá de lo que habría sido tolerado **ex-ante**.

V Y Serán Rescatados

Hasta marzo de 1983 el gobierno optó por la solución deflacionaria, que implicaba la liquidación de activos por los deudores y el consiguiente colapso de los precios de los activos. En

un primer momento, hasta febrero de 1982, esta deflación se pretendía que fuera espontánea, pero su fracaso fue forzando al gobierno a inducir la liquidación de activos. Hasta el 13 de enero de 1983, esta acción del gobierno se centró en que los grupos económicos redujeran, concertadamente, su endeudamiento con los bancos relacionados y con el público. El gobierno suponía que las altas tasas de interés eran atribuibles a la reticencia de los grupos a liquidar activos, sin percibirse que era un comportamiento generalizado de los deudores facilitado por la estructura normativa e institucional, y en particular por la autoridad ilimitada del gobierno para redefinir derechos. Las medidas del 13 de enero pretendieron forzar la liquidación de algunos grupos económicos, con la expectativa de que así las tasas de interés disminuirían en beneficio de los demás deudores. Las medidas permitieron que el gobierno tomara el control indirecto o parcial de algunos grupos, pero sin que se liquidaran activos y se liberaran recursos crediticios.

A pesar que el programa de emergencia de marzo de este año reconoció, implícitamente, el fracaso de la alternativa deflacionaria, esta solución no ha quedado descartada. La insuficiencia de la reprogramación de deudas prevista en el plan de emergencia ha incentivado la búsqueda de soluciones eficaces por drásticas que sean. Así, la solución deflacionaria requeriría ahora que se hicieran de inmediato las pérdidas, distribuyéndolas entre deudores y acreedores a través de la capitalización de las deudas y de la cesión de activos para su administración por los bancos, y se implementaría interviniendo a todos los bancos nacionales (por lo menos hasta que no repongan el capital perdido). La factibilidad de esta solución depende, en primer lugar, de que la responsabilidad de los deudores quede limitada a los activos directamente relacionados con sus deudas; si se pretendiera que esa responsabilidad comprometiera a todos los activos de los deudores, el rechazo de éstos haría imposible su implementación. Suponiendo entonces que la responsabilidad de los deudores fuera limitada, las pérdidas pueden ser de tal magnitud que sólo si se repartieran entre **todos** los acreedores, éstos podrían absorberlas. Si se pretendiera que sólo los acreedores nacionales realizaran estas pérdidas, difícilmente el gobierno podría forzar su absorción, cualquiera sea el título que pretenda entregar a cambio de los depósitos. Pero, para minimizar estas pérdidas los activos reales deberían permanecer en poder de los acreedores y de los bancos intervenidos por el gobierno; de lo contrario se produciría el colapso de sus precios y los acreedores tendrían que realizar pérdidas que jamás estarían dispuestos a absorber. Esta imposibilidad de liquidar activos implica que la administración de los mismos debería quedar temporariamente en manos de los bancos, que a su vez deberían cederla a quienes tienen las capacidades necesarias, y que seguramente serían sus

actuales dueños. La reticencia a esta última cesión implicaría mayores pérdidas para el país.

El planteo anterior parte del supuesto erróneo de que el conflicto entre deudores y acreedores no tiene efectos negativos sobre terceros y que, por lo tanto, sería inaceptable cualquier intento de transferir parte de las pérdidas a terceros. Esta transferencia podría ser discutible si fuera evidente que **no** ha habido terceros perjudicados por el conflicto y que la solución del mismo **no** implica un beneficio para terceros. Claramente, ese no es el caso con nuestra crisis financiera ya que el conflicto ha tenido un impacto directo sobre la deprimida demanda privada por bienes y servicios y, por consiguiente, sobre las actividades productivas. El "lucro cesante" para miles de trabajadores y para el mismo gobierno no puede ser ignorado en la solución del problema financiero.

La alternativa a la solución deflacionaria es una refinanciación global de las deudas que permita la realización de las pérdidas en el tiempo y que las distribuya entre deudores, acreedores y terceros. Esta refinanciación podría implementarse de diversas formas, pero sus elementos principales serían:

- a) La redefinición del perfil del servicio de las deudas a tasas de interés real bajas, pero en ningún caso negativas;
- b) La captación interna de fondos a través de papeles del Banco Central o garantizados por el Banco Central para disminuir el costo de los fondos;
- c) La absorción del riesgo cambiario por el Banco Central a través de pagarés de largo plazo;
- d) La fijación del spread bancario para las deudas refinanciadas a un nivel bastante bajo;
- e) La congelación de una parte del capital de los bancos en función del monto de las deudas refinanciadas; y
- f) El financiamiento de la diferencia entre el costo de los fondos prestables (incluido el spread bancario) y el costo del crédito para los deudores a través de impuestos, primero con el impuesto inflacionario y luego con alguna participación en los mayores ingresos tributarios originados en los efectos positivos de la refinanciación sobre las actividades productivas.

La refinanciación global de las deudas supone que el gobierno juega un rol de mediador entre deudores, acreedores y terceros. Las circunstancias imponen restricciones, en principio insuperables, para que la distribución de las pérdidas sea equitativa o se pueda realizar según algún criterio ético particular. Pero estas restricciones no pueden servir de excusa para renunciar a esa mediación cuando el problema financiero ha alcanzado tal magnitud que amenaza con una cesación generalizada de pagos por parte de los deudores y, por lo tanto, con la necesidad de una intervención **ex-post** del gobierno, que podría terminar en una gran inflación y en los conflictos que una inflación abierta implica. La postergación de la solución también amenaza con

corridas mayores contra el sistema financiero por parte de los depositantes, especialmente por la obstinación de algunos sectores del gobierno en querer forzar soluciones deflacionarias.

La refinanciación global de las deudas sólo requiere la intervención del gobierno respecto al stock actual de crédito bancario, que sería administrado por las instituciones financieras por orden del Banco Central. La organización interna de los bancos incluiría un departamento independiente dedicado a esa administración, con un capital "propio" invertido en papeles del Banco Central. La intervención del gobierno no debería extenderse a la concesión de **nuevos** créditos ni otras actividades de los bancos. El desarrollo de un sistema financiero **reformado** requiere que se distinga claramente entre la administración del stock actual de crédito y la concesión de nuevos créditos. Un programa razonable de refinanciación global de las deudas debería implicar que la mitad de la deuda actual haya sido amortizada en un plazo no mayor a cinco años, liberando recursos que ojalá sean captados para la concesión de nuevos créditos. Este reciclaje de los recursos crediticios es fundamental para el crecimiento económico del país en los próximos diez años.

En el análisis anterior la estructura normativa e institucional de la actividad financiera ha sido repetidamente destacada por su rol decisivo en la crisis actual. La reforma financiera (es decir, la regulación de la actividad bancaria en cuanto a nuevas operaciones) tendría que insertarse en la estructura de toda la actividad económica. La crisis actual ha llevado a su cuestionamiento y mi análisis apunta a la urgencia de una delimitación clara de la autoridad estatal, a lo cual habría que agregar su distribución entre poderes efectivamente independientes. La definición de tales límites y de una organización eficaz para el ejercicio de las facultades monetarias y financieras del gobierno son prerequisites para que pueda desarrollarse un nuevo sistema financiero privado. Mientras esa definición no ocurra, la gestión de los bancos privados en cuanto a la concesión de nuevos créditos seguramente quedará controlada por el gobierno, reflejando la experiencia reciente y la forma específica en que se refinancien las deudas actuales.

Nuestra Crisis Financiera *

Mauricio Larraín
Sergio Baeza
Carlos Hurtado

Comentario del Sr. Mauricio Larraín **

Primero que todo quiero agradecer al Centro de Estudios Públicos y a su Director la posibilidad que me da de estar esta tarde con un grupo tan selecto de expositores, comentaristas y de público.

Yo he leído con mucha detención el trabajo de Edgardo Barandiarán. Creo que es una excelente síntesis y descripción de cómo fue evolucionando el sistema financiero en estos años. Es-timo que la gran mayoría por no decir la totalidad de los factores que han influido en el desarrollo del sistema, en una u otra medida están considerados. El análisis es bastante agudo y está bien orientado. Obviamente hay aspectos más específicos respecto de los cuales uno puede discrepar en el énfasis o incluso respecto de su contenido, pero son aspectos que no invalidan mi apreciación general.

En estos breves minutos trataré de identificar o agrupar en categorías más amplias los innumerables factores o variables que están en el trabajo de Edgardo Barandiarán y que en una medida u otra han afectado al mercado financiero. Pienso que esto puede ser de interés para ustedes porque por la complejidad del sistema financiero son innumerables los factores que le afectan y uno a veces tiende a confundirse respecto de la importancia de cada uno de ellos. Incluso se tiende a confundir si lo que está siendo cuestionado es la implementación del sistema o los

* Centro de Estudios Públicos, 9 de agosto de 1983.

** Abogado, Master en Derecho, Universidad de Harvard, Master en Economía (C) Universidad Católica, Intendente de Bancos e Instituciones Financieras.

objetivos que se han tenido en cuenta respecto al mercado financiero.

He clasificado en cuatro grandes grupos los factores que a mi juicio serían los explicativos de esta crisis. Antes de entrar a analizar brevemente estos cuatro factores haré algunos comentarios para situarnos en el contexto del problema que estamos estudiando. Como ustedes saben el mercado financiero chileno, si bien tuvo un desarrollo de cierta importancia en términos comparativos con otros países en la década del 30, posteriormente fue perdiendo importancia hasta llegar al grado más bajo de intermediación financiera a fines del año 73. Este período se caracteriza por una situación de represión financiera, en el sentido de que el nivel de intermediación financiera es muy bajo o que los activos financieros representan un porcentaje muy pequeño de la riqueza nacional. Ello se debía básicamente a fijaciones de tasas de interés, muchas veces por debajo de las tasas de inflación; a controles cuantitativos y cualitativos respecto del crecimiento y de la asignación del crédito; a altas tasas de encaje para hacer frente a los procesos inflacionarios; y a políticas tributarias que muchas veces desincentivaban el ahorro. Por ejemplo, se tributaba sobre toda la tasa de interés que se recibía por un depósito, sin considerar que parte de ella era sólo reajuste de capital.

A partir del año 73-74 se inicia un período de liberalización financiera o profundización financiera con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo financiero que promueva el ahorro y mejore la inversión, con los consiguientes efectos positivos en la tasa de crecimiento económico.

Con este objeto se procede a liberar las tasas de interés; a eliminar estos controles al crecimiento y a la asignación del crédito; a bajar las tasas de encajes; y a efectuar reformas tributarias que incentivarán el ahorro. Los activos financieros crecieron en forma importante en esos años, como también la presencia física del sistema financiero a lo largo del país. La calidad y variedad de los instrumentos que se ofrecían a los ahorrantes y a los demandantes de crédito también se vieron fuertemente incrementadas. Asimismo, la eficiencia operativa de las instituciones financieras mejoró en forma notable.

Si bien todo esto es cierto, no cabe la menor duda por los mismos comentarios que ha hecho Edgardo Barandiarán que los problemas no estuvieron ausentes. ¿Cuáles son entonces en forma muy sintética estos cuatro factores que a mi juicio son las explicaciones fundamentales de la crisis del sistema financiero?

El primero de ellos es un factor ajeno o exógeno al sistema financiero propiamente tal y que yo lo denominaría como "variables macroeconómicas adversas", es decir, situaciones como la recesión económica, las altas tasas de interés internas y externas, las devaluaciones y las fluctuaciones en el crédito ex-

terno que afectaron fuertemente al sistema. Como ustedes saben una institución financiera tiene la característica de operar con una alta relación total de crédito con respecto a su capital, lo que hace que fluctuaciones porcentualmente pequeñas en el riesgo de los créditos puedan comprometer con facilidad una amplia proporción del capital. En la medida en que las empresas receptoras de estos créditos estén bien, el sistema financiero estará bien; pero si estamos en presencia de circunstancias macroeconómicas adversas, la situación de las empresas en promedio necesariamente tenderá a empeorar. Si hay recesión económica las ventas decrecen y si las tasas de interés externas e internas son muy altas, los costos financieros se incrementan; si además hay devaluaciones, en mayor forma se incrementa la carga financiera. Luego, en este tipo de situaciones la empresa empieza a enfrentar dificultades para pagar oportunamente sus créditos al sistema financiero y ve incrementado su riesgo. Por definición, el riesgo del sistema financiero se verá incrementado. Es por esta razón que si uno estudia la historia de las crisis financieras va a encontrar una alta correlación entre las grandes depresiones económicas y las crisis financieras de importancia. Sobre este tipo de circunstancias no es mucho lo que el sistema financiero puede hacer para evitar sus negativas consecuencias.

El segundo gran problema para explicar las dificultades que ha enfrentado el sistema financiero es un punto un poco más técnico, pero, a mi juicio, de trascendental importancia y que es la falta de conocimiento acerca de la naturaleza especial que tiene el mercado financiero. El mercado financiero no es igual a otros mercados, fundamentalmente porque los costos de información son comparativamente muy altos. Si se depositan 30.000 pesos en un gran banco, informarse acerca de su solvencia y liquidez tiene un costo demasiado alto en relación con la tasa de interés que se va a recibir. Es por ello que cuando un intermediario financiero quiebra, al público y a los ahorrantes les cuesta distinguir que el problema es solamente de ese banco y no del resto de los bancos. Se producen por consiguiente dos efectos externos negativos o externalidades negativas: primero, los depositantes internos al ver que un banco quiebra retiran los depósitos del resto de los bancos por la desconfianza acerca de lo que ocurre en el sistema financiero y, segundo, los ahorrantes externos también se preocupan y disminuyen sus créditos al país, incrementando adicionalmente las tasas de interés, pues visualizan un aumento en el nivel de riesgo-país.

Para implementar el objetivo de profundización financiera que se mencionaba anteriormente pueden emplearse dos estrategias alternativas: una, es considerar esta naturaleza especial del sistema financiero y regularlo en forma adecuada o dos, dejarlo operar en forma más libre. Si se deja operar libremente al mercado financiero y un intermediario lo hace mal, como los

préstamos que da son riesgosos y no le generan ingresos, tendrá que subir la tasa de interés para captar nuevos depósitos y evitar problemas de liquidez. Si los depositantes, pese a observar una tasa más alta, siguen depositando en el mismo intermediario y éste quiebra, los accionistas perderán su inversión y los depositantes perderán una parte de sus depósitos. De esta forma, los depositantes comprenderán que tasas de interés muy altas significan invertir en bancos muy riesgosos.

Posiblemente lo que pasó en nuestro país es que en una primera instancia se aplicó la alternativa de dejar que el mercado financiero operara en forma más libre, pero cuando algunos bancos enfrentaron problemas, ante la consideración de los graves efectos negativos que tenía la liquidación del intermediario financiero, se decidió respaldar a los depositantes. Entonces se produce un hecho de mucha trascendencia y es que el depositante al verse respaldado empieza a considerar sólo la rentabilidad de sus depósitos y a colocarlos donde la tasa de interés sea más alta, independientemente del riesgo involucrado. Así el intermediario más riesgoso, es decir, aquel que otorga una mayor tasa de interés, es el que cuenta con la mayor magnitud de recursos y un problema explosivo se empieza a gestar. El depositante deja de cumplir con el rol de contrapeso que le corresponde en el mercado financiero.

El tercer factor a considerar es la falta de experiencia doméstica para desenvolverse en un mercado financiero más libre. Esta falta de experiencia afecta al sector privado y en cierta medida también al sector público y al sector académico. El sector privado desconoció ciertos riesgos clásicos de la intermediación financiera. El negocio financiero es algo muy antiguo y los tipos de riesgo pocos. Tradicionalmente las crisis de los sistemas financieros se han debido a los mismos riesgos. Entre los riesgos presentes en nuestro país destacan las estrategias de crecimiento acelerado, sin debida consideración de los estándares crediticios y el problema de la concentración de créditos en empresas relacionadas. El sector público no tenía experiencia acumulada en análisis de riesgo y en la producción de información adecuada. También había problemas en algunas partes de la legislación. Sobresalen a este respecto la carencia de una normativa adecuada que garantizara la desconcentración crediticia en un contexto de conglomerados económicos fuertes y la inexistencia de un esquema desarrollado de seguro de depósitos, que constituyera una alternativa efectiva a la garantía total de los mismos por parte del Estado. Por último, el sector académico no ha estado preocupado en forma prioritaria del estudio de la naturaleza y desarrollo de la intermediación financiera en nuestro país. Las investigaciones al respecto son escasas, por lo que llegan a ser prácticamente "clásicos" sobre la materia.

Por último, es necesario mencionar cierta falta de experiencia de una parte de la banca internacional, especialmente de la

banca más pequeña que sigue con cierto rezago el comportamiento de la banca tradicional. La presencia masiva de la banca privada en los mercados internacionales se produce fundamentalmente a partir de la década de los setenta, pues con anterioridad el financiamiento externo estaba canalizado básicamente a través de las agencias crediticias internacionales y de los gobiernos. La falta de experiencia de una parte de la banca internacional, unida a una situación de liquidez alta como consecuencia del reciclaje de los recursos de los países exportadores de petróleo, hizo que se orientaran grandes magnitudes de recursos a países como el nuestro, sin que en todos los casos mediaran análisis exhaustivos de las perspectivas de recuperación de los recursos entregados. Estos recursos externos fueron absorbidos con bastante fluidez por varios intermediarios financieros con políticas crediticias poco exigentes, generándose un problema de alta deuda externa y de sobreendeudamiento de las empresas receptoras de estos créditos.

En conclusión, pienso que los problemas analizados, más que poner en duda la validez de las políticas de profundización financiera, ponen una nota de atención acerca de la forma y de los factores que hay que considerar en la implementación de estas políticas.

Debe tenderse, a mi juicio, hacia una regulación que, sin desconocer los objetivos antes mencionados, reconozca las externalidades del sistema financiero y propicie la existencia de un mercado competitivo, con un nivel adecuado de riesgo. Si bien la regulación debe garantizar un nivel razonable de riesgo, éste no debe ser evitado en su totalidad. De esta forma el depositante, al visualizar cierto grado de riesgo, cumplirá con el rol de contrapeso que le corresponde como demandante de crédito y al que se hacía referencia con anterioridad.

En la medida que el sistema se vaya consolidando, la regulación debe ir disminuyendo y la responsabilidad de los intermediarios privados aumentando. Asimismo, mientras la información sobre la situación de cada intermediario financiero sea mejor y más oportuna, se irá configurando un cuadro de autocontrol, en que los depositantes puedan evaluar el riesgo de sus depósitos en forma adecuada. En estas circunstancias, un intermediario ineficiente puede ser liquidado, sin que se ponga en juego la estabilidad del sistema.

Es importante, asimismo, estar conscientes de la dificultad que significa desarrollar una regulación enteramente adecuada y eficiente, que no introduzca distorsiones de importancia en el funcionamiento del mercado crediticio. Para ello debe ponerse énfasis en la calidad y no en la cantidad de regulación y centrar esta última en las áreas de mayor trascendencia, como el análisis del riesgo de las carteras crediticias y la producción de información relevante.

Comentario del Sr. Sergio Baeza *

Tres son mis comentarios fundamentales al interesante trabajo del profesor Barandiarán. El primero se refiere a la discusión sobre el evento o circunstancia que marca el inicio de la crisis en el sentido de Kindleberger. Sobre este punto sostendré que fuera de toda duda el proceso comienza con el fuerte y rápido endeudamiento privado externo. El segundo comentario tiene por objeto insistir en el papel que le cupo a los organismos que controlan a las instituciones financieras bancarias y no bancarias en no poner temprano atajo al crecimiento exponencial de las pérdidas. Sostendré que mucho pudo haber hecho una autoridad que no ejerció todas sus facultades de control. Por último me referiré a las alternativas que se plantean después de haberse reventado la burbuja en el sentido de Kindleberger. Sostendré que la solución deflacionaria es apropiada para un libro de texto y que la realidad nos impone la necesidad de administrar eficientemente la refinanciación global.

I. Un buen tercio del trabajo que comentamos está dedicado a analizar cuál es el evento determinante que marca el inicio de la crisis. Se discute el impacto de la expansión de algunos grupos económicos, del cambio de expectativas hacia una mayor riqueza, de la propaganda oficial exitista en materia económica, de la percepción de normalización institucional y, naturalmente, del mayor acceso al crédito externo. En mi opinión, es esta última la causa fundamental y todo lo demás, incluyendo el cambio de expectativas que es el elemento determinante a juicio del autor, es consecuencia del mayor endeudamiento externo.

En efecto, es el mayor acceso al crédito interno y externo el que permite el crecimiento de algunos grupos económicos que financian con deuda sus adquisiciones de activos. Asimismo es el endeudamiento externo el que permite satisfacer grandes demandas postergadas de artículos de consumo y bienes durables de origen extranjero y financiar a la población un nivel de consumo superior al nivel de ingreso, creando la ilusión de un bienestar permanente sobre el cual se apoya la propaganda exitista. Esta prosperidad financiada a crédito, el acceso al vehículo propio, por ejemplo, gran anhelo satisfecho de todo un sector de la población promovido a un nivel de consumo que no parecía alcanzable, da respaldo al gobierno y crea la percepción de estabi-

* B.A. y M.A. en Economía, Universidad de Notre Dame, EE.UU. Profesor de Economía de la Universidad Católica. Escuela Nacional de la Estadística y de la Administración Económica del Centro de Estudios de Programas Económicos, París, 1974. Presidente de la AFP. Sta. María. Presidente de la Cía. de Seguros de Vida y Generales ÆTNA Banchile S.A.

lidad institucional. Por último, el cambio de expectativas hacia una mayor riqueza también es producto del endeudamiento. Los bancos, en su afán de colocar los recursos que han captado del exterior y los generados internamente, incitan a sus clientes a tomar créditos para comprar esto y lo otro. La mayor demanda así generada sube los precios de los activos y crea la sensación de una mayor riqueza. El punto está entonces en que esta expectativa de mayor riqueza no fue espontánea, sino claramente financiada por el mayor endeudamiento externo.

II. La carrera desenfrenada de los bancos por ganar cuota de mercado, éste tratando de superar al Banco del Estado y aquél siguiendo a esos dos, los excesos en materia de créditos relacionados, los manejos de las cotizaciones bursátiles, la concentración de las carteras de algunos fondos mutuos que aparentemente diversificaban invirtiendo en emisores distintos, pero que en el hecho representaban el mismo riesgo bajo distintos nombres, la utilización de compañías de seguros como sociedades de inversión que invertían las reservas no con el criterio de asegurar los fondos para el pago de siniestros sino para controlar diversas sociedades, son todas manifestaciones de nuestra crisis financiera que las superintendencias respectivas tuvieron en su mano evitar, corregir o por lo menos moderar.

Que es posible evitar los excesos mediante leyes apropiadas, fiscalización efectiva y uso del poder discrecional de la autoridad cuando las circunstancias lo requieren está demostrado por los buenos resultados que ha conseguido la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. En efecto, los Fondos de Pensiones han salvado la crisis con pérdidas insignificantes debido a que las normas de diversificación de inversiones que los rigen fueron diseñadas y controladas para ser respetadas, al contrario de lo que ocurrió con algunos bancos, algunos fondos mutuos y algunas compañías de seguros. Dichas normas impidieron además que los fondos de pensiones pudieran adquirir títulos de deuda emitidos por sociedades de inversión o acciones cuya cotización bursátil estaba sujeta a manipulaciones.

Puede argumentarse que la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones tuvo una tarea más fácil, puesto que controló al sistema desde su inicio en 1981 y que no tuvo que lidiar con problemas que ya en 1981 eran grandes en el sector financiero y que se arrastraban de antes. Sin duda fue así, pero también es verdad que las otras superintendencias tuvieron tiempo de diseñar oportunamente los instrumentos adecuados de control y por mala fortuna se atrasaron. Las leyes de valores y sociedades anónimas que son extraordinariamente valiosas se publican recién a fines de 1981. Incluyen los conceptos de sociedades filiales y coligadas que habrían permitido fiscalizar una efectiva diversificación de cartera y el famoso artículo noveno de la ley de valores que obliga a divulgar en forma veraz, suficiente y oportuna los hechos esenciales, definiéndolos

como aquellos que un hombre juicioso consideraría importantes para sus decisiones de inversión. Estas leyes publicadas en 1977, después del Banco Osorno, y fiscalizadas de acuerdo al espíritu de la ley, habrían evitado la oferta pública de valores emitidos por sociedades insolventes, habrían impedido la burla de las normas de diversificación de las carteras de algunos fondos mutuos y habrían sujetado a las compañías de seguros a su giro, que no es el de ser sociedad holding.

En cuanto a los bancos, recién a mediados de 1981 se modifica la ley de bancos y se le dan a la Superintendencia las célebres atribuciones del artículo 19 bis que le permiten limitar los actos que pueden ejecutar las administraciones bancarias al ser calificadas por ellas de deficientes.

Se diría que la noción de riesgo de cartera era ajena a la preocupación de la Superintendencia hasta 1978, en que comienzan los primeros esfuerzos para medir riesgo de cartera y que hoy permiten disponer de una excelente información que de haber podido y querido usarse en 1977 habría cambiado la historia financiera de los últimos años.

Por qué razón estas leyes fundamentales para controlar los mercados financieros se publican en 1981 y no en 1977, es la pregunta que hay que hacerse. En 1977 el énfasis se ponía en que los mercados financieros funcionaran y crecieran. A pesar de que hubo un campanazo de alarma con las financieras informales y el Banco Osorno no se le prestó mayor atención al tema, porque control no constituía prioridad, las autoridades eran renuentes a intervenir y existía el deseo de creer que los mercados se regulan solos. Esto último podría haber ocurrido si hubiera habido divulgación y análisis de información. No hubo ni lo uno ni lo otro; el mercado no era en absoluto transparente y el público no pudo ejercer control por la información. Sin información y sin control los mercados malamente podían regularse solos.

III. La burbuja reventó el 13 de enero sin que ello constituyera mayor sorpresa para los actores del mercado financiero que venían constatando que al menos desde agosto la situación era tenida por insostenible por las autoridades y mantenida por ellas en forma artificial sólo por no haber un plan para manejar la situación. La cesación de pagos generalizada que se conoció en enero era evitada quincena a quincena en agosto-septiembre y luego día a día en diciembre.

Antes del 13 de enero las pérdidas estaban ya dimensionadas y se preparó un plan para que ellas fueran hechas por los diversos agentes involucrados. Se habló explícitamente de los bancos extranjeros acreedores de instituciones financieras en liquidación: la voluntad de forzarlos a hacer pérdidas duró 48 horas. Se procuró hacer perder a tenedores de brokers emitidos por empresas con chimeneas y a los partícipes de aquellos fondos mutuos que habían adquirido los mismos brokers: a los pocos

meses intervenía el Banco del Estado poniendo los fondos necesarios para que se pagaran esas obligaciones. Sólo perdieron los depositantes a plazo de las instituciones liquidadas y los ahorrantes de fondos mutuos cuyas carteras incluían brokers de sociedades de inversión y acciones sobrevaloradas. En definitiva, las pérdidas no se hicieron ni se han hecho todavía en la magnitud que se requiere para resolver el problema y dejar atrás la crisis. Recordemos que en los textos de estudio la mecánica del ajuste por esta vía consiste en que el deudor inviable es ejecutado por su acreedor banco nacional el que remata la garantía haciendo sus pérdidas y obligando a sus acreedores bancos extranjeros, que sabían muy bien el riesgo que corrían, a hacer las suyas. Las empresas o sus activos pasan a ser transitoriamente de los bancos mientras éstos buscan un nuevo comprador y los bancos pasan transitoriamente a control de los acreedores externos mientras éstos encuentran cómo deshacerse de ellos. En definitiva, todos los activos cambian de mano y los nuevos dueños, que los han adquirido a precio de liquidación, tienen los incentivos necesarios para ponerse a producir activamente.

El buen sentido bastaba para hacer ver que la solución de texto no funcionaba. Los hechos se han encargado de mostrar que la ejecución de las garantías de los inviables demora semestres. Que en el proceso de ejecución dichas garantías se deterioran ostensiblemente: los inventarios se desvanecen, las plantaciones se secan, el capital humano se muda y el negocio en marcha se transforma en negocio en liquidación. Además, ha quedado a la vista que ante los problemas de los bancos nacionales que no pueden cobrar capital e intereses a sus clientes al mismo ritmo que a ellos les cobran sus depositantes, naturalmente preocupados de buscar seguridad, no son los bancos extranjeros los que se ven obligados a ayudar. Es el Banco Central de Chile el que debe aportar fondos y garantías para conseguir que los bancos extranjeros renueven sus préstamos. Tampoco se produce el remate de las pocas garantías, sobre las cuales penosamente se llega a adquirir el dominio, al tener la banca que cuidar sus balances y no mostrar todas sus pérdidas ya que eso obliga al Estado a capitalizarla lo que termina con la banca privada. El pretender hacer cambiar de mano los activos de las empresas inviables remece a la sociedad hasta sus cimientos y provoca la más fuerte y decidida resistencia de quienes se sienten expropiados por una tasa de interés y un tipo de cambio confiscatorios y que saben que una reactivación vigorosa puede devolverles la calidad de viables.

Ante el fracaso ya probado y manifiesto de la solución deflacionaria no queda sino lo que el profesor Barandiarán ha llamado la refinanciación global.

No se trata de regalar recursos. Sí se trata de dar plazo para que las empresas sobrevivan hasta que una reactivación vigorosa

sa les permita bajar su endeudamiento y recuperar las pérdidas. También se trata de bajar la tasa de interés a niveles reales positivos, pero bajos. Esto no significa subsidio al deudor ni un desincentivo al ahorro, sólo significa una política monetaria cuerda.

Está en la esencia del sistema financiero su capacidad para diferir las pérdidas en el tiempo. Las cuantiosas pérdidas que hemos acumulado producto de nuestra crisis financiera pueden absorberse en un período de varios años de crecimiento moderado pero sostenido sin una redistribución masiva de activos, manteniendo un sistema económico basado en la propiedad privada y rescatando para el país el importante capital que significan sus buenos hombres de empresa. Para permitir esta absorción en el tiempo es que se requiere la refinanciación global. También se precisa una modificación tributaria de elemental justicia: no debe haber límite en el tiempo para aplicar pérdidas tributarias en contra de utilidades futuras, como ocurre hoy, en que las pérdidas de primera categoría sólo pueden arrastrarse cinco años. El Fisco no puede ser un socio preferente que comparte plenamente las utilidades, pero sólo parcialmente las pérdidas.

Comentario del Sr. Carlos Hurtado *

Quisiera, primero que nada, felicitar a mi amigo Arturo Fontaine Talavera, porque leyendo el último número de la revista del Centro, que dirige, tengo la impresión que es una de las más distinguidas publicaciones que se han hecho en materia económica, en este país, en muchos años. Aparecen allí varios sesudos artículos sobre el origen y desenvolvimiento de nuestra crisis. Después de leerlos he quedado con un sentimiento un poco de sorpresa, un poco de asombro, por una parte por la crisis que hemos sido capaces de producir los economistas y por otra por la manera genial en que la estamos interpretando.

He visto el trabajo de Ffrench-Davis, que en el fondo cree en los mercados, pero no en que ellos se ajusten suficientemente rápido, lo que genera, por ese lado, una deficiencia. He visto la monografía de mi buen amigo Juan Andrés Fontaine, que muestra una profunda fe en el modelo de mercados libres pero cree que le ha faltado el marco macroeconómico que permita al sistema equilibrarse. Por último he leído el "paper" de mi amigo Daniel Wisecarver, que tiene una fe en la libertad económica, que podría calificarse de virginal, incluso con algunos misterios dentro de su dogma (el de la tasa de interés), que nos dice que

* Ingeniero Comercial. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Consultor del Banco Mundial. Profesor de Economía de la Universidad de Chile.

fue la falta de pureza la que nos acarreó las iras recesivas. Creo que los tres se mueven en lo que yo llamaría las trincheras del equilibrio, que es un concepto por el cual los economistas sienten gran afección.

A mí, el primer comentario que me merece el trabajo de Edgardo es que, implícitamente, por primera vez en la interpretación de esta crisis, se pone énfasis en un concepto que es esencial y muy caro a los historiadores, el de desequilibrio.

Es importante que se destaque que en este tipo de procesos económicos los acontecimientos se desenvuelven de una manera en que en realidad se produce lo que no se espera. En ello reside para mí lo medular en la interpretación de las crisis y allí se encuentra la razón fundamental por la cual los economistas nunca han sido capaces de entenderlas. La verdad es que las crisis grandes se producen aproximadamente una por generación y tienen efectos devastadores porque no están presentes quienes aprendieron la lección. Yo soy un convencido que esta crisis habría sido bien distinta si hubieran estado vivos los actores de la crisis de 1930, del mismo modo que creo que la del 30 no habría tenido las mismas consecuencias si hubieran estado a cargo quienes experimentaron la de 1898.

