

# ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 7 INVIERNO 1982

---

---

**Emilio Meneses C.**

*Competencia Armamentista en  
América del Sur: 1970-1980.*

**Daniel Gressel**

*Seguridad Nacional y Desarrollo  
Económico.*

**Arturo Fontaine T.**

*Economía Libre y Seguridad Nacio-  
nal en Chile: Una Visión Histórica.*

---

**Felipe Larraín B.**

*Proteccionismo y Desarrollo Eco-  
nómico.*

**Oscar Mertz Z.**

*Relaciones entre Sistemas Electora-  
les y Sistemas de Partidos Políticos.*

**Karl Brunner y William H. Meckling**

*La Percepción del Hombre y de la  
Justicia y la Concepción de las  
Instituciones Políticas.*

---

---

**DOCUMENTO**

**Anselmo de la Cruz**

*Verdadera Balanza de Comercio  
que conviene al Reino de Chile.*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

## ESTUDIO

# Competencia armamentista en America del Sur: 1970-1980

Emilio Meneses C. \*

### I. Introducción

En los últimos años las naciones sudamericanas parecen estar abocadas a aumentar las compras de armamentos y, simultáneamente, están experimentando una reanudación de los conflictos limítrofes y territoriales. Esta tendencia evoluciona hacia una emergente carrera armamentista.

Tradicionalmente, y en especial durante el siglo XX, se ha considerado como pacífico al continente sudamericano. Existe un marcado contraste entre el turbulento siglo XIX en comparación con el presente siglo, donde sólo ha habido dos conflictos armados de envergadura (la Guerra del Chaco, 1932-35, y la confrontación peruano-ecuatoriana de 1941). La paz de América del Sur se debe a dos factores principales: el predominio de los Estados Unidos dentro del sistema interamericano desde 1899 (Silvert y Blanchman, 1976; Child, 1980 (a)) y la tendencia a recurrir a la solución pacífica de los conflictos entre los países de América Latina, que ha primado durante los últimos ochenta años.

La última década ha mostrado que el efecto de dichos factores ha tenido un impacto decreciente en Sudamérica. Janowitz explicó teóricamente el problema de la erosión continua de la presencia de los Estados Unidos en el hemisferio (Janowitz, 1974), particularmente en la zona sur. Según Janowitz, el Pacto de la OEA-Río es un típico caso de sistema militar desestabilizante. Este tipo de alianzas son pactos formados por una o más potencias desarrolladas y por algunos aliados débiles y poco desarrollados. De parte de las primeras existe un cierto grado de compromiso "directo o indirecto en la seguridad interna del país asistido" (Janowitz, 1980, p. 486). Dicha ayuda militar de-

\* Profesor, Universidad Católica de Chile.

bilita el apoyo político, "especialmente si ésta (la ayuda) es objeto de ataques políticos internos" (Janowitz, 1980, p. 486). En consecuencia, un interés decreciente por parte de los Estados Unidos y la crítica progresiva de sus aliados latinoamericanos originaron el desarrollo de nuevos conceptos para la interpretación de las realidades estratégicas del hemisferio<sup>1</sup>. A juicio de John Child, estas nuevas tendencias se basarían en: a) el reconocimiento de que los intereses de seguridad de los Estados Unidos y de América Latina no son totalmente convergentes; b) un abandono de las políticas de asistencia en materias relativas a seguridad y a la transferencia de armamentos por parte de los Estados Unidos; c) el impacto provocado por las políticas de los derechos humanos de los Estados Unidos; d) la percepción de que Estados Unidos no es un aliado confiable; e) frecuentes percepciones de amenazas subregionales, y f) el nacimiento del pensamiento geopolítico y de la Doctrina de Seguridad Nacional (Child, 1980 (b)).

Desde fines de los años sesenta, la OEA dejó de ser la "organización subsidiaria latinoamericana de los Estados Unidos para (impulsar) la guerra fría" (Veliz, 1974). Por el contrario, los norteamericanos, bajo el mandato de Nixon-Ford, aplicaron una benigna política de abandono y, más adelante, bajo la presidencia de Cárter, tuvieron una actitud enmarcada en los derechos humanos. Estas dos políticas consecutivas trajeron consigo una considerable sensación de distanciamiento entre los Estados Unidos y algunos de los países de América del Sur. El distanciamiento estratégico entre los Estados Unidos y algunos países sudamericanos llegó a su punto culminante en 1977, cuando en la reunión de la OEA sostenida en Grenada, los países del Cono Sur (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) chocaron con los Estados Unidos a raíz de las exigencias del Presidente Cárter en relación a los derechos humanos. El mismo año, Argentina, Brasil, Uruguay y El Salvador rechazaron la ayuda militar de los Estados Unidos y Brasil puso término al tratado de defensa mutua con los Estados Unidos, cortando todos los lazos militares formales (IISS, 1977), que databan de la Segunda Guerra Mundial.

Simultáneamente, la búsqueda de soluciones pacíficas de los conflictos entre los países de América del Sur está cayendo en desuso. Los problemas limítrofes no resueltos están surgiendo con mayor fuerza que en el pasado (Child, 1980 (c)).

El debilitamiento de la presencia norteamericana —y en cierto grado, la intromisión soviética— sumado a constantes

<sup>1</sup> Los conceptos hemisférico y de espacios secundarios cambiaron (o están siendo sustituidos) por otros, tales como relación militar madura y sub-regionalismo.

conflictos limítrofes y territoriales están haciendo que los países de América del Sur se apoyen cada vez más en su propia capacidad militar. Este trabajo intenta aplicar algunos conceptos teóricos sobre carreras armamentistas para explicar la tendencia naciente hacia la competencia armamentista entre algunos países sudamericanos en la última década. Contiene una sección especial dedicada a analizar las bases geopolíticas de tales conflictos.

## II. Bases teóricas para las carreras armamentistas

Por razones prácticas se trabaja el análisis sobre carreras armamentistas sobre la base de varios supuestos; entre ellos, que son dos las partes involucradas, independientemente de si se trata de naciones, Estados o de coaliciones. Otro supuesto es que las compras de armamentos constituyen un importante medio para aumentar el poder nacional y, por lo tanto, para imponer la voluntad nacional frente a otros actores internacionales. En tercer lugar, se supone que los Estados son actores adquisitivos y racionales.

Samuel P. Huntington afirmó que una carrera armamentista comienza cuando en una situación de estabilidad (equilibrio) un Estado aumenta su dotación de armamentos a fin de alterar el equilibrio existente entre ese y otro Estado (Huntington, 1958).

Por lo tanto, una carrera armamentista sólo es posible entre grandes potencias o entre potencias locales que tengan un poderío militar comparable dentro de una misma región.

Según Michael Wallace (Wallace, 1979) hay dos elementos comunes a toda carrera armamentista. Primero, la carrera armamentista implica una tasa anormal de crecimiento de los gastos militares. Segundo, la presión competitiva a raíz de la rivalidad militar constituye la causa principal de la carrera armamentista y no así las fuerzas internas exógenas a esta rivalidad. Por otra parte, Wallace hace una distinción entre competencia armamentista (un cuatro a cinco por ciento de crecimiento de los gastos militares) y carrera armamentista (un diez por ciento de crecimiento); una cierta combinación entre presiones internas, diplomáticas y estratégicas hace que una competencia se transforme en una carrera armamentista (Wallace, p. 6). Sin embargo, las estimaciones cuantitativas que hace Wallace, basadas en la evidencia histórica, pueden no ser totalmente aplicables a un continente que tradicionalmente ha sido pacífico, como es el caso de América del Sur. Niveles inferiores a los señalados podrían, en efecto, constituir una carrera armamentista en dicho continente.

Otro estudio histórico sobre armamentos indica que los niveles de gastos militares están estrechamente relacionados con

el crecimiento económico (Kohler, 1979). Así, en el largo plazo, un país del cual se sospecha que está abocado a una acumulación militar progresiva, puede resultar que sólo esté manteniendo su sector militar en armonía con las demás actividades nacionales. En este contexto, un país puede percibir un proceso de modernización militar de otro país como una acumulación progresiva de armamentos, dando como resultado el inicio de una carrera armamentista no deseada. Es probable que éste sea el caso de algunos procesos de modernizaciones militares en América del Sur.

Las relaciones de poder entre Estados parecen ser otro factor importante tanto en el desarrollo de las carreras armamentistas como en eventuales guerras. Tradicionalmente se ha aceptado que la igualdad de poderío reduce las posibilidades de conflicto o, al menos, la inestabilidad sistemática; no obstante, esta hipótesis ha sido puesta en tela de juicio recientemente (Garham, 1976). Es menos probable que haya conflicto entre poderes dispares que entre poderes semejantes. Un estudio sobre violencia internacional ocurrida en el período 1969-1973 demuestra que la igualdad de fuerzas estaba relacionada de manera positiva con la probabilidad de conflicto letal entre naciones-Estados contiguos (Garham, p. 394).

En la mayoría de los casos la acumulación de armamentos refleja la existencia de conflicto entre Estados, donde ninguna de las dos partes está dispuesta a hacer concesiones y donde, en definitiva, se considera que el uso de la fuerza es una alternativa factible. El debate sobre carreras armamentistas está fundado en la existencia de dos concepciones principales, que se basan en la relación entre expansión militar y guerra. Una escuela de pensamiento afirma que una posición militar fuerte desalienta el afán militar aventurero. La otra escuela hace hincapié en que una inmensa disponibilidad de armamentos contribuye al peligro de una guerra. Pareciera que ambas líneas de análisis están parcialmente equivocadas. La primera concepción niega la presencia de distintos grupos de interés dentro del sistema político, que estimulan el uso de las fuerzas militares disponibles. La segunda posición desconoce el hecho de que hay quienes siempre están dispuestos a amenazar con el uso de la fuerza a un adversario testarudo, pero débil.

Al parecer, la relación entre carrera armamentista y guerra también está dada por otros factores. Primero, la fuente subyacente del conflicto que origina la carrera armamentista constituye un elemento esencial. Mientras más esté en juego el principio y menos negociable sea éste, existe una mayor probabilidad de que la guerra sea el resultado final. Segundo, el cómo se desarrolle una carrera armamentista tiene un importante efecto en su desenlace. Hay algunos tipos de carreras armamentistas que son particularmente propensos a la guerra (Smith,

1980). La tendencia histórica indica que las carreras armamentistas terminan en una guerra relativamente rápida, a no ser que haya limitaciones financieras o políticas que las detengan (Smith, p. 279). En consecuencia, la existencia de significativas acumulaciones progresivas prematuras son peligrosas cuando los países pueden soportar grandes tensiones político-económicas. Paradójicamente, en las carreras que se desarrollan lentamente (donde a lo largo del tiempo no se haya planteado una solución viable para el conflicto), las decisiones políticas y económicas tienen grandes oportunidades de proveer más fondos para gastos militares a través del tiempo (Smith, p. 279), haciendo que la guerra también sea probable.