El punto fundamental en la interpretación de cualquier fenómeno de crisis es lo que puede llamarse el comportamiento errático de los agentes económicos. Una economía en crisis se parece más a un casino que a una feria. Prevalece más un juego apasionado que un frío cálculo comercial. Además, se trata de un casino muy especial. No sólo se juega con las fichas que uno trae, sino que llega el momento en que se comienzan a recibir fichas por diversas razones, frecuentemente más de las que se debieran recibir. Eso lo ha explicado aquí Sergio Baeza con mucha claridad. Yo creo que aquí la que repartió fichas de más fue la banca internacional. Además, en este casino los jugadores no saben con cuántas fichas quedan después de cada postura, tampoco lo saben los otros jugadores, ni los croupiers. Este creo yo es un elemento esencial del comportamiento en crisis. Nadie sabe en qué momento están verdaderamente quebrados los deudores. Ni los deudores mismos lo saben.

En el proceso cíclico, como lo ha descrito aquí Edgardo, aparece este fenómeno de la euforia. Nos miramos al espejo habiendo hecho nuestro último estado de situación, millonario, y no en pesos, sino en dólares, y de repente descubrimos que somos ricos. De esta mirada al espejo a la mirada en que llegamos a la conclusión de que podríamos estar quebrados pueden pasar a veces muy pocos días. Si a uno que es el sujeto le cuesta darse cuenta si está en una u otra situación, mucho más le cuesta a los bancos y por eso es que no opera el fenómeno del ajuste automático. En el momento en que el banco quiere cobrar, y en eso de cobrar los bancos son muy fríos, se ha hecho sal y agua la riqueza que podría responder por la deuda. Es entonces

el banco y el sistema económico mismo el que se encuentra comprometido. Es ese el momento en que se comienza a jugar fiado y éste es un tipo de juego en que el casino gana poco y arriesga mucho, especialmente si verdaderamente cree que sus acreedores podrán pagarle.

Otra idea que me sugiere la lectura del trabajo de Edgardo es que en la ejecución de la política económica, desde 1973 a esta parte, hemos vivido en un proceso de persecución del equilibrio parcial con un permanente desencuentro con el equilibrio general. Mucho me gustaría ver una interpretación en esta dirección. Uno parte, por ejemplo en 1975, cuando se tiene una política de control de la inflación con control de la cantidad de dinero, apertura de importaciones y liberalización del mercado de capitales. Pero el interés no baja a pesar de existir, al fin, el mercado de capitales ambicionado por muchos años. Entonces, algo raro pasa, y por eso el "misterio" de la tasa de interés. Tampoco cede la inflación a pesar de una política monetaria estricta, sin déficit fiscal. Entonces, algo anda mal. Seguimos en busca del equilibrio. Nos vamos al tipo de cambio y revaluamos progresivamente, pero si bien ayuda en el control de la inflación, esa política cambiaria no da resultado para bajar la tasa de interés. En consecuencia se va al cambio fijo, que nos conduce a una deficiencia en el sector nacional productivo interno y a un endeudamiento excesivo. Ahí llegamos al boom que describe nuestro distinguido amigo Edgardo Barandiarán, el boom del ingreso permanente. Por fin somos ricos, ricos en la imaginación, que es la única parte donde podemos ser ricos.

El otro punto importante en el análisis de esta crisis es lo que yo llamaría la falta de percepción o la visión equivocada de las barreras que significan las dificultades políticas en la aplicación de las soluciones económicas.

En esta crisis el Estado nunca ha estado dispuesto a que paguen los acreedores. Jamás. Los acreedores en las crisis siempre han pagado. Claramente, como en las inconvertibilidades, o por medio de algún tipo de subterfugio. En 1975, por ejemplo, vino la congelación de los fondos depositados en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que yo diría ha sido una de las afrentas mayores a que han sido sometidos los acreedores en este país. Pero en el fondo se les hizo un gran servicio. Se les pagó un buen interés y posteriormente pudieron recuperar su plata. Naturalmente no la recuperaron a los niveles esperados, dadas las tasas de interés existentes en ese momento, pero si no se hubieran congelado esos depósitos en 1975 yo no veo qué salida habría tenido el sistema financiero y el proceso de recuperación económica y, en consecuencia, qué destino habrían tenido los acreedores que han sido posteriormente los grandes beneficiados.

La verdad es que los acreedores ni siquiera han tenido suficiente susto. Los deudores han vivido asustados con sus negocios

y han sufrido de los nervios; los acreedores, en cambio, cuando sintieron temor volaron y en ese vuelo se fueron buena parte de los recursos en dólares del país. No se han ido porque las tasas de interés hayan sido bajas, se fueron porque estaban atemorizados de que el sistema éste no cuadrara. Ahora bien, dentro de nuestros acreedores, los más responsables del boom son los bancos extranjeros, como dice don Sergio Baeza, opinión que comparto plenamente, siendo los más solventes, tampoco se han hecho responsables de la falencia de sus deudores. No han tenido la oportunidad de hacerse responsables.

Sin la condición que paguen tantos los acreedores como los deudores del sistema, no tiene ninguna posibilidad de funcionamiento un ajuste automático por la tasa de interés. No funciona. ¡Imposible! Yo no conozco instancias históricas en que ello haya ocurrido. Ahora bien, la pregunta mía, para terminar, porque esto se está alargando, es ¿por qué no se ha hecho algo en el sentido de tener una limpieza que también afecte a los acreedores?

Sobre este punto estuve meditando un poco y me puse a leer algunos libros clásicos para buscar el nombre del complejo que puede habernos afectado en esta materia. Yo había originalmente pensado en hablar del complejo de Moya, pero Moya no me pareció convincente, por eso opté por Creso, por el complejo de Creso. ¿En qué consiste este complejo de Creso que ha afectado a nuestras autoridades?

Creo que en Chile lo que pasó es que por alguna suerte de vara mágica la política económica estimuló algunos entes que se llaman Grupos Económicos y los dotó, como las hadas de los cuentos, de algunas virtudes que les significaron bastantes ventajas. Entraron en forma oportuna al mercado de capitales, tuvieron la suerte de hacer compras atractivas durante el proceso de privatización, con buenos créditos, tuvieron acceso al crédito internacional, y en el fondo crecieron porque ello era parte de la política económica. Esto no debiera discutirlo ni negarlo nadie. Hay quienes dicen que esto es malo, hay quienes dicen que es bueno, yo creo que es más o menos. A mí, que no he participado en esto, no me causa el menor de los complejos, lo constato como una realidad.

Viene en seguida una segunda etapa del proceso en que se produce lo que yo llamaría el aprovechamiento. Aquí se genera el común distanciamiento. Cuando empieza el asunto de la escasez de dólares se comienza a apretar a los grupos. ¿Para qué? Para que los grupos, sirviendo el propósito de la política económica, se endeuden más en dólares. Entonces les cortan un poquito las posibilidades de endeudamiento adentro y poco a poco los grupos comienzan a entrar en dificultades.

Pero, al mismo tiempo que pasaba esto, todo el sistema entra en dificultades. Se hace evidente, a comienzos del año

pasado, para muchos economistas e incluso algunos gasfitters, que la elevada tasa de interés vigente es incompatible con un equilibrio del sistema. A esta tasa de interés el sistema simplemente no se equilibraba. Pero no se quiso resolver el problema, yo creo, porque para resolverlo había que bajar la tasa de interés o establecer algún sistema en que los acreedores recibieran un interés más bajo, y en un sistema así iban a beneficiarse los grupos económicos. No se quiso entonces llegar a esta solución de fondo por un problema subconsciente provocado por el complejo de Cresco o de Moya o como ustedes quieran llamarlo.

La verdad es que incluso hasta ahora en que los grupos están cerca de los niveles más bajos de vitalidad, todavía siguen penando en la formulación de la política económica. Ello refleja una posición poco realista. Creo que ha sido una mala vena que la política económica nuestra, durante los últimos dos años, haya girado tanto en torno a un hecho que siendo esencialmente político podría haber recibido una solución política y no económica.

El costo yo creo que ha subido, él existe y hay que pagarlo. Hay tres posibilidades; que lo pague el Estado, lo que es bastante probable; que lo paguen los deudores solventes por la vía del spread, que aunque muy injusto, creo todavía más probable y que paguen, aunque sea algo, los acreedores, lo que aparentemente por las medidas adoptadas, no parece muy probable. Pero el costo ya está y su peso es ineludible.

Estoy consciente, señor moderador, que me he excedido mucho en mi tiempo, pero quisiera terminar mi comentario con una cita de un gran economista, padre de la teoría neoclásica, de quien Keynes fue un dilecto alumno y de quien Friedman es uno de los más fieles herederos intelectuales. Se trata de Alfred Marshall, quien en el prefacio de su libro "Dinero, Crédito y Comercio" dice que fue impulsado a estudiar economía por hombres más viejos y sabios, "seguí su consejo y me consideré un explorador en la tierra de los fríos hechos; esperanzado en un rápido retorno del lujo del pensamiento puro. Pero, mientras más estudiaba la ciencia económica, menor me parecía el conocimiento que de ella tenía, en proporción al conocimiento que necesitaba, y ahora, al final de casi medio siglo de un estudio casi exclusivo de ella, estoy consciente de una mayor ignorancia que cuando comencé a estudiar".

Creo que sería útil que algunos de nuestros colegas economistas recordaran esta frase.

ENSAYO

Política Exterior Chilena: Una Modernización Postergada

Emilio Meneses *

Existe un amplio consenso de que la política externa nacional enfrenta un período de crisis. Esta situación se enmarca dentro de un agudo deterioro del status internacional de Chile, por una parte, y de los denodados —aunque a veces poco exitosos— esfuerzos de nuestra diplomacia por superarlos, por otra.

Existen algunos problemas no resueltos en esta importante dimensión de la actividad nacional; entre ellos destacan: a) aquellos derivados del tipo de liderazgo de nuestra diplomacia, y de las dificultades funcionales que habría en el proceso "formulación de política exterior-implementación diplomática", y b) los relacionados con la elección de una apropiada orientación básica de política exterior.

Este análisis se centra en la hipótesis de que Chile enfrenta un cambio radical en su marco de referencia externa, lo que llevaría a la inauguración de una nueva etapa en su política exterior. El origen de las dificultades internacionales y la gran controversia interna no serían sino el síntoma de la falta de un marco conceptual para reconocer la naturaleza y proyecciones de este cambio trascendental.

I Introducción

La característica central de nuestra actitud internacional de la pasada década ha consistido en el intento permanente de buscar un sitio adecuado para Chile en el sistema internacional. Algo que pareció tan evidente y claro por más de un siglo repentinamente se hizo confuso y dejó de "tener los puntos de referencia a que por generaciones estuvimos acostumbrados.

* M. A. en Ciencia Política, Georgetown University. Profesor de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

Este problema de nuestra política exterior no es sino el reflejo de un proceso de crisis y adaptación dentro de nuestra sociedad política; y que, ciertamente, aún no ha sido superado. La etapa de nuestra política externa que hoy nos toca vivir fue resumida en forma magistral y tajante por un prestigioso académico extranjero de la ciencia política. En relación con nuestra postura internacional, señaló que los chilenos estaban viviendo "una crisis de identidad"; tal vez deberíamos agregar la mayor en nuestra vida independiente.

La simplicidad no constituye virtud para quienes pretendan seriamente analizar las causas que ha motivado esta situación que, en forma creciente, está preocupando a tantos chilenos. Obviamente los orígenes del problema de inserción internacional son variados, aunque algunos de ellos estén estrechamente Interconectados entre sí. La crisis de nuestra institucionalidad política, que pasó mayormente desapercibida en el exterior, y la posterior resolución que tomó en 1973, ha producido un tremendo impacto interno y también una aguda reacción internacional a la cual no podemos ser indiferentes. Nuestra tradicional mentalidad insular había tendido un puente estable de comunicación con el exterior, cuyas características y propiedades, tal cual eran hasta 1973, fueron las que se diseñaron básicamente entre 1902 y 1922 aproximadamente¹. Esta continuidad de nuestra política exterior —que no es tan larga como algunos piensan— se rompió bruscamente hace una década. Lo relevante del caso es que ese quiebre fue así percibido en el exterior, mientras que internamente el Ejecutivo pretendió continuar implementando la política externa tradicional, aunque con algunos sesgos más ideologizados en algunos aspectos. El resultado de esta acción no ha sido precisamente estimulante.

Otro aspecto relevante en nuestra posición internacional es el lugar que le ha cabido a Chile en la escala de poder internacional. El poder relativo de país en el concierto mundial ha sufrido un permanente deterioro a contar de la Primera Guerra

¹ Lo que actualmente ciertos entendidos de la política exterior chilena denominan como sus principios fundamentales, consisten en ciertos lineamientos que el país adquirió durante las dos primeras décadas de este siglo. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a "la adhesión irrestricta al Derecho Internacional", "solución pacífica de las controversias", "cooperación internacional", "mantenimiento y mejoramiento de la imagen internacional", "respeto a los tratados", etc. Para un análisis más detallado ver: Emilio Meneses, Jorge Tagle y Tulio Guevara. "Política Exterior de Chile en el siglo XX a través de los Mensajes Presidenciales y las Conferencias Panamericanas hasta la 2ª Guerra Mundial". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 4, N° 2, pp. 50-61. No obstante, hay ciertos principios que datan del siglo pasado y aún están presentes en nuestra política externa, como es el caso del principio de "no intervención".

Mundial. Las décadas del veinte al cuarenta fueron un proceso de continua erosión frente a nuestros vecinos. Primero fueron las bases poblacionales de ese poder (1880-1910), luego las económicas (1915-1945) y finalmente las militares (1935-1965). La tendencia continuó después de la Segunda Guerra Mundial; nuestra posición siguió retrocediendo en el conjunto latinoamericano. A contar de mediados de los cincuenta otro fenómeno se agrega —el proceso de descolonización asiático y africano—, el cual multiplicó por tres el número de Estados independientes en el globo. A lo disminuido de nuestra posición en el Hemisferio Occidental, se sumó la caída del peso específico de ese grupo de naciones como conjunto en el mundo.

Para paliar en parte aquel menor poder relativo, la diplomacia nacional recurrió a lo largo de este siglo a la construcción de una "imagen" y "prestigio" internacional de Chile. En cuanto menos poder relativo tuvo el país, más dependientes nos fuimos haciendo de aquel "status". De ahí que el problema de la "imagen" pasó a constituir elemento crítico, en las últimas décadas, para evaluar nuestra posición internacional. Toda imagen, buena o mala, para que exista debe necesariamente operar en la mente de aquellos que nos observan. No cabe duda que nuestra política exterior llegó a ser diestra en su administración, pero también el país se hizo extremadamente dependiente de ella, a tal extremo que de ser sus creadores pasamos a convertirnos en sus virtuales sirvientes. Los acontecimientos internos de los últimos quince años constituyeron un rudo golpe a esa "imagen" en el exterior, de la cual aún no hay recuperación visible.

Pero también ha habido cambios en la región. El pacífico continente sudamericano ha dejado de serlo, y ello nos afecta. Desde hace algo más de una década los conflictos limítrofes han recrudecido en forma inusitada. El Cono Sur se encuentra abocado a una carrera armamentista sin precedentes en este siglo². El origen del problema no radica en el carácter de nuestra presente institucionalidad —como algunos interesadamente pretenden señalarlo—, sino que se debe a causas de carácter internacional que escapan a nuestro control, pero que lamentablemente nos inciden en forma directa.

La crisis de identidad internacional que vive el país tiene profundas causas de índole interna y externa. Existen problemas de poder nacional, imagen externa, legitimidad interna, estabilidad regional y carácter del sistema internacional del presente que están creando una coyuntura única. Por primera vez en varias décadas el país se ha visto asediado al extremo de que

² Ver, por ejemplo, English, Adrián, 1981, "América Latina: Balance de Fuerzas y Zonas de Tensión". *Revista Internacional de Defensa*, Vol. 14(10): 1273-1281. Y Meneses, Emilio, 1982, "Competencia Armamentista en América del Sur: 1970-1980". *Estudios Públicos* N° 7, 5-42.

muchos piensan que su integridad puede estar en peligro. Los tiempos de crisis son los que llaman a la reflexión sobre el tema afectado. Parece ser el caso de nuestra política exterior.

Este análisis pretende explicar las causas de la crisis de nuestra política exterior desde dos perspectivas. Primero, aquellas originadas en torno a nuestra diplomacia; y segundo las producidas por la falta de una clara actitud básica del país hacia el mundo exterior, fenómeno que es centralmente político.

II Diplomacia y Política Exterior

Muchas veces la existencia de una función o actividad humana parece tan obvia que se olvida el verdadero motivo que le dio origen. El rol diplomático es uno de esos casos. La diplomacia, tal cual hoy la conocemos, existe por el solo hecho de que la guerra es una alternativa posible entre los Estados³. Esto no significa que cuando hay guerras los diplomáticos han fracasado. Sólo nos está señalando que para la mayoría de los Estados, en casi todas las ocasiones, la guerra es un mal que es conveniente evitar.

El desempeño diplomático representa, para algunos, la idea glamorosa de un activo mundo de relaciones humanas y de política, rodeado de un ambiente social y materialmente grato. Para otros no es nada más que un mal necesario, para el cual se forman funcionarios que "mienten honradamente por su país". Finalmente, para muchos —y entre ellos gran cantidad de diplomáticos—, la diplomacia consiste en la política exterior del país y se sirve de diversos instrumentos secundarios para llevarla adelante; entre ellos los económicos, militares e ideológicos.

La diplomacia no es la política exterior, es simplemente el método o técnica por medio del cual los Estados conducen sus relaciones con otros⁴. La diplomacia no es la substancia de la política a realizar, ni representa el proceso mediante el cual los gobiernos formulan esta política; ella es sólo una función operacional. El diplomático profesional tiene como carrera desa-

³ Esta idea que a muchos parecerá tan obvia, sólo después de la 2ª Guerra Mundial fue enunciada por Hans Morgenthau, uno de los iniciadores de la etapa teórica de las RR.II. Morgenthau es el fundador de la escuela realista o de la política de poder.

⁴ La confusión entre política exterior y diplomacia data de la época de la "diplomacia de gabinete" (s. XV al s. XX), período en que no se distinguía entre la una y la otra. El período "diplomático" constituye una de las etapas históricas en el estudio de las Relaciones Internacionales; ver, por ejemplo: Emilio Cárdenas E., 1971. "El Camino hacia la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Revista Mexicana de Ciencia Política*, V. 16: 5-24.

rollar el conjunto de técnicas y destrezas destinadas a mejorar su efectividad para conducir los asuntos exteriores. El es quien maneja los procedimientos de las relaciones entre Estados, pero no necesariamente quien diseña la substancia de esas relaciones.

La formulación de la política exterior corresponde al Poder Ejecutivo y/o Legislativo, según sea el caso en cada país, y en ella intervienen distintas agencias gubernamentales (e incluso privadas), particularmente los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Economía, Interior, etc. Una vez formulada la política, ésta se canaliza a través del Ministerio de Asuntos Externos u otro conducto. Los ministerios de asuntos exteriores son los organismos tradicionales y más importantes para implementar la política externa, pero no son la única forma de hacerlo. Un Estado también hace política externa al fijar o derogar una barrera arancelaria, al realizar maniobras militares cerca de la frontera de otro, o al aceptar o no refugiados en su territorio. En todos esos casos está enviando un mensaje a otros gobiernos, el cual puede ser tan claro como una completa nota enviada a alguna otra cancillería. La diplomacia es el canal oficial que tienen los gobiernos para comunicarse con otros Estados —si bien no es el único— y en términos de jerarquía es tan instrumento de la política exterior como son los de orden militar, económico o ideológico.

El carácter instrumental de la diplomacia no ha impedido que existan importantes variaciones en el mundo contemporáneo. Hoy se distinguen al menos cuatro tipos de "liderazgo" diplomático⁵. El liderazgo aristocrático, el burocrático-pragmático, el ideológico y el carismático-revolucionario. Se habla de liderazgos porque sus características generales van más allá de un mero "estilo". Su contenido y metas —y ciertamente su procedimiento— son profundamente diferentes y reflejan objetivos de política bien definidos entre aquellos estados que han elegido uno u otro. Es así que el liderazgo aristocrático constituye la forma tradicional de diplomacia europea, originaria del período de la política de gabinete, donde casi todos los servicios diplomáticos estaban formados en escuelas muy semejantes, sus servidores compartían una serie de valores comunes y pertenecían a una similar extracción social. Este liderazgo ha desaparecido virtualmente como forma determinante de las cancillerías más importantes de Europa; sólo permanece en mayor o menor grado en algunos países más pequeños y atrasados de ese continente y entre casi todos los servicios diplomáticos latinoamericanos, sin que Chile sea una excepción al caso. La creciente ineficacia de este tipo de liderazgo en el mundo contemporáneo

⁵ Ver Kissinger, Henry, 1968, "Domestic Structure and Foreign Policy" en Rosenau Ed. *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, New York, pp. 261-275.

ha llevado a que se hagan más evidentes sus propiedades negativas. Henry Kissinger⁶ le señala tres graves debilidades: en primer lugar el riesgo de la frivolidad; segundo, un exceso de confianza que no dice relación con el nivel y sofisticación de conocimientos y tercero, demasiado énfasis en la intuición.

Las democracias occidentales más avanzadas adoptaron en el curso de este siglo el liderazgo burocrático-pragmático. Su enfoque es altamente tecnificado y en algunos casos de gran complejidad. Tiende a adoptar una política de soluciones **ad hoc** y su pragmatismo le lleva a la convicción de que el contexto de los eventos llevará implícita la solución al problema presentado. De este modo no es necesario planear para solucionar asuntos a futuro, basta con esperar a que se presenten y tener una adecuada capacidad para resolverlos. Se encuentra muy compenetrado de la tradición casuística anglosajona, la cual prefiere tratar con situaciones concretas. Los procedimientos substantivos son muy generales, dejando al encargado responsable que seleccione la estrategia más adecuada para resolver el problema. A pesar de la naturaleza reactiva de este liderazgo, sus características no impiden que se le superpongan determinadas estrategias a nivel de la alta política. La fuerza o debilidad de esas estrategias son efectivamente importantes en los triunfos o fracasos de esta concepción diplomática. Sólo así se explican el desempeño modesto de la diplomacia norteamericana en las últimas décadas versus el relativo éxito de su contraparte francesa, en circunstancias que ambas partes tienen la forma burocrático-pragmática.

El liderazgo ideológico está representado en diplomacias como la soviética y hasta cierto punto la de China Comunista. Su objetivo es analizar los acontecimientos mundiales a la luz de la interpretación ideológica. Su constante lucha es hacer compatible los mandamientos de la doctrina oficial con las acciones probables en política exterior. Por tener una cosmovisión "ideológica" y maniquea, desarrolla una política de desconfianza permanente hacia todo aquello que esté alejado de la línea previamente fijada. Su acción está dirigida por ciertos "determinismos históricos" y sólo puede cambiar o detener su desarrollo frente a "otras realidades", es decir, ante la fuerza.

El tipo de liderazgo carismático-revolucionarlo es aquel representado por caudillos que han ascendido a puestos de gobierno por medio de revoluciones y se mantienen en ellos en tanto tales revoluciones sobrevivan. Es el caso de personajes como Fidel Castro o Muhamar Jadafi. Su política exterior es esencialmente dramática, le exige un permanente sacrificio a sus pueblos y en términos de estilo puede llegar a ser hasta chabacana. En estos casos los problemas externos adquieren el

⁶ Ibid., p. 127.

carácter de cruzadas o son instrumentos para lograr la cohesión interna.

Al comparar estos cuatro tipos de liderazgo diplomático con el que presenta el caso chileno, se observa que éste es una mezcla del aristocrático y del burocrático-pragmático. Al parecer se estaría en proceso de transición del primero al segundo. No habría suficientes indicadores como para definir en qué etapa del proceso nos encontramos. En todo caso, el mero hecho de evolucionar de un tipo de liderazgo al otro no implica necesariamente un progreso o mejoramiento. Una buena diplomacia no es sustituto de una mala política. El estilo burocrático-pragmático podría garantizar una mayor eficiencia en la implementación de nuestra política externa, pero no necesariamente una mayor eficacia. Existen sobrados ejemplos de liderazgos burocrático-pragmáticos con resultados mediocres, porque han carecido de claridad y propósito al nivel de la alta política.

En todo caso muchos de los resultados negativos o ambiguos de nuestra política exterior reciente se deben, sin duda, a que no hemos podido superar la etapa del liderazgo aristocrático, con todas las implicancias que ello involucra. A esto se debería que se siga confundiendo la diplomacia con la política exterior y se desprecie muchas veces el rol de canales no diplomáticos en la política externa de Chile. El mismo origen tiene la falta de claridad que significa el reciente término de "profesionalización" en el Servicio Exterior, quedando indefinido si es un perfeccionamiento a nivel de la formulación de política, a nivel de las técnicas diplomáticas o simplemente un mecanismo para impedir administrativamente el ingreso a esa repartición personal diplomático que no haya realizado carrera funcionaria. La misma explicación también es válida para la falta de normas e instrumentos objetivos que midan el buen o mal desempeño diplomático, y lo que es peor, una buena o mala política exterior. Más adelante volveremos sobre este tipo de problemas.

Existe cierta evidencia de que los países de menor tamaño destinan proporcionalmente menos recursos materiales y humanos al área de la política externa⁷. Esto implica ciertamente una desventaja frente a las potencias importantes. Parece también que el liderazgo aristocrático combinado con falta de recursos produce un "síndrome" de política exterior que es difícil de superar. El profesor Yehezkel Dror de la Universidad Hebrea de Jerusalén presenta esta situación en un artículo titulado "Análisis de Políticas y Decisiones de Política Exterior"⁸. Después

⁷ East, Maurice, 1973, "Size and Foreign Policy Behavior: a Test of Two Models", *World Politics*, V. 25: 556-576., p. 558.

⁸ Dror, Yehezkel, 1982, "Análisis de Políticas y Decisiones en Política Exterior", *Revista de Seguridad Nacional* N° 24, pp. 83-93. El profesor Dror es actualmente Consultor Internacional del Proyecto CONARA/ONU en Metodologías para la toma de decisiones gubernamentales.

de estudiar diversos países pequeños y medianos llegó a determinar ocho debilidades principales de la forma tradicional de formular las políticas de relaciones exteriores. Ellas son:⁹

"1. Incrementalismo Conservador, 2. Visión de Túnel, 3. "Inminentismo", 4. Represión de la Incertidumbre y una inclinación a la Improvisación, 5. Separatismo, 6. Fijación en Instrumentos Diplomáticos, 7. Suposiciones Sobresimplificadas, y 8. La Intuición como Ideología". (Ver Anexo).

Ciertamente ésta es una lista construida en base a muchos ejemplos, y no todos los países presentan necesariamente las ocho debilidades por igual. En el caso de Chile, algunas de ellas están en grado menor, otras en toda su dimensión. Intentar hacer un diagnóstico profundo del grado de incidencia de cada una de estas deficiencias parece difícil, ya que la "forma tradicional de tomar decisiones de política exterior es un proceso multidimensional, culturalmente condicionado y oculto"¹⁰.

Las crecientes demandas que impone el sistema internacional contemporáneo hacen que algunos países más sensibles o modernizados intenten hacer reformas en el proceso de toma de decisiones de política externa. Las recomendaciones que propone el profesor Dror¹¹ apuntan justamente en este sentido. Pero se dan también soluciones intermedias o sencillamente se resuelve el problema satisfaciendo las exigencias más agudas a través de mecanismos "paralelos". Esta situación es la que se observa en varios países donde ha habido un desplazamiento del poder desde el Ministerio de Relaciones Exteriores hacia unidades nuevas y mejor equipadas en los Ministerios de Defensa y en los gabinetes de Primeros Ministros y Presidentes¹². Chile parece no ser una excepción, aunque también se ha intentado dar respuesta a ese tipo de presiones creando departamentos especiales dentro del mismo Ministerio de RR.EE. Con todo, este tipo de soluciones parciales tienen carácter temporal y no erradican el problema de fondo.

⁹ Ibid, pp. 86-87.

¹⁰ Ibid. p. 86. La información es un material valioso en todo Ministerio del Exterior; más preciada aún es la manera en que se toman ciertas decisiones importantes. Todo "establishment" de esta clase es extremadamente celoso de algunos aspectos claves de procedimiento y articulación de política. La información no sólo permanece oculta al grueso público (lo que sin duda es a veces necesario y entendible) sino también es negada a otros departamentos o estamentos dentro del Ejecutivo o del mismo Ministerio.

¹¹ Ibid, p. 88.

¹² Ibid, p. 88.

Lo central en la crisis de política exterior que experimentan países como Chile parece establecerse en tres niveles. Es necesario aclarar que estas tres dimensiones de tratamiento del problema no resolverán necesariamente la actual situación internacional que vivimos. Lo que se pretende en este caso es que la nación mejore la eficiencia para formular políticas e implementarlas, a fin de que le ayuden a salir de la situación en que se encuentra. En primer lugar, hacer una distinción clara y operacional entre diplomacia y política exterior. Esta clarificación es particularmente necesaria a nivel del Servicio Exterior. La diplomacia constituye un instrumento más de la política exterior y es preciso separarlas funcionalmente. Segundo, los agentes encargados de formular la política exterior (Presidencia, Ministerios RR.EE., Defensa, Economía, Poder Legislativo, etc.), deberían definir más claramente sus roles y evitar roces innecesarios. Lo mismo parece ser válido para las instituciones encargadas de implementar dicha política (el Ministerio de RR.EE., principalmente). Tercero, un procedimiento que permita un trabajo eficiente y cooperativo entre los diplomáticos profesionales y los diplomáticos "políticos". Ambos cumplen funciones esenciales en toda administración y el intercambio de roles sólo crea problemas que entorpecen la adecuada ejecución de política. El diplomático profesional es más sensitivo a los efectos transnacionales y culturales de la acción de su gobierno. El diplomático "político" o no profesional, es más capaz de evaluar las consecuencias políticas de dicha acción. Ambos roles son necesarios, y en ocasiones afortunadas, se reúnen en una misma persona. De más está agregar la enorme responsabilidad del Ejecutivo en la nominación y adecuado entrenamiento de los diplomáticos no profesionales.

III Aislamiento, No-Alineamiento y Alianzas

Más allá de la dimensión diplomática, el gran debate contemporáneo de la política exterior chilena se centra en torno a sus grandes directrices: ¿Cuál orientación fundamental debe seguirse? Si sobre algún aspecto de nuestra acción internacional hay real controversia es precisamente sobre éste. La discusión es relevante y de trascendencia, puesto que toda actitud básica internacional en cierto modo refleja un determinado esquema de legitimidad política interna. Quienes proponen una fuerte alianza de Chile con los países occidentales difieren en importantes asuntos ideológicos con aquellos que propician una militancia no-alineada para el país. Los que proponen una integración latinoamericana aun a un alto precio, piensan políticamente muy distinto de aquellos que proponen el aislamiento internacional del país. Es preciso establecer que el problema no estará resuelto del todo entonces hasta que se establezca nuestro

proceso de institucionalización política y tome determinado rumbo, sea éste cual fuere.

Lo anterior no elimina o pospone la situación coyuntural, en el sentido de que es preciso iniciar ahora un proceso de definiciones y clarificación en la materia. La política externa y la interna pueden seguir patrones poco conexos, siempre y cuando se establezca un **modus vivendi** funcional entre ellas. Potencias que dicen ser revolucionarias han seguido políticas internacionales conservadoras y viceversa¹³. De tal manera que la definición en torno a una actitud internacional básica puede ser anterior o paralela a la que en definitiva Chile adopte en materia de política interna. En todo caso, el escenario o supuesto más plausible es la construcción de una orientación internacional que presuponga un sistema democrático, un Ejecutivo fuerte, un esquema de tendencias ideológicas dominado por las posiciones centristas, una ciudadanía cada vez más interesada por los asuntos externos, y un país económicamente sano y moralmente fuerte.

Hechos estos supuestos, el debate sobre las orientaciones internacionales queda más acotado dentro de un universo de menor cantidad de posibilidades, pero sin duda más razonables y académicamente más fáciles de tratar con seriedad. Designados estos parámetros queda claro que al referirnos a las alternativas para Chile estamos descartando políticas de introspección total como la de Birmania, de un neutralismo militante como el que alguna vez tuvo India o de revolución y subversión permanente como la Cuba de Fidel Castro. La realidad nos indica que no hay alternativas en blanco o negro en política internacional, la situación más bien parece una gama infinita de grises dentro de la cual las elecciones son difíciles y siempre es preciso claridad y discernimiento analítico. Dentro de este espectro de grises debería haber lugar para una política exterior chilena.

El estudio y sistematización de las orientaciones básicas de política externa ha llevado a la conclusión de que ellas son tres: Aislamiento, No-alineación y Alianzas¹⁴.

Aislamiento: una estrategia de este tipo indica un bajo nivel de contactos con el sistema internacional. Se basa en un intento de cerrar al país a cualquier influencia externa bajo la presunción de que se gana en independencia y seguridad, reduciendo las transacciones con otras unidades en el sistema. Una orientación aislacionista lógicamente es posible dentro de una

¹³ Un ejemplo notable es el caso de China Comunista; el ejemplo contrario fue la Alemania de Bismarck.

¹⁴ K. J. Hosti, 1977, *"International Politics: A Framework for Analysis"*, 3ª Edición, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. Jersey, pp. 107-130.

comunidad internacional en donde la estructura de poder es relativamente difusa y no existen grandes potencias o bloques rivales. Esta actitud también debe ir acompañada de una estructura económica y social autosuficiente. La geografía debe necesariamente ayudarla; las barreras naturales son a veces determinantes en el mayor éxito o fracaso de una política de este tipo. Por último, una estrategia de aislamiento no implica indiferencia hacia el mundo exterior, ella puede ser el resultado de una evaluación realista de la situación internacional. Unidades políticas lejanas a las áreas de conflicto del sistema, relativamente independientes en lo económico y militar, y que perciben que su involucramiento podría sólo dañar sus valores sociales, económicos y políticos, a menudo encuentran que pueden lograr mejor sus objetivos y aspiraciones a través del aislamiento.

No-alineamiento: en términos generales implica el no compromiso militar y, a veces, diplomático a los propósitos de otro Estado o grupos de estados. Existen variaciones dentro de este tipo de estrategia, la neutralidad y el neutralismo tienen significados diferentes. Neutralidad significa el **status legal** de un país durante un conflicto armado, implicando ciertos derechos y obligaciones específicos. La neutralización de un estado supone la intervención de otros, que aceptan y ratifican esa condición. El neutralismo, o verdadero no-alineamiento indica una elección voluntaria de esta orientación y no tiene la garantía de que otros vayan a respetarla. En la mayoría de estos casos el no-alineamiento consiste principalmente en la negación de comprometerse **militarmente** con los objetivos de las grandes potencias. Los estados no-alineados son independientes en el sistema, aunque dentro de sus propias regiones pueden estar alineados militar, económica o ideológicamente. Esta independencia de roles sólo es posible dentro de una estructura internacional difusa o en donde los bloques no son del todo dominantes. Los beneficios de esta actitud se centrarían en las ventajas económicas posibles de extraer a **ambos** bloques (Este y Oeste) por separado y a la influencia diplomática ganada al no estar comprometidos con ninguno. Algunos estados pequeños perciben que su pertenencia a alianzas les sustrae libertad de acción, especialmente en situaciones de crisis. También hay importantes razones internas para adoptar esta política. En muchos países una actitud no alineada ayuda a la unidad nacional, al presentarse como la única solución aceptable frente a las maquinaciones de las grandes potencias y a la necesidad de desarrollar un modelo político-económico diferente a las opciones que ellas plantean. Al igual que en el caso del aislamiento, el no-alineamiento también necesita de ciertas condiciones geográficas favorables. Finalmente, el éxito de esta estrategia es en definitiva un problema de credibilidad, es decir, se trata de convencer a otros estados de la sinceridad de la postura. En

este respecto más que las palabras son las acciones del no-alineado las que darán satisfacción a las expectativas de otros estados. La prueba de fuego para la orientación no-alineada se presenta durante situaciones de conflicto permanente o guerras de gran envergadura en el sistema internacional.

Alianzas: los gobiernos que buscan coaliciones diplomáticas permanentes o alianzas militares, presuponen que ellos no pueden lograr sus objetivos, defender sus intereses o alejar las amenazas percibidas por medio de sus propias capacidades. La idea en este caso es realizar acuerdos con países que tengan problemas externos semejantes o con los cuales se compartan objetivos similares. Este tipo de acuerdos son mayormente de índole militar, aunque incorporan factores ideológicos, económicos y sociales. No siempre este tipo de pactos exige necesariamente objetivos idénticos entre sus miembros, y si bien están diseñados para mejorar las defensas contra amenazas externas también han servido para sostener los regímenes de los socios más débiles. La geografía, al igual que en las otras estrategias, también juega un papel importante. El candidato a ser aliado es por lo general "el vecino de mi vecino", y a pesar de la naturaleza ideológica de la confrontación Este-Oeste del presente, el reclutamiento de socios ha seguido ese patrón, especialmente en Asia y Cercano Oriente. La duración de este tipo de coaliciones depende de la clase de sistema internacional en que operen. Parece ser que en los de carácter multipolar (Europa del siglo XVIII y XIX) tienen vida más corta que en aquellos de tipo bipolar (post 2ª Guerra Mundial).

La elección de una de estas tres orientaciones no es siempre tarea fácil. En el caso de Chile es doblemente compleja, porque no existiría suficiente consenso interno respecto del camino a seguir, y también debido a que la verdadera opción parece ser una determinada combinación de ellas. Aparte de esto, hay que reconocer que no sólo existen dificultades en el **qué** elegir sino también en el **cómo** hacerlo. No siempre es posible implementar la mejor alternativa debido a la existencia de factores externos ajenos al control nacional que impedirían su realización.

La discusión sobre cuál lineamiento general debe seguir el país, hasta el momento, se ha hecho por parcialidades y muchos proponentes no aclaran su base de supuestos o esconden ciertas metas a largo plazo. Algunos ejemplos nos pueden ayudar a clarificar el problema. Cierta prensa y comentaristas han señalado sostenidamente que lo esencial en este momento es superar el "aislamiento" internacional en que se encontraría el país. Algunos diagnostican que tal aislamiento es producto del actual régimen institucional en que vivimos y en consecuencia habría que cambiarlo. Dentro de ese mismo grupo hay quienes, habida consideración de la realidad interna, indican que lo importante es "vender" una cierta imagen en el exterior para superar la situación.

Otros comentaristas han mencionado que la incorporación de Chile al Movimiento No-alineado podría traerle ciertos beneficios de los cuales hoy nos vemos privados. En la misma línea parecen estar los que proponen reabrir relaciones diplomáticas con los países del Este. Los supuestos en que descansan estas proposiciones son oscuros o al menos incompletos y parecen indicar que quienes abogan por ellas tienen en mente algunos efectos adicionales. Del mismo modo las alternativas de una fuerte alianza con Occidente (en particular con E.E.UU.) o de una regionalización o "latinoamericanización" de nuestra política no clarifican cuáles áreas del llamado "proyecto nacional" quedan efectivamente salvaguardadas y hasta dónde sería permisible una "desnacionalización" de nuestra política internacional.

La alternativa del aislamiento parece ser una actitud poco plausible. Desde el inicio de la vida independiente, Chile ha realizado un proceso de constante inserción en el sistema internacional. Los patrones de esa participación podrían haber sido distintos a lo largo del tiempo, y algunos más acertados que otros, pero esa ha sido la tónica en más de 160 años de vida republicana. Las raíces europeas de nuestra cultura, su esquema de valores, instituciones políticas, forma de desarrollo económico y nexos sociales desarrollados en este período, hacen de Chile un activo partícipe en la política internacional. Romper esos lazos no sólo sería perjudicial en lo económico y estratégico sino que también tendría serias consecuencias para la estructura sociocultural.

En el plan económico pretender la autarquía sería contraproducente desde todo punto de vista, máxime en las actuales circunstancias, en que el comercio internacional se plantea como uno de los elementos básicos para salir de la crisis del presente. Por el pequeño volumen del sector económico nacional el comercio exterior está llamado a cumplir una función importante como palanca de progreso. La posibilidad de integrar un mercado común regional protegido por muchas barreras, no es sino otra versión del aislamiento económico, y con el agravante de que se abre una dimensión política, que no está bajo el control nacional exclusivo.

En el plano estratégico, el aislamiento supone crear una mentalidad de "fortaleza" y una política de defensa de amplio espectro. En el presente contexto de creciente rivalidad militar en la región, ésto implicaría negarnos la posibilidad de aliados, continentales o extrarregionales, lo que supondría una carga inaceptable para la economía y un ambiente mental de "asedio", socialmente poco recomendable.

En el plano político la instrospección constituye la negación de que otras sociedades comparten similares intereses y problemas que los propios. El no coordinar acciones con aque-

llas constituye en el mejor de los casos un despilfarro de recursos.

Es importante destacar, no obstante, que la sociedad chilena tiene una mentalidad insular¹⁵. La cual ciertamente no es producto del azar. La construcción del ser nacional chileno se hizo en condiciones históricas y geográficas únicas en el continente sudamericano. La distancia social entre Chile y sus vecinos es un hecho evidente que no logra ser superado por la comunidad de lengua y pasado colonial. Esta insularidad, geopolítica y mental, es parte de una realidad que no puede ser ignorada. Chile será siempre un caso aparte en el concierto continental, del mismo modo que Suiza o Inglaterra lo son en Europa.

Sin desconocer que una orientación aislacionista es impracticable en el caso chileno, existen condiciones de insularidad social y geográfica en nuestra realidad que no pueden pasar desapercibidas. El país va a tener siempre una distancia relativa importante frente a sus vecinos continentales. Pero eso también puede ser una ventaja, en el sentido que habrá más libertad para graduar el nivel de las relaciones de acuerdo con las circunstancias. Las condiciones objetivas de la posición chilena en Sudamérica hacen factible la posibilidad de un "aislamiento espléndido", pero no sería aconsejable llevarlo al extremo. Una actitud de aislamiento implica una introspección total, esto último es sólo una postura "a distancia", pero dentro de una política de participación. En todo caso un alejamiento respecto del continente, si es que fuese necesario, podría ser parcialmente compensado con mejores lazos en otras regiones.

El no-alineamiento nunca ha sido parte de la tradición chilena, sea en su versión de neutralidad pasiva¹⁶ o neutralismo activo. La alternativa de no-alineamiento del presente pasaría necesariamente por la incorporación de Chile al actual Movimiento No-alineado. De hecho el país participó de ese grupo durante el gobierno de Salvador Allende. Para nadie es un misterio que dicha aglomeración ha empezado a perder su condición verdaderamente no-alineada. Países de conocida posición pro-soviética han llegado a ser dominantes, al extremo que Cuba presidió el grupo en el período pasado. La vuelta de la presidencia a manos de India tampoco constituye garantía total, puesto que los países de tendencia marxista siguen siendo un factor de desequilibrio. Por otra parte, la misma Indira

¹⁵ Veliz, Claudio, 1971, "The Chilean Experiment", *Foreign Affairs*, V. 49: 442-453.

¹⁶ Se exceptúa el caso de las dos guerras mundiales, en que sí adoptó una posición neutral casi todo el tiempo.

Gandhi firmó un tratado de "Amistad y Cooperación" con la URSS en 1971, que aún mantiene vigente.

Recientemente se han alzado voces dentro del país que abogan por un reingreso de Chile al movimiento. El argumento parece ser que habría necesidad de la concurrencia nacional a ese grupo para contrarrestar la presencia de Bolivia y su reclamo marítimo. La justificación es inconsistente, puesto que nuestra postura frente al caso boliviano es bien clara: no habrá negociación alguna que no sea bilateral y sólo será posible una vez que se restablezcan relaciones diplomáticas. Por lo demás Chile ha adoptado claramente una posición pro-occidental que no se acomoda con una militancia no-alineada y menos dentro de un movimiento que ha desvirtuado sus verdaderos fines. A nadie se lograría convencer de nuestro "viraje" ideológico; y asumir una actitud cínica respecto del asunto tampoco es moralmente consistente. El resultado de aquellos países que han ingresado últimamente al movimiento, motivados por intereses coyunturales, es pobre y desalentador, han conseguido poco y se les han impuesto condiciones humillantes¹⁷.

Otro factor que hace insostenible una posición no-alineada de Chile son sus innegables nexos económicos, estratégicos y culturales con el mundo occidental, sumado al hecho de que prácticamente no tenemos lazos con los países de la órbita marxista. Es imposible pretender una actitud "equidistante" frente a los dos bloques, y no se ve posibilidad en el mediano o largo plazo de que tal posición pueda adquirirse. Finalmente, aparte del problema de credibilidad, una postura no-alineada requiere del consenso interno. Una gran proporción de las opiniones, en cualquier caso cercana a la mitad, estarían en contra de ella, haciendo insostenible tal actitud.

Las alianzas formales no están en la tradición exterior chilena, pero sí los entendimientos o coaliciones. Ellas han tenido carácter más o menos permanentes en nuestra historia. La tradicional amistad con Ecuador y Brasil funcionaron bajo la forma de acuerdos implícitos en el siglo XIX. El tratado del ABC (Argentina, Brasil, Chile, 1915) es otra variación de este tipo de entendimientos. De alguna manera, el pacto de ayuda mutua con EE.UU. operó de una forma similar en las décadas pasadas.

Un factor importante en este caso ha sido la relativa paz y cooperación continental de América, la cual no obligó a Chile durante el siglo XX a pensar seriamente en alianzas o coalicio-

¹⁷ Cuba se ha convertido en un virtual "censor" del ingreso al grupo. El caso más reciente es el de Colombia, a la cual Fidel Castro exigió cambios en su política externa, que significaron una abierta intervención en sus asuntos internos. Es fácil imaginar lo que podría ocurrir con una solicitud chilena.

nes. El cuadro ha cambiado radicalmente en la última década. Sudamérica ha ingresado a un período de creciente política de poder, donde la única salvaguarda real para Chile es que haya un relativo equilibrio continental.

Al parecer nuestros aliados tradicionales hoy ya no se interesan en estrechar vínculos con nuestro país en la forma que lo hicieron en el pasado. Brasil en el presente constituye una potencia con aspiraciones mundiales y tiene la percepción de que puede lograr sus objetivos sin la ayuda de aliados. En 1977 denunció el tratado de ayuda con los EE.UU. y parece no tener ninguna intención de renovarlo. Esta actitud también debería considerarse extensiva a Chile. Ecuador parece percibir que su problema territorial con Perú no logrará solucionarlo con el apoyo de Chile.

Toda potencia que persigue el equilibrio de poderes, como sería el caso de Chile, cada vez que no reúne los recursos o aliados en la región, ha recurrido históricamente a entendimientos con potencias extracontinentales. Este parece ser un camino que hoy se abre a Chile. Tal vez para muchos la idea les podrá parecer extraña, pero es una de las pocas alternativas abiertas si es que deseamos mantener el **statu quo** fronterizo y político tal cual hoy lo conocemos.

En resumen, la opción básica de política exterior chilena no podría ser otra que una de alianzas o coaliciones informales, manteniendo ciertas ventajas derivadas de la posición "insular" en el continente. Una estrategia de coaliciones no implica la rivalidad permanente con algunos estados y la amistad eterna con otros. La actitud central chilena debería seguir inspirada en un espíritu de participación y cooperación, abierta a reconocer que quienes son los rivales de hoy pueden ser nuestros aliados del mañana, y que en último término se está formando parte de una comunidad internacional que es preciso sostener. El no-alineamiento es una posición claramente descartable, y del aislacionismo sólo parece válido rescatar aquellos elementos que nos ayudarán a mantener la viabilidad del proyecto nacional.

Respecto de qué coaliciones y entendimientos continentales o extrarregionales son los más adecuados, lo recomendable parece ser una buena dosis de imaginación y destreza política para diseñar y construirlos. Este es, sin duda, el gran desafío de nuestra política exterior del presente.

IV Discusión

Gran parte de la crisis que vive nuestra política exterior tiene su origen en un creciente distanciamiento entre la realidad operacional de la política internacional contemporánea y el entorno psicológico dentro del cual operan los que han estado

encargados de ella¹⁸. Curiosamente son ciertas escuelas geopolíticas modernas las que han señalado esta anomalía¹⁹, y se vive la paradoja de que quienes más atacan en nuestro medio la geopolítica son precisamente los que más padecen de este síndrome.

Chile ingresó al período de post-Segunda Guerra Mundial en una situación paradójal. Por una parte estaba en su punto más bajo de poderío internacional, y por otra, gozaba de uno de los status más altos en el sistema internacional²⁰. A lo largo de la década de los cincuenta y sesenta esta situación se mantiene sin mayores cambios, produciéndose la natural confianza de que esa era la forma correcta de insertar al país en el sistema internacional. Pero aquella situación de holgura basada en la "imagen" no podía durar definitivamente, puesto que estaba apoyada en una coyuntura favorable y pasajera.

El deterioro de nuestra posición a partir de los sucesos de 1973 es parte de un proceso más complejo. El marco de legitimidad que acepta el mundo occidental democrático se ha hecho más estrecho que en la época de la guerra fría. Las organizaciones internacionales han dejado en el intertanto de cumplir los fines para los cuales fueron creados, y la demagogia y el populismo barato las han convertido en caja de resonancia de las políticas de los más audaces. El continente sudamericano experimenta una creciente inestabilidad y carrera de armamentos que significan un cambio radical frente a los antiguos parámetros de cooperación e integración. A su vez los EE.UU. ya no son más la potencia hegemónica en la región.

En resumen, el mundo internacional cambió diametralmente para la postura chilena en el lapso de una o dos décadas.

La caída del gobierno marxista en 1973 no fue sino el elemento catalizador que desencadenaría un proceso que nos llevó bruscamente a ubicarnos en una posición más acorde con nuestra realidad de poder y legitimidad.

La reacción del "establishment" de nuestra diplomacia fue emplear a fondo su estilo y batería tradicional de comunicación internacional para restablecer la "imagen" deteriorada por los acontecimientos de 1973. El resultado fue desalentadoramente pobre. En efecto, no podía ser de otra manera, puesto que se había producido una mutación **cualitativa** en el esquema chileno de relaciones. El marco de legitimidad de Chile cambió

¹⁸ Esta diferenciación de realidad efectiva y percibida fue muy bien expuesta por Harold y Margaret Sprout hace 18 años. Ver su libro: *"The Ecological Perspective on Human Affairs- With Special Reference to International Politics"*, 1965, Princeton U. Press, Princeton, N. J.

¹⁹ Ibid. Harold y Margaret Sprout, pp. 177-201.

²⁰ Singer, David y Small, Melvin, 1973, "The Diplomatic Importance of States: 1816-1970", *World Politics*, V. 25: 577-599.

frente al mundo, pero también el sistema internacional se había modificado significativamente.

Parece que hoy el país viene de vuelta de una situación de aislamiento psicológico y deterioro objetivo de su posición internacional. Los efectos que ella dejó fueron dolorosos y produjeron gran controversia en el interior. Lo importante en el momento actual son las enseñanzas que se podrían extraer de experiencia. La primera, y más importante, es que Chile no volverá a recuperar el **status** perdido empleando los métodos que antaño fueron exitosos. Las condiciones internas y externas han cambiado a tal extremo que lo hacen imposible. Quienes añoran las ventajas del antiguo sitio de Chile en el sistema internacional deberían convencerse que durante décadas se vivió de un "crédito" de popularidad que está definitivamente agotado. En el presente estamos ocupando el lugar en la jerarquía internacional que realmente nos corresponde, atendidas nuestras actuales bases de poder económico-militar, el marco de legitimidad interno y el ambiente internacional que se vive.

De la misma manera que en 1902 se cerró un ciclo de nuestra política exterior²¹, poniéndose fin a una política de equilibrio de poderes en Sudamérica, en 1973 se dio término a una etapa de preservación y manipulación de nuestra "imagen" internacional. El último período hizo énfasis en la cooperación internacional, una activa participación en las organizaciones multilaterales y la proyección de una influencia basada en una supuesta "superioridad" cultural y en la solidez de nuestras instituciones políticas. Ya no existen las bases para suponer que nuestra actitud de cooperación encuentre una recepción adecuada; por otra parte, las organizaciones internacionales están sufriendo un creciente desprestigio; la supuesta superioridad cultural está en dudas y no existe tal solidez de las instituciones políticas nacionales.

El país enfrenta una nueva etapa de relaciones internacionales, la cual aún no está del todo definida. El proceso de cambio y continuidad en política exterior es un fenómeno variable. Algunos de los elementos de antaño continuarán presentes y otros nuevos, hasta hoy desconocidos, pasarán a incorporarse. Es probable que algunas situaciones del pasado remoto vuelvan a aparecer, tal vez envueltas en otros ropajes, pero esencialmente las mismas. El resultado final no será producto del azar, sino de la habilidad de los que toman decisiones para encontrar una solución original y efectiva. Se requerirá una gran dosis de imaginación, de la cual carece la raigambre predominante vasca de nuestras élites, pero eso no es excusa para no realizar el esfuerzo.

Primero, y tal vez lo más importante, es el hecho de reconocer que el problema existe, que es grave, y que el primer paso

²¹ Op. cit., Meneses, Tagle y Guevara, pp. 60.

para solucionarlo es adoptar una actitud sinceramente constructiva frente al asunto. La defensa de pequeñas parcelas de poder o imagen sólo agrava la situación y posterga su solución, haciéndola más difícil de enfrentar.

Otra medida de tipo administrativo sería definir con claridad en qué consiste la "profesionalización" del servicio exterior. Convertir ese proceso en una medida para impedir la existencia de los diplomáticos "políticos" significa la muerte de nuestra política exterior en cuanto actividad propiamente política y viva.

Ambos tipos de diplomáticos son esenciales en toda política externa. Lo que sí parece necesario enfatizar es que estas dos clases de burócratas deben ser adecuadamente seleccionados y preparados para su función. En el caso chileno, el problema está más cerca de esto último que de lo anterior. Lo formal no puede reemplazar a lo substancial, los cuerpos cerrados a la competencia y a las ideas renovadoras terminan por ser un lastre para la sociedad que pretenden servir.

El problema de qué orientación básica de política internacional se adoptará en definitiva, no es asunto a resolver por el Ministerio del ramo, aunque sí le afecta directamente. Quienes deciden aquello son una constelación de organismos y grupos interesados y competentes en el tema. La autoridad política, en particular el Ejecutivo, es un actor esencial en este proceso. Pero tampoco pueden dejar de participar otras entidades como las FF.AA., las corrientes de pensamiento político, las universidades, etc. En la medida que las sociedades se desarrollan, mayor cantidad de sus miembros se preocupan por los asuntos externos. Una opinión pública interesada y culta no podrá ser satisfecha fácilmente con las tradicionales frases "cliché" a que nuestro medio estaba acostumbrado escuchar cuando llegaba el momento de explicar acciones de nuestra política exterior. Tampoco aceptará la adopción de medidas que vayan en contra de los lineamientos básicos que previamente se hayan adoptado.

Esto no quiere decir que la actitud internacional básica de Chile va a ser el resultado de lo que determine la "voluntad general". En verdad, las opciones que tiene el país son racionalmente pocas en este respecto. La autoridad responsable, al interpretar la opinión pública, le quedará un número escaso de alternativas. Es en torno a estas pocas posibilidades sobre las cuales se construyó el análisis del capítulo anterior. A la luz de esas reflexiones se infiere que la elección chilena fluctúa entre una abierta política de alianzas y una moderada actitud de aislamiento, **quedando definitivamente descartada** la posibilidad del no-alineamiento. El equilibrio exacto entre las dos opciones obedecería más a una materia de negociación y ajuste, dentro del proceso de articulación de las políticas, que a una definición de objetivo nacional.

La aparición de una opinión pública interesada en los asuntos internacionales se verá reforzada por un aumento de centros de estudios superiores especializados en la materia. La mayor cantidad de antecedentes de dominio público y el mejoramiento de la capacidad crítica crean demandas que la tradicional diplomacia de gabinete, basada en el liderazgo aristocrático, no es capaz de satisfacer. Cada día se irá evidenciando la necesidad de un procedimiento e indicadores objetivos para medir el éxito o fracaso de la política externa. Será preciso ingresar al terreno de las definiciones y elegir los instrumentos adecuados para evaluar la política internacional chilena.

A esta altura del análisis parece necesario reflexionar qué puede haber de rescatable de una tradición diplomática que enfrenta un período de cambio tan significativo. En realidad hay muchos; la memoria institucional del cuerpo encargado de implementar nuestra política exterior es tal vez la más completa que existe entre todos los departamentos del Ejecutivo chileno. Ese es un valioso elemento que es preciso guardar y emplear apropiadamente. La calidad humana, espíritu de servicio y otras importantes características del personal del servicio exterior no son el resultado del azar, sino la obra paciente —aunque tal vez discontinua— de generaciones de espíritus abnegados y visionarios en la materia.

La política exterior chilena no puede partir de cero, y el período de cambio que se vive no es pretexto para eliminar los factores positivos de continuidad que es preciso que tenga. Para encontrar el adecuado camino hacia esta nueva etapa, se requerirá de una cuantiosa dosis de imaginación, elemento escaso en toda burocracia, pero también infinita paciencia, cualidad definitivamente presente en nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores.

La formulación de política externa en períodos de transición es de vital importancia y gran efecto a lo largo del tiempo, de ella dependerá el rol que juegue Chile en el sistema internacional de las próximas décadas. Para tal tarea se requiere una gran claridad conceptual entre los encargados de fijar la orientación básica y las directrices que se traducirán en acciones concretas de política exterior. Sin esa claridad y visión, la voluntad política —por fuerte que sea— para producir cambios enfrenta una tarea estéril. Sólo una concepción adecuada respecto del origen de nuestros problemas, sus raíces históricas, la situación del presente y sus alternativas de solución, puede ayudar a encontrar la mejor opción. Es entonces en el nivel de la alta política donde está la fuente de recursos para resolver nuestra crisis de identidad internacional. Reformas administrativas operacionales por sí solas no bastan, es preciso profundizar. Una buena diplomacia no resuelve los defectos de una mala política.

ANEXO

Ocho Debilidades Principales de la Diplomacia Tradicional

(Dror, págs. 86-87).

- "1. **Incrementalismo conservador:** las políticas cambian únicamente en forma muy lenta y en porciones pequeñas, con una fuerte resistencia a la innovación.
2. **Visión de túnel:** los asuntos se ven de modo atomista, elemento por elemento, los unos bien aislados de los otros.
3. **Inminentismo:** las presiones y los asuntos inmediatos desplazan del centro de atención las consideraciones básicas y a más largo plazo.
4. **Represión de la incertidumbre y una inclinación a la improvisación:** el futuro es incierto, de acuerdo con lo que ha sido claramente aceptado, e incluso exagerado por los Ministerios Exteriores. Esta percepción tiende a llevar a una oscilación entre dos reacciones, es decir, (a) represión de la incertidumbre, en el sentido de que las políticas descansan sobre una sola visión, simple, del futuro, arbitrariamente elegida en algún momento del proceso de toma de decisiones; y (b) la improvisación, no solamente como una manera concreta de tomar decisiones, sino que también como una "teoría" basada en el argumento de que la planificación es imposible y, como consecuencia de ello, la improvisación es inevitable y, por lo tanto, es una forma óptima.
5. **Separatismo:** frecuentemente se considera la política externa como algo separado de la defensa, economía, tecnología y otros asuntos burocráticos que abarcan más de un campo.
6. **Fijación en instrumentos diplomáticos:** generalmente se considera que un conjunto limitado de instrumentos diplomáticos constituye todo el arsenal de la política externa; los Ministerios de Relaciones Exteriores, aparentemente, con frecuencia carecen de la capacidad para tomar en cuenta conjuntos más amplios de posibles instrumentos para política exterior, los cuales, además, frecuentemente son considerados como indeseables e incluso prohibidos por el personal de los Ministerios de Relaciones Exteriores.
7. **Suposiciones sobresimplificadas:** existe una tendencia a considerar la realidad como un reflejo de la imagen, aunque distorsionada, del propio espectador. Así, la aceptación de las negociaciones como la principal manera de manejar los problemas supone una actitud razonable, de acuerdo con el sentido occidental del término, una suposición que

debe ser reexaminada ante el aumento de la importancia del papel desempeñado por los países no-occidentales en asuntos internacionales.

8. **La intuición como ideología:** la intuición de los diplomáticos, basada en la experiencia, se considera la fuente principal de la sabiduría y la verdadera base para las decisiones, considerándose un absurdo cualquier esfuerzo para explicar dicha sabiduría. En consecuencia, encontrar personal mejor y más experimentado se considera como el único medio para mejorar la toma de decisiones en política externa y como la forma más apropiada para hacerlo".

ESTUDIO

Elementos para una Distinción entre la Sociedad Totalitaria y los Regímenes Políticos Autoritarios

Juan Yrarrázaval C.*

El autor hace una distinción entre sociedad totalitaria y régimen político autoritario, revisando críticamente los argumentos que se han dado en la ciencia política contra esta distinción. El trabajo analiza el rol de la ideología o mentalidad oficial, el partido totalitario y el antipartidismo autoritario, el mayor o menor grado de control estatal de la economía, la prensa, la literatura y la educación, y el tema de las garantías individuales. Luego de analizar la tipología de regímenes autoritarios, se refiere a los espacios de libertad y pluralismo que es posible encontrar y desarrollar en dichos regímenes, donde una estrategia de liberalización gradual y conjunta del sistema socio-económico, del sistema cultural y del sistema político puede conducir a una institucionalización democrática estable.

Cuando el quiebre de una democracia es irremediable, se dan a la anarquía dos alternativas: una sociedad totalitaria o un régimen político autoritario. A veces en los debates públicos se niega u olvida la distinción entre sociedad totalitaria y régimen autoritario. En la ciencia política, en cambio, se ha avanzado bastante en esta diferenciación conceptual, aunque también existen autores que no la comparten.

En mi opinión, lo característico del gobierno autoritario es que sustituye el proceso político democrático por la autoridad de una élite autodesignada, sin interferir directamente en muchos espacios de la vida social, económica y cultural. Una so-

* Abogado. Miembro del Estudio "Philippi, Yrarrázaval, Pulido, Langlois & Brunner". Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica. Master y Ph.D. (C) en Ciencia Política de la Universidad de Princeton, EE.UU.

ciudad totalitaria también sustituye el proceso político democrático por una élite autodesignada, pero ésta interfiere en todo, sin dejar escape respecto de la conformidad político-burocrática impuesta por la ideología gobernante. La característica central de la sociedad totalitaria es la eliminación de las fronteras que existen entre el poder político, los individuos y las asociaciones que éstos forman, y la imposición de una absoluta identidad entre todos ellos, destruyendo la libertad individual y la autonomía social y aspirando a planificar centralizadamente aspectos tan diversos de la existencia humana como son la vida familiar, la amistad, la educación, el trabajo, el tiempo libre, la producción, el intercambio, la práctica de la religión, el arte, el vestuario y hasta la muerte. El totalitarismo moderno lleva a un extremo los elementos de la autocracia: todas las estructuras de gobierno pasan a estar integradas jerárquicamente, todas las relaciones humanas subordinadas al gobierno, y toda la actividad política legítima es movilizada para apoyar la estructura gubernamental.

En razón de su integración monolítica y de su alto grado de represión, del totalitarismo es muy difícil salir, excepto mediante su derrota militar en una guerra. El régimen autoritario, en cambio, por lo común deja abiertos espacios de libertad desde donde resulta más posible se genere un proceso de desarrollo democrático, y además el gobierno puede estar más o menos limitado por leyes o por restricciones políticas.

Sin embargo, como ya indicamos, en la ciencia política no todos los autores aplican la categoría analítica del totalitarismo para diferenciar a los regímenes marxistas, a la Alemania nazi o a la Italia fascista de los regímenes autoritarios más limitados.

I Argumentos en Contra de la Distinción

Para Samuel Huntington, Clement Moore y Amos Perlmutter, sólo existe una expresión moderna de la autocracia, y ella es el autoritarismo. En **Authoritarian Politics in Modern Society**¹, Huntington y Moore incluyen dentro del mismo tipo autoritario moderno a regímenes tan diversos como la Alemania nazi, México, la Unión Soviética, la España franquista, la mayoría de las naciones de África, China, la Italia de Mussolini, y Yugoslavia. Este tipo común sería diferenciable de la autocracia tradicional por poseer un producto institucional moderno: el sistema unipartidista. Por cierto que ambos autores admiten la existencia de subtipos autoritarios: el sistema de unipartidismo dominante ejemplificado por la Unión Soviética y el sistema de unipartidismo débil ejemplificado por la España franquista.

¹ Ver Huntington, Samuel y Moore, Clement; *Authoritarian Politics in Modern Society*, New York: Basic Books, Inc., 1970.