Tercero, las estrategias diplomáticas que sean puestas en práctica durante el período en que se desarrolla una carrera armamentista son muy importantes en cuanto a determinar la manera en que termine la competencia. Leng y Wheeler distinguieron cuatro tipos de estrategias de influencia en rivalidades de conflicto entre Estados: **amedrentamiento** (intimidación); **reciprocidad**; **apaciguamiento y ensayo, y error** (Leng y Wheeler, 1979). La evidencia histórica, emanada de veinte casos de crisis ocurridos durante el siglo XX, demuestra que cuando se elige el amedrentamiento como estrategia por parte de uno o ambos rivales, la probabilidad de guerra es seis veces mayor que cuando se siguen otras estrategias (Leng y Wheeler, p. 674). Una estrategia de apaciguamiento generalmente termina en una derrota diplomática de la parte reconciliadora o incluso en guerra. Finalmente, los autores descubrieron que la reciprocidad es la única estrategia exitosa a seguir frente a un Estado que intimida (Leng y Wheeler, p. 676). No obstante, la información de Leng y Wheeler (ocho casos históricos) indica que en una confrontación de amedrentamiento versus reciprocidad, la probabilidad de guerra es todavía del 25 por ciento. Por otra parte, la misma información demuestra que una confrontación de intimidación versus cualquier otra que no sea reciprocidad (cinco casos históricos) termina ya sea en una derrota diplomática o en guerra (Leng y Wheeler, p. 678).

Infiriendo a partir de estos descubrimientos: en una carrera armamentista progresiva, el freno unilateral a la adquisición de armas sin que haya concesiones diplomáticas, lleva, necesariamente, a una situación desestabilizadora, especialmente cuando la otra parte está siguiendo una estrategia de intimidación. Lo que parece pertinente al confrontar a un Estado que intimida en una carrera armamentista, es evitar "una retirada unilateral de la carrera" que terminaría, en la mayoría de los casos, en una resolución desastrosa del conflicto. Por otra parte, en una carrera armamentista de tal naturaleza, una actitud "firme, pero razonable", por parte de quien propicia una estrategia de reciprocidad, combinada con una salida decorosa para quien inti-

mida, es la mejor alternativa disponible para evitar la guerra o la derrota diplomática.

### III. Bases del conflicto en América del Sur

La mayoría de los conflictos entre Estados en el continente del sur se basan en disputas limítrofes y territoriales (de tierra o de mar). Históricamente, estos conflictos tienen sus raíces en antiguas divergencias entre las colonias españolas y portuguesas surgidas al trazar las subdivisiones internas en el territorio sudamericano.

La controversia luso-española sobre la Cuenca del Plata fue heredada por Argentina y Brasil. Desde los primeros días de la independencia, ambos países sudamericanos han estado involucrados en una amarga rivalidad sobre el margen este del sistema fluvial Plata-Paraná (Pittman, 1981). La contienda más reciente de esa disputa ha sido la llamada "Guerra de las Presas", desde que los brasileños iniciaron la construcción de un gigantesco complejo hidroeléctrico en el río Paraná (Itaipú) en sociedad con Paraguay<sup>2</sup>. Argentina estimó que este proyecto le significaba hipotecar futuros planes hidroeléctricos en la parte baja de la cuenca. Un segundo aspecto de la rivalidad es la creciente inmigración de ciudadanos brasileños hacia la provincia argentina de Misiones, así como también hacia algunas áreas de Bolivia, Paraguay y Uruguay (Pittman, 1980). Durante los años sesenta y a comienzos de los setenta, se consideraba que Brasil tenía el control de la parte superior de la Cuenca del Plata y que era el ganador potencial de un conflicto que no comprometía su seguridad nacional. Después de 1975, a partir de la crisis del petróleo y de la recesión económica, Brasil ha conducido una política poco agresiva frente a Argentina a fin de asegurarse los recursos energéticos en la parte superior del Paraná. Esa nueva política brasileña tuvo éxito en mayo de 1980, al firmarse un acuerdo sobre hidroelectricidad y otros asuntos con Argentina (Clarín, 1980). Existen pocas posibilidades futuras de conflicto entre ambas naciones (Child, 1980 (c)). Por lo menos en el caso de Brasil, la Cuenca del Plata es la única área donde enfrenta un potencial real de conflicto, principalmente con Argentina (Skidmore, 1976).

Eventos recientes ocurridos en la parte austral del continente constituyen un nuevo capítulo en las antiguas disputas

<sup>2</sup> Para conocer el punto de vista argentino acerca de la controversia, revísense diferentes ediciones de *Estrategia* (Buenos Aires) desde comienzos de los años sesenta. También *Geopolíticas Sudamericanas y la Cuenca del Plata (Desarrollo Hidroeléctrico)*. Informe despachado al I.P.S.A. en Edimburgo.

límitrofes entre Chile y Argentina en el área de Tierra del Fuego. El conflicto data de un Tratado de 1881, mediante el cual algunas islas no fueron específicamente asignadas a Chile, pese a que, de acuerdo a este Tratado, el área caía bajo control chileno. En consecuencia, el Tratado era materia de distintas interpretaciones en este aspecto. Un Protocolo en 1893 y un Tratado adicional en 1902, aparentemente no fueron suficientes. En 1971 ambos países recurrieron a un arbitraje (Argentina lo hizo un poco a contrapelo). En 1977 la Corte entregó las islas a Chile y en enero de 1978 Argentina rechazó tal decisión<sup>3</sup>. Argentina buscó una "solución política", tratando de arrinconar a un Chile internacionalmente aislado. Chile no se conformó y, hacia diciembre de 1978, ambas naciones estaban al borde de la guerra<sup>4</sup>. Ciertamente en esa controversia se comprometía mucho más que tres pequeñas islas. Ambas naciones pretenden ser bioceánicas, tener una mejor proyección hacia el continente antártico y ganar el control de importantes pasos marítimos (Child, 1980(c); Pittman, 1980; Gorman, 1979(c) todo lo cual es mutuamente excluyente.

En 1979, los peruanos y los bolivianos conmemoraron el centenario de la Guerra del Pacífico (1879-83), en la cual fueron derrotados por Chile. Bolivia perdió el acceso al mar. Perú, luego de una humillante ocupación, perdió dos de sus provincias más ricas del sur. Se firmaron tratados de paz y de límites entre Chile y Perú en 1929. Los dos países derrotados parecieron aceptar su suerte durante casi todo el resto del siglo. En abril de 1962 Bolivia rompió relaciones con Chile, protestando por la decisión unilateral de Chile de desviar el curso de un pequeño arroyo que termina sin uso en un llano salado de Bolivia. Desde entonces Bolivia ha inculcado más acentuadamente a Chile de su mediterraneidad. Por otra parte, desde el golpe militar revolucionario de 1968 que tomó el poder en Perú, en ese país se ha alentado una creciente enemistad con Chile, acompañada de una impresionante acumulación progresiva de armamentos. Luego de una negación de los Estados Unidos para vender aviones de combate, Perú recurrió a Francia y a la Unión Soviética. Paradójicamente, en 1976 los Estados Unidos debieron aceptar la venta a Chile de los mismos armamentos que había negado al Perú, a fin de ayudar a restablecer el equilibrio. A partir de entonces las tensiones han permanecido en un alto nivel. En

<sup>3</sup> Para conocer la documentación "anglo-sajona" de la controversia entre Argentina y Chile por los territorios del sur, véase Pittman, 1981; Child, 1980 (c); *Revista Americana de Derecho Internacional*, 1977; Atkins, 1977; Arbaiza, 1974; Burr, 1966.

<sup>4</sup> Véanse los diarios *La Prensa*, de Buenos Aires, y *El Mercurio*, de Santiago, desde septiembre a diciembre de 1978.

enero de 1979 Perú expulsó al embajador chileno en medio de acusaciones de espionaje (**Times of the Americas**, 1979), por parte de agentes chilenos. En mayo de 1980 la elección de un Presidente civil (Belaúnde) en el Perú ha sido considerada como una señal de relaciones más pacíficas entre ambos países.

En julio de 1941, durante la Segunda Guerra Mundial, hubo hostilidades entre fuerzas del Perú y del Ecuador, que se disputaban cien mil millas cuadradas de territorio en la parte superior de la Cuenca del Amazonas. Luego de un mes de hostilidades, los peruanos terminaron controlando gran parte del territorio en disputa. En 1942, en Río de Janeiro, se firmó un protocolo que favorecía al Perú, siendo Estados garantes los Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile. En 1960 Ecuador declaró nulo el Protocolo de Río de 1942. A partir de entonces se ha descubierto petróleo en el área, lo que ha alimentado una posición revisionista por parte del Ecuador. El 28 de enero de 1981, escaramuzas limítrofes produjeron nuevas tensiones y apresuraron una reunión de los representantes de los Estados garantes del Protocolo de Río.

Otros conflictos menores, como los que existen entre Colombia y Perú, Venezuela y Colombia, Guyana y Venezuela, etc., pueden desembocar en serias confrontaciones dependiendo de factores políticos o económicos. Adicionalmente, los conflictos con fuerzas extrarregionales, como el de las islas Falklands, complican aún más el panorama internacional de América del Sur. Ninguno de estos últimos será detallado en este análisis.

#### **IV. Evolución de las dotaciones de armamentos: 1970-1980**

Las carreras armamentistas generalmente se han medido en términos de los presupuestos de defensa. Esa concepción, en especial en América Latina, no es efectiva, por cuanto los gastos en defensa, algunas veces, son utilizados para fines no militares. Muchas actividades llevadas a cabo por los militares en América Latina tienen una orientación política o de desarrollo, tales como construcción de caminos, servicio militar, campañas sanitarias, etc. Por otra parte, en la mayoría de los presupuestos una considerable cantidad de dinero se utiliza para mejorar el nivel de vida de los oficiales y de la tropa (vivienda, campos de veraneo, clubes, etc.), más que a mejorar la capacidad militar.