La distinción entre ambos subtipos se hace según el grado de institucionalización política de sus sistemas de decisiones públicas y de representación y control político. Una tesis similar fue expuesta por Huntington en **Political Order in Changing Societies**², donde llevó su tesis al extremo de sostener que los sistemas políticos de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Unión Soviética, por ser altamente institucionalizados, tendrían entre sí más semejanzas que las que pueda haber respecto de las democracias latinoamericanas —en el primer caso—, o respecto de los socialismos tercermundistas —en el segundo—.

Más allá de su abundante recopilación de ilustraciones comparativas, estos autores no analizan en profundidad la relación entre la organización socioeconómica y el sistema político, o entre este último y el conjunto de instituciones morales y culturales. Tampoco prestan mayor consideración, dentro de su enfoque, a la variable ideológica. De este modo caen en un reduccionismo institucionalista del sistema político.

Otro autor que rechaza la distinción entre sociedad totalitaria y régimen autoritario es Amos Perlmutter. En su reciente libro de política comparada, **Modern Authoritarianism**³, Perlmutter sostiene que lo importante en la Unión Soviética, en la Alemania nazi o en la Italia fascista no es tanto la ideología, que sirvió como legitimación para la conquista del poder total, sino los instrumentos institucionales autoritarios —comunes al Estado orgánico y a los regímenes militares latinoamericanos— diseñados para ejercer un control político estatal, y que la distinción debe ubicarse más bien en el mayor o menor grado de desarrollo de los instrumentos de control coercitivo. Según él, la ideología no es el motor que mueve al régimen, al Estado y a la sociedad en los países comunistas.

Amos Perlmutter define un modelo analítico común a todos los sistemas autoritarios modernos, que consistiría en la existencia de un Estado burocrático, jerárquico y centralizado, que no admitiría la existencia de organizaciones políticas, económicas, sociales, culturales o ideológicas autónomas respecto del Estado. El Estado autoritario se caracterizaría por poseer exclusivamente los medios de organización, que serían administrados por la élite política distribuida en las estructuras políticas claves, que son diferentes de un Estado autoritario a otro. Para Perlmutter, tanto los Estados marxistas como los regímenes militares son sistemas autoritarios, difiriendo tan sólo en el grado de institucionalización —en los primeros mucho mayor que en los segundos—, que se mediría según la relación que exista entre la

² Ver Huntington, Samuel; *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

³ Ver Perlmutter, Amos; *Modern Authoritarianism*; New Haven: Yale University Press, 1981.

élite política, el Estado y otras instituciones políticas relevantes. El mismo autor resta relevancia al mayor grado de pluralismo que podría existir en la élite de poder de los regímenes autoritarios no marxistas ni fascistas, ya que en su opinión las diferencias y disputas burocráticas serían secundarias por la ausencia de movilización y participación política, y por cuanto la clave para la dominación y control estatal residiría en la determinación de quienes gobiernan y sus mecanismos de sucesión. Finalmente, Amos Perlmutter critica el uso del totalitarismo como categoría analítica, señalando que dentro del contexto de su definición mas amplia del autoritarismo moderno sólo ha quedado fuera el rol de la ideología totalitaria, que él no considera fundamental para el desarrollo de la centralización política ni para el éxito del Estado unipartidista.

II Argumentos en Favor de la Distinción

En mi opinión, no es realista sostener, como lo hace Perlmutter, que la única fuente de poder y control total del comunismo, del nazismo o del fascismo haya residido en los instrumentos institucionales de que han dispuesto. En mi ensayo sobre **Ideología, Conflicto y Consenso**⁴, desarrollo in extenso el rol de la ideología totalitaria como fuente de conquista y conservación del poder, y como fuente de control político. El núcleo de la ideología totalitaria no es tanto la teoría, el sistema de ideas, sino su carácter de instrumento de poder político, tanto o más importante que los instrumentos institucionales a que alude Perlmutter. La ideología totalitaria es un instrumento que posee fuerza en sí mismo, que es capaz de disparar a la conducta casi como un instinto o un acto reflejo en el dominio total de la vida, abarcando todos los campos de la vida individual y social, e incluyendo eficaces dispositivos de rechazo contra toda crítica a él, lo que sumado a un uso institucional "eficiente" de lo ideológico —a través del partido único y su red de organizaciones auxiliares— puede llevar a anular gran parte de la individualidad y de la autonomía social.

La medida en que el instrumento ideológico sea fuente de poder total está en directa relación, por un lado, con el grado de totalización, hermetismo y el carácter intrasistémico que posea, y, por el otro, con el uso del instrumento institucional partidista como medio de control del aparato estatal y de la sociedad entera. En este sentido, la ideología totalitaria más poderosa en la actualidad es aún el marxismo-leninismo. Como lo ha señalado Leszek Kolakowsky en su ensayo **Las Raíces Mar-**

⁴ Ver Yrarrázaval, Juan; artículo *Ideología, Conflicto y Consenso*, Revista de Ciencia Política N° 1, Santiago: Pontificia, Universidad Católica, 1979.

xistas del Estalinismo⁵, el Estado soviético ha tenido siempre la ideología marxista en sus cimientos como única fuente de legitimidad, y el partido único que domina despóticamente está organizado en base a los lazos ideológicos marxistas, de modo que aunque nadie crea ya en la ideología estatal, ella es absolutamente indispensable para conservar la integración monolítica y evitar que se desintegre la estructura del Estado. El aceptar un debilitamiento o una osificación de la ideología partidista conllevaría un serio riesgo de aislamiento para el grupo dominante respecto del ambiente social y crearía tarde o temprano un vacío de poder que requeriría de más control burocrático-coercitivo y de más fundamentación en las fuerzas de seguridad.

A diferencia del rol de la ideología en la sociedad totalitaria, los regímenes autoritarios por lo general carecen de una cosmovisión ideológica que sirva de directriz obligatoria y excluyente en todas las decisiones públicas y en las actividades de los individuos y de sus estructuras intermedias. Más que ideologías estatales, en los regímenes autoritarios existe una mentalidad oficial que aspira a un orden público unitario y despolitizado. En vez de religiones seculares se prefiere usar declaraciones de principios y de objetivos programáticos. Ello obedece a una cierta lógica, por cuanto el carácter más plural que por lo general tiene la coalición de grupos e instituciones sociales que apoyan la inauguración de un régimen autoritario, hace necesario buscar un mínimo común denominador en materia de principios y objetivos, en vez de una ideología muy particular que sea excluyente, rígida, o que dé lugar a tensiones políticas entre los partidos de la coalición más o menos visible que apoya al régimen o en el seno de la opinión pública. Las referencias al desarrollo socioeconómico, al orden público, la unidad nacional, y otras similares, permiten al régimen autoritario tener una base de apoyo más diversa, y asimismo potencialmente le permiten actuar con mayor pragmatismo.

Para autores como Hannah Arendt, Jacob Talmon, Carl Friederich y Zbigniew Brzezinski, la ideología totalista, dominante y excluyente es el principal rasgo que distingue a las sociedades totalitarias de las demás autocracias. En **The Origins of Totalitarianism**⁶, Hannah Arendt explica el fenómeno del totalitarismo nazi y marxista en base a la erosión de la individualidad y de las instituciones intermedias que se produce en la moderna sociedad de masas, lo que facilita el surgimiento de movimientos e ideologías totalitarias que buscan imponer sociedades sin cla-

⁵ Ver Kolakowsky, Leszek; ensayo *Las Raíces Marxistas del Estalinismo*, publicado en la Revista de Estudios Públicos N° 11; Santiago: Centro de Estudios Públicos, Invierno 1983.

⁶ Ver Arendt, Hannah; *The Origins of Totalitarianism*, New York Harcourt, Brace World Inc., 1951.

ses, sin diversidad de formas, sin individualidades. Jacob Talmon, por otra parte, en **The Rise of Totalitarian Democracy**⁷ describe las aspiraciones utópicas de los modernos "demócratas populares" o totalitarios por llevar a su cabal cumplimiento los postulados de la Revolución Francesa a través de la implantación de la única y exclusiva verdad ideológica en la política. En una investigación más particular del caso soviético, **Ideology and Power in Soviet Politics**, Brzezinski enfatiza el uso de la tecnología al servicio de la ideología, afirmando que el totalitarismo moderno se caracteriza por ser un sistema en que los instrumentos tecnológicamente más desarrollados son empleados por el partido único dominante con el objeto de modelar una revolución social total, que incluye el condicionamiento de la persona humana en torno a ciertas premisas ideológicas proclamadas por la dirección política centralizada dentro de un ambiente de unanimidad forzada impuesta sobre la población entera⁸.

Un segundo elemento que distingue a las sociedades totalitarias de los regímenes autoritarios, es la existencia en las primeras de un partido único dominante, comprometido con la ideología totalista, y generalmente dirigido por un solo hombre o por un reducido círculo de poder autodesignado. En un estudio clásico sobre la sociedad totalitaria, **Totalitarian Dictatorship an Autocracy**⁹, Carl Friederich y Zbigniew Brzezinski tipifican el partido único dominante en sus dos aspectos principales: por un lado el concepto de "partido" implica que dicha organización es sólo una parte de la vida política —en la Unión Soviética es denominada "la vanguardia de la clase obrera"—, y por otra parte su carácter totalitario está definido por su objetivo de penetrar y dominar toda la sociedad, toda la vida de las personas, ejerciendo funciones de control, de politización de masas, de orientación y presencia en todas las organizaciones sociales, de reclutamiento de la élite política, y de proveedor de candidatos para elecciones no competitivas. En los regímenes autoritarios, en cambio, o bien no existe un partido o movimiento oficial, o bien de existir, su rol en el sistema político dista mucho de ser aquel políticamente preponderante y socialmente penetrante que se observa en las sociedades totalitarias, adoptando, en cambio, su papel secundario de apoyo político-administrativo, para lo cual agrupa a sectores relativamente dispares e ideológicamente poco cohesionados, como lo fue, por ejemplo, el partido "Unión Nacional" en Portugal —que llegó a incluir

⁷ Ver Talmon, Jacob; *The Rise of Totalitarian Democracy*, Boston: The Beacon Press, 1952.

⁸ Ver Brzezinski, Zbigniew; *Ideology and Power in Soviet Politics*, New York: Praeger, 1962.

⁹ Ver Friederich, Carl y Brzezinski, Zbigniew; *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1956.

a demócratas liberales como Sa Carneiro y Pinto Balsamao—, o el "Movimiento Nacional" en España —cuyos miembros iban desde un Blas Pinar hasta un Adolfo Suárez—.

Un tercer elemento distintivo de las sociedades totalitarias es el colectivismo imperante en la economía, en la prensa, en la literatura y en la educación, que también importa severas restricciones en las actividades morales y religiosas. La definición de un régimen político como autoritario, en cambio, no nos dice nada sobre el sistema socioeconómico o sobre las instituciones morales y culturales que coexisten con él. Por una parte, los regímenes políticos autoritarios pueden coexistir con una economía de mercado, y la libertad económica en tales casos puede servir de estímulo a la libertad política, como lo prueban los casos de España, Portugal y Brasil. La coexistencia de una economía libre que promueva y obtenga grados importantes de desarrollo económico, de ese bienestar que es requisito de apertura y de legitimidad, donde los individuos perciban un progreso presente y confíen en obtener un progreso futuro, y, en fin, donde exista movilidad social, puede abrir promisorias expectativas para una evolución política democrática. Por otra parte, los márgenes de mayor autonomía que admiten los regímenes autoritarios —si se les compara con las sociedades totalitarias— hacen posible a la Iglesia, a las universidades, a los centros culturales y a los medios de comunicación desarrollar una contribución más libre y mejor al enriquecimiento moral y cultural de la sociedad. En los regímenes autoritarios latinoamericanos donde existe prensa privada con autorización previa para circular, ello implica un mayor grado de libertad que si hay boletines oficiales, por ejemplo.

Para Hannah Arendt, así como también para Friederich y Brzezinski, un cuarto elemento distintivo de las sociedades totalitarias es el elemento de terror político y de represión policial, tan característico de la Unión Soviética, China Popular y de la Alemania nazi. En mi opinión, si bien es diferente la atmósfera típica del totalitarismo —amenaza creíble de terror político oficial incluyendo asesinatos políticos masivos—, las arbitrariedades y violaciones de derechos individuales de muchos gobiernos autoritarios, así como la ausencia de garantías legales y judiciales para las libertades individuales en relación al Estado y a su aparato policial hacen de ésta un área en donde el régimen autoritario y la sociedad totalitaria pueden llegar a parecerse. De allí nace la insistencia de muchos en orden a limitar eficazmente la acción del Estado en materia de derechos individuales.

III El Desarrollo de una Conceptualización sobre Regímenes Autoritarios

La distinción entre sociedades totalitarias y regímenes políticos autoritarios surge en la ciencia política moderna en la década de los años sesenta, principalmente como un derivado de los estudios de casos de Juan Linz sobre España y de Howard Wiarda sobre Portugal. En la obra **An authoritarian regime: the case of Spain**, escrita en 1964, Linz sostiene que la España franquista es un régimen político que no es ni democrático ni totalitario en el sentido de Friederich y Brzezinski, sino que es un tipo distinto, que denomina régimen autoritario, y que define como un régimen que admite un pluralismo político controlado y no representativo. En él no existe una ideología directriz muy elaborada, pero sí existen mentalidades oficiales más o menos definidas sin que haya tampoco una movilización política de apoyo al régimen excepto en situaciones muy particulares. Un líder o un grupo de élite ejerce el poder político dentro de límites cuya definición legal dista mucho de ser suficiente en términos políticos, pero en todo caso es posible predecir en forma aproximada el rango normal de ejercicio del poder estatal y los márgenes de libertad individual y autonomía social permitidos¹⁰. Por otra parte, y basándose en los estudios de Wiarda sobre Portugal, el dentista político Philippe Schmitter, de la Universidad de Chicago, describe este nuevo tipo de régimen autoritario como un sistema donde el proceso político es dominado por una élite heterogénea, la que está compuesta por "pilares" jerárquicos, burocráticamente organizados y funcionalmente diferenciados. Estos "pilares" no son competitivos entre sí, y están sometidos a fiscalización y penetración por parte del Estado. El proceso de representación de intereses y de selección de líderes es controlado desde arriba. Ahora bien, los "pilares" que conforman la élite no tienen el mismo peso político, por cuanto las Fuerzas Armadas son por lo general predominantes. Se promueven las interacciones sólo en un sentido vertical y compartimentalizado, y el ejercicio del poder político se transforma en un deliberado y flexible proceso destinado a mantener el equilibrio entre estos "pilares" funcionales o sectoriales. Puede existir un partido o movimiento oficial, pero de existir éste no monopoliza el acceso a los cargos públicos influyentes o importantes ni se dedica a hacer cumplir una ideología rígida. El proceso de decisiones públicas es despolitizado y desideologizado en la medida de lo posible, y los problemas políticos son abordados por la autoridad como si fueran problemas legales y administrativos¹¹.

¹⁰ Ver Linz, Juan; *An authoritarian regime: the case of Spain*, Helsinki: Westermarck Society, 1964, p. 255.

¹¹ Ver Smitter, Philippe; *Paths to Political Development in Latin America*,

En forma paralela a estos estudios sobre los rasgos distintivos del autoritarismo en España y Portugal, que en opinión de sus autores obedecen a una concepción estatal orgánica o corporativista, otro grupo de cientistas políticos se concentra en las experiencias africanas nacionalistas que surgen en la década de los años 60 en países como Kenya, Nigeria, Zaire, Tanzania y Ghana, donde el control estatal, la representación de intereses, el movimiento o partido oficial y la doctrina política presentaban, desde un punto de vista analítico, más semejanzas con el tipo de régimen autoritario que con las sociedades totalitarias, aún cuando se distinguían de aquel tipo por existir una mayor movilización política, funcional a las necesidades de creación de nuevos Estados independientes y al desafío de la integración cultural¹².

Posteriormente, en la década de los años setenta, un tercer grupo de cientistas políticos analiza las peculiaridades de los regímenes militares latinoamericanos, más institucionales que faccionalistas o caudillistas, y que aspiran no sólo a un control político, sino también a desarrollar programas de modernización nacional de más largo plazo. Guillermo O'Donnell plantea en 1973 una nueva conceptualización, que en su opinión era ya aplicable a Brasil y Argentina y que en el corto o mediano plazo también lo sería al resto de los países sudamericanos. En su obra **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism**¹³, sostiene que tales regímenes representan un nuevo autoritarismo, parecido al del sur de Europa, pero que corresponde a procesos históricos peculiares, donde el desarrollo del capitalismo se habría visto parcialmente frustrado por las restricciones políticas propias de una democracia politizada, determinando el surgimiento de coaliciones "modernizadoras" con predominio militar y burocrático, con una importante participación de tecnócratas en la aplicación de modelos liberales monetaristas, con un pluralismo restringido y con una legitimidad basada principalmente en la seguridad nacional y en la modernización económica. En una línea similar se encuentran los trabajos de Fernando Enrique Cardoso contenidos en **Authoritarian Brazil y The New Authoritarianism in Latin America**. Tanto O'Donnell

ensayo incluido en el libro *Changing Latin America*, editado por Douglas Chalmers, New York: The Academy of Political Science, Columbia University, 1982.

¹² Ver, por ejemplo, Zolberg, Aristide; *Creating Political Order*, Chicago: Rand Mc Nally College Publishing Company, 1966; también Anderson, Charles; *Issues of Political Development*, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1964.

¹³ Ver O'Donnell, Guillermo; *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley Instituto of International Studies, University of California, 1973.

como Cardoso incorporan a sus análisis las categorías analíticas sobre el régimen político autoritario previamente desarrolladas por Linz y Schmitter.

En un esfuerzo importante de sistematización y clarificación conceptual, en 1975 Juan Linz desarrolla en su obra **Totalitarianism and Authoritarianism** una tipología de regímenes políticos autoritarios, incorporando el subtipo burocrático-militar aplicable a los regímenes militares modernizadores de América Latina, el subtipo de Estado orgánico o corporativista aplicable a la España franquista y al Portugal de Oliveira Salazar, y el subtipo de movilización nacionalista, aplicable a los regímenes africanos no-marxistas. Linz aprovecha en este mismo trabajo para destacar las diferencias que existen entre estos regímenes y los totalitarismos marxista, nazista y fascista, en dos aspectos que desarrolla in extenso: el mayor margen de pluralismo que existe en los regímenes autoritarios, y el rol dominante de la ideología totalitaria, que estaría ausente en el autoritarismo¹⁴.

En los regímenes autoritarios existe indudablemente un elemento de libertad y pluralismo, que aunque puede estar muy restringido en términos políticos, los diferencia claramente de las sociedades totalitarias. Políticamente es común ver incorporadas a las estructuras de gobierno autoritario a personas que de algún modo son representativas de una pluralidad de sectores sociales, económicos, morales y culturales. Es cierto que las personas designadas en los Gabinetes, Consejos y demás instituciones tienen más bien una representatividad potencial, porque ella no es la base principal de su posición de poder, sino más bien la confianza depositada en ellos por el Jefe de Estado o grupo dirigente, que ciertamente toman en consideración el prestigio e influencia social de tales personas que por lo común no son políticos profesionales. Lo importante es que tiende a formarse una élite heterogénea en vez de la militancia partidista rígida y excluyente de las estructuras del gobierno totalitario. En el caso de Brasil existe incluso un sistema predominantemente bipartidista, con una oposición tolerada que, aunque sujeta a algunos controles, participa y obtiene triunfos importantes en las elecciones parlamentarias y de autoridades regionales.

Las mismas características políticas de su base de apoyo inicial explican por qué resulta muy difícil para los regímenes autoritarios contar con una legitimación social indefinida en el ejercicio de su poder, y que por tanto den lugar a procesos dinámicos y complejos de desarrollo de la libertad política. Una vez superados los episodios más dramáticos de conflicto civil que generalmente anteceden a esta clase de regímenes, reesta-

¹⁴ Ver Linz, Juan; *Totalitarianism and Authoritarianism*, trabajo incluido en el volumen 3 del *Handbook of Political Science*, editado por Frederick Greenstein, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.

blecido el orden público y reducido el grado excesivo de politización e ideologización que impide la unidad nacional, la legitimidad de ejercicio tiende a ser concedida fundamentalmente por factores de liderazgo nacional, desarrollo económico, movilidad social y progresiva restauración de la libertad cultural y política. En el mediano a largo plazo, el liderazgo nacional tiende a sufrir un desgaste político. El desarrollo económico y la movilidad social no siempre dependen de la aplicación de modelos tecnocráticos ni su estabilidad se encuentra asegurada por la garantía autoritaria, por lo cual tampoco puede el apoyo político basarse en la bonanza económica. Tarde o temprano surgen en los horizontes autoritarios alternativas de liberalización política, que si van acompañadas de programas convincentes de desarrollo económico estable y consenso social básico, tienen una alta probabilidad de ser preferidas por la opinión pública —e, incluso, por sectores del propio régimen—, como un objetivo deseable de alcanzar.

El margen de la libertad cultural y política que por lo común dejan abierto los regímenes autoritarios puede tener consecuencias muy positivas para su desarrollo político. Los mismos gobernantes pueden tomar la iniciativa creando mecanismos constitucionales, de representación y de competencia política moderada, que sirvan para una gradual democratización. En esto lo peor pareciera ser la liberalización política intermitente, con intervalos de inmovilismo y franca represión, por cuanto la frustración colectiva sólo puede llevar a una continuación de los círculos viciosos de discontinuidad política de tales sociedades. A diferencia de lo que ocurre en las sociedades totalitarias, donde las posibilidades de que se genere un proceso de desarrollo democrático son muy escasas por el superior grado de integración monolítica y de represión, la fuerza de la democracia no se halla perdida cuando sobreviene un régimen autoritario. Queda como una tarea posible para el futuro más o menos inmediato.

El mayor pluralismo y libertad que distingue a los regímenes autoritarios de las sociedades totalitarias no consiste tan sólo en el referido margen de libertad política o en el carácter más plural de los equipos de colaboradores que se van rotando en los gobiernos. Creo que lo más importante es la potencialidad de ir creando un sistema socioeconómico y un sistema moral y cultural que sirvan de contrapesos y de apoyo a la democracia política en un futuro orden social libre. En este sentido, cabría distinguir dos fases en el proceso de desarrollo político desde el régimen autoritario hacia un régimen democrático estable: una primera fase de liberalización, donde se van abriendo espacios de libertad socioeconómica, cultural y política dentro de un contexto autoritario que se va descomprimiendo; y una segunda fase, de democratización propiamente tal, donde se desarrolla un proceso de participación política, haciendo operar las instituciones básicas de la democracia competitiva, inclu-

yendo el sistema de partidos y el sistema electoral. Dentro de la primera fase resultaría posible la formación de coaliciones liberalizadoras muy amplias donde participen sectores claves de la vida socioeconómica, cultural y política, mientras que en una segunda fase se produciría una diversificación que, sin obstar a la conveniencia de que exista un consenso sobre las bases fundamentales de la institucionalidad democrática, abriría paso a grandes opciones competitivas entre sí.

ENSAYO

El Uso del Conocimiento en la Sociedad *

F. A. Hayek

En este ensayo, que ha llegado a ser un clásico de nuestro tiempo, Hayek planteó por primera vez su tesis de que el sistema de precios es un desarrollo social que ha resultado de la evolución y no del diseño deliberado, y que permite detectar y transmitir la información económica que se encuentra dispersa y fragmentada entre miles y miles de individuos. Emerge así una teoría que ve en el mercado un método de transmisión y utilización del conocimiento.

¿Cuál es el problema que queremos resolver cuando tratamos de construir un orden económico racional? Basándose en ciertos supuestos comunes, la respuesta es bastante simple. Si poseemos toda la información pertinente y podemos partir de un sistema dado de preferencia contando con un completo conocimiento de los medios disponibles, el problema que queda es puramente de lógica. En otras palabras, la respuesta a la pregunta referente al mejor uso de los medios disponibles se encuentra implícita en nuestros supuestos. Las condiciones que debe satisfacer la solución de este problema óptimo han sido detalladamente elaboradas y pueden ser mejor establecidas en forma matemática: expresadas brevemente, las tasas marginales de sustitución entre dos bienes o factores cualesquiera deben ser iguales en todos sus usos diferentes.

Sin embargo, éste decididamente **no** es el problema económico que enfrenta la sociedad. Y el cálculo económico que hemos

* Traducido del *American Economic Review*, XXXV, N° 4 (septiembre, 1945), 519-30 con la debida autorización.

** Profesor Distinguido de la Universidad de Friburgo. Premio Nobel de Economía, 1974. Sus libros más conocidos son *El camino de la servidumbre* y *La Constitución de la Libertad*.

desarrollado para resolver este problema lógico, a pesar de ser un paso importante hacia la solución del problema económico de la sociedad, aún no proporciona una respuesta a éste. Esto se debe a que los "datos" referentes a toda la sociedad a partir de los cuales se origina el cálculo económico no son nunca "dados" a una sola mente de modo que pueda deducir sus consecuencias y nunca, tampoco, pueden así ser dados.

El carácter peculiar del problema de un orden económico racional está determinado precisamente por el hecho de que el conocimiento de las circunstancias que debemos utilizar no se encuentra nunca concentrado ni integrado, sino que únicamente como elementos dispersos de conocimiento incompleto y frecuentemente contradictorio en poder de los diferentes individuos. De este modo, el problema económico de la sociedad no es simplemente un problema de asignación de recursos "dados"—si "dados" quiere decir dados a una sola mente que deliberadamente resuelve el problema planteado por estos "datos"—. Se trata más bien de un problema referente a cómo lograr el mejor uso de los recursos conocidos por los miembros de la sociedad, para fines cuya importancia relativa sólo ellos conocen. O, expresado brevemente, es un problema de la utilización del conocimiento que no es dado a nadie en su totalidad.

Temo que muchos de los últimos avances de la teoría económica han más bien oscurecido en vez de aclarado este carácter del problema fundamental, cosa que ocurre especialmente en el caso de muchos de los usos que se han hecho de las matemáticas. A pesar de que el problema que quiero tratar principalmente en este documento es el de la organización económica racional, me referiré frecuentemente a sus estrechas relaciones con ciertos problemas metodológicos. Muchas de las observaciones que quiero hacer son en realidad conclusiones a las que han convergido en forma inesperada diversas líneas de razonamiento. Pero, según veo ahora los problemas, esto no es accidental. Me parece que muchos de los debates actuales sobre la teoría y la política económica tienen su origen común en una mala interpretación de la naturaleza del problema económico de la sociedad. A su vez, esta mala interpretación se debe a una transferencia equivocada a los fenómenos sociales de los hábitos de pensamiento que hemos desarrollado al ocuparnos de los fenómenos de la naturaleza.

II

En lenguaje corriente, usamos el término "planificación" para describir el conjunto de decisiones interrelacionadas relativas a la asignación de nuestros recursos disponibles. En este sentido, toda actividad económica es planificación, y en toda sociedad en la que participan muchas personas, esta planificación, quienquiera que la realice, tendrá que basarse en alguna

medida en conocimiento que no es dado al planificador sino que a otras personas cualesquiera y, que de algún modo, deberá ser comunicado a éste. Las diversas formas en que la gente adquiere el conocimiento en que basa sus planes constituye el problema más importante para toda teoría que investiga el proceso económico. Y el problema de determinar cuál es la mejor forma de utilizar el conocimiento inicialmente disperso entre todos los individuos constituye, a lo menos, uno de los principales problemas de la política económica, o del diseño de un sistema económico eficiente.

La respuesta a esta pregunta está íntimamente relacionada con la otra que surge aquí, aquella referente a **quién** se encargará de la planificación. Es en torno a esta última que gira todo el debate sobre la "planificación económica". No se trata de determinar si debe haber o no planificación, sino que más bien si la planificación debe ser efectuada en forma centralizada, por una autoridad para todo el sistema económico, o si ésta debe ser dividida entre muchos individuos. En el sentido específico en que se usa el término planificación actualmente, éste significa necesariamente planificación central, es decir, la dirección de todo el sistema económico conforme a un plan unificado. Por otra parte, competencia significa planificación descentralizada realizada por muchas personas diferentes. El punto intermedio entre ambos, acerca del que muchos hablan pero que a pocos les gusta cuando lo ven, es la delegación de la planificación a industrias organizadas o, en otras palabras, a monopolios.

El grado de eficiencia de estos sistemas depende principalmente del más completo uso del conocimiento existente que podamos esperar de ellos. A su vez, esto depende del éxito que podamos tener en poner a disposición de una autoridad central todo el conocimiento que se debe usar, pero que inicialmente se encuentra disperso entre muchos individuos diferentes, o en comunicar a los individuos el conocimiento adicional que necesitan para armonizar sus planes con los de los demás.

III

Con respecto a este punto, es inmediatamente evidente que la posición será diferente con respecto a los diversos tipos de conocimiento. Por lo tanto, la respuesta a nuestra pregunta se orienta principalmente hacia la importancia relativa de los diferentes tipos de conocimiento: aquellos que es más probable que se encuentren a disposición de individuos particulares y aquellos que deberíamos esperar encontrar con mayor seguridad en poder de una autoridad constituida por expertos debidamente seleccionados. El hecho de que en la actualidad se dé generalmente por sentado que los últimos están en una mejor posición se debe a que un tipo de conocimiento, especialmente el conocimiento científico, ocupa ahora un lugar tan prominente en la

imaginación pública que tendemos a olvidar que no es el único tipo de conocimiento pertinente. Se puede admitir que en lo que respecta al conocimiento científico, un cuerpo de expertos debidamente seleccionados puede estar en mejor posición para dominar todo el mejor conocimiento disponible, a pesar de que esto signifique naturalmente trasladar la dificultad al problema de seleccionar los expertos. Lo que quiero dejar en claro es que, incluso suponiendo que este problema pueda ser fácilmente resuelto, constituye sólo una pequeña parte del problema más amplio.

Hoy en día, es prácticamente una herejía sugerir que el conocimiento científico no es la suma de todo el conocimiento. Pero una pequeña reflexión demostrará que sin duda existe un conjunto de conocimientos muy importantes pero desorganizado que no puede llamarse científico en el sentido del conocimiento de reglas generales: el conocimiento de las circunstancias particulares de tiempo y lugar. Es con respecto a éste que prácticamente cualquier individuo tiene cierta ventaja sobre los demás, dado que posee cierta información única que puede usarse beneficiosamente, pero sólo si se dejan a él las decisiones dependiendo de dicha información o éstas son tomadas con su activa cooperación. Basta con recordar todo lo que tenemos que aprender en cualquier ocupación después de haber terminado el entrenamiento teórico, la parte importante de nuestra vida de trabajo que pasamos aprendiendo tareas específicas, y lo valioso que es en todos los ámbitos de la vida el conocimiento de las personas, condiciones locales y circunstancias específicas. El conocer y poner en uso una máquina que no es completamente empleada, aprovechar la experiencia de alguien que puede ser mejor utilizada, o tener conocimiento de artículos sobrantes que pueden aprovecharse durante una interrupción del abastecimiento es socialmente tan útil como el conocimiento de mejores técnicas alternativas. El embarcador que se gana la vida aprovechando los viajes de barcos que de otra manera irían vacíos o prácticamente vacíos, el corredor de propiedades cuyo conocimiento con frecuencia se reduce al conocimiento de oportunidades temporales, o el intermediario que saca ventajas de las diferencias locales de los precios de los productos, todos ellos realizan funciones eminentemente útiles basadas en el conocimiento especial de las circunstancias del momento que otros no poseen.

Es curioso que en la actualidad se mire en general a esta clase de conocimientos con cierto desprecio y se considere que alguien ha actuado casi escandalosamente cuando haciendo uso de este conocimiento obtiene ventajas sobre otro que posee conocimientos técnicos o teóricos. El hecho de sacar ventaja de un mejor conocimiento de los medios de comunicación o de transporte es considerado a veces como algo casi deshonesto, a pesar de que es tan importante que la sociedad haga uso de las

mejores oportunidades en este aspecto como de los últimos descubrimientos científicos. Este prejuicio ha influido considerablemente en la actitud con respecto al comercio en general comparado con la producción. Incluso los economistas que se consideran inmunes a las burdas falacias materialistas del pasado comente en forma constante el mismo error en lo concerniente a las actividades relativas a la adquisición de dicho conocimiento práctico, aparentemente porque en su esquema de las cosas todo este conocimiento se supone "dado". En la actualidad, por lo general, parece pensarse que todo este conocimiento debiera encontrarse con frecuencia disponible para cualquier persona, y el calificativo de irracional usado en contra del orden económico existente se debe a menudo a que este conocimiento no se encuentra así disponible. Este punto de vista no considera el hecho de que el método mediante el cual este conocimiento puede ponerse a disposición del mayor número de personas posibles constituye en rigor el problema preciso que tenemos que resolver.