Adicionalmente, tal como vimos anteriormente (Kohler, 1979), los gastos de defensa tienen la tendencia a evolucionar de la misma manera en que lo hace la actividad económica. Por lo tanto, es necesario seleccionar un índice más confiable, como, por ejemplo, la cantidad de armas disponibles. Usar las existencias de armamentos como índice tiene algunas ventajas. Primero, muestran directamente qué es lo que se debe medir; segundo,

los armamentos de ataque se destacan más y usualmente son más caros; tercero, la naturaleza de los armamentos y su valor da algunas claves acerca de las intenciones estratégicas de sus propietarios.

El precio de mercado de los armamentos parece ser el mejor indicador de su capacidad y, hasta cierto punto, de la demanda entre los usuarios potenciales. Para los fines de esta investigación, usar el precio de mercado tiene otras ventajas, dado que los armamentos agresivos son, generalmente, más caros que los defensivos; de esta manera, el índice va a destacar las cifras de aquellos países que aparentan tener intenciones agresivas<sup>5</sup>.

El estudio está centrado en los Estados que tienen problemas territoriales y limítrofes más serios en América del Sur. La competencia armamentista entre ellos será analizada sobre una base de grupos de a dos. Las parejas competitivas seleccionadas son: Brasil-Argentina; Argentina-Chile; Chile-Perú, y Perú-Ecuador. El modelo de análisis no niega que también puedan desarrollarse procesos multilaterales de rivalidades armamentistas. Tampoco niega la eventual implicancia de otras potencias menores como Bolivia o Uruguay. Pero serán omitidos para facilitar el estudio de conjunto.

Debido a factores geográficos, puede esperarse que se den ciertos modelos de alineación. El comportamiento de alianza de estos países durante el siglo XIX ha sido estudiado con anterioridad (Meneses, 1976); Child da una versión actual simplificada de esta red de rivalidades y alianzas (Child, 1980 (c)), y ella se presenta modificada del original.

### Figura 1

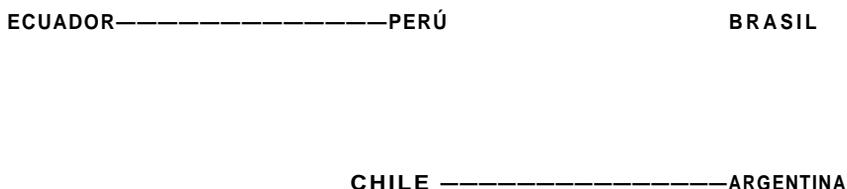


Fig. 1. Modelo de potenciales Alianzas Diagonales y Antagonismos Perpendiculares (Fuente: Child, John, 1980. Modificada del original).

<sup>5</sup> Las armas defensivas son generalmente más baratas que las agresivas. Hay infinidad de ejemplos al respecto: el caso de los tanques vs. armas anti-tanques y de los aviones vs. armas antiaéreas, son los más conspicuos. Existen dos casos en que no suele darse esta situación: el caso de los misiles antiaéreos y en el caso de la guerra antisubmarina.

Las alianzas formales han sido tradicionalmente poco comunes en el siglo XX en América del Sur. La experiencia indica que los países tratan de evitar compromisos que originen conflictos en bloque<sup>6</sup>. A este respecto parece que la presencia de un foro como la OEA tiende a diluir estos tipos particulares de alianzas. Dado que la rivalidad bilateral parece ser más probable que la multilateral, el enfoque estará centrado en el primer aspecto.

**Material.** Las existencias de armamentos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú fueron consideradas a precio de mercado, **base 1980**. El material seleccionado fue: 1) Ejército: tanques de todos los tipos, carros blindados, artillería pesada, helicópteros. 2) Armada: portaaviones, cruceros, destructores, fragatas, lanchas patrulleras rápidas, submarinos, aviación naval de ataque, helicópteros. 3) Fuerza Aérea: aviones de combate, caza-bombarderos, aeronaves de ataque, aeronaves de instrucción, aeronaves de transporte, helicópteros.

Armamentos livianos, pertrechos, aeronaves de transporte liviano, vehículos de uso práctico, etc., no fueron considerados, ya que tales ítem son usados en proporción a otros, o bien son difíciles de medir, o generalmente cumplen funciones civiles o pacíficas.

**Metodología.** Todo el material fue considerado sobre la base de una estimación de precio de mercado, incluyendo aquel obtenido mediante programas de ayuda militar. La dotación de la Armada fue medida sobre la base del valor tonelada, de acuerdo a una pauta de valor por tonelada de cada tipo de buque de guerra citada en una publicación de Spiri (Spiri, 1979) y puesta al día hasta 1980. Una segunda fuente para verificar los precios de la dotación de las Armadas fue la edición **Jane's Fighting Ships**, de 1980-81 (**Jane's**, 1980), especialmente con referencia a los barcos construidos en Gran Bretaña. Los armamentos de tierra fueron evaluados según una pauta de precios de 1980, basada principalmente en el índice de precios de **Defense and Foreign Affairs** de USA (1981). También se obtuvo información de la revista **International Defense Review** (1981). Los precios del material aéreo fueron obtenidos básicamente del **DMS Market Intelligence Report y del DMS Military Aircraft** (DMS, 1981). También se usó esta fuente para verificar las existencias de los sistemas de armamentos de tierra. Las fuentes oficiales de los Estados Unidos fueron utilizadas para constatar algunas ventas comerciales norteamericanas y el número de armas despachadas (DSAA, 1981).

Durante la Guerra del Chaco y durante el conflicto entre Perú y Ecuador de 1941, los restantes países sudamericanos optaron por una total neutralidad.

Como fuente principal para determinar las cantidades de armamentos y el año de incorporación a la respectiva fuerza armada, se usó la publicación **Military Balance**, del I.I.S.S. (IISS, 1970 a 1980). Esta revista registra material nuevo con un atraso promedio de un año a seis meses en cuanto a la fecha real de incorporación. Para fines prácticos esta situación asegura un cierto grado de operatividad de los sistemas armamentistas a la fecha de publicación.

Dos importantes aspectos metodológicos cabe considerar en este trabajo. Ellos se refieren a la elección del "precio de mercado" como indicador del armamentismo, y de las fuentes de precios y de existencias de armamentos en los arsenales de cada nación. Respecto del primer punto, no parece haber ningún indicador de poder militar lo suficientemente afinado y fidedigno. El precio de mercado, a pesar de sus fluctuaciones, parece ser el mínimo común más simple y general. Cualquier crítica sería al uso de este indicador deberá necesariamente reconocer que todos los otros instrumentos usados hasta la fecha adolecen de tantos o más defectos que éste, y que pocos tienen su simplicidad de manejo.

En cuanto a las fuentes de precios y stocks, se utilizaron aquellas más asequibles y reputadas. Debemos reconocer que el mercado internacional de armas no es precisamente uno transparente. Seguramente ciertos países no tienen el mismo "acceso" al mercado que otros, de la misma manera que ciertas transacciones de mercado, por distintos motivos, no son registradas.

Con todo, a pesar de las limitaciones señaladas y otras que el autor no haya reparado, es razonable pensar que cualquier estudioso del tema, con los mismos instrumentos y algo de paciencia, podría llegar a resultados semejantes a los aquí presentados.

**Brasil-Argentina.** Desde comienzos de los años setenta Argentina contó con una mayor dotación de armamentos que Brasil, equivalente a 250 millones de dólares, en promedio (ver fig. 2). Esta tendencia duró hasta 1977, cuando Brasil comenzó a aventajar a Argentina. La explicación de esta nueva tendencia está basada en las adquisiciones de la Armada y de la Fuerza Aérea de Brasil (ver fig. 3). Un esfuerzo de compra por parte de Argentina en 1979 y 1980 dejó a ese país con una ventaja final de 353 millones de dólares sobre Brasil en 1980. Argentina superó a Brasil en las tres ramas de las fuerzas armadas (ver fig. 3).

El tamaño de las fuerzas armadas de tierra y de aire del Brasil (IISS, 1980), su distribución territorial (Skidmore, 1976) y la naturaleza antisubmarina de sus fuerzas navales, indican que a ese país no le inquieta el poderío militar argentino. Más aún, en términos de tasa de crecimiento de las existencias de armamentos a lo largo de la década, ambos países presentan ci-

fras similares (ver tablas 1 y 2 en anexo I). Al comparar la variación de las existencias en relación con el producto nacional bruto entre 1970 y 1980, Brasil aumentó sólo en 21,3 por ciento, mientras que Argentina tuvo un aumento cercano al 109,8 por ciento (ver anexo I, tablas 1 y 2).

**Figura 2**

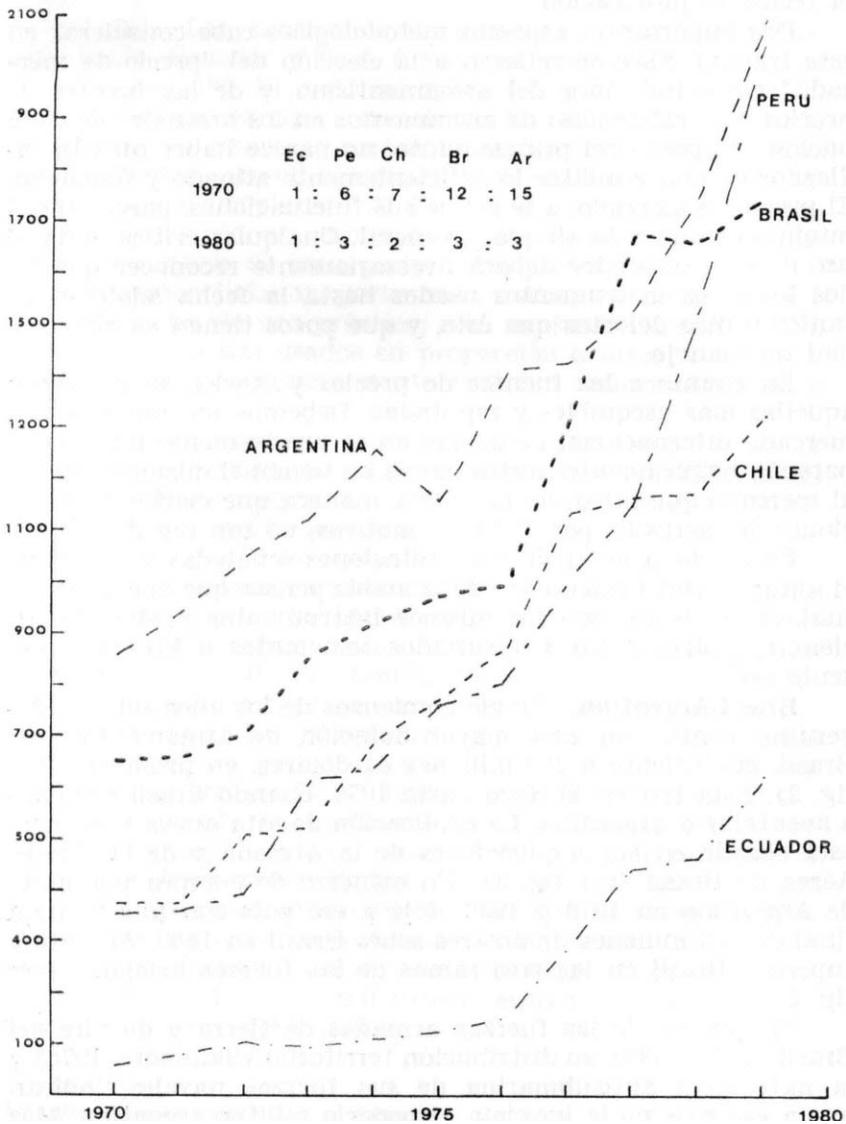


Fig. 2. Evolución de las existencias de armamentos en Brasil, Argentina, Perú, Ecuador y Chile, desde 1970 a 1980 (en miles de dólares).