IV

Si ahora está de moda minimizar la importancia del conocimiento de las circunstancias particulares de tiempo y lugar, esto está íntimamente relacionado con la menor importancia que se concede al cambio en sí. En realidad, son pocos los puntos en que los supuestos (en general sólo implícitos) de los "planificadores" difieren tanto de los de sus opositores como en lo referente a la importancia y frecuencia de los cambios que harán necesaria la realización de importantes modificaciones en los planes de producción. Naturalmente, si fuera posible trazar de antemano planes económicos detallados para períodos bastante largos que fueran con estrictez cumplidos de manera que no fuera necesario tomar nuevas decisiones económicas de importancia, la tarea de elaborar un plan general que abarcara toda la actividad económica sería mucho menos difícil.

Tal vez vale la pena recalcar que los problemas económicos surgen siempre y exclusivamente como consecuencia del cambio. En la medida en que las cosas siguen igual que antes o, al menos, como se esperaba que ocurriera, no surgen nuevos problemas que requieran de decisión ni tampoco es necesario elaborar un nuevo plan. La creencia de que los cambios o, al menos, los ajustes cotidianos se han vuelto menos importantes en los tiempos modernos lleva implícita la opinión de que los problemas económicos también se han vuelto menos importantes. Por esa razón, quienes creen en la significación cada vez menor del cambio son generalmente los mismos que sostienen que la importancia de las consideraciones económicas ha pasado a segundo plano debido a la creciente utilidad del conocimiento tecnológico.

¿Es cierto que, con el complejo aparato de producción moderna, las decisiones económicas son necesarias sólo de tarde en tarde, como por ejemplo, cuando se va a construir una nueva fábrica o se va a introducir un nuevo producto? ¿Es cierto que una vez que se ha construido una planta, todo lo demás es más o menos mecánico y está determinado por el carácter de la planta y queda poco por hacer en cuanto a adaptación a las siempre cambiantes circunstancias del momento?

La creencia hartamente común en el sentido afirmativo no está sustentada, hasta donde yo puedo darme cuenta, por la experiencia práctica del empresario. En todo caso, en una industria competitiva, y sólo una industria de este tipo puede servir de prueba, la tarea de evitar que suban los costos requiere de una lucha constante que absorbe una parte importante de la energía del administrador. La facilidad con que un administrador ineficiente puede desperdiciar los diferenciales en que se basan las utilidades y la posibilidad de producir con las mismas instalaciones técnicas y con una gran variedad de costos, se encuentra entre los hechos más conocidos de la experiencia empresarial que no parecen ser igualmente conocidos por el economista. La misma intensidad del deseo, constantemente repetido por los productores e ingenieros en el sentido de que se les permita proceder sin trabas por concepto de costos monetarios, constituye un testimonio elocuente de la medida en que estos factores influyen en su trabajo diario.

Una razón por la que los economistas tienden cada vez más a olvidar los constantes cambios pequeños que constituyen el cuadro económico global es probablemente su creciente preocupación por los agregados estadísticos que muestran una estabilidad mucho mayor que los movimientos del detalle. Sin embargo, la comparativa estabilidad de los agregados no puede ser explicada por la "ley de los grandes números" o la mutua compensación de los cambios al azar, como a veces los estadísticos parecen verse inclinados a pensar. El número de elementos que tenemos que manejar no es lo suficientemente grande como para que estas fuerzas accidentales produzcan estabilidad. El flujo continuo de bienes y servicios se mantiene mediante constantes ajustes deliberados, mediante nuevas disposiciones tomadas día a día a la luz de circunstancias no conocidas el día anterior, o por B que entra en acción apenas A no cumple. Incluso la gran planta altamente mecanizada sigue en operación debido a un medio ambiente al que puede recurrir para todo tipo de necesidades imprevistas: tejas para su techo, papel para sus formularios, y todo tipo de equipos con respecto a los cuales no puede ser independiente y que, de acuerdo a los planes de operación de la planta, deben estar fácilmente disponibles en el mercado.

Tal vez, éste es también el punto en que debería mencionar brevemente el hecho de que el tipo de conocimiento a que me he referido es aquel que por su naturaleza no puede formar parte

de las estadísticas ni, por consiguiente, ser transmitido a ninguna autoridad central en forma estadística. Las estadísticas que debería usar tal autoridad central deberían obtenerse precisamente haciendo abstracción de las pequeñas diferencias entre las cosas, y juntando, como recursos de un mismo tipo, los elementos que difieren con respecto al lugar, calidad y otros aspectos particulares, en una forma que puede ser muy significativa para la decisión específica. De esto se deduce que la planificación central basada en información estadística, por su naturaleza, no puede considerar directamente estas circunstancias de tiempo y lugar y que el planificador central tendrá que encontrar alguna forma en que las decisiones dependientes de ellas puedan ser dejadas al "hombre que está en el terreno".

V

Si estamos de acuerdo en que el problema económico de la sociedad se refiere principalmente a la pronta adaptación a los cambios según circunstancias particulares de tiempo y lugar, se podría inferir que las decisiones finales deben dejarse a quienes están familiarizados con estas circunstancias, a quienes conocen de primera mano los cambios pertinentes y los recursos disponibles de inmediato para satisfacerlos. No podemos esperar resolver este problema comunicando primero todo este conocimiento a una junta central, la que, después de integrarlo, dicta órdenes. Es preciso resolverlo por medio de alguna forma descentralizada. Pero esto soluciona sólo parte de nuestro problema. Necesitamos la descentralización porque sólo así podemos asegurar que el conocimiento de las circunstancias particulares de tiempo y lugar será prontamente utilizado. Pero el hombre que está en el terreno no puede decidir a base de un conocimiento limitado pero profundo de los acontecimientos de su medio ambiente inmediato. Aún queda el problema de comunicarle la información adicional que necesita para hacer calzar sus decisiones dentro del patrón general de cambios de todo el sistema económico.

¿Cuánto conocimiento necesita para realizar esto con éxito?
¿Cuáles acontecimientos de los que ocurren más allá del horizonte de su conocimiento inmediato tienen relación con su decisión inmediata, y cuánto necesita saber acerca de ellos?

Es difícil que haya algo de lo que ocurre en el mundo que no **influya** en la decisión que debe tomar. Pero no necesita conocer todos estos acontecimientos como tales, ni tampoco **todos** sus efectos. No le importa la **razón** por la que en un determinado momento se necesiten más tornillos de un tamaño que de otro, ni por qué las bolsas de papel se consiguen más fácilmente que las de tela, ni por qué sea más difícil conseguir trabajadores especializados o una máquina determinada. Todo lo que le importa es determinar **cuán** difícil de obtener se han vuelto estos

productos en comparación con otros que también le interesan, o el grado de urgencia con que se necesitan los productos alternativos que produce o usa. Siempre es un problema de la importancia relativa de las cosas específicas que le interesan, y las causas que alteran su importancia relativa no tienen interés para él aparte del efecto en aquellas cosas concretas de su medio ambiente.

Es en relación con esto que lo que he denominado "cálculo económico" (o lógica pura de la elección) nos ayuda, al menos por analogía, a ver la forma en que se puede resolver el problema, que de hecho se resuelve mediante el sistema de precios. Incluso la única mente controladora, en poder de todos los datos para un pequeño sistema económico independiente, no podría —cada vez que fuera necesario hacer algunos pequeños ajustes en la asignación de recursos— analizar todas las relaciones entre fines y medios que podrían verse afectadas. En realidad, la gran contribución de la lógica pura de la elección es que ha demostrado en forma concluyente que incluso esta mente única podría resolver este tipo de problemas sólo construyendo y usando constantemente tasas de equivalencia (o "valores", o "tasas marginales de sustitución"), es decir, asignando a cada tipo de recurso escaso un indicador numérico que no puede derivarse de ninguna propiedad que posea dicho objeto específico, pero que refleja, o en el que está condensada, su importancia en vista de toda la estructura medios-fines. En cualquier cambio pequeño, tendrá que considerar sólo estos indicadores cuantitativos (o "valores") en los que se encuentra concentrada toda la información pertinente; y ajustando las cantidades una por una, puede volver a ordenar debidamente todas sus disposiciones sin tener que resolver todo el puzzle **ab initio** o sin tener que revisarlo en ninguna etapa en todas sus ramificaciones.

Fundamentalmente, en un sistema en que el conocimiento de los hechos pertinentes se encuentra disperso entre muchas personas, los precios pueden actuar para coordinar las acciones separadas de diferentes personas en la misma manera en que los valores subjetivos ayudan al individuo a coordinar las partes de su plan. Vale la pena considerar brevemente un ejemplo muy sencillo y corriente de la acción del sistema de precios para comprender lo que precisamente realiza. Supongamos que en alguna parte del mundo ha surgido una nueva oportunidad para el uso de alguna materia prima, por ejemplo, el estaño o que se ha eliminado una de las fuentes de suministro de éste. Para nuestro propósito, no tiene importancia —y el hecho de que no tenga importancia es en sí importante— cuál de estas dos causas ha provocado la escasez del estaño. Todo lo que los consumidores de estaño necesitan saber es que una parte del estaño que consumían está siendo ahora empleado más rentablemente en otro lugar y que, por consiguiente, deben economizar su uso. La gran mayoría de ellos no necesita ni siquiera saber

dónde se ha producido la necesidad más urgente, o en favor de qué otras necesidades deben manejar prudentemente la oferta. Si sólo algunos de ellos saben directamente de la nueva demanda y orientan recursos hacia ella, y si la gente que está consciente de este vacío así producido lo llena a su vez con otros recursos, el efecto se extenderá rápidamente a todo el sistema económico e influirá en no sólo todos los usos del estaño, sino que también en aquellos de sus substitutos y los substitutos de estos substitutos, la oferta de todos los productos hechos de estaño, sus substitutos y así sucesivamente. Todo esto sucede sin que la gran mayoría de quienes contribuyen a efectuar tales substituciones conozca la causa original de estos cambios. El todo actúa como un mercado, no porque alguno de sus miembros tenga una visión de todo el campo, sino porque sus limitados campos individuales de visión se traslapan suficientemente de manera que la información pertinente es comunicada a todos a través de muchos intermediarios. El simple hecho de que existe un precio para cada producto —o mejor dicho, que los precios locales están relacionados en una forma determinada por el costo del transporte, etc.—, proporciona la solución a que podría haberse llegado (cosa sólo conceptualmente posible) con una sola mente en poder de toda la información que de hecho se encuentra dispersa entre todas las personas que participan en el proceso.

VI

Para comprender la verdadera función del sistema de precios —función que, naturalmente, cumple en forma menos perfecta cuando los precios se vuelven más rígidos— debemos considerar dicho sistema como un mecanismo para comunicar información. (Sin embargo, incluso cuando los precios cotizados se han vuelto bastante rígidos, las fuerzas que operarían a través de cambios en los precios aún operan en una medida considerable a través de cambios en los otros términos del contrato). El hecho más significativo acerca de este sistema es la economía de conocimientos con que opera, o lo poco que necesitan saber los participantes individuales para poder tomar la decisión correcta. En resumen, mediante una especie de símbolo, se comunica sólo la información más esencial y sólo a quienes les concierne. Es más que una metáfora el describir el sistema de precios como una especie de maquinaria para registrar el cambio, o un sistema de telecomunicaciones que permite a los productores individuales observar solamente el movimiento de unos pocos indicadores, tal como un ingeniero puede mirar las agujas de unos pocos medidores, a fin de ajustar sus actividades a los cambios acerca de los cuales puede que nunca sepan ellas más que lo que está reflejado en el movimiento de precios.

Naturalmente, es probable que estos ajustes no sean nunca "perfectos" en el sentido en que el economista los concibe en

su análisis de equilibrio. Pero temo que nuestros hábitos teóricos de abordar el problema basándonos en el supuesto de que prácticamente todos contamos con un conocimiento más o menos perfecto nos han impedido ver la verdadera función del mecanismo de precios y nos han llevado a aplicar patrones más bien engañosos al juzgar su eficiencia. Lo maravilloso es que en un caso como el de la escasez de una materia prima, sin que se dicte ninguna orden ni que la causa de ello sea conocida más que, tal vez, por una decena de personas, ocurre que millones de personas, cuya identidad no podría ser determinada con meses de investigación, reduzca el uso de la materia prima o sus productos; es decir, de hecho sucede que se mueven en la dirección correcta. Esta es ya una maravilla incluso si, en un mundo constantemente cambiante, no todos reaccionaran tan perfectamente de manera que sus tasas de rentabilidad se mantuvieran siempre al mismo nivel uniforme o "normal".

He usado deliberadamente el término "maravilla" para sacar al lector de la complacencia con que frecuentemente consideramos el funcionamiento de este mecanismo como algo natural. Estoy convencido de que si este fuera el resultado de la invención humana deliberada, y si la gente guiada por los cambios de precios comprendiera que sus decisiones tienen trascendencia mucho más allá de su objetivo inmediato, este mecanismo hubiera sido aclamado como uno de los mayores triunfos del intelecto humano. Su desventura es doble en el sentido de que no es el producto de la invención humana y que las personas guiadas por él generalmente no saben por qué son llevadas a hacer lo que hacen. Pero aquellos que claman por una "dirección consciente" —y que no pueden creer que algo que ha evolucionado sin ser diseñado (e incluso sin ser comprendido) pueda resolver problemas que no seríamos capaces de resolver conscientemente— deberían recordar lo siguiente: El problema consiste precisamente en cómo extender el campo de nuestra utilización de los recursos más allá del campo de control de una sola mente; y, por consiguiente, en cómo eliminar la necesidad del control consciente y crear incentivos para que los individuos hagan lo que es conveniente sin que nadie tenga que decirles qué hacer.

El problema que enfrentamos aquí no es de ninguna manera característico de la economía. Surge en relación con casi todos los verdaderos problemas sociales, con el lenguaje y con gran parte de nuestra herencia cultural, y constituye realmente el problema teórico central de toda la ciencia social. Tal como Alfred Whitehead ha señalado en otro contexto: "La afirmación de que debemos cultivar el hábito de pensar lo que estamos haciendo constituye un axioma profundamente erróneo repetido en todos los libros y por eminentes personas al dictar conferencias. La verdad es exactamente lo contrario. La civilización avanza al aumentar la cantidad de operaciones importantes que

podemos realizar sin pensar acerca de ellas". Esto tiene mucha importancia en el campo social. Constantemente usamos fórmulas, símbolos y reglas cuyo significado no comprendemos y haciendo esto nos valemos de la ayuda de conocimiento que individualmente no poseemos. Hemos desarrollado estas prácticas e instituciones construyendo sobre hábitos e instituciones que han resultado exitosos en su propia esfera y que, a su vez, han pasado a ser la base de la civilización que hemos construido.

El sistema de precios es precisamente una de esas formaciones que el hombre ha aprendido a usar (a pesar de que aún está muy lejos de haber aprendido a hacer el mejor uso de ella) después de haberse visto enfrentado a ella sin entenderla. Con ella ha sido posible no sólo una división del trabajo, sino que también un uso coordinado de los recursos basado en un conocimiento igualmente dividido. A quienes les gusta ridiculizar toda sugerencia de que esto pueda ser así, generalmente, distorsionan el argumento insinuando que, según éste, dicho sistema ha surgido por algún milagro espontáneo siendo el más apropiado para la civilización moderna. Lo que sucede es exactamente lo contrario: el hombre ha sido capaz de conseguir la división del trabajo en que se basa nuestra civilización porque se vio ante un método que lo hizo posible. Si no hubiera hecho eso, podría haber desarrollado otro tipo de civilización completamente diferente, algo así como el "estado" de las hormigas termitas, o algún otro tipo totalmente inimaginable. Todo lo que podemos decir es que nadie ha logrado aún diseñar un sistema alternativo en el que puedan preservarse ciertas características del existente que son estimadas incluso por aquellos que lo atacan más violentamente tales como, por ejemplo, el grado en que el individuo —bajo este sistema— puede elegir sus metas y, por consiguiente, usar libremente sus propios conocimientos y habilidades.

VII

En muchos sentidos es positivo que el debate acerca de la necesidad del sistema de precios para todo cálculo racional en una sociedad compleja, ya no sea conducido totalmente entre grupos con ideas políticas diferentes. La tesis de que sin el sistema de precios no podríamos preservar una sociedad basada en una división del trabajo tan amplia como la nuestra fue recibida con una carcajada cuando fue presentada por primera vez por Von Mises hace 25 años. Actualmente, las dificultades que tienen algunos para aceptarla ya no son principalmente políticas, lo que contribuye a una atmósfera mucho más propicia para la discusión racional. Las diferencias ya no pueden atribuirse a prejuicios políticos cuando nos encontramos con León Trotsky sosteniendo que "la contabilidad económica es inconcebible sin relaciones de mercado", cuando el profesor Osear

Lange promete al profesor Von Mises una estatua en los salones de mármol del futuro Comité Central de Planificación y cuando el profesor Abba P. Lerner redescubre a Adam Smith y recalca que la utilidad esencial del sistema de precios radica en inducir al individuo, mientras persigue su propio interés, a hacer lo que es de interés general. El desacuerdo restante parece deberse claramente a diferencias meramente intelectuales y, especialmente, de orden metodológico.

Una reciente afirmación hecha por Joseph Schumpeter en su obra **Capitalismo, Socialismo y Democracia** proporciona un claro ejemplo de una de las diferencias metodológicas que tengo en mente. Su autor es muy conocido entre los economistas que analizan los fenómenos económicos a la luz de una cierta corriente del positivismo. Según él, estos fenómenos surgen, por consiguiente, como cantidades de bienes objetivamente dadas interactuando directamente entre sí casi como si no hubiera ninguna intervención de la mente humana. Sólo en base a esto puedo explicar la siguiente opinión (para mí sorprendente). El profesor Schumpeter sostiene que la posibilidad de un cálculo racional en ausencia de mercados para los factores de la producción se deduce para el teórico "de la proposición elemental de que los consumidores al evaluar ("demandar") los bienes de consumo **ipso facto** también evalúan los medios de producción que participan en la producción de estos bienes"¹.

Tomada literalmente, esta afirmación es simplemente falsa. Los consumidores no hacen nada de este tipo. Lo que el profesor Schumpeter probablemente quiere decir con **ipso facto** es que la evaluación de los factores de producción está implícita en la evaluación de los bienes de consumo o se deduce necesariamente de ella. Pero esto tampoco es correcto. La implicación es una

¹ *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Bros., 1942), p. 175. Creo que el profesor Schumpeter es también el autor original del mito de que Pareto y Barone han "solucionado" el problema del cálculo socialista. Al igual que muchos otros, lo que ellos hicieron fue simplemente establecer las condiciones que tendría que satisfacer una asignación racional de los recursos e indicaron que éstas eran esencialmente las mismas que las condiciones de equilibrio de un mercado competitivo. Esto es algo completamente diferente a demostrar la forma en que esta asignación de recursos puede realizarse en la práctica satisfaciendo estas condiciones. El mismo Pareto (del que Barone ha tomado prácticamente todo lo que tiene que decir), lejos de afirmar haber resuelto el problema práctico, de hecho explícitamente niega que éste pueda solucionarse sin la ayuda del mercado. Consúltese su *Manuel d'économie pure* (2ª edición, 1927), pp. 233-34. El párrafo pertinente aparece citado en una traducción inglesa al principio de mi artículo sobre "Cálculo Socialista: la 'Solución' Competitiva", en *Económica*, VIH, N° 26 (1940). Ver *Estudios Públicos* N° 10.

relación lógica que puede manifestarse significativamente sólo en el caso de proposiciones presentes a la vez en una sola inteligencia. Sin embargo, es evidente que los valores de los factores de producción no dependen sólo de la evaluación de los bienes de consumo, sino que también de las condiciones de oferta de los diversos factores de producción. Sólo en el caso de una inteligencia que conozca todos estos hechos a la vez la respuesta se deducirá necesariamente de los hechos dados a ella. Sin embargo, el problema práctico surge precisamente debido a que estos hechos no son nunca dados así a una sola mente, y por consiguiente, en la solución del problema, es necesario usar conocimientos que se encuentran dispersos entre muchas personas.

De este modo, el problema no está de ninguna manera resuelto al demostrar que todos los hechos, si fueran conocidos por una sola inteligencia (como por hipótesis suponemos que son dados a los economistas observadores), determinarían originalmente la solución. Debemos demostrar, en cambio, cómo se logra una solución mediante las interacciones de personas cada una de las cuales posee sólo un conocimiento parcial. Suponer que todo el conocimiento es dado a una sola mente de la misma manera en que es dado a nosotros como economistas investigadores, es suponer que el problema no existe y pasar por alto todo lo que es importante y significativo en el mundo real.

El hecho de que un economista de la reputación del profesor Schumpeter haya caído así en una trampa que la ambigüedad del término "dato" tiende a los incautos, difícilmente puede ser explicado como un simple error. Sugiere, más bien, que hay algo fundamentalmente incorrecto en un enfoque que habitualmente no toma en cuenta una parte esencial de los fenómenos que tenemos que tratar: la inevitable imperfección del conocimiento humano y la consiguiente necesidad de un proceso mediante el cual el conocimiento sea constantemente comunicado y adquirido. Cualquier enfoque, tal como el de gran parte de la economía matemática con sus ecuaciones simultáneas, que efectivamente parte del supuesto de que el **conocimiento** de las personas corresponde a los **hechos** objetivos de la situación, deja sistemáticamente afuera nuestra principal tarea. Estoy lejos de negar que nuestro sistema de análisis de equilibrio tenga una función útil que desempeñar. Pero cuando llega al punto en que desorienta a algunos de nuestros pensadores más destacados haciéndolos creer que la situación que describe tiene directa relación con la solución de los problemas prácticos, es tiempo de recordar que ese método no se ocupa del proceso social en absoluto y que no es más que un útil prolegómeno al estudio del problema principal.

ENSAYO

Dos Páginas de Ficción *

F. A. Hayek

En este reciente artículo, el profesor Hayek sostiene, en oposición al economista polaco Oskar Lange y J. A. Schumpeter que, en ausencia del mercado, el uso eficiente de los recursos escasos no es factible. Vuelve así a un debate que inició Ludwig von Mises en los años veinte **.

La Imposibilidad del Cálculo Socialista

Constantemente, se sostiene que el profesor Oskar Lange rebatió en 1936 el argumento publicado por Ludwig von Mises en 1921 en el sentido de que el "cálculo económico es imposible en una sociedad socialista". Esta afirmación se basa principalmente en el argumento teórico presentado por Oskar Lange en poco más de dos páginas, 59 a 61, en la publicación más conocida de su ensayo original, junto con Fred M. Taylor, **On the Economic Theory of Socialism** (ed. B. E. Lippincott, University of Minnesota Press, 1938). Creo oportuno analizar este argumento cláusula por cláusula y para ello presentaremos las afirmaciones de Lange en párrafos con los términos más importantes en letra destacada, y analizaremos la validez y valor de cada uno de ellos. El argumento teórico empieza de la siguiente forma:

El argumento del profesor Von Mises en el sentido de que una economía socialista no puede solucionar los problemas de asignación racional de sus recursos se basa en una confusión relacionada con la naturaleza de los precios. Tal como Wicksteed lo ha señalado, el término 'precio' tiene dos significados. Puede significar precio en el sentido co-

* Traducido de *Economic Affairs*, abril, 1982, con la debida autorización.

** Ver *Estudios Públicos* N° 10.

rriente, es decir, la razón de intercambio de dos productos en un mercado, o puede tener el significado de 'términos en que se ofrecen las alternativas'. Wicksteed sostiene, 'el "precio" entonces, en el sentido más estricto de "dinero con el cual se puede obtener un bien material, servicio o privilegio", es simplemente un caso especial de "precio" en el sentido más amplio de "los términos en que se nos ofrecen las alternativas"' (P. H. Wicksteed, **The Common Sense of Political Economy**, 2ª ed., London, 1933, p. 28). Son sólo los precios en el sentido generalizado los que son indispensables para resolver el problema de la asignación de recursos.

La honesta advertencia de Wicksteed en el sentido de que para el propósito del análisis usaría el término 'precio' en un sentido más amplio no indica de ninguna manera que esos cuasi-precios puedan operar generalmente como sustituto de los precios en dinero donde éstos no son conocidos. Dentro de su campo de conocimiento, el individuo tendrá, sin duda, que contrapesar con frecuencia alternativas entre las cuales debe elegir; pero el problema reside precisamente en cómo hacerlo donde no conoce los hechos concretos particulares que determinan esta necesidad. El principal argumento de Von Mises es que en la mayoría de los casos, conocemos "las alternativas que se nos ofrecen" sólo en la forma de **precios en dinero**. El usar este argumento en su contra me parece un truco inexcusable del que sería incapaz un pensador no prejuiciado con ideas políticas preconcebidas.

Lange continúa:

El problema económico es un problema de elección entre alternativas. Para solucionar este problema se necesitan tres datos: (1) una escala de preferencia que guíe los actos de elección; 2) conocimiento de los 'términos en que se ofrecen las alternativas', y 3) conocimiento de la cantidad de recursos disponibles. Dados estos tres datos, el problema de la elección es soluble.

La poco fundada expresión 'información dada' se repite constantemente en Lange. Parece tener un irresistible atractivo para los economistas matemáticos ya que les asegura doblemente que ellos saben lo que no saben. Es como si los hechizara induciéndolos a hacer afirmaciones acerca del mundo real sin ninguna justificación empírica. Es en esta confusión respaldada por este pleonismo que se basa toda la refutación de Lange al argumento de Von Mises (y la mayor parte de la teoría de la asignación de recursos se deriva de ella). Observemos lo siguiente:

... es obvio que una economía socialista **puede considerar la información** bajo 1 y 2 como **dada**, al menos **en igual grado** que en una economía de mercado.

Es preciso preguntar: conocido (que supongo es el significado de 'dado') ¿por quién? En una economía de mercado, estas circunstancias son conocidas por miles de individuos diferentes, pero esto lógicamente no implica de ninguna manera que puedan ser conocidas por la autoridad de planificación central de una economía socialista: Pero Lange continúa:

La información bajo 1 puede ser **dada** ya sea por las curvas de demanda de los individuos, o bien, establecida por decisión de las autoridades que administran el sistema económico. El problema sigue siendo si los **datos** bajo 2 son accesibles a los administradores de una economía socialista. El profesor Von Mises niega esto. Sin embargo, mediante un minucioso estudio de la **teoría** de precios y de la teoría de la producción llegamos a la convicción de que dados los **datos** bajo 1 y 3, 'los términos a que son ofrecidas las alternativas' **son determinados** finalmente por las **posibilidades técnicas** de transformación de un producto en otro, es decir, por las funciones de producción (las relaciones entre insumo y producto, ED.).

Debemos observar que la afirmación de que estos 'datos' son 'datos' no explica de ninguna manera la **forma** en que la agencia de planificación socialista toma conocimiento de ellos en la práctica diaria.

Antes de continuar con la extraordinaria respuesta de Lange a esta pregunta, tal vez debamos primero hacer una clara distinción entre los dos sentidos en que se puede usar significativamente el término 'datos'. Este puede ser usado legítimamente para el supuesto, necesariamente planteado en forma hipotética por el teórico, de que existen ciertos hechos desconocidos para él, o para el supuesto de que los hechos particulares serán conocidos por personas determinadas y que tendrán ciertos efectos en sus acciones. Pero es una falsificación inadmisible de la secuencia de causa y efecto el sostener que los 'datos' supuestos (a pesar de no ser conocidos) por el teórico también son conocidos por alguna agencia sin haber demostrado el proceso mediante el cual éstos llegarán a ser conocidos por ella. Y cuando sostiene que algunos acontecimientos adicionales son 'determinados' por cualquier tipo de datos, esto no demuestra que estos resultados sean conocidos por cualquier persona.

Ahora, la 'solución' más extraordinaria de Lange para este problema:

Los administradores de la economía socialista tendrán exactamente el mismo conocimiento o falta de conocimiento de las funciones de producción que los empresarios capitalistas.

Esta afirmación es crucial para la refutación que hace Lange del argumento de Von Mises, pero no ofrece ninguna prueba ni justificación para ella, incluso en esta limitada forma que se restringe a las funciones de producción. Sin embargo, ésta ha sido desarrollada por los seguidores de Lange, transformándose en una fantástica afirmación en el sentido de que la junta de planificación central 'recibirá exactamente la misma información en un sistema económico socialista que los empresarios bajo un sistema de mercado'. (Por ejemplo, Robert L. Heilbroner, **Between Capitalism and Socialism**, New York, 1980, p. 88).

El Defecto de la Planificación Socialista

Temo que ésta sea una descarada mentira, una afirmación tan absurda que es difícil comprender cómo una persona inteligente pudo, alguna vez, haberla hecho honestamente. Sostiene una total imposibilidad que sólo un milagro podría hacer real. En el primer caso, la mayor parte de la información que tienen los empresarios capitalistas está constituida por precios establecidos en un mercado competitivo. Esta información no estaría disponible para nadie en una economía socialista donde los precios no son proporcionados por el mercado. En lo tocante al caso particular de la función de producción, las funciones de producción pertinentes que guían el mercado competitivo no son lógicamente (como lo suponen los modelos teóricos en forma simplificada) relaciones entre categorías genéricas y generales de productos, sino que relaciones muy **específicas** que demuestran la forma en que, bajo condiciones locales específicas, los cambios en las combinaciones de los bienes y servicios empleados afectarán el volumen de producción en una planta determinada.

El empresario individual no tendrá ni necesitará conocimiento de las funciones generales de producción, pero aprenderá normalmente de la experiencia la forma en que, en un momento determinado, su producción puede verse afectada debido a las variaciones en las cualidades o en las cantidades relativas de los diferentes factores de producción que él usa. La información que interesa y que posee cada empresario será muy diferente a la de los demás. El decir que la autoridad planificadora tenga a su disposición en conjunto toda esta información que se encuentra dispersa entre cientos de individuos diferentes no es más que ficción. Lo que la autoridad planificadora debería conocer no son los simples totales sino que las distintas condiciones peculiares que prevalecen **en cada empresa** que afectan la información acerca de los **valores** transmitidos a

ellas a través de los precios de mercado, pero estarían completamente perdidas en cualquier información estadística sobre cantidades que pueda llegar a la autoridad de tiempo en tiempo.

Incluso si se pudiera comunicar a la autoridad de planificación esta información puramente tecnológica acerca del rango de posibilidades físicas disponibles con razonable prontitud, esto no le daría de ninguna manera el control de toda la información que los empresarios capitalistas pueden y deben usar para tener éxito. Las funciones de producción que interesan a Lange indican sólo el rango de posibilidades dentro del que debe elegir el productor individual. Pero los puntos específicos en las curvas mediante los cuales se pueden representar las funciones que deben elegir para producir económicamente dependen de la escasez relativa de cada uno de los diferentes factores de la producción. Los empresarios sólo se informan acerca de la escasez de ellos mediante los precios de mercado. La autoridad planificadora no tendrá, entonces, ningún 'dato'. Lange parece haberse confundido entre el conocimiento que poseen los individuos en la vida económica diaria y cuyas acciones trata de explicar la economía y el conocimiento que el economista debe aparentar que posee para poder hacer eso, que representa este último como si fuera algo obviamente perceptible para cualquier observador de la economía. La economía debe explicar, precisamente, el proceso mediante el cual el mercado produce una adaptación a un sinnúmero de circunstancias que son en su totalidad desconocidas por todos. Pero Lange tiene la audacia de culpar a Von Mises por el mismo error que él está cometiendo:

... el Prof. Von Mises parece haber confundido los precios en el sentido más estricto, es decir, la razón de intercambio de los productos en un mercado, con precios en el sentido más amplio de 'términos en que se ofrecen las alternativas'. Como los medios de producción son de propiedad pública, en la economía socialista no existe un mercado para la transacción de los bienes de capital. Debido a ello, es evidente que no hay precios de bienes de capital en el sentido de razones de intercambio en un mercado. Por consiguiente, añade el Prof. Von Mises, no existe un **índice** de alternativas disponible en la esfera de los bienes de capital. Pero esta confusión se basa en una confusión del 'precio' en el sentido estricto con 'precio' en el sentido más amplio de un **índice** de alternativas. Es sólo en el último sentido que los 'precios' son indispensables para la asignación de los recursos, y en una economía socialista éstos también están **dados en base a las posibilidades técnicas de transformación de un producto en otro**.