Otro aspecto de las relaciones militares entre ambos países indica que durante el período de la controversia del Paraná, causada por el asunto de los embalses (principios de los años setenta), ambos países estaban aumentando sus existencias a un ritmo inferior al promedio de la década (sólo 7,4 por ciento), y muy inferior al promedio de crecimiento de los cinco países considerados en este trabajo (que es de 16,91 por ciento). Brasil no contaba con una fuerte dotación de armamentos como para imponer su voluntad en el asunto de los embalses. En la segunda mitad de la década, Brasil parecía seguir muy de cerca a Argentina, pero sin intentar sobrepasarla.

Eventos diplomáticos recientes<sup>7</sup> muestran a un Brasil mucho más diligente para resolver los antiguos problemas hidroeléctricos con Argentina, especialmente después del embargo del petróleo en 1973. Brasil es un importador neto de petróleo<sup>8</sup>. Mientras Brasil requiera de la energía hidroeléctrica de la parte superior del Paraná para su desarrollo, pareciera que va a optar por una política orientada a ganarse la buena voluntad de Argentina. En consecuencia, mantendría un bajo nivel en la adquisición de armamentos. Una política de cooperación parece favorecer más los intereses brasileños de largo plazo que una competitiva.

### Existencias

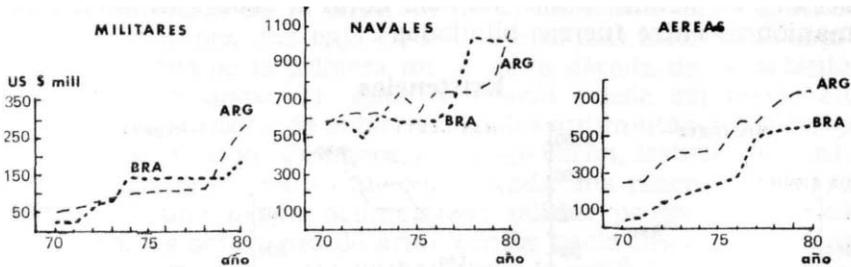


Fig. 3. Evolución de las existencias de armamentos en Brasil y Argentina desde 1970 a 1980. En miles de dólares.

Esta actitud es un factor clave en la relación estratégica de ambos países. En el futuro previsible es poco probable que se produzca una exacerbación armada a raíz de las rivalidades entre los dos países más grandes de América del Sur.

<sup>7</sup> Una reconciliación entre ambos países, donde Brasil tomó la iniciativa; ver *Clarín*, 1980.

<sup>8</sup> Las circunstancias empeoraron para Brasil después que estallara la guerra Irak-Irán; Irak es el principal abastecedor de petróleo de Brasil.

**Argentina-Chile.** Hacia fines de los años sesenta, Chile se lanzó en programas de renovación naval. Llegaron buques nuevos desde 1973 hasta 1976. Argentina, un poco después, comenzó con programas similares que le hicieron posible tener buques listos para el combate sólo después de 1977. Compras adicionales hechas en 1979 permitieron a Argentina recuperar su ventaja inicial (ver fig. 4). El aspecto naval de la relación Argentina-Chile parece ser la única área en donde Chile ha mantenido un equilibrio aproximado, siendo Argentina un poco superior, especialmente en lo que respecta a poder aeronaval.

Las existencias de las fuerzas de tierra entre ambas naciones se mantuvieron, en general, en una razón de 2 : 1 a favor de Argentina. Esta tendencia prevaleció hasta 1978; luego de la crisis provocada por los asuntos limítrofes ese año, la razón varió a 3 : 1. El fracaso de Chile para comprar equipos blindados en Austria en 1980 (González, 1981), pareciera estar manteniendo esa relación. Cualesquiera sean las compras chilenas futuras, no van a compensar el gigantesco programa para la fabricación de tanques que Argentina ya ha puesto en marcha (IISS, 1981). Este desequilibrio llama a una cuidadosa reflexión, dado que ambos países tienen una frontera común de 3.500 kilómetros, donde más de 400 kilómetros (en la parte sur) pueden cruzarse fácilmente hacia cualquier lado mediante el uso de fuerzas mecanizadas. Dicha región es una de las pocas áreas en América del Sur en donde es más factible llevar a cabo una batalla de maniobras entre fuerzas blindadas.

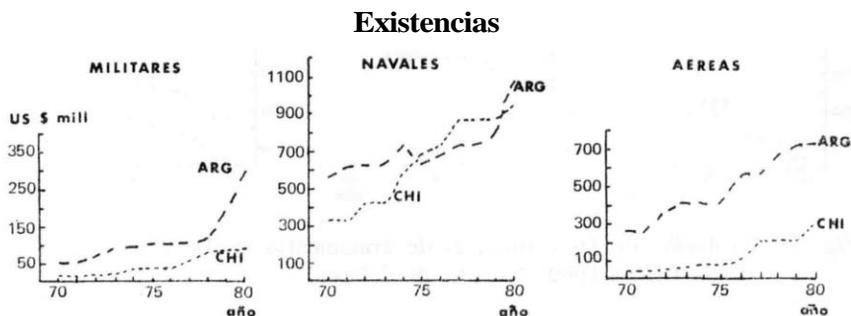


Fig. 4. Evolución de las existencias de armamentos en Argentina y Chile desde 1970 a 1980. En miles de dólares.

Las otras regiones de América del Sur son: 1) una frontera de 30 km de extensión en el desierto entre Chile y Perú; 2) cerca de 100 km de frontera entre Brasil y Uruguay; 3) algunas áreas de la frontera entre Bolivia y Paraguay y entre la frontera entre Argentina y Bolivia. Otras zonas pueden ser útiles si se construyen puentes en tiempo de guerra (ej., en la frontera entre Brasil y Argentina).

La relación entre las fuerzas aéreas indica una brecha significativa que favorece a Argentina (ver fig. 4) a lo largo de la década, a pesar de que se ha producido una relativa recuperación por parte de Chile durante los últimos años de la década del setenta. La ventaja argentina en cuanto a dotación aérea parece especialmente crítica debido a la falta de profundidad estratégica chilena y al efecto directo que puede ejercer una superioridad aérea sobre las fuerzas de tierra y mar.

En la relación en conjunto (ver fig. 2) la dotación de armamentos de Argentina y Chile corre paralelamente durante la primera mitad de la década. Hacia fines de los setenta, luego de haberse producido una brecha de sólo US\$ 300 millones, ésta aumenta, llegando a US\$ 770 millones.

A principios de los años setenta, las relaciones diplomáticas entre Chile y Argentina eran bastante buenas<sup>10</sup>. Ambos países estaban enfrentando otros desafíos internos y externos. Argentina estaba en vías de volver a un gobierno democrático, y estaba altamente motivada por la amenaza brasileña en la Cuenca del Plata. Por otra parte, Chile había tenido una experiencia marxista seguida de un golpe militar. Hacia 1974 Chile estaba empeñado en contrapesar la acumulación militar progresiva peruana. Dos eventos hicieron cambiar esa relación: un nuevo gobierno militar en Argentina, en 1976, y el laudo arbitral de 1977, que favoreció a Chile.

La evolución de la dotación de armamentos en Argentina (ver fig. 2) indica una baja en 1975 y una tasa inferior de compras a lo largo de la primera mitad de la década de los setenta (ver tabla 2, anexo I). Esta tendencia puede explicarse en parte por la sucesión de gobiernos civiles antimilitares que hubo durante ese período (Cámpora, Domingo Perón, Isabelita Perón). La amenaza brasileña no fue considerada una razón como para abocarse a una mayor acumulación militar progresiva. Por el contrario, las dotaciones de armamentos hacia fines de los años setenta muestran que era probable que la crisis con Chile fuera resuelta mediante el uso de fuerzas armadas. En ese último período Argentina duplicó sus compras de armamentos (ver tabla 2, anexo I) en relación con la primera mitad de la década de los setenta. Paradójicamente, Chile siguió una tendencia opuesta. Los gastos en armamentos aumentaron más rápidamente en la primera mitad de la década (ver tabla 3, anexo I). Al parecer, por lo menos en un corto período (1978-79), Chile no pudo o no quiso adquirir nuevos equipos de armamentos. Sólo en 1980 el país recobró la tendencia del período 1974-77. Pare-

<sup>10</sup> A principios de los años setenta existen algunos indicios de cooperación entre Chile y Argentina. Entre ellos, un tratado que estipula la solución pacífica de las controversias, firmado en junio de 1972.

ciera que Chile y Argentina no estaban abocados en una competencia armamentista hacia principios de los años setenta. La alta tasa de compras chilenas entre 1974-77 tenía un origen diferente. En caso de haber habido una carrera armamentista chileno-argentina, ésta comenzó recién en 1978, siendo Argentina el país desafiante, con casi dos años de ventaja (ver fig. 2).