Ahora bien, si en este argumento el término 'índice' significa, como debe ser por las conclusiones que se deducen, un

signo o un indicador visible para todo el que lo busca, esto es lógicamente falso. El hecho de que el 'precio' también pueda medir los 'términos en que se ofrecen las alternativas' no significa que estos términos sean generalmente conocidos o fácilmente descubribles. Todo el argumento de Von Mises dice precisamente que, a pesar de que el teórico reconozca que el aumento de la producción de algún bien será generalmente posible sólo 'al precio' de la reducción de la producción de algunos otros bienes, en ausencia de los precios de mercado nadie podrá conocer la magnitud de este precio. Como hemos visto, incluso si las autoridades de planificación central conocieran todas las posibilidades técnicas de la transformación de un producto en otro (lo que lógicamente no quiere decir todas las posibilidades particulares locales y temporales), esto estaría lejos de ser suficiente para permitir a las autoridades de planificación decidir racionalmente en cuanto a las posibilidades a utilizarse.

La confusión implícita en esto es la misma que hace a tantos escritores contemporáneos sostener que, incluso antes de Von Mises, Vilfredo Pareto y Enrico Barone habían demostrado que el problema del cálculo socialista tenía solución. Es perfectamente cierto que estos dos autores habían demostrado qué información debería tener una autoridad de planificación central a fin de realizar su tarea. Pero el hecho de saber qué tipo de información sería necesaria para solucionar un problema no implica que éste pueda ser solucionado si la información se encuentra dispersa entre miles de personas.

El Conocimiento Disperso del Mercado no Puede ser Movilizado en Forma Centralizada

Creo que tal vez debería dejar en claro que nunca he admitido, como a veces se sostiene, que Lange hubiera proporcionado la solución teórica al problema y no he dejado de señalar dificultades prácticas. Lo que **efectivamente** dije (en **Individualism and Economic Order**, p. 187)*, fue simplemente que basándose en la hipótesis, de hecho falsa, de que la junta de planificación central pudiera controlar toda la información necesaria, podría **lógicamente** deducirse que el problema era en principio soluble. El hecho de deducir en base a esta observación que "admito" que el verdadero problema puede ser solucionado en teoría es una tergiversación escandalosa. Lógicamente, ninguna persona puede transmitir a otra todo el conocimiento que tiene ni menos la información que ésta pudiera descubrir sólo si los precios de mercado le indicaran lo que vale la pena buscar.

Ni Pareto ni Barone afirmaron alguna vez que sabían cómo obtener este conocimiento. En realidad Pareto, por el contrario,

* Ver el texto aludido en *Estudios Públicos* N° 10. (Nota del editor).

lo negó explícitamente. Después de haber descrito en su famoso **Manuel d'économie politique** (2^a ed., pp. 233-234) toda la información que debería tomarse en cuenta para determinar un equilibrio de mercado, continuó: '... esta determinación no tiene de ninguna manera por objetivo el llegar a un cálculo numérico de los precios. Establezcamos la hipótesis más favorable para dicho cálculo, supongamos que hemos superado todas las dificultades para reunir la información sobre el problema y que conocemos las **ophélimités** (utilidades) de todos los diferentes productos para cada individuo y todas las condiciones de producción en todos los bienes, etc. **Esta ya es una hipótesis absurda.** Sin embargo, no es suficiente para hacer posible la solución del problema. Hemos observado que en el caso de 1.000 personas y 700 productos, habrá 70.699 condiciones (en realidad, existen numerosas circunstancias que hasta ahora no hemos considerado y que aumentarán esta cantidad); por lo tanto tendremos que solucionar un sistema de 70.699 ecuaciones. Esto prácticamente sobrepasa el poder de análisis algebraico y es aún más cierto si observamos el enorme número de ecuaciones que se obtiene para una población de 40 millones de habitantes y varios miles de productos. En este caso, se cambiarían los papeles; no serían las matemáticas las que ayudarían a la economía política, sino que la economía política la que ayudaría a las matemáticas. En otras palabras, si realmente pudiéramos conocer todas estas ecuaciones, la única forma humanamente posible de resolverlas consiste en **observar la solución práctica dada para el mercado**'.

Incluso en la actualidad, la solución de 100.000 ecuaciones constituye aún una ambición inalcanzada por los constructores de computadores. Y es lamentable que las dificultades matemáticas introducidas por Pareto para dar una mayor ilustración de lo que llamaba lo 'absurdo' de la hipótesis haya concentrado la mayor parte de la atención dado que el verdadero problema reside en la imposibilidad de concentrar toda la información requerida en una sola agencia. Aparentemente, fue J. A. Schumpeter quien dio aceptación al mito de que Pareto y Barone habían resuelto el problema. En todo caso, fue Schumpeter quien en forma particularmente drástica reintrodujo tácitamente este supuesto en su famosa obra **Capitalismo, Socialismo y Democracia** (1942, pp. 172-177), como uno de la 'lógica general de elección' donde es 'posible derivar, de los datos y de los reglamentos de comportamiento racional, soluciones únicas'. Esto supone que la autoridad de planificación conoce todos estos 'datos'.

Una 'lógica de la elección' puede decir algo sólo acerca de las consecuencias que pueden derivarse de un conjunto de afirmaciones conocidas para una persona y, en este sentido, puede explicar el comportamiento de un individuo. Pero tal como lo demostré hace 45 años (**Individualism and Economic Order**, pp.

35-45), el paso de esta lógica de elección a una ciencia empírica que nos dice todo acerca de lo que puede suceder en el mundo real requiere de un conocimiento adicional en cuanto al proceso mediante el cual la información es transmitida o comunicada.

Al igual que muchos economistas matemáticos, Schumpeter parece haber sido seducido por el supuesto habitual de 'datos conocidos', y llegado a creer que los hechos pertinentes que el teórico debe suponer que existen para su construcción son realmente sabidos por todos. Esto se vuelve evidente en la afirmación más sorprendente de Schumpeter en el sentido de que la posibilidad de 'racionalidad económica', alcanzada en un sistema planificado, se deduce para el teórico de la 'proposición elemental de que los consumidores al evaluar ("demandar") los bienes de consumo **ipso facto** también evalúan los medios de producción de estos bienes'. Esta es una afirmación significativa sólo en el contexto de un sistema o ecuación en que se suponen como conocidas no sólo todas las posibilidades técnicas de producción, sino que también su escasez relativa. Como una afirmación de lo que sucede en el mundo real, ésta es un mero disparate. Incluso si tuviéramos una información completa de lo que Pareto llamaba 'las **óphelimités** de todos los productos diferentes para cada individuo', o incluso los precios que éstos estarían dispuestos a pagar por cada una de las posibles canastas de bienes no podríamos deducir sólo de ellos los precios de los diferentes factores o productos intermedios.

El intento de Schumpeter por demostrar su afirmación al lego en la materia empieza característicamente con la suposición de que los 'medios de producción están presentes en cantidades dadas y, por el momento, inalterables'. No explica para **quién** están 'dadas' estas cantidades, es decir, conocidas, ni tampoco cuánto sabemos acerca de sus diversos atributos y potencialidades. Sin embargo, la junta de planificación central asignará 'recursos productivos —todos los que están bajo su control— a estas administraciones industriales de acuerdo a ciertas reglas'. La primera de ellas es que 'deben producir lo más económicamente posible'.

Las Equivocaciones de Schumpeter

Pero, ¿si no existen los precios de mercado cómo saben lo que resulta más económico o menos económico? Aparentemente, en base a "precios" establecidos, presumiblemente fijados por la junta. Pero ¿de qué fuentes saca la junta la información en cuanto a los precios que representan la escasez relativa de estos diversos recursos? Todo lo que tenemos como respuesta es una equivocación tras otra, pero ninguna explicación verdadera. Esto es sin duda indigno de un distinguido pensador. Tal vez, debería agregar que se basa principalmente en el resultado de una tesis doctoral alemana hecha hace unos años bajo la super-

visión de Schumpeter, a pesar de no ser más satisfactoria en los temas más importantes que las mismas afirmaciones de Schumpeter (K. Tisch, **Wirtschaftsrechnung und Verteilung im zentralistisch organisierten sozialistischen Gemeinwesen**, tesis doctoral, Universidad de Bonn, Wuppertal-Elberfeld, 1932).

Probablemente fue la influencia de la enseñanza de Schumpeter más que la influencia directa de Oskar Lange la que ha provocado el desarrollo de una extensiva literatura de estudios matemáticos acerca de los 'procesos de asignación de recursos' (últimamente resumidos en la obra **Studies in Resource Allocation Processes**, K. J. Arrow y L. Hurwicz, Cambridge University Press, 1977). Hasta donde he podido observar éstos tratan, tan irresponsablemente como Lange, acerca de una serie de 'datos' ficticios que no están de ninguna manera relacionados con lo que los individuos pueden llegar a saber.

Del Cálculo a la Contabilidad

En las últimas partes de la exposición de Lange y, cada vez más, en la literatura reciente, se ha reemplazado la afirmación de que el **cálculo** económico es posible en un sistema socialista por aquello de que la **contabilidad** económica es posible sin precios de mercado. Si con esto se quiere decir que puede hacerse a los administradores de las plantas socialistas responsables de no defraudar ni hacer mal uso de los recursos confiados a ellos, nadie lo niega. Cualquier tipo de registro en términos de cantidades físicas o cualquier otra magnitud servirá para ello. Pero esto no tiene nada que ver con el problema original de la asignación racional de los recursos. No responde a ninguna objeción alguna vez seriamente planteada contra la capacidad de un orden socialista para satisfacer las promesas de sus defensores. Esta es otra muestra de la negligencia y falta de cuidado con que se han usado las palabras durante todo este largo debate. La simple idea de que la autoridad planificadora pueda alguna vez poseer un completo inventario de las cantidades y cualidades de todos los diferentes materiales e instrumentos de producción acerca de los cuales puede saber o averiguar el administrador de una determinada planta hace de todo este planteamiento una novela algo cómica. Reconocido esto, resulta obvio que los precios que deben existir no pueden ser nunca determinados sin basarse en los mercados competitivos. La sugerencia de que la autoridad planificadora permita a los administradores de determinadas plantas hacer uso de su conocimiento específico fijando precios uniformes para ciertos tipos de bienes, los que permanecerán vigentes hasta que la autoridad planificadora descubra si con estos precios los inventarios generalmente aumentan o disminuyen, es simplemente la tontería que corona toda esta farsa.

Al reconsiderar el debate en que tuve activa participación hace más de 40 años, he quedado con una opinión mas bien desalentadora del estado a que ha llegado una parte establecida de la ciencia económica, la de los "sistemas económicos". Me parece que en este tema la atracción política se ha sustentado con el más débil de los argumentos. Lo más favorable que se puede decir es que alguna gente bien intencionada se ha dejado engañar por un lenguaje vago e irreflexivo, comúnmente empleado por los especialistas en la teoría de estos temas.

SELECCIÓN DE ESCRITOS POLÍTICO-FILOSÓFICOS DE WILHELM VON HUMBOLDT*

Introducción

Wilhelm von Humboldt (1767-1835) fue una de esas figuras asombrosas de polígrafos que todavía era posible encontrar en el siglo XIX. Historiador, antropólogo, filólogo, lingüista, educador, jurista, diplomático, poeta, crítico literario y filósofo político, tuvo además el mérito de haber provocado verdaderas revoluciones intelectuales y científicas en muchas de las diversas disciplinas que cultivó. Este es, entre otros, el caso de un pensamiento político, en cuya historia figura como el primer sistematizador de los principios del liberalismo. Lo más increíble es que su gran obra en este campo, las **Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado**, fue escrita cuando apenas contaba con 25 años de edad.

Hermano de Alejandro von Humboldt, el célebre naturalista y geógrafo, Guillermo inició sus estudios universitarios en Berlín, donde recibió la influencia de la Ilustración alemana, para continuarlos luego en Göttingen. En esta universidad comenzó su transformación espiritual. Fue discípulo de Chr. G. Heyne, el creador de la filología moderna, estudió la filosofía kantiana y trabó amistad con Jacobi. Más tarde, en Jena, se vincularía con Schiller en una amistad profunda mantenida hasta la muerte de este último. Conoció también a Goethe, quien apreciaba más, sin embargo, a su hermano Alejandro.

* Introducción, selección y traducción de Joaquín Barceló, Decano de la Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación de la Universidad de Chile.

En 1797, interesado en el desarrollo de la Revolución Francesa, Guillermo se estableció con su familia en París, donde su casa se transformó en un centro de reunión de intelectuales, frecuentado por Mme. de Staël y el abate Sieyès, entre otros. Cuando, en 1802, llegó a Roma como Ministro Residente y luego como Ministro Plenipotenciario de Prusia, su casa fue el lugar de encuentro de los más grandes escritores y artistas. De esta época data su amistad con Schlegel. Pero fue en este tiempo cuando se le abrió también en definitiva la experiencia del mundo antiguo y pudo madurar sus ideas acerca del individuo, la humanidad y la historia.

Entre 1795 y 1797, Humboldt había traducido las odas de Píndaro; cuando publicó, en 1799, su ensayo sobre la obra **Hermann und Dorothea**, se vio convertido en una autoridad indiscutida en el campo de la estética.

En 1809, Humboldt fue nombrado Director de la Sección de Educación y Cultos del Ministerio del Interior del Estado prusiano. Durante los dieciséis meses que desempeñó el cargo, llevó a cabo reformas tan profundas en el sistema educacional de Prusia que colocó a su patria de inmediato a la cabeza de las iniciativas europeas en materia de educación, elevando en dignidad y eficiencia el nivel de la enseñanza hasta una altura inesperada. Introdujo los métodos de Pestalozzi en la educación primaria; en el terreno de la educación secundaria, creó el Gimnasio humanístico, que había de perdurar con plena vigencia en Alemania hasta la Segunda Guerra Mundial; pero su obra más grande en este campo fue, sin duda, la creación de la Universidad de Berlín, modelo de la que desde entonces se ha llamado la Universidad de Humboldt.

Para concebir la Universidad de Berlín, utilizó Humboldt ideas que habían sido enunciadas por Schelling, por Fichte y por Schleiermacher, las que integró con planteamientos propios. Concibió a la universidad como la institución de la ciencia y, por ello mismo, de la formación humana. La ciencia no es, para Humboldt, un sistema rígido de verdades definitivas, sino un proceso creativo que no se agota jamás ni llega a término alguno posible. La ciencia es abierta; todo lo sabido y averiguado es cuestionable. Por consiguiente, ella no puede existir si no es como un proceso permanente de investigación. En consecuencia, el aprendizaje de la ciencia no consiste en una pasiva recepción de contenidos ya elaborados y sistematizados, sino en la efectiva integración del estudiante a las actividades de investigación. Su valor formativo reside en que ella capacita al individuo para reflexionar de manera independiente y creadora. De este modo, la ciencia en la medida en que ella es algo que se hace y no algo dado que puede ser recibido ya hecho, transforma el carácter del hombre.

La afirmación del papel activo del sujeto individual en el proceso del

conocimiento llevó a Humboldt a enunciar las dos condiciones que él estimaba indispensables para que la universidad pudiera efectivamente dar cumplimiento a sus tareas: soledad y libertad. La soledad no significa aquí aislamiento; ella refiere a la necesidad de que el joven estudiante quede integrado en una comunidad dedicada **exclusivamente** a la reflexión científica. Es la soledad de la creación intelectual. Ella sólo se logra en una efectiva cooperación de la comunidad de profesores y alumnos para hacer posible la investigación mirando siempre hacia la autoformación del estudiante. De esta soledad nace la libertad universitaria. La libertad tiene dos aspectos. Por un lado, está la libertad de la ciencia misma, que no puede estar subordinada a fines externos; por consiguiente, el desarrollo de la ciencia no debe atarse a sus eventuales aplicaciones prácticas. Por otra parte, está la libertad de las actividades académicas de los estudiantes; los planes de estudios no han de ser rígidos y la clase magistral debe retirarse a un segundo plano para ceder el lugar más importante al trabajo de los seminarios.

El centro de la Universidad de Berlín fue, por cierto, su Facultad de Filosofía. La filosofía era, para Humboldt, una disciplina cuya tarea consiste en reproducir la unidad del mundo en la unidad de la ciencia. Ella es, por tanto, el principio orientador de todas las restantes disciplinas, y a la **Philosophische Fakultät** le correspondía ser no sólo la primera de las Facultades por protocolo sino también la rectora de los destinos de la universidad por la naturaleza de su quehacer.

Entre 1810 y 1819 ocupó Humboldt cargos diplomáticos de importancia como representante de Prusia. Ello no le impidió continuar sus trabajos en el campo de la filosofía, publicando su traducción del **Agamenón** de Esquilo en 1816. Cuando abandonó, por fin, la actividad política, decepcionado por la actitud reaccionaria del Gobierno prusiano, tan contraria a sus ideas liberales, se retiró al castillo de Tegel, propiedad heredada por su mujer, para dedicarse principalmente a sus investigaciones lingüísticas y de filosofía del lenguaje. Ya en 1801 había realizado en España sus estudios de la lengua vasca, llamando la atención de los investigadores de su tiempo acerca de ella. Cuando lo sorprendió la muerte, dejó interrumpida su gran obra acerca de la lengua kawi de la isla de Java. Así y todo, la introducción a dicho estudio, titulada **La diferenciación de la estructura del lenguaje humano y su influencia sobre el desarrollo espiritual de la humanidad**, constituye una obra fundamental para la filosofía del lenguaje.

Humboldt fue el primer pensador que estudió el carácter y la estructura de las lenguas como expresión del saber y de la vida interior de quienes las hablan. Con ello, reconoció que muchos objetos sólo adquieren existencia y vida en el lenguaje. “Las diferentes lenguas”, escribió, “constituyen

los órganos de los modos peculiares de pensar y de sentir de las naciones; numerosos objetos son creados por las palabras que los designan y sólo en ellas tienen existencia [...]; por último, los elementos fundamentales de las lenguas no han surgido arbitrariamente y por convención, sino que brotaron de lo más íntimo de la naturaleza humana [...]" De este principio resulta que, tanto en el nivel colectivo como en el individual, las diferencias del lenguaje se corresponden con análogas diferencias espirituales de los hombres. En un pasaje de la obra mencionada arriba, escribió Humboldt: "Sólo en el individuo recibe la lengua su última determinación. Nadie piensa en una palabra exactamente lo mismo que otros, y la diferencia, por mínima que sea, se expande, vibrando, como una onda en el agua, a través de toda la lengua. Toda comprensión es, por tanto, a la vez una no comprensión, todo acuerdo del pensar y del sentir es a la vez un distanciamiento". En el lenguaje se expresa, pues, una fuerza espiritual diferenciadora de carácter esencialmente dinámico. "La lengua", escribió en otro lugar, "entendida en su esencia real, es algo siempre y en cada instante transeúnte. Aun su conservación mediante la escritura no es sino una preservación incompleta, momificante, que hace necesario un nuevo intento de reproducir sensorialmente la dicción viva. [La lengua] no es una obra (ergon), sino una actitud (enérgeia). Su verdadera definición sólo puede ser, entonces, una definición genética. Ella es el esfuerzo eternamente reiterativo del espíritu por hacer al sonido articulado capaz de expresar al pensamiento [...] La designación de las lenguas como un esfuerzo del espíritu es una expresión del todo correcta y adecuada porque el ser del espíritu sólo puede ser concebido en general en actividad y como actividad".

La presente selección de escritos político-filosóficos de Humboldt recoge textos escritos por él entre 1789 y 1793. Las **Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado** no fueron impresas en su integridad hasta 1851, años después de la muerte de su autor, pero habían sido redactadas en 1782 y publicadas parcialmente en revistas intelectuales. A pesar de tratarse de escritos de juventud, es posible apreciar en ellos el grado de la ruptura de Humboldt con los principios de la Ilustración que había recibido en su primera educación superior, así como también la originalidad y proyección futura de la visión que los inspira.

La edición de obras de Humboldt que ha servido de base a esta traducción es la del primer volumen de los **Werke in fünf Bänden, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1960**, preparada por A. Flitner y K. Giel. Puesto que la mayor parte de los manuscritos se destruyó durante la Segunda Guerra Mundial, dicha edición reproduce sin innovaciones a la

ya clásica de los **Gesammelte Schriften**, publicada en 17 volúmenes por la Real Academia Prusiana de las Ciencias entre 1903 y 1936. Los textos aquí seleccionados llevan la indicación de volumen y páginas correspondientes a esta última edición, por ser la que se cita como estándar.

Las palabras entre paréntesis cuadrados son, por lo general, añadidos del traductor para aclarar el sentido del texto. En un caso, sin embargo, en que los paréntesis cuadrados encierran algo más de un párrafo completo, se trata de una laguna en el manuscrito, que aparece como tal en las ediciones de Berlín y de Darmstadt, pero que ha sido llenada por algunos editores (como por ejemplo R. Haerdter, de quien tomamos el complemento) sobre la base de documentos adicionales. Los títulos no son de Humboldt, pero se basan en los que él mismo, eventualmente, utilizó.

Debo advertir, con respecto a la traducción, que me he visto formado a utilizar tres equivalentes distintos, según los casos, para la palabra **Bildung**, que tan decisiva importancia tiene en la terminología de Humboldt; ellos son “cultivo”, “formación” y “formación cultural”; nunca, en cambio, “cultura”, “introducción” ni “educación”, que he reservado para traducir otros términos.

Espero que esta selección, dentro de su inevitable subjetividad, pueda servir para dar a nuestros lectores una idea adecuada de lo que fue el pensamiento político del joven Humboldt. En ella se intenta respetar el criterio que él mismo señaló al comparar sus **Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado** con las **Reflexiones sobre la Revolución Francesa**, de Burke; mientras la obra de este último, dice, es política en el sentido más estricto y maneja las ideas en relación con las circunstancias y con miras a una finalidad práctica, los escritos suyos poseen una intención filosófica, teórica, que apunta hacia la fijación de ideales y hacia el establecimiento de grandes principios de validez universal.

Joaquín Barceló

I. El Fin del Hombre

El verdadero fin del hombre –no el que le prescriben sus cambiantes inclinaciones, sino la razón eternamente invariable– es el más alto y proporcionado cultivo de sus fuerzas para [integrarlas en] una totalidad. La condición primera e indispensable para este cultivo es la libertad. Sólo que, aparte de la libertad, el desarrollo de las fuerzas humanas requiere de otra cosa, si bien íntimamente vinculada con aquélla: la multiplicidad de las situaciones. Puesto en condiciones uniformes, aun el hombre más libre e independiente

se cultiva menos. Ciertamente, por una parte, es esta multiplicidad en todos los casos una consecuencia de la libertad, y por la otra hay también una forma de la opresión que, en lugar de limitar al hombre, da una configuración arbitraria a las cosas a su derredor, de modo que en cierta medida son ambas una y la misma cosa. Entretanto, sin embargo, resulta más apropiado para la claridad de las ideas separar la una de la otra. Todo hombre es capaz de actuar cada vez sólo con una de sus fuerzas, o más bien su ser entero se concentra cada vez en una sola actividad. Por eso el hombre parece destinado a la unilateralidad cuando su fuerza se debilita al dispersarse en diversos objetos. Tan sólo puede evitar esta unilateralidad cuando se esfuerza por reunir las energías aisladas, a menudo ejercidas separadamente, cuando deja cooperar a la vez tanto a la llama ya casi extinguida como a la que brillará claramente en el futuro, y en lugar de multiplicar los objetos sobre los que actúa, multiplica mediante la asociación las fuerzas con las que actúa. Lo que produce la vinculación del pasado y del futuro con el presente, lo produce en la sociedad la unión con los otros. Porque también a través de todos los períodos de su vida alcanza cada hombre sólo una de las perfecciones que constituyen el carácter de la totalidad del género humano. Mediante asociaciones que brotan de su ser interno, debe el uno hacer suya la riqueza del otro. Una asociación tal, configuradora del carácter, es, por ejemplo, de acuerdo con la experiencia de todas las naciones, aun de las más rudas, la unión de los dos sexos [...]

La utilidad formativa de tales asociaciones descansa siempre sobre el grado en que se mantengan a la vez la independencia de los asociados y la internalidad de la asociación. Porque si, careciendo de esta internalidad, el uno no puede comprender suficientemente al otro, la independencia se hace necesaria para transformar al comprendido en el propio ser. Ambas requieren, empero, de la fuerza de los individuos y de una diferenciación que no sea demasiado grande, para que el uno sea capaz de comprender al otro, pero tampoco demasiado pequeña, para despertar alguna admiración por lo que el otro posee y el deseo de transferirlo también hacia sí mismo. Esta fuerza y esta múltiple diferenciación se unen en la originalidad, y aquello en que en último término consiste toda la grandeza del hombre, por lo que el individuo debe luchar siempre, y lo que nunca debe perder de vista quien desee actuar sobre los hombres, es la peculiaridad de la energía y de la formación cultural. Así como esta peculiaridad es generada por la libertad del actuar y la multiplicidad de los agentes, también ella produce, a su vez, a ambas [...]

Considero demostrado, pues, por todo lo anterior que la razón verdadera no puede desear para el hombre otra condición que una en que no sólo

goce cada individuo de la más ilimitada libertad para desarrollarse por sí mismo en su peculiaridad, sino en que también la naturaleza física no reciba de manos humanas otra configuración que la que le dé por sí mismo y arbitrariamente cada individuo, según la medida de sus necesidades y de sus inclinaciones, con la sola limitación de las fuerzas y de los derechos individuales [...]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 2: I, 106-111).

¿Qué se pide de una nación, de una época, de todo el género humano, cuando se les ha de admirar o de prestar atención? Se pide que en ellos dominen la formación cultural, la sabiduría y la virtud tan poderosa y universalmente difundidas como sea posible, que su dignidad interna sea tan alta que el concepto de humanidad posea un contenido grande y valioso si se le hubiera de extraer de ellos como ejemplos únicos. Pero esto no basta. Se exige también que el hombre imprima visiblemente el sello de su dignidad a las constituciones que elabora, incluso a la naturaleza inanimada que lo rodea, que inspire aun a la descendencia engendrada por él su virtud y su energía —tan poderosa y abarcadoramente deben éstas brillar en todo su ser. Porque sólo así es posible una perduración de las excelencias adquiridas alguna vez, y sin ésta, sin la idea tranquilizadora de una cierta secuencia en el ennoblecimiento y la formación cultural, la existencia del hombre sería más pasajera que la de las plantas, de las que por lo menos hay certeza que, cuando se marchiten, sus semillas dejarán creaturas semejantes tras de sí.

(Teoría de la formación cultural del hombre: I, 284).

II. La Tarea del Legislador

Si el legislador se coloca en el punto de vista que he procurado establecer aquí —y tiene que colocarse en él si no quiere permanecer retrasado con respecto a los progresos de la filosofía y de la ilustración de su época—, su tarea será por una parte noble y gratificadora, pero por la otra también infinitamente más difícil. Ya no deberá meramente construir un Estado en que la justicia sostenga a las leyes, la previsión provea a las necesidades y comodidades de la vida, la vigilancia asegure contra los ataques externos, sino un Estado en que los ciudadanos preserven la posibilidad de ser también hombres, esto es, de cumplir por completo su destino como

hombres, y que debe ayudarlos para alcanzar esta sublime meta con todos los medios que estén a su disposición. Si Licurgo y Solón consideraron únicamente las relaciones de sus estados con los extranjeros, si sólo se familiarizaron con el carácter de su pueblo y luego excogitaron medios para obtener seguridad frente a sus vecinos y tranquilidad en el interior, el legislador de hoy, en cambio, debe profundizar en el estudio del hombre, investigar todo lo que está en alguna relación con el destino y la felicidad humanos, y no dejar sin examinar ningún medio por el cual éstos puedan ser aumentados o disminuidos. No para convertirse en educador de su pueblo, sino más bien con el propósito de no adoptar ninguna disposición y no escoger ningún medio que pueda dañar a la libertad de la formación propia del pueblo entregada a sí misma, y, por otro lado, para no dejar de emplear ninguna medida gracias a la cual él esté en condiciones de incentivarla. Tan sólo de este modo puede esperar resolver el problema de que hablé más arriba, el de unir a la vez la libertad del hombre con la coacción del Estado. Cuanto más profundamente estudie al hombre, tanto más completa y satisfactoria será la solución de este problema; cuanto más se inspire sólo en lo superficial, cuanto más limitadas sean sus ideas acerca del destino y de la dignidad humanos, cuanto más se restrinja a acciones y relaciones exteriores, a goces y carencias externos, tanto menos alcanzará su meta final.

(Acerca de la religión: I, 54-55).

[...] Toda legislación debe partir del punto de vista de la formación del ciudadano como hombre. Porque el Estado no es sino un medio para incentivar esta formación, o más bien para alejar los impedimentos que le saldrían al paso en una condición no social. El Estado ideal sería aquel en que las propiedades naturales –en parte las del suelo y de la producción, en parte las de los habitantes y de su carácter–, luego los dispositivos artificiales –en parte para la satisfacción de las necesidades físicas, en parte para el refinamiento del gusto y el fomento de las artes, en parte, finalmente, para la difusión de los conocimientos científicos y la elevación de la moralidad–, en que todos estos, digo, estuvieran en la relación recíproca absoluta y relativa que fuera adecuada. En qué medida nuestros estados reales se acercan o no a este ideal, es algo que debería ser determinado por la estadística. Sólo que en tal caso esta ciencia requiere de una elaboración muy diferente de la que hasta ahora ha recibido, en la que sólo proporciona cifras inseguras para apreciar los diferentes valores de los Estados, meros datos acerca de la configuración natural del país y de la riqueza de su producción, acerca de la

población y de los dispositivos para la producción, la elaboración y el intercambio de los productos. Los medios que utiliza el legislador para incentivar la formación moral de sus conciudadanos son útiles y conducentes en la medida en que favorecen el desarrollo interior de sus capacidades e inclinaciones. Porque toda formación tiene su origen sólo en el interior del alma, y únicamente puede ser motivada, pero nunca producida por disposiciones externas. Es innegable que la religión, que descansa enteramente en ideas, sentimientos y convicción íntima, es un medio de esta naturaleza [...] La motivación para familiarizarse con ideas religiosas, el incentivo del libre espíritu de investigación, la dirección del mismo hacia estos objetivos son, en consecuencia, los únicos medios de que le es lícito servirse al legislador; si va más lejos, si toma bajo su protección ciertas ideas determinadas, si estimula la fe en la autoridad en lugar de la auténtica convicción, obstaculiza la elevación del espíritu, el desarrollo de las energías del alma, y acaso produce, ganándose a la fantasía y conmoviéndola pasajeramente, una legalidad de los actos de sus conciudadanos, pero nunca una verdadera virtud. Porque la verdadera virtud es independiente de toda religión e incompatible con una religión prescrita, en la que se cree por la fuerza de la autoridad.

(Acerca de la religión: I, 69-70).

III. La Situación Histórica Concreta como Condición para la Construcción del Edificio del Estado

La Asamblea Nacional Constituyente [francesa] ha emprendido la tarea de construir un edificio estatal enteramente nuevo a partir de puros principios de la razón. Este es un hecho que cualquiera, aun ella misma, debe reconocer. Pero ninguna constitución estatal puede prosperar si está fundada de antemano sobre un plan impuesto por la razón, aun en el supuesto de que éste tenga poder irrestricto para dar realidad a sus proyectos; sólo puede tener éxito aquella que nace de la lucha del poderoso azar con la razón que se le opone. Este principio me resulta tan evidente que yo no lo limitaría sólo a las constituciones, sino que lo extendiera a toda iniciativa práctica en general [...]

Una nueva constitución debe suceder a la anterior. En lugar de un sistema que sólo estaba pensado para extraer de la nación tanto medios cuantos fueran posibles para satisfacer la ambición y la prodigalidad de uno solo, debe establecer otro sistema que tenga por fin únicamente la libertad, la tranquilidad y la felicidad de todos los individuos. Dos situaciones ente-

ramente opuestas deben, pues, sucederse. ¿Dónde está el lazo que las vincula? ¿Quién puede atribuirse inventiva y habilidad suficientes para tejerlo? Por muy minuciosamente que se estudie la situación actual, por muy exactamente que se calcule lo que de ella puede seguirse, eso no basta. Todo nuestro saber y conocimiento se funda en lo universal; esto es, cuando hablamos de objetos de la experiencia, ideas incompletas y sólo a medias verdaderas, podemos comprender poco de lo individual, y de lo que aquí se trata, empero, es únicamente de fuerzas individuales, de influencias, dolores y goces individuales. Es completamente distinto cuando actúa el azar y la razón sólo se esfuerza por orientarlo. De la estructura individual total del presente –porque estas fuerzas desconocidas por nosotros son para nosotros mero azar– provienen luego las consecuencias, y los proyectos que la razón intenta imponer reciben, si sus esfuerzos tienen éxito, su forma y modificaciones del objeto mismo sobre el que se aplican. Así pueden alcanzar perdurabilidad y producir beneficios. De aquella [otra] manera, aun cuando sean realizados, permanecen para siempre estériles. Lo que en el hombre ha de prosperar debe brotar de su interior, no le debe ser dado desde afuera; ¿y qué es un Estado, sino una suma de energías humanas agentes y pacientes?