**Chile-Perú.** A partir del golpe militar peruano de 1968, los gobernantes han mostrado gran interés en adquirir una nueva posición estratégica. En 1969 Perú compró aviones de combate franceses, constituyéndose en el primer país que recurrió al mercado europeo para la compra de armamentos sofisticados. Luego del derrocamiento del gobierno marxista de Chile en 1973, la Unión Soviética se volvió hacia el Perú, y le vendió, durante los seis años siguientes, 250 tanques medianos y 36 bombarderos supersónicos, financiados con un préstamo a una baja tasa de interés (**Military Balance, 1973-1977**). Chile percibió la creciente amenaza en su frontera norte. Cuatro factores apoyan esta creencia: 1) la única área en la cual el Perú podía utilizar fuerzas blindadas terrestres en contra de otro país era, y aún sigue siendo, la frontera de 30 km de extensión que tiene en común con Chile; 2) se acercaba la celebración del centenario de la Guerra del Pacífico (1979), en la cual el Perú perdió una considerable porción de su territorio; 3) Perú es una potencia partidaria del statu quo frente a **otros** países vecinos; 4) el carácter ofensivo de las nuevas dotaciones de armamentos peruanos, y el despliegue de los mismos, principalmente en la zona sur del país.

En el período comprendido entre 1974 y 1977 ambos países adquirieron material bélico, teniendo cada cual en mente al otro. Perú asumió el rol de desafiante y Chile el de la potencia partidaria del statu quo. La naturaleza de los equipos bélicos adquiridos por ambos países apoyan esta aseveración (Nolde, 1980).

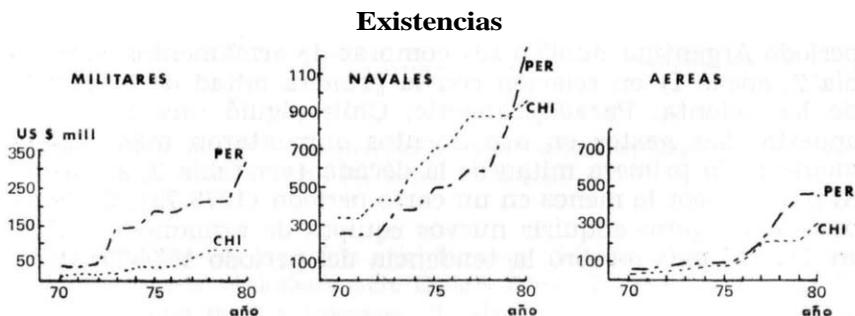


Fig. 5. Evolución de la dotación de armamentos en Chile y Perú desde 1970 a 1980 (en miles de dólares).

Hacia fines de 1977 la intranquilidad civil y los problemas económicos estaban afectando la estabilidad del gobierno militar peruano. Ese año, la deuda externa del Perú (US\$ 6.291 millones) era siete veces la de 1969, y el monto total del servicio de la deuda (amortización + intereses) era de US\$ 642 millones (en moneda de 1980; Kucynski, 1981). Al año siguiente se eligió una Asamblea Constitucional, la que trabajó en un proyecto para una nueva Constitución y programó elecciones para 1980 (Kucynski, 1981). Una de las condiciones que exigían los militares para entregar el poder era la mantención de las compras de armamentos programadas hasta 1980<sup>11</sup>. Esto explicaría las compras hechas en 1979 y 1980 (ver fig. 2).

La situación financiera del Perú hacia 1977-78 y la impopularidad del gobierno militar hacían poco probable el desenlace de una guerra costosa. Pareciera que Chile se dio cuenta de este hecho y detuvo la acumulación de material bélico en 1978, pese a que la economía chilena estaba mejorando de manera constante desde 1976.

De acuerdo a varias fuentes, el nuevo gobierno civil del Perú mantiene una actitud amistosa hacia Chile. Hubo intercambio de embajadores en junio de 1981, después de más de dos años de relaciones diplomáticas frías.

**Perú-Ecuador.** Desde 1960, con la denuncia del Protocolo de Río de 1942, Ecuador ha reclamado que el Perú ocupa territorios usurpados. Esa retórica no fue seguida de sucesos militares durante gran parte de los años sesenta y principios de los años setenta. Ecuador no tenía poder económico y estabilidad política para respaldar sus palabras con poder material.

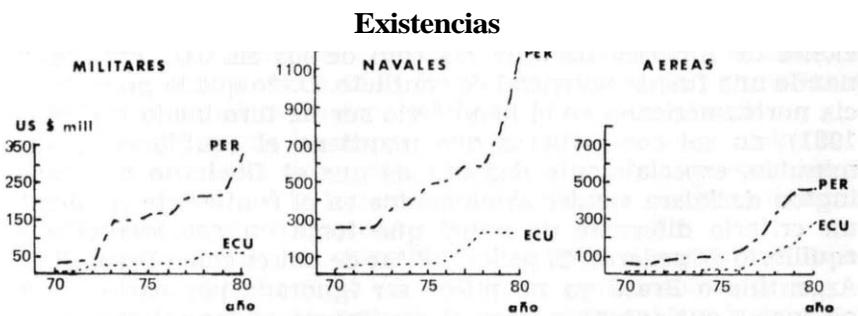


Fig. 6. Evolución de las existencias de armamentos en el Perú y en el Ecuador desde 1970 a 1980. En miles de dólares.

<sup>11</sup> Conversaciones con el candidato presidencial del APRA de 1980, señor Villanueva, en la Universidad de Georgetown, octubre 1980.

Luego del embargo del petróleo de 1973, Ecuador, como productor de petróleo, ha ganado cantidades crecientes de divisas. Parte de estas ganancias han sido destinadas a compras de armamentos desde 1977 (ver figs. 2 y 6). Gran proporción de las adquisiciones ecuatorianas consisten en armamentos sofisticados para la Fuerza Aérea y para la Armada (ver tabla 5, anexo I).

Siendo país revisionista frente a Chile, Perú es una potencia que propicia el statu quo con respecto al Ecuador. Las compras contemporáneas de armamentos por parte del Ecuador tienen su origen en la humillante derrota frente al Perú en 1941 (Harvey, 1979). Choques limítrofes recientes, ocurridos hacia fines de junio de 1981, ciertamente animarán nuevas acumulaciones de armamentos, en especial por parte de Ecuador. Esta tendencia, a pesar de que el Ecuador ha aumentado once veces su dotación a lo largo de los años setenta, pareciera que no va a afectar mayormente la ventajosa posición del Perú (una razón de 3:1), al menos en el corto plazo. Donde puede encontrarse una potencial fuente de inestabilidad es en los perfiles económicos de ambos países. En 1970 Perú tenía un producto nacional bruto tres y media veces el de Ecuador. En 1980 esa razón era de sólo 2 : 1 (ver anexo I tablas 4 y 5). Si el Perú no es capaz de solucionar sus dificultades económicas, y mientras Ecuador sigue teniendo recursos financieros disponibles, lo probable es que haya una tendencia hacia una creciente acumulación de armamentos por parte del Ecuador y hacia desafíos posteriores al actual statu quo en la situación limítrofe.

## V. Discusión

La creciente independencia estratégica relativa de las naciones de América del Sur respecto de los EE.UU., está originando una fuente potencial de conflicto. Dado que la preeminencia norteamericana en el hemisferio sur ha terminado (Scheina, 1981), su rol como fuerza que mantiene el equilibrio ha disminuido, especialmente después de que el Gobierno de Washington decidiera vender armamentos en el continente siguiendo un criterio diferente de aquel que toma en consideración el equilibrio de poderes. El poder militar de países como Perú, Chile, Argentina o Brasil ya no puede ser ignorado por parte de las potencias que intenten usar el continente sudamericano o sus proximidades para fines estratégicos o para otros propósitos. En junio de 1980 el senador Thurmond y otros doce miembros del Senado norteamericano, en una carta enviada al Presidente Cáster, reconocen este hecho. Ellos reclaman que la exclusión de Chile en la operación UNITAS de 1980, sumada a la decisión argentina de no participar el año anterior, desembocó en una situación donde:

"Los Estados Unidos pueden verse enfrentados con la perspectiva de defender las rutas oceánicas a través del Cabo de Hornos sin la cooperación activa de uno o de ambos países.

"Nosotros pensamos que no es apropiado usar UNITAS con el propósito de castigar a Chile, y **en ningún caso favorece los intereses de largo plazo de los Estados Unidos**" (González, 1981. Se agrega énfasis).

Tal como algunos miembros del Congreso de los Estados Unidos palparon el peligro de la alineación imprudente de los aliados tradicionales de los Estados Unidos, los soviéticos y los búlgaros tuvieron experiencias amargas al transgredir los límites de pesca de América del Sur. Hacia fines de 1977 la escuadra argentina expulsó y capturó a los buques transgresores de estos Estados orientales. Tal como Robert Scheina comentara recientemente: "Las Armadas de Argentina, Brasil, Chile y Perú parecen tener el tamaño adecuado como para habérselas con quienes entran en aguas territoriales para pescar. No son tan pequeñas como para que los soviéticos puedan ignorarlas o intimidarlas..." (Scheina, 1981).

La reacción brasileña frente a la política de los derechos humanos, que trajo consigo la revocación unilateral del Tratado de Defensa Mutua Brasileño-Norteamericano (**Strategic Survey**, 1977), es otro ejemplo de los resultados del uso de políticas mal concebidas por parte de las grandes potencias hacia sus aliados más pequeños.

Por otra parte, la Unión Soviética ha tenido una larga historia como factor desestabilizador en América del Sur, en particular, y en América Latina, en general. "El mal manejo de las contradicciones inherentes en las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica es la fuerza principal que promueve la penetración soviética en América Latina" (Leiken, 1981).

A comienzos de los años setenta, Perú recibió créditos militares de la URSS (tales como tanques, aviones de combate y artillería pesada). Este fue un elemento primordial para desatar la competencia armamentista con Chile y Ecuador.

En 1978, durante la crisis fronteriza entre Argentina y Chile, "el Ejército soviético eligió este momento para condecorar al general Videla, y sus órganos oficiales declararon que brindarían ayuda a Argentina en caso de que se produjera un conflicto armado" (Leiken, 1981). Obviamente Rusia trataba de desestabilizar al Gobierno chileno, de orientación prooccidental y, al mismo tiempo, estaba protegiendo sus lazos económicos con Argentina. En febrero de 1980 la Unión Soviética cosechó los frutos de su política. Argentina no se unió al embargo de granos emprendido por los Estados Unidos en contra de Moscú.