También exige cada acción una reacción igualmente poderosa, cada fecundación una recepción igualmente activa. El presente debe estar, por tanto, ya preparado para el futuro. Por eso influye el azar con tanta fuerza. El presente atrae al futuro. Donde éste le es ajeno, todo está frío y muerto [....] La razón tiene la capacidad de dar forma a materiales ya dados, pero no la de engendrar materiales nuevos. Esta fuerza reside únicamente en el ser de las cosas; éstas actúan, la razón verdaderamente sabia sólo las pone en marcha e intenta orientarlas. Allí se detiene modestamente. Las constituciones no se dejan injertar en los hombres como los vástagos en los árboles. Si el tiempo y la naturaleza no han preparado el camino, es como cuando se atan flores con hilos. El primer sol de mediodía las marchita.

Entretanto surge permanentemente la pregunta: ¿no está suficientemente preparada la nación francesa para adoptar la nueva constitución? Para una constitución diseñada sistemáticamente según puros principios de la razón, nunca puede una nación estar suficientemente madura. La razón exige una acción unida y concertada de todas las fuerzas. Además del grado de perfección de cada una, tiene todavía ante sus ojos la firmeza de su unión y la óptima relación de cada una de ellas con las restantes. Si la razón, por un lado, sólo se satisface con las acción multilateral, la suerte de la humanidad es, por otra parte, la unilateralidad. Cada instante ejerce sólo una fuerza en una forma de expresión. La repetición frecuente se convierte en

hábito, y esta expresión única de la fuerza única se transforma más o menos, antes o después, en carácter. Por mucho que el hombre se esfuerce por modificar la fuerza individual, que actúa en cada momento, mediante la cooperación de todas las restantes, no lo consigue jamás, y lo que gana en unilateralidad, lo pierde en fuerza. Quien se dispersa en muchos objetos, actúa más débilmente sobre todos ellos. Así, la fuerza y la formación cultural están siempre en relación inversa [...] Tal como con el hombre individual, así ocurre también con las naciones enteras. Ellas emprenden una sola marcha de una vez. De aquí sus diferencias recíprocas, de aquí sus diferencias internas en las distintas épocas. ¿Qué hace, pues, el legislador sabio? Estudia la dirección presente y luego, según como la halle, la favorece o lucha contra ella; de este modo, ella recibe otra modificación, y ésta a su vez otra, y así sucesivamente. De esta manera, él se conforma con aproximarla a la meta de la perfección. ¿Qué se producirá, sin embargo, si [las naciones] trabajan de un sola vez según el plan de la pura razón, hacia el ideal, si ya no les basta perseguir una excelencia, sino que luchan por obtenerlas todas simultáneamente? Pereza e inactividad. Todo lo que emprendemos con calor y entusiasmo es una suerte de amor. Si no es ya **un** ideal el que llena el alma, el frío sustituye al ardor. En general, nunca logra actuar enérgicamente el que quiere hacerlo de una vez con todas las fuerzas por igual. Pero con la energía se desvanece toda otra virtud. Sin ella, el hombre se hace máquina. Se admira lo que hace, pero se desprecia lo...

(Ideas acerca de la constitución del Estado, motivadas por la nueva Constitución francesa. De una carta a un amigo, de agosto de 1791: I, 78-81).

IV. El Fin del Estado

[....] La institución del Estado no es en sí misma un fin sino un medio para la formación del hombre, y por tanto no le puede ser suficiente al legislador conferir autoridad a sus resoluciones si los medios a través de los cuales esta autoridad se hace efectiva no son a la vez buenos o al menos inocuos. Pero tampoco es correcto que las acciones de los ciudadanos y su legalidad sean importantes únicamente para el Estado. Un Estado es una maquinaria tan ajustada y compleja que las leyes, que siempre deben ser simple, generales y poco numerosas, no tienen la posibilidad de bastar para ello. La mayor parte de las cosas debe quedar confiada siempre a los esfuerzos libres y unánimes de los ciudadanos. Para persuadirse de ésto basta comparar el bienestar de las naciones cultivadas e ilustradas con la indigen-

cia de los pueblos rudos e incultos. Por eso, también, los esfuerzos de todos los que se han ocupado de las instituciones estatales se han dirigido siempre a hacer del bienestar del Estado un interés propio del ciudadano, y a transformar el Estado en una máquina que se mantenga en movimiento por la fuerza interna de sus mecanismos y que no necesite permanentemente de nuevos estímulos exteriores. Si los estados modernos pueden enorgullecerse de alguna preeminencia sobre los antiguos, es principalmente porque han puesto en práctica mejor este principio [....] Por eso, la más diligente aspiración del legislador debe ser siempre elevar la formación cultural de los ciudadanos hasta el punto de que hallen todos los estímulos para el incentivamiento de la meta del Estado en la sola idea de las ventajas que la institución estatal les asegura para alcanzar sus propósitos individuales. Para alcanzar esta noción se necesitan, sin embargo, ilustración y alta cultura espiritual, que no pueden desarrollarse cuando el libre espíritu de búsqueda está limitado por las leyes.

(Acerca de la religión: I, 71-72).

Ya más de una vez se ha discutido, entre los tratadistas del derecho estatal, si acaso el Estado debe tener como meta únicamente la seguridad o, en general, todo el bienestar físico y moral de la nación. El cautelamiento de la libertad de la vida privada ha llevado principalmente a la primera afirmación; la idea natural de que el Estado puede garantizar algo más que la mera seguridad y de que un abuso en la limitación de la libertad es ciertamente posible, pero no necesario, habla en favor de la segunda. Esta es innegablemente también la [idea] dominante tanto en la teoría como en la práctica. Esto es lo que exhiben la mayor parte de los sistemas de derecho estatal, los más recientes códigos filosóficos y la historia de las ordenanzas de la mayoría de los Estados. La agricultura, la artesanía, la industria de todo tipo, el comercio, las artes y las ciencias mismas, todo recibe vida y dirección del Estado [....]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 1: I, 105).

El fin del Estado puede ser doble: puede incentivar la felicidad o solamente querer impedir el mal, y en este último caso, el mal de la naturaleza o el mal de los hombres. Si se limita a lo último, sólo busca seguridad, y permítaseme oponer esta seguridad a todos los restantes fines posibles

[que agrupo] bajo el nombre de bienestar positivo. La diferencia de los medios empleados por el Estado da también a su acción una extensión diferente. El Estado intenta alcanzar su fin o bien inmediatamente, sea por coacción –leyes prescriptivas y prohibitivas, penas– o por estímulos y ejemplos, o bien en forma mediata, ya sea dando a la situación de los ciudadanos una configuración favorable para él e impidiéndoles al mismo tiempo actuar de otro modo, ya sea procurando, finalmente, influir sobre sus corazonas y sus cabezas y hacer coincidir con él hasta sus inclinaciones. En el primer caso, el Estado determina sólo acciones particulares; en el segundo, determina más bien todo el modo de actuar; en el tercero, por fin, el carácter y el modo de pensar. El efecto de la limitación es, en el primer caso, mínimo, en el segundo, mayor y en el tercero, máximo, en parte porque se actúa sobre las fuentes de las que brotan múltiples acciones, en parte porque la posibilidad misma del efecto requiere de muchas medidas. Por muy diferentes que parezcan aquí las ramificaciones de la acción del Estado, difícilmente hay, sin embargo, una medida estatal que no pertenezca simultáneamente a varias de ellas, ya que, por ejemplo, la seguridad y el bienestar están en gran dependencia recíproca, y también lo que determina sólo acciones particulares, cuando engendra hábito por la frecuente repetición, actúa sobre el carácter [...]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 3: I, 111-112).

[...] Si yo, en consecuencia, he separado en lo precedente muchas cosas de la cautela del Estado, porque la nación misma puede hacerlas igualmente bien y porque sin ésta, por la previsión del Estado, se hacen con desventajas, por las mismas razones debo orientar dicha cautela hacia la seguridad como lo único que el hombre individual no puede alcanzar por sus propias fuerzas. Creo, por tanto, que aquí es posible establecer como el primer principio positivo –pero que ha de ser determinado y delimitado más precisamente en lo que sigue– que la preservación de la seguridad, tanto frente a enemigos exteriores como a desavenencias internas, constituye el fin del Estado y debe ocupar su acción [...]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 4: I, 134).

V. Inconvenientes de la Cautela del Estado para Asegurar el Bienestar Positivo, Especialmente Físico, de la Nación

Hablo aquí, pues, de la totalidad del esfuerzo del Estado por elevar el bienestar positivo de la nación, de su cautela por la población del país, por la mantención de sus habitantes, en parte a través de los centros hospitalarios, en parte en forma mediata a través del fomento de la agricultura, de la industria y del comercio; de todas las operaciones financieras y monetarias, de las prohibiciones de importación y exportación (en la medida en que tienden a este fin), etc.; finalmente, de todas las disposiciones para la protección y reparación de daños producidos por la naturaleza, animadas por el propósito de mantener o de fomentar el bienestar físico de la nación [...]

Sostengo, pues, que todas estas disposiciones tienen consecuencias nocivas y que son inapropiadas para una verdadera política que parta de los puntos de vista supremos, pero siempre humanos.

1. El espíritu del gobierno domina en toda disposición de tal índole, y por muy sabio y saludable que sea dicho espíritu, produce en la nación uniformidad y un peregrino modo de actuar [...] Ya no son propiamente los miembros de una nación quienes viven en sociedad, sino vasallos aislados que entran en relación con el Estado, es decir, con el espíritu que domina en su gobierno, y en una relación tal que el poder prevaleciente del Estado reprime el libre juego de las energías. Causas uniformes tienen efectos uniformes. Por consiguiente, mientras más actúa el Estado, tanto más semejantes serán no sólo todos los agentes sino los pacientes. Esta es precisamente la aspiración de los Estados. Ellos quieren bienestar y tranquilidad. Pero ambas se obtienen con facilidad justamente en la medida en que el individuo lucha menos contra los otros. Sólo que el hombre aspira y debe aspirar a algo completamente distinto, a la multiplicidad y a la actividad. Unicamente esto produce caracteres multifacéticos y enérgicos, y por cierto ningún hombre ha caído tan bajo que prefiera para sí el bienestar y la felicidad de la masa. Quien piensa de aquella manera por cuenta de otros, cae con razón bajo la sospecha de que no conoce a la humanidad y de que desea convertir a los hombres en máquinas.

2. La segunda consecuencia nociva es que estas disposiciones estatales debilitan la fuerza de la nación [...] En general, el entendimiento del hombre se forma, como cualquiera otra de sus facultades, sólo gracias a la propia actividad, a la propia industria o a la propia utilización de los hallazgos ajenos. Las disposiciones estatales, empero, traen siempre consigo mayor o menor coacción, y aun cuando éste no fuera el caso, de todos modos

habituán demasiado a los hombres más bien a esperar las instrucciones, la conducción y la ayuda ajenas que a discurrir soluciones por sí mismos [...]

Sufren aun más, sin embargo, la energía de la acción en general y el carácter moral por una cautela amplia del Estado. Esto apenas necesita de mayor tratamiento. Quien es dirigido mucho y a menudo, llega con facilidad a sacrificar voluntariamente el remanente de su actividad propia. Se siente eximido de los cuidados que ve en manos ajenas y cree hacer suficiente con esperar y seguir sus directivas. Con ello se atrofian sus representaciones del mérito y del deber [...]. No sólo se cree libre de toda obligación que el Estado no imponga de manera expresa sino que se siente también eximido de todo mejoramiento de su propia situación, que aun podría ocasionalmente mirar con temor como una nueva oportunidad que el Estado podría utilizar. Y procura burlar, en la medida en que le es posible, las leyes mismas del Estado, considerando cada evasión como una ganancia [...].

3. [...] Es inestimable la ganancia en grandeza y belleza que el hombre obtiene cuando se esfuerza incesantemente para que su ser interior reafirme su primacía, para que [éste] sea siempre la primera fuente y el último de toda su acción, y para que lo material y exterior sea tan cubierta e instrumento del ser interior [...]

Sólo que la libertad es, sin duda, la condición necesaria sin la cual aun la empresa más espiritual no podría producir efectos saludables de esta naturaleza. Lo que no ha sido escogido por el hombre mismo, porque él ha sido limitado y dirigido, no se incorpora a su ser, le permanece siempre ajeno, no es hecho con energía propiamente humana, sino con habilidad mecánica [...]

[...] Toda ocupación puede ennoblecer al hombre y darle una determinada imagen digna de él. Sólo cuenta el modo en que se lleva a cabo; y aquí se puede aceptar como regla general que la ocupación tendrá efectos saludables en la medida en que el alma se llene principalmente de ella y de la energía en ella empleada, pero que estos efectos serán menos beneficiosos, y a menudo nocivos, cuando se mira más al resultado a que ella conduce y se la considera sólo como un medio. Porque todo lo que es atractivo en sí mismo despierta estimación y amor, pero lo que promete ventajas en cuanto medio despierta únicamente interés; y el hombre es ennoblecido por la estimación y el amor en la misma medida en que está en peligro de ser deshonorado por el interés. Cuando el Estado ejerce una cautela positiva como la de que hablo aquí, sus puntos de vista sólo pueden orientarse hacia los resultados y establecer las reglas que aseguren su obtención del modo más conveniente.

En ninguna parte produce daños mayores este limitado punto de vista que allí donde el verdadero fin del hombre es completamente moral o intelectual, o donde aspira a la cosa misma y no a sus consecuencias, y estas consecuencias sólo se vinculan [con la cosa] necesaria o accidentalmente. Así ocurre con las investigaciones científicas, con las creencias religiosas, con todas las asociaciones de los hombres entre sí y también con la más natural de todas, la más importante tanto para el hombre individual como para el Estado, el matrimonio [....]

4. La cautela del Estado por el bienestar positivo de los ciudadanos es nociva además porque debe orientarse hacia una multitud heterogénea y, por tanto, daña al individuo con medidas que sólo se adaptan a cada cual con deficiencias considerables.

5. Ella obstaculiza el desarrollo de la individualidad y de lo peculiar del hombre] en la vida moral y, en general, en la [vida] práctica [....] Todos los aspectos que el hombre puede cultivar están en una conexión asombrosamente estrecha, y si ya en el mundo intelectual la relación es al menos más nítida y visible, si no más íntima, que en el físico, mucho más lo es en el mundo moral. Por eso, los hombres deben asociarse entre sí para perder, no lo que les es peculiar, sino el aislamiento excluyente; la asociación no debe transformar a un ser en otro, sino abrir accesos del uno al otro; lo que cada cual posee, debe compararlo con lo que recibe de otros y modificarlo consiguiientemente, pero sin dejarse oprimir por ello [....]

6. [...] Todo aquel que ha tenido oportunidad de relacionarse con la alta administración del Estado sabe con seguridad por propia experiencia cuán pocas medidas poseen verdaderamente una necesidad inmediata, absoluta, y cuántas en cambio la poseen de manera sólo relativa, mediata, dependiente de otras anteriores. De aquí que se haga necesaria una cantidad excesiva de medios, y estos medios son sustraídos de la obtención del fin propiamente tal. No es sólo que dicho Estado necesite mayores ingresos, sino que requerirá también de dispositivos más artificiosos para la mantención de la seguridad política, sus partes se cohesionarán menos por sí misma y la tutela del Estado tendrá que ser mucho más activa. De aquí surge un cálculo difícil, y por desgracia omitido demasiado a menudo, acerca de si las fuerzas naturales del Estado son suficientes para la implantación de todos los medios necesarios. Si este cálculo es incorrecto, se produce un desequilibrio; entonces nuevas disposiciones artificiosas deben extremar las fuerzas –un mal de que padecen demasiados Estados modernos, si bien no sólo por esta causa.

Principalmente, no hay que desestimar aquí un daño que toca muy de cerca al hombre y a su formación, a saber, que la administración de los asuntos del Estado se enreda con ello de tal manera que, para no llevar a una confusión, se requiere de una increíble cantidad de disposiciones de detalles y se necesita ocupar un número equivalente de personas. De éstas, la mayoría sólo tiene que hacer con signos y fórmulas de las cosas. Con ello, no sólo se sustrae del pensamiento a muchas cabezas tal vez capaces, y del trabajo real a muchas manos que estarían más útilmente ocupadas en otras cosas, sino que también sus fuerzas espirituales padecen por esta ocupación en parte vacía, en parte demasiado unilateral. Surge así una nueva y generalizada granjería, la tutela de los asuntos del Estado, y ésta hace depender a los servidores del Estado más del gobierno estatal, que les paga sus sueldos, que de la nación. Qué inconvenientes adicionales nacen de esto, qué esperanzas en la ayuda estatal, qué falta de independencia, qué vanidad falsa, qué inactividad e indigencia, lo demuestra la experiencia de modo incontestable [...] Con ello, los asuntos se hacen casi enteramente mecánicos y los hombres, máquinas; y la verdadera habilidad y rectitud disminuyen a la par de la confianza [...]

7. Los hombres –para terminar esta parte de la investigación con una consideración general que se desprende de las anteriores reflexiones– son postergados por las cosas, sus energías por los resultados. Un Estado que se configure según este sistema se asemeja más a un amontonamiento de instrumentos inanimados y vivientes de la eficacia y del goce que a un conjunto de fuerzas activas y disfrutadoras [...] Cuando más disfruta el hombre es en los momentos en que se siente en el más alto grado de su energía y de su unidad. Pero ciertamente entonces está también en la mayor proximidad a su miseria. Porque al momento de la expectación puede seguir una expectación igual, y su desenlace en la fruición o en la frustración está en manos del destino invencible. Sólo que si el sentimiento de lo más alto en el hombre merece llamarse felicidad, entonces el dolor y el sufrimiento adquieren un aspecto diferente. El hombre en su interior es el asiento de la felicidad y de la desgracia, y él no cambia con la marea ondulante que lo arrastra. Aquel sistema conduce, a mi entender, a un intento infructuoso de esquivar el dolor. El que verdaderamente entiende de fruición soporta el dolor, que alcanza empero al fugitivo, y se regocija incesantemente con el tranquilo paso del destino; la visión de la grandeza lo ata dulcemente, sea que renazca o que se vea aniquilado [...]

Si procuro extraer un resultado último de precedente razonamiento, el primer principio de esta parte de la presente investigación debe ser: que el

Estado se abstenga de toda cautela por el bienestar positivo de los ciudadanos y que no dé ningún paso más de lo que sea necesario para la seguridad de ellos frente a sí mismos y frente a enemigos externos; y que no limite la libertad de ellos con vistas a ningún otro fin.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 3: I, 112-129).

VI. Instituciones Nacionales e Institucionales Estatales

[....] Todo negocio, de cualquier tipo que sea, es llevado en la mejor forma cuando lo es en virtud de sí mismo más que por sus consecuencias. Esto es tan propio de la naturaleza humana que a menudo lo que al comienzo fue escogido sólo por sus ventajas termina adquiriendo atractivo por sí mismo. Ello proviene únicamente de que el hombre prefiere la actividad a la posesión, pero la actividad tan sólo si es actividad propia. Aun el más activo y vigoroso de los hombres preferiría por lo general el ocio a un trabajo forzado. También la idea de lo propio nace únicamente con la idea de la libertad, y le debemos la actividad generalmente enérgica al sentimiento de lo propio. Todo logro de una gran meta requiere unidad de ordenamiento. Esto es obvio. Lo mismo toda previsión o defensa frente a grandes catástrofes, hambres, inundaciones, etc. Sólo que esta unidad puede ser generada también por instituciones nacionales, no únicamente por instituciones estatales. Debe dárseles libertad a determinadas partes de la nación, y a toda ella en general, para asociarse mediante pactos. Siempre hay una diferencia innegablemente importante entre una institución nacional y una organización estatal. Aquélla tiene un poder mediato, ésta lo tiene inmediato. En aquélla hay, por tanto, más libertad para la formación, la disolución y las modificaciones de la asociación. Es altamente verosímil que todas las asociaciones estatales no hayan sido al comienzo sino tales uniones nacionales. Sólo que aquí la experiencia muestra justamente las ruinosas consecuencias [que sobrevienen] si se vinculan entre sí el propósito de mantener la seguridad y otras metas que sea preciso alcanzar. Quien ha de velar por este negocio tiene que poseer poderes absolutos en razón de la seguridad. Pero entonces extiende éstos también a lo restante, y cuanto más se aleja la organización de su origen, tanto más crece la fuerza y se desvanece el recuerdo del pacto original. En cambio, una institución en el Estado sólo tiene poder en la medida en que preserve este pacto y su acreditación. Este solo fundamento debería parecer suficiente. Sólo que entonces, aun si el

pacto básico fuera preservado exactamente y la asociación estatal fuera una asociación nacional en el más estricto sentido, de todos modos la voluntad de los individuos podría expresarse solamente a través de una representación, y un representante de muchos no puede de ninguna manera ser un órgano fiel de las opiniones de los individuos representados. Ahora bien, todas las razones desarrolladas más arriba conducen a la necesidad del consenso de cada individuo. Este [consenso] excluye justamente la decisión por mayoría de votos, y sin embargo no se podría pensar en otra [decisión que en ésta] en una asociación estatal que se extendiera a los objetos relativos al bienestar positivo de los ciudadanos. A los que no consintieron no les quedaría sino marginarse de la sociedad para escapar con ello a su jurisdicción y no hacer valer para sí la mayoría de votos. Sólo que esto se dificulta casi hasta lo imposible si salirse de la sociedad significa salirse a la vez del Estado. Además, es mejor formar asociaciones particulares para ocasiones particulares que asociaciones más generales para casos futuros indeterminados. Por último, las asociaciones de hombres libres surgen también en una nación con mayor dificultad. Si esto perjudica, por una parte, el logro de la finalidad –donde, sin embargo, siempre habría que pensar que, en general, lo que surge más difícilmente alcanza también una duración más estable, porque las energías largamente probadas se acomodan consigo mismas–, de todas maneras es cierto por lo general que aquella asociación mayor es menos saludable. Cuanto más actúa el hombre por sí, tanto más se cultiva. En una gran asociación, se transforma demasiado fácilmente en instrumento. También son responsables estas asociaciones [estatales] de que a menudo el signo ocupe el lugar de la cosa, lo cual es en todo caso nocivo para la formación. El muerto jeroglífico no entusiasma como la naturaleza viviente [...]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 3: I, 131-132).

VII. La Seguridad ante los Enemigos Externos

Elogio de la Guerra

[...] Considerada desde este punto de vista, la guerra es en mi opinión uno de los fenómenos más saludables para la formación del género humano y con disgusto veo que se retira cada vez más del escenario. Es el extremo ciertamente temible en que todo coraje activo es probado y acerado

frente al peligro, el trabajo y la fatiga, que se modifica luego en tan variados matices de la vida humana y es el único que confiere a toda la estructura la fortaleza y la diferenciación sin las cuales la liviandad es debilidad y la unidad es vacuidad [...] A otras ocupaciones, si bien parejamente peligrosas, como la navegación, el montañismo, etc., les falta en mayor o menor medida la idea de la grandeza y del renombre, que tan vinculada está con la guerra. Y esta idea no es en el hecho quimérica. Ella se funda en la representación de una fuerza incontenible [...]

El punto de vista en virtud del cual tengo a la guerra por saludable y necesaria muestra ya suficientemente cómo, a mi juicio, se la debe usar en el Estado. Al espíritu que la sostiene debe asegurársele la libertad para difundirse a través de todos los miembros de la nación. Ya esto habla en contra de los ejércitos permanentes. Además, ellos y el tipo moderno de guerra están en general muy lejos del ideal que sería más ventajoso para la formación del hombre. Si generalmente el guerrero, con el sacrificio de su libertad, debe convertirse a la vez en máquina, esto le ocurrirá en mucho más alto grado con nuestro sistema de conducción de la guerra, en que se cuenta tanto menos con la fortaleza, el coraje y la habilidad del individuo [...]

[...] El Estado no debe de ninguna manera fomentar la guerra, pero si la necesidad la exige, tampoco debe impedirla por la fuerza; debe conceder plena libertad al influjo de la misma sobre el espíritu y el carácter para difundirse a través de toda la nación; y principalmente debe tener todas las disposiciones positivas para formar a la nación para la guerra; o cuando éstas son necesarias sin más, como por ejemplo el adiestramiento de los ciudadanos en el uso de las armas, debe darles una orientación tal que éstas no sólo traigan consigo el coraje, la destreza y la subordinación de un soldado, sino que también inspiren el espíritu de verdaderos guerreros, o más bien de nobles ciudadanos que estén siempre preparados para luchar por su patria.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 5: I, 136-140).

VIII. La Instrucción Pública Estatal

De estas pocas observaciones resulta [...] que la instrucción pública, esto es, ordenada y dirigida por el Estado, en muchos aspectos merece al menos reparos. Según el razonamiento anterior, todo se reduce en suma a la formación del hombre en la más alta diferenciación; pero la instrucción pública, aun cuando quiera evitar este defecto [i.e., la masificación moral de

los ciudadanos], aun cuando quiera limitarse tan sólo a emplear y mantener educadores, tiene que favorecer una forma determinada. Así se incorporan a ella todas las desventajas que ha expuesto suficientemente la primera parte de esta investigación, y sólo necesito agregar que dicha limitación es más dañina si dice relación con el carácter moral, y que si hay algo que exija efectividad al individuo, es precisamente la educación, que debe formar al individuo [....] Ciertamente es beneficioso si las condiciones del hombre y del ciudadano coinciden tanto como sea posible [....] Pero deja por completo de ser saludable que el hombre sea sacrificado al ciudadano [....] Por eso, según mi opinión, debería prevalecer una formación absolutamente libre del hombre, orientada tan poco como sea posible a las condiciones civiles. El hombre así formado debería luego incorporarse al Estado y examinar con respecto a sí mismo su constitución. Sólo de semejante lucha esperarí yo con certidumbre un verdadero mejoramiento de la constitución por la nación y n temería una influencia nociva de la institucionalidad civil sobre el hombre. Porque aun cuando esta última fuera muy deficiente, se puede pensar cuánto ganaría la energía del hombre que lucha contra sus estrechos lazos o que conserva su grandeza a pesar de ellos. Pero ello sólo podría ocurrir si esta [energía] se ha desarrollado previamente en su libertad [....]

Si se quiere, empero, prohibir a la instrucción pública todo favorecimiento positivo de este o aquel tipo de educación, si se la quiere obligar a incentivar únicamente el propio desarrollo de las fuerzas, ello no es, por lo pronto, realizable, puesto que lo que posee unidad de ordenamiento trae consigo una cierta uniformidad de su acción, y entonces tampoco se ve sobre este supuesto la utilidad de una instrucción pública. Porque el propósito es sólo evitar que los niños queden enteramente sin educación; entonces es más fácil y menos perjudicial poner tutores a los padres negligentes o subvencionar a los indigentes. Además, tampoco logra la instrucción pública el propósito que se fija, a saber, la conformación de las costumbres según el modelo que el Estado estima más adecuado para él. Por muy importante que sea y por mucho que se ejerza durante toda la vida la influencia de la educación, siempre son más importantes aún las circunstancias que acompañan al hombre en su vida entera. Si no todo concuerda, la educación no logrará imponerse [....] Por consiguiente, me parece que la instrucción pública está enteramente fuera de los límites en que el Estado debe mantener su acción.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 6: I, 143-146).

IX. La Enmienda de la Costumbres

[...] El Estado debe abstenerse por completo de todo intento de actuar directa o indirectamente sobre las costumbres o el carácter de la nación de otro modo que el que sea inevitable como una consecuencia natural resultante de sus demás providencias de necesidad absoluta, y todo lo que pueda favorecer dicho propósito, en especial toda medida particular sobre educación, instituciones religiosas, leyes concernientes al lujo, etc., está enteramente fuera de los límites de su acción.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 8: I, 177).

X. El Concepto de Seguridad

Los ciudadanos están seguros en un Estado si en el ejercicio de los derechos que les corresponden, sea que éstos conciernan a sus personas o a sus propiedades, no son perturbados por usurpaciones ajenas; llamo seguridad, en consecuencia –si la expresión no parece demasiado breve y, por tanto, oscura–, a la certeza de la libertad conforme a la ley. Esta seguridad no es perturbada por todas aquellas acciones que ponen obstáculos a los hombres en alguna fruición de sus facultades, sino tan sólo por aquellas que lo hacen contrariamente a la ley. Esta determinación, al igual que la definición precedente, no ha sido introducida o escogida por mí en forma arbitraria [...] La expresión de la seguridad solamente puede ser aplicada si se apoya sobre esta significación. Pues únicamente las trasgresiones reales del derecho hacen necesario otro poder que el que posee cada individuo; tan sólo lo que impide estas trasgresiones representa una ganancia neta para la verdadera formación del hombre, en circunstancias que todo otro empeño del Estado le pone a la vez obstáculos en su camino; sólo eso fluye finalmente del principio infalible de la necesidad, pues todo lo demás está construido sobre la base insegura de ventajas calculadas según engañosas verosimilitudes.

Aquellos cuya seguridad debe ser preservada son, por una parte, los ciudadanos, en total igualdad, y por la otra, el Estado mismo. La seguridad del Estado posee un objeto de mayor o menor magnitud cuanto más ampliamente se extiendan sus derechos o más estrechamente se los límite, y esta determinación depende en consecuencia de la determinación de la finalidad de la misma [...]

La seguridad es perturbada por acciones que usurpan por sí mismas el derecho ajeno, o bien por acciones que hacen temer [dicha usurpación] por sus consecuencias. El Estado debe prohibir e intentar impedir ambas clases de acciones, pero con modificaciones que serán objeto de investigación; cuando han ocurrido, debe procurar que en el futuro sean menos frecuentes mediante una reparación legal del daño causado, en la medida de lo posible innocua, o mediante castigos. De aquí nacen las leyes policiales, civiles y criminales, para conservar la terminología corriente. A ello se añade aún otro objeto [....]; me refiero a quienes no han alcanzado todavía la edad de la madurez y a aquellos a quienes alguna locura o deficiencia mental priva del uso de sus fuerzas humanas. El Estado debe cuidar igualmente de la seguridad de éstos [....]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 9: I, 179-181).

XI. Leyes Policiales

[....] Para cuidar de la seguridad de los ciudadanos, el Estado debe prohibir o limitar aquellas acciones relativas inmediatamente sólo al agente, cuyas consecuencias lesionen los derechos de otros, esto es, menoscaben su libertad o sus posesiones sin el consentimiento de los mismos o contrariamente a él, o aquellas de las que esto verosíblemente se puede temer; verosimilitud en que en todo caso debe tenerse consideración de la magnitud del daño que se teme y de la importancia de la limitación de la libertad que seguiría a una ley prohibitiva. Cualquier limitación adicional, o hecha desde otros puntos de vista, de la libertad privada se encuentra fuera de los límites de la acción del Estado.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 10: I, 187).

XII. Leyes Civiles

[....] Allí donde el hombre no permanece dentro del círculo de sus fuerzas y de su propiedad sino que emprende acciones referidas inmediatamente a otros, la cautela de la seguridad impone al Estado las siguientes obligaciones:

1. En aquellas acciones realizadas sin o en contra de la voluntad de otro, debe prohibir que el otro sea perjudicado en el goce de sus fuerzas o en la posesión de su propiedad; en caso de trasgresión, debe obligar al culpable a reparar el daño ocasionado, pero impedir al lesionado que con este pretexto o sin él ejerza en su contra una venganza privada.

2. A aquellas acciones que se han realizado con libre consentimiento del otro, debe mantenerlas dentro de los mismos límites, pero no más estrechos, que los prescritos para acciones de hombres individuales en lo anterior [i.e., en lo referente a las leyes policiales].

3. Si entre las acciones recién mencionadas hay algunas de las que se siguen derechos y responsabilidades de las partes (declaraciones unilaterales o recíprocas de voluntad, contratos, etc.), el Estado debe proteger el poder coactivo generado por ésta siempre que haya sido otorgado en condiciones de capacidad para la deliberación correspondiente, con vistas a un objeto puesto a disposición del otorgante y con libre decisión; nunca, en cambio, si el agente no cumple con alguno de estos requisitos o si un tercero sería ilegalmente perjudicado contra o sin su consentimiento.