El comportamiento soviético en América del Sur ha estado dirigido a explotar cualquier otro conflicto regional que le pueda significar disminuir la influencia de los Estados Unidos en el área y desestabilizar a los gobiernos prooccidentales. Tal como afirmara Robert Leiken: "El motivo de la sutil discriminación rusa entre las dictaduras de derecha no tiene nada que ver con los derechos humanos, sino con los persistentes esfuerzos soviéticos de penetrar el cono sur de América del Sur" (Leiken, 1981). Con todo, algunos factores de orden interno, que en la actualidad afectan decisivamente la competencia armamentista en América del Sur, son más pertinentes que la influencia de las superpotencias

El comportamiento competitivo entre estos países indica un alto grado de consistencia con algunas proposiciones teóricas y descubrimientos. Según la definición de Wallace, una carrera armamentista supone un crecimiento del orden del 10 al 25 por ciento en los gastos militares (Wallace, 1979). A este respecto, los valores de las acumulaciones de armamentos de los cinco países sudamericanos que se analizan caen bajo esta categoría. Wallace se refiere a los presupuestos militares. Dado que las existencias de armamentos es el índice más sensible, hay una razón adicional para creer que estos países están realmente involucrados en carreras armamentistas. Esta aseveración adquiere más fuerza si consideramos que, con anterioridad a los años setenta, en el continente sudamericano no se experimentó tal fenómeno en casi un siglo.

Un segundo aspecto que apoya dicha conclusión es que los países sudamericanos están dejando de lado los métodos pacíficos tradicionales para resolver sus conflictos. Las denuncias de los tratados y de los laudos arbitrales en la región han sido una práctica cada vez más corriente, en tanto que en la actualidad es habitual recurrir a la amenaza pública del uso de la fuerza entre los líderes de los países competitivos.

Los hallazgos de Kóhler (Kóhler, 1979), que relacionan gastos militares y crecimiento económico en condiciones de paz, no son consistentes en el caso de América del Sur. La acumulación de armamentos durante los años setenta sobrepasó el crecimiento del producto nacional bruto a una razón de 1 : 7.5 en Argentina; de 1 : 1.4 en Brasil; de 1 : 2.8 en Chile; de 1 : 13.6 en Perú y de 1 : 6.3 en Ecuador (ver anexo I). Sólo Brasil se comporta de acuerdo a la pauta de Kóhler. El resto de los países, en distintos grados, está dedicando una mayor cantidad de recursos a armamentos por sobre lo que se considera es la cantidad "pacífica" normal.

Las carreras armamentistas en Sudamérica tienden a confirmar la aseveración de Huntington en el sentido de que comienzan cuando un participante busca alterar el equilibrio de poder existente (Huntington, 1958). La competencia del Perú

en contra de Chile constituye un buen ejemplo de esta tendencia. A comienzos de los años setenta Perú y Chile tenían una paridad aproximada. Hacia 1980 el Perú tenía una mayor dotación de armamentos de un 50 por ciento (ver fig. 2 y anexo I).

Por otra parte, dado que la Fuerza Aérea es un elemento básico para que Ecuador pueda sobrepasar la actual superioridad peruana, Ecuador está dedicando una mayor cantidad de recursos a esa fuerza armada en particular (ver anexo I, tablas 4 y 5). Habiendo existido una relación de 1 : 5.1 entre la dotación de las Fuerzas Aéreas del Ecuador y Perú en 1970; la relación del primer país disminuyó a 1 : 1.6 en 1980. La relación total de las existencias de 1 : 6 en favor del Perú, en 1970, evolucionó hacia una razón de 1 : 3 en 1980. Esta tendencia muestra un claro deseo ecuatoriano de cambiar el equilibrio armamentista hacia una relación más favorable con el Perú.

Brasil no parece haber estado dispuesto a cambiar su equilibrio con Argentina durante los años setenta (ver fig. 2). Por el contrario, después de 1977 queda de manifiesto que Argentina estaba buscando gastar más que Chile. En 1977 la relación armamentista entre Chile y Argentina era de 1 : 1.3. En 1980 ésta cambió a 1 : 1.6 (ver anexo I, tablas 1 y 3). Los pedidos (órdenes de compra) de armamentos argentinos para los próximos cuatro años son cercanos a dos mil millones de dólares (IISS, 1970-1980); en el caso chileno, se estima que las órdenes de compra, para el mismo período, no serán inferiores a mil millones de dólares. En tanto la economía chilena pueda soportar este esfuerzo parece dudoso de que el deseo argentino de aumentar los gastos en armamentos proporcionalmente más que Chile pueda materializarse.

Las carreras armamentistas que comienzan con grandes acumulaciones progresivas tienden a terminar más rápido a causa de un agotamiento económico por parte de alguno de los competidores (Smith, 1980). Perú constituye un ejemplo típico de este fenómeno; luego de haber competido durante casi ocho años con Chile y de destinar dinero a costosos programas sociales, su deuda pública creció, de 14 por ciento del producto nacional bruto (1970) a un 53.1 por ciento del PNB (1978) (Banco Mundial, 1981). Desde que mejoraron las relaciones diplomáticas entre Chile y Perú en el último año, cualquier nueva competencia armamentista parece más probable con el Ecuador, especialmente después de los recientes encuentros fronterizos y las compras de material ofensivo por parte de este último país.

Pese a ello, desde 1973 Chile ha enfrentado problemas permanentes para la compra de armas, en particular con los Estados Unidos, Gran Bretaña y Austria (González, 1981). Factores internos y externos le han obligado a adoptar una actitud cuidadosa en términos de emprender carreras armamentistas

con sus vecinos. Las políticas chilena y brasileña para la adquisición de armas parecen ser más cautelosas y defensivas que las del Perú y la del Ecuador. Las metas chilena y brasileña parecen haber sido la mantención del equilibrio armamentista dentro de un cierto margen de seguridad. Esa política, en el caso de Chile, operó bastante bien con el Perú, pero aún queda por ver si va a operar con un país más rico, como Argentina.

La actitud diplomática de las distintas potencias en competencia es considerada esencial cuando ambos rivales están al borde de la guerra (Leng y Wheeler, 1979). En América del Sur, sólo la crisis argentino-chilena de 1978 puede haber cumplido las exigencias para una evaluación teórica. Ambos países condujeron las mayores movilizaciones de tropas en América del Sur desde la Guerra del Chaco. Argentina optó, desde el comienzo, por una actitud de intimidación, en tanto que Chile siguió una estrategia de reciprocidad (Instituto Ciencia Política, 1978). La crisis terminó como se había predicho que sucede cuando estas dos políticas se desarrollan conjuntamente (Leng y Wheeler, 1979). Casi siempre el Estado que intimida y fracasa en su intento busca una componenda decorosa. A fines de 1978 Argentina aceptó la mediación papal y ambos países desmovilizaron sus fuerzas. Las compras de armamentos por parte de ambos países han seguido constantes desde entonces y en la actualidad la mediación papal parece enfrentar una creciente oposición argentina (La **Prensa**, 1981). El uso de la fuerza pareciera haber sido considerada como una verdadera alternativa para solucionar el conflicto, al menos entre algunas opiniones dentro del sistema político argentino<sup>12</sup>. Una ulterior prueba del éxito de "la alternativa del uso de la fuerza" puede estar dada si Argentina o Chile denuncian el tratado de Solución Pacífica de los Conflictos de 1972, que debe ser renovado o denunciado en 1982<sup>13</sup>.

Entre los cinco países competidores de América del Sur, tres de ellos, Perú, Chile y Argentina tienen una posición relativamente difícil. Están lidiando con una situación de "dos frentes". Brasil y Ecuador, sin tener mayores amenazas en otros lados, pueden concentrarse en su situación a "un frente". La libertad de elegir parece ser evidente en estos últimos casos. Brasil eligió no competir después de 1975. Por el contrario, Ecuador prefirió competir desde 1977. La actitud ecuatoriana puede aminorar la presión del Perú sobre Chile. La posición actual del Brasil frente a Argentina otorga casi carta blanca al último país para competir con Chile. Tal como indica la fig. 1, Chile es la piedra

<sup>12</sup> Destacados argentinos que persiguen la solución armada son: general (R) Osiris Villegas; almirante (R) Emilio Massera y almirante (R) Isaac Rojas.

<sup>13</sup> Efectivamente, Argentina lo hizo en enero de 1982.

angular del sistema de competencia, teniendo dos aliados potenciales (Ecuador y Brasil), que pueden optar por competir o no competir. Los dos rivales de Chile, Perú y Argentina, tienen una buena base para un entendimiento estratégico, a pesar de que su situación es un poco más fácil que la de Chile. Ellos también tienen "segundos frentes" con Ecuador y Brasil, respectivamente, pero no tan "permanentes" como con Chile. De la relación en conjunto de los conflictos entre estas cinco naciones, una carrera armamentista que termine en guerra parece más probable en el "Centro del Sistema", vale decir, entre Chile y Perú o entre Argentina y Chile.

La posibilidad de alianzas formales de guerra parece poco probable, en especial porque un compromiso formal llevaría a una confrontación en bloque no deseada. Una alianza entre Perú y Argentina provocaría un entendimiento permanente entre los otros países, y los beneficios de este eje dual serían totalmente contrarrestados por el poder de la **entente** tripartita. Por otra parte, ni Brasil ni Ecuador están interesados en llegar a un entendimiento formal con Chile, a no ser que la misma existencia de este último país como potencia regional estuviera en juego.

Un último aspecto de las carreras armamentistas de América del Sur podría ser el rol de disuasión convencional para evitar la guerra entre los países en competencia. La disuasión convencional ha dado muestras de ser costosa de lograr últimamente<sup>14</sup>. De acuerdo a recientes aseveraciones en ese campo, el defensor debe tener importantes sistemas de armamentos ofensivos, superioridad área local, y un alto grado de movilidad, estado de alerta y de reacción permanentes y sistemas seguros de comando y control (Amiel, 1978). "Sin opciones ofensivas claves, una mera estrategia pasiva o reactiva no puede resistir una estrategia ofensiva de un agresor", ha comentado recientemente el Director de Planificación de Largo Plazo del Ministerio de Defensa de Israel (Amiel, 1978). A este respecto, una simple política defensiva, aunque es más barata que una ofensiva, aporta poco a la seguridad deseada por un poder partidario del statu quo. Estándares como éstos, costosos y sofisticados, es poco probable que se encuentren entre los países sudamericanos.