4. Aun en el caso de contratos válidos, si de ellos se originan responsabilidades personales o más bien una relación personal que limite muy estrechamente la libertad, [el Estado] debe facilitar su rescisión, aun contra la voluntad de una parte y siempre en relación con el daño de la limitación para la formación interna; y, en consecuencia, allí donde el cumplimiento de las obligaciones originadas en la relación está estrechamente emparentado con sentimientos internos [p. ej., en el caso del matrimonio], [debe] permitirlos siempre e indefinidamente, pero allí donde éste no sea el caso, a pesar de la estrecha limitación, [debe permitirlos] por un tiempo a determinar según la importancia de la limitación y de la naturaleza del asunto.

5. Si alguien quiere disponer de sus bienes en caso de muerte, sería aconsejable nombrar al heredero siguiente sin permitir que se añada ninguna condición limitante de la potestad del mismo para disponer de los bienes a su arbitrio.

6. Por el contrario, es necesario prohibir enteramente toda disposición adicional de esta clase; y a la vez establecer una sucesión **ab intestato** y una legítima determinada.

7. Aunque los contratos pactados entre vivos que se transfieren a los herederos deben ser cumplidos contra los herederos cuando éstos den otra forma a los bienes legados, el Estado no sólo no debe permitir extensión alguna de esta cláusula, sino que sería en todo caso aconsejable que, o bien permitiera pactar contratos particulares que producen una relación estrecha y limitante entre las partes (como por ejemplo la división entre varios de los derechos sobre una cosa) sólo por el tiempo de la vida, o bien facilitara la rescisión al heredero de una o de la otra parte. Porque aunque aquí no se dan las mismas razones que en lo anterior acerca de las relaciones personales, el consentimiento de los herederos es de todas maneras menos libre y la duración de la relación es indefinidamente larga.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 11: I, 200-202).

XIII. Leyes Procesales

1. Uno de los principales deberes del Estado es la investigación y resolución de los litigios legales de los ciudadanos. El actúa en esto en lugar de las partes y la única finalidad propia de su intervención es, por un lado, proteger contra exigencias injustificadas y, por el otro, dar a aquéllas justificadas el vigor que éstas podrían recibir de los ciudadanos mismos sólo de una manera que perturbará la tranquilidad pública. Durante la investigación del derecho en litigio debe secundar, pues, la voluntad de las partes en la medida en que ésta esté fundada en derecho, pero impedirles que se sirvan de medios ilegales contra la otra.

2. La resolución por el juez del derecho en litigio sólo puede tener lugar a través de indicios de la verdad determinados y legalmente establecidos. De aquí nace la necesidad de un nuevo género de leyes que prescriban que ciertas características determinadas deben ser asignadas a los asuntos jurídicos. En la elaboración de éstas, el legislador debe guiarse tan sólo por el punto de vista de asegurar convenientemente la autenticidad de los asuntos jurídicos y de no entorpecer demasiado la prueba en los procesos; además, debe atender constantemente a evitar el extremo opuesto, el dificultamiento excesivo de los asuntos, y por último, no debe incorporar ninguna disposición que pudiera prácticamente impedir la marcha del asunto.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 12: I, 205-206).

XIV. Leyes Criminales

1. Uno de los principales medios para la mantención de la seguridad es el castigo de los trasgresores de las leyes del Estado. El Estado debe gravar con una pena toda acción que lesione los derechos de los ciudadanos y [también], por cuanto sólo él dicta leyes desde este punto de vista, toda [acción] por la cual se trasgreda alguna de sus leyes.

2. La pena más grave no debe ser sino la más benigna posible según las circunstancias particulares de tiempo y de lugar. Después de ésta, todas las restantes deben ser determinadas según la medida en que los delitos contra los cuales se dirigen suponen en el delincuente un no respeto del derecho ajeno. Por lo tanto, la pena más grave debe aplicarse a quien lesiona el derecho más importante del Estado mismo, una menos grave a quien lesiona un derecho igualmente importante de un ciudadano individual y, por último, una más benigna aún a quien sólo ha trasgredido una ley cuyo propósito es impedir una tal lesión meramente posible.

3. Toda ley penal sólo puede ser aplicada a quien la trasgredió con intención o con culpa, y únicamente en el grado en que demostró no respeto del derecho ajeno.

4. En la investigación de delitos cometidos, el Estado puede utilizar cualquier medio adecuado a la finalidad; ninguno, en cambio, que trate como delincuente al ciudadano meramente sospechoso, ni tampoco alguno que lesione los derechos del hombre y del ciudadano, que el Estado debe respetar también en el delincuente, o que hiciera al Estado culpable de una acción inmoral.

5. El Estado no debe permitir disposiciones para evitar delitos todavía no cometidos sino en la medida en que ellas impidan la comisión inmediata de los mismos. Todas las restantes, sin embargo, ya sea que se opongan a las causas de los delitos o que quieran impedir acciones inocuas pero que podrían conducir con facilidad a delinquir, están fuera de los límites de su acción. Si pareciera haber una contradicción entre este principio y el que fue expuesto con referencia a las acciones del hombre individual [i.e., el concerniente a las leyes policiales], no hay que olvidar que allí se hablaba de acciones cuyas consecuencias podían lesionar en sí derechos ajenos, y aquí, en cambio, de acciones de las cuales tiene que brotar una segunda acción para producir este efecto. Para aclarar esto con un ejemplo, el encu-

brimiento del embarazo no debería ser prohibido para evitar el aborto (porque entonces habría que considerarlo como un indicio de la intención del mismo), sino como una acción que en sí misma puede ser peligrosa para la vida y la salud del hijo.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 13: I, 223-225).

XV. La Seguridad de los Incapaces

1. Aquellas personas que en general no están en posesión de sus fuerzas mentales o que no han alcanzado aún la edad necesaria para ello, requieren de una cautela especial para su bienestar físico, intelectual y moral. Las personas de esta índole son incapaces o privadas de juicio. Primero [hablaré] de aquéllas, luego de éstas.

2. En lo que concierne a los incapaces, el Estado debe determinar la duración de su incapacidad. Ya que ésta no debe ser, sin inconvenientes esenciales, ni demasiado breve ni demasiado larga, debe establecerla según las circunstancias particulares de la situación de la nación, para lo cual puede servirle de indicio aproximado la completa formación del cuerpo. Es aconsejable establecer diferentes épocas y aumentar gradualmente la libertad de los incapaces, restringiendo la vigilancia sobre ellos.

3. El Estado debe velar para que los padres cumplan exhaustivamente sus deberes hacia los hijos –a saber, en la medida en que su situación lo permita, ponerlos en condiciones de elegir e iniciar un modo de vida propio una vez que hayan alcanzado la mayoría de edad– y los hijos sus deberes hacia sus padres –a saber, hacer todo aquello que es necesario para el cumplimiento de su deber por parte de los padres–; y para que ninguno [de ellos] sobrepase los derechos que les concede el cumplimiento de esas obligaciones. La vigilancia [del Estado] debe, sin embargo, limitarse sólo a esto; y todo esfuerzo por alcanzar aquí una finalidad positiva, como por ejemplo favorecer esta o aquella clase de desarrollo de las fuerzas de los niños, está fuera de los límites de su acción.

4. En caso de muerte de los padres se necesitan tutores. El Estado debe determinar, por tanto, el modo en que éstos deben ser designados, así como las características que necesariamente deben poseer. Haría bien, sin embargo, en apoyar en lo posible la elección de los mismos por los padres

antes de su muerte, o por los parientes sobrevivientes, o por la comunidad. El comportamiento de los tutores exige una vigilancia aún más exhaustiva y doblemente alerta.

5. Para fortalecer la seguridad de los incapaces y para evitar que su inexperiencia o su imprudencia puedan ser utilizadas en su propio daño, el Estado debe declarar inválidas todas las acciones de ellos realizadas sólo por sí mismos cuyas consecuencias podrían serles perjudiciales, y castigar a aquellos que los usen de este modo para propio beneficio.

6. Todo lo que aquí se ha dicho de los incapaces vale también para quienes están privados de su juicio, sólo que con las diferencias que la naturaleza de la cosa impone. Además, nadie debe ser considerado tal antes de que ello haya sido formalmente declarado después de un examen realizado por médicos bajo la supervigilancia del juez; y el mal debe ser considerado siempre como posiblemente pasajero.

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 14: I, 228-230).

XVI. La Aplicación de la Teoría a la Realidad

[...] Para el fruto más hermoso y sazonado del espíritu, la realidad no está nunca, en ninguna época, suficientemente madura; el ideal debe estar siempre ante los ojos de todo creador como un modelo inalcanzable. Estas razones recomiendan, pues, aun para las teorías más consecuentes y menos dudosas, un cuidado más que rutinario en su aplicación [...]

[...] Los principios más generales de la teoría de todas las reformas deberían ser tal vez los siguientes:

1. Los principios de la teoría pura han de trasladarse a la realidad cada vez que ésta ya no les impida exteriorizar en toda su amplitud aquellas consecuencias que ellos producirían sin intromisión ajena, pero nunca antes.

2. Para efectuar la transición desde la condición actual hacia la nueva que haya sido acordada, hágase en lo posible que cada reforma comience por la de las ideas y las cabezas de los hombres.

[...] Ya al comienzo de este escrito he hecho notar que el hombre se inclina más a la dominación que a la libertad, y un aparato de poder no sólo regocija al señor que lo introduce y lo mantiene, sino que también a los

sectores puestos a su servicio los exalta la idea de ser miembros de un todo que se extiende más allá de las fuerzas y de la duración de generaciones particulares. Donde esta perspectiva es aún predominante, la energía debe desvanecerse, y surgen la pereza y la inactividad si se quiere obligar al hombre a actuar sólo en sí y para sí, únicamente en el espacio que sus propias fuerzas abarcan y por la duración del tiempo de su vida. Pero lo cierto es que él actúa únicamente de este modo aun en el espacio más ilimitado y por la duración más interminable; sólo que así tampoco actúa de manera inmediata, sino esparciendo semillas que se desarrollan por sí mismas, más bien que elevando edificios que exhiban precisamente las huellas de su mano; y es necesario un grado más alto de cultura para regocijarse más en la actividad que sólo engendra fuerzas y deja a éstas la generación de los resultados, que en la que los produce ella misma. Este grado de cultura es la verdadera sazón de la libertad. Sólo que esta madurez no se halla completa en ninguna parte, y es mi convencimiento que su perfección permanecerá eternamente ajena al hombre sensual, que tan gustosamente se sale de sí mismo.

[....] Con vistas a los límites de su acción, el Estado debe aproximar la situación real de las cosas a la teoría correcta y verdadera en la medida en que las posibilidades se lo permitan y no se lo impidan razones de verdadera necesidad. Las posibilidades consisten en que los hombres sean suficientemente receptivos para la libertad propiciada por la teoría, en que ésta pueda exteriorizar las consecuencias saludables que siempre la acompañan si no hay impedimentos que se le opongan; la necesidad que opera en contra [consiste en] que la libertad, una vez asegurada, no destruya resultados sin los cuales peligrarían no sólo los progresos futuros sino también su existencia misma. Se debe ponderar ambas cosas mediante la cuidadosa comparación de la situación actual y de la situación cambiada, con sus respectivas consecuencias [....]

(Ideas para un intento de determinar los límites de la acción del Estado, cap. 16: I, 237-244). □

RESPUESTAS A RAFAEL ECHEVERRÍA*

Respuesta del Sr. Jorge Estrella

En una primera lectura del escrito del señor Rafael Echeverría, donde se cuestiona, entre otros, mi trabajo *Dialéctica y Ciencia*, me saltan a la vista estos pasajes (correspondientes a la introducción y al punto II solamente):

1. “...es necesario reconocer que ellos [los escritos cuestionados] se sitúan en un nivel de seriedad intelectual” (p. 189).
2. “Deficiencias como las anotadas [se refiere a los escritos de Vial y Mertz] debieran ser corregidas si se pretende entrar en un debate académico del nivel que, estamos seguros, desean estos autores” (p. 191).
3. “...su objeto de análisis [se refiere al artículo *Dialéctica y Ciencia*] no es el pensamiento de Marx, sino lo que él define como la ‘concepción dialéctica’ tal ‘como circula en el ámbito vivo de la ideología marxista’ y que se traduce en lo que podemos llamar *marxismo vulgar*” (p. 195).
4. “Un punto que es importante no eludir... es si esta ‘concepción dialéctica’ representa una adecuada interpretación de lo que Marx hubiera definido como tal” (p. 196).
5. “Estrella procura eludir una definición general de esta ‘concepción dialéctica’ y se restringe a la discusión de tres proposiciones que

* La respuesta del señor Óscar Mertz, por encontrarse éste en el extranjero, aparecerá en el número de verano de *Estudios Públicos*.

ella aceptaría como válidas. Sin embargo, afirma que esta ‘dialéctica’ estaría fundada en la matriz ‘tesis-antítesis-síntesis’. Este es el caso, sin duda, del marxismo vulgar, pero ello difícilmente sería aceptado en círculos académicos, en los que se sabe que esta matriz es una construcción de la filosofía pre-hegeliana” (p. 195).

6. “Es necesario destacar, de inmediato, que estas tres proposiciones... son efectivamente defendidas por influyentes corrientes del pensamiento marxista” (p. 195).
7. “Los problemas metodológicos que Marx enfrenta en su análisis lo conducen a establecer una fuerte afinidad con la concepción que Hegel desarrollara en *La ciencia de la lógica*” (p. 196).
8. “...la crítica de Marx a los economistas políticos descansa precisamente en exponer las contradicciones lógicas de sus argumentos” (p. 197).
9. “El conjunto de su argumentación contra la ‘concepción dialéctica’ se basa en que se nos ha dado, ya constituido, un concepto de ciencia. Estrella... supone que disponemos de un concepto de ciencia no susceptible de desarrollos ulteriores” (p. 198).
10. “Estrella reconoce que ‘no existe un *modo natural*... de percibir o de conceptualizar la realidad’” (p. 200).

No hace falta demasiada perspicacia para advertir que las parejas 1-2, 3-4, 5-6, 7-8 y 9-10 constituyen un vivo ejercicio de la contradicción por parte del señor Rafael Echeverría. Veamos: en (1) se reconoce a los artículos objetados un “nivel de seriedad intelectual” que (2) les niega, porque poseen “deficiencias” que “debieran ser corregidas” para acceder a un nivel académico que, por otro lado, sus autores (Vial y Mertz) sólo aspiran pero no poseen.

(3) concede que mi trabajo no se ocupa del “pensamiento” de Marx, pero (4) lo enjuicia como si lo hiciera, pues cuestiona hasta qué punto esta “concepción dialéctica” representa al “pensamiento” de Marx.

(5) niega vigencia a la “concepción dialéctica” (la relega al *marxismo vulgar*), pero (6) la reconoce como “efectivamente defendida por influyentes corrientes del pensamiento marxista”.

(7) reconoce (elípticamente, es cierto) que Marx, como Hegel, rechaza el principio de no contradicción¹ pero según (8) no lo rechaza sino

¹ El señor Echeverría, que no examina uno sólo de los argumentos de mi artículo, pero que cita profusamente textos y autores (acaso víctima de esa forma de colonialismo que bien merece llamarse *citadismo*), disfrutará seguramente con este texto de su defendido: “Todo es y no es al mismo tiempo” (¿dónde y cuándo lo dijo?, ¿antes o después de?, ¿en *El Capital*, en la *Correspondencia*?: Frio. ¿En el Anti-Dühring?).

que lo usa contra los economistas políticos. Yo no sé si esto es hacerle algún favor a Marx. Pero como el marxismo siempre sabe lo que hace, me inclino a creer que las afirmaciones del señor Echeverría rodean de una aurea de beatífica contradicción a Marx ante sus feligreses. Por (9) me entero de que soy el feliz poseedor de una concepción epistemológica según la cual existe un concepto de ciencia que nos ha sido dado (aunque no sé por quién) y que no es susceptible de desarrollos ulteriores. Pero, claro está, (10) viene a poner las cosas en su punto porque yo negaría tal concepto único de ciencia al sostener que no existe un modo único, “un *modo natural* de percibir o de conceptualizar la realidad”, sino tantos como el hombre se atreva a ejercitar en desarrollos ulteriores².

Menos visible, pero no menos curioso, es este otro ejemplo del estilo del señor Echeverría. Refiriéndose a las tres proposiciones en que formulo la “concepción dialéctica” (y que conforman lo único de que mi trabajo se ocupa), dice que las considera “insostenibles e inconducentes a una forma seria de razonamiento lógico” (p. 195). Pero su trabajo se orienta, aunque desgraciadamente no se ve clara su argumentación, a cuestionar que yo las cuestione. Una vez más, el duende dialéctico garantizando que se puede llegar a cualquier parte.

Aunque el señor Echeverría elude analizar siquiera uno de los razonamientos de mi trabajo, me aconseja leer, entre otros, *What is Dialectic?*, de K. Popper, para poner el debate en un “nivel actual”. Si el señor Echeverría hubiese comprendido la argumentación de *What is Dialectic?*, habría entendido que el razonamiento de mi artículo en el punto III apunta a probar lo mismo que Popper, sólo que desde un ángulo distinto.

Agradezco al señor Echeverría la cita de Russell. Porque en medio de tanta niebla dialéctica su presencia luminosa es un ejemplo de pensamiento que piensa.

² Dadas las características del modo de discurrir del señor Echeverría, le sugiero que defienda ese “fijismo” de mi concepto de ciencia en las siguientes líneas de mi trabajo: “Son hipótesis filosóficas de la ciencia, por ej., las siguientes: a) hay un mundo concreto de múltiples niveles; b) hay estructuras de comportamiento recurrente (leyes), dentro de las cuales aparecen los fenómenos; c) tales estructuras pueden conocerse con ayuda de la razón y de la experiencia; d) la búsqueda y hallazgo de tales leyes están sometidos a un código ético que privilegia a la verdad como el valor por excelencia.

Filósofos y hombres de ciencia suelen examinar estos y otros supuestos. La ciencia de hecho cuenta con ellos, lo cual no significa que se trate de un compromiso definitivo: la ciencia está dispuesta a revisarlo todo a partir del momento en que sus conjeturas son contradichas por algún grupo de fenómenos o por un razonamiento consistente” (*Dialéctica y Ciencia*, Estudios Públicos N° 10, p. 120).

Respuesta del Sr. Juan de Dios Vial Larraín

Observaciones a un crítico:

Celebro que el crítico mire mi argumento en el ensayo *Sobre el Sentido del Pensamiento de Marx* como “una tesis original y fundamentada convincentemente”. Le agradezco su contribución a propósito de Feuerbach. Pero me parece “imperdonable” que me haga decir que *El Capital* y la *Crítica de la Economía Política* son dos obras distintas donde yo digo que, en *El Capital*, Marx hace la *Crítica de la Economía Política*, como reza el título de la obra. No hay confusión con los *Grundrisse*, citados en pág. 101, ni con la *Contribución*, citada en pág. 110. Una “segunda lectura” de esos textos le habría sacado del error que empequeñece su juicio.

En cambio, la “segunda lectura” que propone, como siendo “quizás ajena a la intención del autor”, como él mismo dice, efectivamente es ajena; en este punto más bien le convendría quedarse con la primera lectura para evitarse ese retrato de Lucifer que conturba sus fantasías teológicas. De Nicea salió una genial comprensión de Dios y un *Credo* de toda la cristiandad, y esto es lo que me interesa.

Respecto a Hegel, me he referido no precisamente a la *Razón*, sino al *Saber*, de sus escritos juveniles. ☐

LIBROS

Gonzalo Vial: "Historia de Chile 1891-1920" Triunfo y Decadencia de la Oligarquía *

Cristián Gazmuri **

¡Menuda labor la que se ha impuesto Gonzalo Vial! Hacer la historia de Chile en el siglo XX. Ahora nos entrega el volumen II (que en realidad numérica estricta es el tercero) de ese ambicioso intento. Como lo afirma en el prólogo del presente tomo, si el primero "buscaba describir lo que era el país al comienzo de la época llamada corrientemente parlamentarismo, y también analizar lo que fueron —durante esa época— algunas instituciones (v.gr., la Iglesia Católica o las Fuerzas Armadas) y ciertos aspectos sociales (por ejemplo: la educación o la cultura), imposibles de ajustar a una secuencia cronológica", éste trata "los aspectos de la historia de Chile bajo el parlamentarismo susceptibles de ser narrados cronológicamente: la vida política, la económica y la exterior o de relaciones internacionales".

El presente trabajo no es pues una secuencia, sino un complemento narrativo, preocupado siempre de la época ya tratada. Sobre la base de la descripción ya hecha de las estructuras y sus problemas, Vial relata ahora el acontecer (por presidencias, a lo Encina) en aquellas áreas en que, a su parecer, el relato se hace inevitable.

Este arreglo, que nos conduce necesariamente a un orden de lectura un tanto barroco a veces, obedecería, a una apreciación de sentido común; hay aspectos de la realidad social que cambian constantemente ("fluyen", diría Spengler siguiendo a Heráclito) y otros que permanecen apegados a un mismo patrón,

* Ed. Santularia, 752 Págs.

** Abogado. Licenciado en Historia, Universidad Católica. M. A. en Historia, Berkeley. Profesor, Universidad Católica de Chile.

de allí la necesidad de mezclar ambos tipos de enfoque historiográfico en un cuadro general de una época.

Pero lo que para el sentido común parece posible y deseable, en una perspectiva historiográfica más estricta puede ser objetable, pues el autor no deja claro en absoluto en base a qué criterio seleccionó los procesos relatables y aquellos temas que son imposibles de "ajustar a una secuencia cronológica". ¿Por qué hacer una descripción estructural del área-problema educación y no de la política, en circunstancias que en teoría podría haber sido perfectamente al revés? Pues ciertamente pudo haber hecho una narración del proceso educativo y una descripción de la estructura política.

Distinto sería si hubiera adoptado la línea de Braudel (o en general de la escuela de los Annales), donde la estructura y la coyuntura tienen su lugar metódicamente justificado, así como unos alcances que no se presentan en el libro que comento.

Es así que, desde una perspectiva metódica rigurosa, la obra deja abierta una brecha a la crítica académica.

Pero el nuevo libro de Gonzalo Vial no es una obra sólo para especialistas o académicos; pretende llegar al gran público culto y en este sentido el problema que anotamos no creemos que se constituya en una cortapisa seria para su éxito de librería, y —lo que es más importante— que llegue a ser una obra configuradora de nuestra conciencia histórica a nivel de élites. Por nuestra parte, siempre desearíamos que —de ser posible— el autor, en una futura edición, pudiera fundir todo el material acumulado de modo de poder tener un solo sólido retrato de la época, narrativo o estructural.

Por otra parte, siempre en el plano metódico, cabe destacar que, en materia de bibliografía consultada y usada, el nuevo volumen resulta considerablemente más rico que los (o el) precedente, conservando siempre la agilidad de redacción y la notable amabilidad de las páginas aparecidas en 1981.

Pero vayamos al contenido de la obra. Como lo dice el autor, es la historia de la declinación de la oligarquía chilena durante la época conocida como la República Parlamentaria.

Vial retrata a los hombres de la oligarquía. La personalidad de los grandes actores del período es descrita con minuciosidad, de manera justa y ecuánime; no siempre, sin embargo, con la penetración psicológica o intuición que hace resaltar justamente aquello que "define" al descrito: lo central y medular de su personalidad, que se expresa en, y explica, lo fundamental de su conducta. En este sentido creo que un retrato bien logrado es el de Juan Luis Sanfuentes.

Pero hay otros personajes que quizás pudieran haber sido retratados con más penetración psicológica. ¿Cómo explicarse la personalidad de Jorge Montt, por ejemplo Un autoritario, pero... de uniforme; Deus ex Machina de la Armada por veinte años, un verdadero titán para los marinos..., pero que auto-

mutilaba su personalidad junto con sacarse las charreteras; y no sólo cuando le tocó representar el rol de "Presidente estafermo", sino también el de ... ¡Alcalde de Valparaíso! En ambos casos actúa casi como un pelele, sin poder y sin intención de luchar por conseguirlo; se evade. ¿Qué hubo en la psiquis del Presidente marino que explique esta conducta inconsecuente? La buena síntesis biográfica que hace Vial no lo aclara.

El autor describe también episodios. Los más logrados al comienzo del libro: el asilo y suicidio de Balmaceda y el caso "Baltimore"; páginas —particularmente las primeras— en que alcanza una calidad literaria y una fuerza patética poco comunes en nuestra historiografía (moldeada, después de todo, por Barros Arana) y que —mutatis mutandis— podría asimilarse a algunas de Michelet o de otros representantes de la escuela romántica francesa. Porque, otra de las cosas que muestra claramente esta obra, es la personalidad del autor. Gonzalo Vial —buen conservador y buen discípulo de Jaime Eyzaguirre— es, tras su ironía, profundamente romántico.

También alcanzan a nuestro juicio un gran nivel historiográfico (transmiten la "vida" y no sólo los hechos) los relatos de las elecciones de Arturo Alessandri, primero como senador por Tarapacá, en 1915, y luego como Presidente de la República, cinco años después; aunque en este último caso no podamos estar de acuerdo con la interpretación angelical que hace el autor de la "Guerra de Don Ladislao"¹.

Quizá como tema, el de mejor desarrollo propiamente historiográfico sea el relato de la vida internacional de la época. De partida, me parece lo más consistente en cuanto investigación: aquí encontramos un trabajo de fuentes complementado por literatura especializada. Pero, más allá del aspecto heurístico, la historia de nuestros conflictos internacionales de los años 1891-1920 está sólida y claramente realizada. Sólo que después de su lectura queda la impresión de que la decadencia de nuestra oligarquía como clase gobernante no fue tal, por lo menos en lo que se refiere a la defensa del territorio de Chile, y en general de sus intereses, frente a otros Estados. Queda claro que los tratados o protocolos de 1898, 1902, 1905, así como toda la negociación con Perú, fueron obra de personas que con dedicación e inteligencia supieron defender los derechos nacionales adecuadamente.

Pero, en lo fundamental, como dijimos, el libro intenta una definición interpretativa de la época. Se trató de una "decadencia", y aquí nos encontramos con la tremebunda palabra que ha planeado sobre casi toda la historiografía chilena del siglo XX, cubriéndola con una sombra de pesimismo pleno de sentido ideológico.

¹ Págs. 673-674.

La verdad es que al relatar la decadencia del Chile oligárquico, Vial —a lo Seignobos— ha querido hacer "una sincera historia de Chile", y no hay duda que, desde su punto de vista, lo es.

Gonzalo Vial relata con pena, con sarcasmo, la decadencia de su clase; pues ciertamente la que había sido la sobria aristocracia chilena del siglo XIX sale de su libro muy mal parada. Y lo que quizá sea más triste (para esa ex aristocracia, no para Chile), es que sale mal parada más en lo pequeño que en lo grande.

Nos muestra Vial que durante los primeros años del siglo XX chileno existió una oligarquía que no era propiamente decadente en el sentido amplio, spengleriano, del concepto (disolución de las instituciones, fin de la vida espiritual y cultural, desintegración de la familia, término del sentido moral de la existencia, etc.), sino que, principalmente, en cuanto "clase política". Los notables de Santiago habían perdido el espíritu público que los animara hasta la Guerra del Pacífico (o hasta 1891) y hacían ahora un gobierno estamental sin contrapeso. Este fenómeno los había conducido a la frivolidad, a la irresponsabilidad, al negociado —como en el caso del senador y varias veces ministro Antonio Valdés Cuevas²—; en fin, al alegre aprovechamiento (legítimo e ilegítimo) de la gran riqueza salitrera de esos años. La verdad es que Vial nos hace ver una élite frívola, débil, inepta, más que corrupta en gran escala. Germán Riesco, Vicente Reyes, Ismael Tocornal, Ramón Barros Luco, Luis Aldunate, Emiliano Figueroa y otros, más que seres decadentes parecen haber sido seres débiles, sin duda incapaces de gobernar en otro ambiente que no hubiera sido el del Chile del novecientos. Es cierto que hay otros personajes que aparecen como corruptos, pero su corrupción, que sólo alcanza a lo económico por lo general, no es, salvo algunas casos como el mencionado, de gran nivel.

Vial describe bien la evolución de la vida política de la época; quizás el único defecto de magnitud que se hace notar (y esto nos lleva nuevamente a las consideraciones metódicas iniciales) es que el marco jurídico-constitucional, el sistema formal, no está bien descrito. Quizá el hecho de que el autor se haya referido a éste parcialmente en el primer volumen, y más parcial, e indirectamente, en este segundo, explica la falla. Es cierto que el problema que interesa describir a G. Vial no estaba en el sistema formal, sino en los hombres, pero eso es algo que sabe él y no el lector.

Por otra parte, si el nuevo volumen es todavía la historia de una declinación, a diferencia del primero, Vial no insiste en éste de manera explícita en que "toda" la historia de Chile sea

² Págs. 411-412.

una decadencia a partir de 1891, cuando se habría comenzado a producir la "ruptura de los consensos". De hecho, no viene a mencionar este fenómeno hasta la pág. 320, y entonces casi accidentalmente, en relación al juicio histórico sobre Germán Riesco. Por otra parte, el tono con que relata la conversión de Arturo Alessandri Palma, desde ser un protegido de Fernando Lazcano ("valido" lo llama Vial) hasta transformarse en el León de Tarapacá, receptor de los anhelos y líder carismático de los sectores mesocráticos y populares más conscientes, da la impresión de que Vial aceptase que por esos años surge una nueva élite mesocrática. Esto no sería un fenómeno decadentista sino la manifestación de una nueva realidad social que cambia la fisonomía de la historia de Chile, no necesariamente para mal. Así, escribe en relación a las elecciones presidenciales de 1920: "Barros Borgoño andaba asimismo en gira por todo el país, discreto y doctoral, una mano en la espalda, la otra empuñando los guantes y el bastón cacha de oro. No corría un metro, claro, con Alessandri"³.

Parece, pues, que Gonzalo Vial se ha ido convenciendo de que la decadencia era un fenómeno que, más que a todo el país, afectaba a una sola clase, en una época determinada.

Esto, creo, es lo fundamental que agrega el nuevo volumen, pues significaría no rechazar de plano la "modernización" de Chile, como algo negativo. Rechazo que, por lo demás, sólo conduciría hacia un fatalismo histórico sin destino; ya que resulta imposible que Chile pudiera dejar de modernizarse dentro de un mundo entero que lo está haciendo.

Puede estar sujeto a crítica el hecho de que esta modernización se haya realizado de mala manera y esa crítica ser perfectamente válida y pertinente. Pero criticar la modernización misma —que parece ser la tendencia central que marca verdaderamente la evolución de Chile Republicano— parece estéril.

Si Gonzalo Vial está por reconocer ahora que esa decadencia unilineal que proclama en el primer volumen debe ser matizada y hasta revisada, creo que su historia de Chile ganará mucho. De partida constituiría un avance con respecto a la interpretación de los conservadores Edwards, Encina y Eyzaguirre. Pero, más importante que eso, se abrirá a la apreciación equilibrada de lo que ha caracterizado el siglo XX chileno en lo que tiene de positivo, que es mucho, muchísimo.

Antes de realizar una síntesis final de la obra que comentamos, un último aspecto, puntual. En el presente volumen Gonzalo Vial continúa usando la palabra "mediócrata", para referirse a los hombres de clase media ("mediocracia"), la cual es, en el mejor de los casos, un neologismo, en el peor, un barbarismo. La palabra mediócrata es una mezcla de castellano y griego;

³ Pág. 670.

equivaldría a decir mejorócrata por aristócrata, o ricócrata por plutócrata, etc. Evidentemente no suena bien. ¿Por qué Gonzalo Vial, que demuestra su cultura a lo largo de toda su obra, no usa la palabra "mesócrata" (que existe en castellano) o bien clase media? Ambos términos han sido utilizados antes ampliamente en nuestro medio historiográfico.

En definitiva, como síntesis de una opinión sobre el Volumen II se puede afirmar que es un buen relato de la historia política e internacional de Chile entre 1891 y 1920, quizá el mejor escrito hasta ahora. No sólo entrega mucha información sino que describe el proceso con acierto. En cuanto a lo que relata sobre la vida económica, debe ser complementado con lo expuesto en el Volumen I y aún así, en mi opinión, todavía es deficiente con respecto a algunas cifras macroeconómicas (por ejemplo, el P.G.B. de la época), las cuales están disponibles. Esto no quita que describa muy bien algunos problemas económicos concretos, como la historia de la convertibilidad monetaria. Pero quizá lo más valioso del nuevo volumen sea el afinamiento de la interpretación; vale decir, los indicios de que el ciclo de decadencia parece terminar para el autor en 1924 ó 32 y estar reducido a sólo un grupo de la sociedad chilena.

Cierto es que la de Vial sigue siendo una historia aristocrática, pero es, también, un gran y comprensivo esfuerzo por dar a conocer la época, escrito con sinceridad y, en pasajes, con brillo. Constituye un trabajo de valor historiográfico indudable.