Una típica guerra del Tercer Mundo, como el conflicto indopakistaní de 1971, puede ser un buen recuerdo para aquellas potencias en favor del statu quo que prefieren apoyarse básicamente en armamentos defensivos. Pakistán pagó un alto precio por mantener una postura defensiva frente a una potencia mayor y agresiva. El general André Baufre, estratega francés, después de analizar esa guerra, comentó que: "Una actitud defensiva usando medios limitados y dadas grandes extensiones de te-

<sup>14</sup> Tal como lo experimentaron los israelíes y los iraníes.

rritorio, es una conducta suicida" (Baufre, 1972). En consecuencia, las opciones estratégicas adecuadas para las potencias partidarias del statu quo en escenarios como América del Sur son más bien pocas y tienen un alto costo. Por otra parte, las posturas ofensivas más bien estimulan las carreras armamentistas ya en marcha.

En conclusión, factores geopolíticos y una mayor libertad de acción, tanto política como económica, han provocado un auténtico proceso de carrera armamentista en el cono sur de Sudamérica. Esto obedecería a que los líderes de diferentes países perciben que el uso de la fuerza es una alternativa viable para satisfacer ciertos objetivos geoestratégicos reales o ficticios.

La utilización de estos medios bélicos estará claramente ligada a las oportunidades y a la estrategia diplomática escogida. En todo caso, considerando la situación en su conjunto, el proceso de acumulación de armas continuará a un ritmo semejante o superior al de la década pasada.

En los próximos años es muy factible que continúe la competencia entre Argentina y Chile, y entre Ecuador y Perú. Por su parte, las carreras entre Chile-Perú y Brasil-Argentina, parecen haber decrecido en intensidad, y no hay indicios de que pueda haber un recrudecimiento en esos casos. En general, las posibilidades de conflicto armado irán creciendo en la medida que las controversias que las alimentan se agudicen y crezca la confianza en el empleo exitoso de las armas como solución política. Por último, la probabilidad de conflicto internacional violento, de mayor a menor, es de los pares: Argentina-Chile, Perú-Ecuador, Chile-Perú y Brasil-Argentina, en ese orden.

## Anexos

- Tabla 1.** Evolución de las existencias de armamentos de Argentina entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.
- Tabla 2.** Evolución de las existencias de armamentos de Brasil entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.
- Tabla 3.** Evolución de las existencias de armamentos de Chile entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.
- Tabla 4.** Evolución de las existencias de armamentos del Perú entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.
- Tabla 5.** Evolución de las existencias de armamentos del Ecuador entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.

**Tabla 1**  
**Argentina**

Evolución de las existencias de armamentos de Argentina entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
1970	51.050	557.941	252.972
1971	63.150	617.391	254.790
1972	75.669	621.021	357.063
1973	95.494	624.151	406.649
1974	101.544	744.541	408.922
1975	107.594	630.911	420.468
1976	113.644	736.211	561.155
1977	123.194	736.211	568.027
1978	129.244	736.211	670.700
1979	235.294	797.091	729.368
1980	301.344	1.062.661	737.645

PNB 1970 = 60.132.000

PNB 1980 = 72.019.000

Aumento PNB 70-80 = + 19.76%

Existencias/PNB 1970 = 0.0143

Existencias/PNB 1980 = 0.0300

Existencias/aumento 70-80 = 143.82%

Total	Aumento %		Presup. Defensa	Aumento %
861.963	— —		1.632.000	— —
935.331	8.51		1.862.000	14.09
1.053.753	12.66		1.977.000	8.17
1.126.294	6.88	X <sub>1</sub>	2.126.000	7.53
1.255.007	11.42		2.477.000	16.50
1.158.973	— 7.65		1.706.000	—31.12
1.411.110	21.75		2.086.000	22.27
1.427.432	1.15		2.164.000	3.73;
1.536.155	7.61	X <sub>2</sub>	2.139.000	— 1.15
1.761.753	14.68		3.149.000	47.21
2.101.651	19.29		3.200.000	1.61

### X 9.63

X<sub>1</sub> 6.36 (% de aumento de los cinco primeros años)

X<sub>2</sub> 12.89 (% de aumento de los segundos cinco años)

Pres. Def. como % del PNB = 2.71

Pres. Def. como % del PNB = 4.41

Aumento existencias

— 7.52

Aumento PNB

**Tabla 2****Brasil**

Evolución de las existencias de armamentos de Brasil entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
1970	20.000	578.210	50.909
1971	20.000	578.210	61.818
1972	72.855	498.850	133.977
1973	78.144	600.040	176.086
1974	139.153	576.750	202.695
1975	139.153	589.130	248.204
1976	144.153	589.130	260.113
1977	149.153	682.390	480.422
1978	154.153	1.026.700	523.331
1979	154.153	1.003.070	540.240
1980	194.153	1.003.070	551.150

PNB 1970 = 63.990.000

PNB 1980 = 142.500.000

Aumento PNB 70-80 = + 123.36%

Existencias/PNB 1970 = 0.0061

Existencias/PNB 1980 = 0.0074

Existencias/aumento 70-80 = + 169.34%

\* Estimado.

Total	Aumento %		Presup. Defensa	Aumento %
649.119	— —		2.037.000	— —
660.028	1.68		3.134.000	53.85
705.692	6.91		3.148.000	0.44
854.270	21.05	X <sub>1</sub>	3.480.000	10.54
918.598	7.53		3.637.000	4.51
976.487	6.30		3.899.000	7.20
993.396	1.73		2.947.000	—24.41
1.311.965	32.06		3.155.000	7.05
1.704.184	29.89	X <sub>2</sub>	2.629.000	—16.67
1.697.463	— 0.39		2.351.000	—10.57
1.748.373	2.99		3.050.000*	29.73

X 10.92

X<sub>1</sub> 8.59 (% de aumento de los cinco primeros años)

X<sub>2</sub> 13.25 (% de aumento de los segundos cinco años)

Pres. Def. como % del PNB = 1.92

Pres. Def. como % del PNB = 1.29

Aumento existencias

— 1.37

Aumento PNB

**Tabla 3****Chile**

Evolución de las existencias de armamentos de Chile entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
1970	19.000	332.030	27.700
1971	20.000	332.030	30.200
1972	22.000	432.200	48.700
1973	23.000	432.200	64.400
1974	36.600	593.850	66.900
1975	37.600	692.440	73.150
1976	38.600	733.416	104.580
1977	55.300	870.013	204.457
1978	78.750	876.013	206.957
1979	79.750	876.013	209.457
1980	80.750	952.200	299.957

PNB 1970 = 12.220.000

PNB 1980 = 23.100.000

Aumento PNB 70-80 = + 89.03%

Existencias/PNB 1970 = 0.0310

Existencias/PNB 1980 = 0.0577

Existencias/aumento 70-80 = + 251.94%

Estimado.

Total	Aumento %		Presup. Defensa	Aumento %
378.730	— —		568.000	— —
382.730	0.92		500.000*	—11.97
502.900	31.57		517.000	3.40
519.600	3.32	X <sub>1</sub>	480.000	— 6.25
697.350	34.20		864.000	80.00
803.190	15.17		573.000	—33.68
876.596	9.13		650.000'	13.43
1.129.770	28.88		936.000	44.00
1.161.720	2.82	X <sub>2</sub>	966.000	3.20
1.165.220	0.30		816.000	—15.52
1.332.907	14.39,		1.100.000'	34.80

X 14.07

X<sub>1</sub> 17.03 (% de aumento de los cinco primeros años)

X<sub>2</sub> 11.10 (% de aumento de los segundos cinco años)

Pres. Def. como % del PNB = 4.64

Pres. Def. como % del PNB = 4.76

Aumento existencias

— 2.82

Aumento PNB

**Tabla 4****Perú**

Evolución de las existencias de armamentos del Perú entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
1970	37.000	256.400	62.000
1971	42.000	256.400	62.000
1972	49.500	256.400	83.000
1973	144.500	365.700	99.000
1974	149.500	392.790	99.000
1975	179.500	489.340	101.000
1976	183.000	514.980	136.525
1977	209.500	585.390	203.548
1978	214.500	585.390	353.548
1979	219.500	839.050	465.748
1980	324.500	1.253.802	465.748

PNB 1970 = 12.910.000

PNB 1980 = 17.500.000

Aumento PNB 70-80 = +35.55%

Existencias/PNB 1970 = 0.0275

Existencias/PNB 1980 = 0.1168

Existencias/aumento 70-80 = +324.72%

\* Estimado.

Total	Aumento %		Presup. Defensa	Aumento %
355.400	— —		527.000	— —
360.400	1.40'		530.000	0.56
388.900	7.90		560.000	5.66
609.200	56.64	X <sub>1</sub>	684.000	22.14
641.000	5.26		708.000	3.50
769.840	20.04		925.000	30.64
834.505	8.39		1.021.000	10.37
998.438	19.64		1.281.000	25.46
1.153.438	15.52	X <sub>2</sub>	1.200.000°	— 6.32
1.524.298	32.15		1.100.000*	— 8.33
2.044.050	34.09		1.067.000	— 3.00

X 20.18

X<sub>1</sub> 18.24 (% de aumento de los cinco primeros años)

X<sub>2</sub> 21.95 (% de aumento de los segundos cinco años)

Pres. Def. como % del PNB = 4.10

Pres. Def. como % del PNB = 6.09

Aumentos/existencias

— 11.57

Aumentos/PNB

**Tabla 5****Ecuador**

Evolución de las existencias de armamentos del Ecuador entre 1970 y 1980. Porcentajes de aumento. Evolución del presupuesto de defensa. PNB hacia 1970 y 1980; variación del PNB y de las existencias de armamentos. Valores en miles de dólares, base 1980.

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
1970	5.000	38.535	12.100
1971	5.542	61.098	12.100
1972	28.542	61.098	12.100
1973	28.542	61.098	12.100
1974	28.542	61.980	25.100
1975	28.542	61.098	32.100
1976	28.542	93.782	32.100
1977	30.542	161.470	96.300
1978	60.542	231.512	144.300
1979	60.542	228.057	177.100
1980	60.542	288.057	291.000

PNB 1970 = 3.723.000

Existencias/PNB 1970 = 0.0149

PNB 1980 = 9.930.000

Existencias/PNB 1980 = 0.0644

Aumento PNB 70-80 = + 166.72% Existencias/aumento 70-80 = + 1.050.17%

\* Estimado.

COMPETENCIA ARMAMENTISTA

Total	Aumento %		Presup. Defensa	Aumento %
55.635	—		88.400	—
78.740	41.52		108.000	22.72
101.740	29.21		123.000	13.88
101.740	0.00	X <sub>1</sub>	125.000	1.62
114.740	12.77		135.000	8.00
121.740	6.10		170.000	25.92
154.424	26.84		178.000	4.70
288.312	86.70		158.000	—11.23
436.354	51.34		235.000*	48.49
465.699	6.72	X <sub>2</sub>	266.000	13.19
639.899	37.40		300.000	12.78

X 29.86

X<sub>1</sub> 17.92 (% de aumento de los cinco primeros años)

X<sub>2</sub> 41.80 (% de aumento de los segundos cinco años)

Pres. Def. como % del PNB = 2.37

Pres. Def. como % del PNB = 3.02

Aumento existencias

— 6.30

Aumento PNB

## Bibliografía

- American Journal of International Law*, 1977, "The Beagle Channel Affair", v. 71: 733-740.
- Amiel, Saadia, 1978, "Deterrence by Conventional Forces", *Survival*, v. 20: 58-62.
- Arbaiza, Norman, 1974, *Mars Moves South: The Future Wars of South America*, Jericho, N. York: Exposition Press, pp. 17-19.
- Atkins, Pope, 1977, *Latin America in the International Political System*, Riverside, N. Jersey: Free Press, pp. 203-204.
- Baufre, André, 1972, "Reflexiones Sobre la Guerra Indo-Pakistaná", *Estrategia*, v. 13/14: 1-13.
- Burr, Robert, 1966, *By Reason or Force*, Berkeley: U. of California Press.
- Child, John, 1980(a), *Unequal Alliance: The Inter-American Military System: 1938-1978*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Child, John, 1980(b), "Strategic Concepts of Latin America: An Update", *Inter American Economic Aff.* v. 33: 61-82.
- Child, John, 1980(c), "Geopolitical Thinking and Conflict in Latin America". Trabajo presentado en LASA Annual Meeting, Bloomington, Indiana, oct 1980.
- Clarín*, Buenos Aires.
- De Hoyos, Rubén, 1976, "South American Geopolitics and the Plata River Basin (Hydroelectric Developments)". Trabajo presentado al IPSA en Edimburgo.
- Déjense and Foreign Affairs*, 1981, "Arms Transfers Tables"; "Standard Arms Price Index", marzo y abril, Washington D. C.
- DMS Market Intelligence Report*, 1981, "South America-Australasia", Washington D. C.
- DMS Aircrafts*, 1981, Washington D. C.
- DSAA, 1981, *Foreign Military Sales*, "Detailed Deliveries by Fiscal Year: Latin America" (1972-1980), Washington D. C.
- Estrategia*, Buenos Aires.
- Garham, David, 1976, "Power Parity and Lethal International Violence: 1969-1973", *Journal of Conflict Resolution*, v. 24: 379-394.
- González, Helódoro, 1981, "Arms-Sales Policy: The Chilean Case", *Journal of Inter-American Economic Aff.*, v. 35: 3-25, p. 8.
- Gorman, Stephen, 1979(a), "Present Threats to Peace in South America: The Territorial Dimensions of Conflict", *Journal of Inter-American Economic Aff.*, v. 33: 51-71.
- Gorman, Stephen, 1979(b), "The High Stakes of Geopolitics in Tierra del Fuego". *Parameters*, v. 8: 45-56.
- Harvey, David, "Latin America and North American Arms", *Defense and Foreign Affairs*, enero, p. 16.
- Huntington, S. P., 1958, "Arms Races: Prerequisite and Results", *Public Policy: Yearbook of Graduate School of Public Administration*, Cambridge, Mass., p. 55.
- Instituto de Ciencia Política, 1978, *Boletín de Documentación Política*, Universidad Católica de Chile, enero a diciembre.
- International Defense Review*, 1981, febrero a abril, Ginebra.
- I.I.S.S., 1977, *Strategic Survey*, Londres, p. 139.
- I.I.S.S., 1970 a 1980, *The Military Balance*, Londres.
- Jane's Fighting Ships*, 1980-1981, Londres.

- Janowitz, Morris, 1974, "Toward a Redefinition of Military Strategy in International Relations", *World Politics*, v. 26: 473-508.
- Köhler, Gernot, 1979, "Toward a General Theory of Armaments", *J. of Peace Research*, v. 26: 117-135.
- Kuczynsky, Pedro Pablo, 1981, "The Peruvian External Debt: Problem and Prospect", *J. of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 23, 3-28.
- La Prensa*, 1981, "El Mapa del Papa", enero 6, Buenos Aires.
- Leiken, Robert, 1981, "Eastern Winds in Latin America", *Foreign Policy*, v. 42: 94-113.
- Leng, Russell; Wheeler, Hugh, 1979, "Influence Strategies, Success, and War", *J. of Conflict Resolution*, v. 23: 655-684.
- Meneses, Emilio, 1976, *Sistema Internacional Multipolar de Equilibrio de Poder: Variables de Poder y Posición en la Formación de Coaliciones*. Tesis, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- El Mercurio*, septiembre a diciembre 1978.
- Nolde, Kenneth, 1980, *Arras and Security in South America: Towards an Alternative View*, Ph. D. Dissertation, U. of Miami, pp. 234-237.
- Pittman, Howard, 1981(a), *Geopolitics of the ABC Countries*, Ph. D. Dissertation, American University, Washington D. C.
- Pittman, Howard, 1980(b), "Some Specific Geopolitical Trends in the ABC Countries: New Applications of the Law of Caluable Áreas". Trabajo presentado en LASA meeting, Bloomington, Indiana, p. 38.
- Scheina, Robert, 1981, "Regional Reviews: Latin American Navies", *U.S. Naval Proceedings*, marzo, pp. 22-27.
- Silvert, Kalman; Blachman, Morris, 1976, "Latin America", en Rosenau, Thompson and Boyd, *World Politics: An Introduction*, New York: Free Press.
- Sipri Yearbook*, 1979, "World Stock of Fighting Vessels, 1950-1974", Stockholm, p. 255.
- Skidmore, Thomas, 1976, "Brazil's Changing Role in the International System: Implications for U.S. Policy", en Roett, R. (Ed.), *Brazil in the Seventies*, Washington D. C., American Enterprise Institute.
- Smith, Theresa, 1980, "Arms Race. Inestability and War", *J. of Conflict Resolution*, v. 24: 253-283.
- Times of the Americas*, 14 de febrero, 1979.
- Veliz, Claudio, 1972, "Centralism and Nationalism in Latin America", en Ferguson (Ed.), *Contemporary Inter-American Relations: A Reader in Theory and Issues*, Englawood Cliffs: N. Jersey: Prentice Hall, p. 299.
- Wallace, Michael, 1979, "Arms Race and Escalation", *J. of Conflict Resolution*, v. 23: 3-16, p. 5.
- World Bank, 1981, *Informe del Banco Mundial 1980*, Washington D. C., p. 160.

## OPINIÓN

### Seguridad nacional y desarrollo económico

**Daniel Gressel \***

El pensamiento militar, desde la estrategia y la táctica hasta el concepto de seguridad nacional, se ha visto muy influenciado por las dos grandes guerras de este siglo. El resultado de estos conflictos, después de la incorporación de los Estados Unidos a ellos, era inevitable: la victoria de las fuerzas aliadas. Los Estados Unidos sólo tenían que transformar su economía en una de guerra, llevar los armamentos a Europa y ordenar a sus comandantes derrotar al enemigo a través del uso de un aplastante poder de fuego. Ambas partes tenían un fuerte respaldo doméstico para sus esfuerzos bélicos, pero, dada la voluntad de triunfo de los Estados Unidos, los esfuerzos heroicos de sus oponentes resultaban poco efectivos una vez que los medios materiales necesarios para la victoria estaban en su lugar apropiado.

Desde la Guerra Civil hasta la actualidad, siempre ha sido esta la receta preferida por los Estados Unidos: active el apoyo popular, prepare su economía y gane la guerra.

En los tiempos modernos la fórmula general no ha cambiado, aunque sí lo ha hecho su secuencia óptima de aplicación. Los países, sean grandes o pequeños, ya no pueden darse el lujo de esperar hasta que estalle la guerra antes de prepararse para la defensa. Tanto la guerra nuclear como la convencional consumen en pocas semanas las reservas militares que ha tomado años acumular. Por ejemplo, la guerra árabe-israelí de 1973 no podría haber durado incluso las pocas semanas que lo hizo sin un gran esfuerzo de reabastecimiento por parte de la Unión Soviética y los Estados Unidos en favor de sus Estados-clientes.

Para cualquier país resulta ya imposible crear una industria militar lo suficientemente grande como para asegurar su abastecimiento de armas durante una guerra moderna. Por lo tanto,

\* Investigador, Centro de Estudios Públicos.

los países se ven obligados a acumular armas en tiempos de paz y deberían hacer esto al menor costo posible, ya sea a través de compras en el exterior o de producción doméstica.

Algunos observadores han malinterpretado estas lecciones. Han afirmado que el potencial militar de un país se mide mejor según el tamaño de su industria nacional y no a través de su producción total de bienes y servicios o producto nacional bruto. Tienen en mente la imagen de los Estados Unidos transformando fábricas de autos para la producción de tanques. Como una consecuencia lógica, apoyan medidas que aumentan el número de edificios y máquinas en el país —esto es, la "industria nacional"— aun si estas medidas reducen las tasas de crecimiento y el producto nacional. Por ejemplo, invocando conceptos de seguridad nacional, afirman que el país debería subir las tarifas a la importación y subsidiar actividades no rentables para proteger la industria nacional. De la misma manera se defiende la protección del sector agrícola, argumentándose que es necesario evitar los daños de una probable guerra que cerrara las fuentes de abastecimiento externo más comunes y que diera así al enemigo un arma adicional: la hambruna. La forma de hacer esto sería a través de la producción doméstica de todo el trigo (por ejemplo), incentivada mediante políticas de subsidio, altas tarifas aduaneras o barreras paraarancelarias.

Este argumento sería correcto sólo bajo supuestos muy restrictivos con respecto a la probable forma en la que se desarrollaría el conflicto. Primero, toda eventual guerra debería ser bastante larga, de muchos meses, antes que se sintieran sus efectos. En tiempos normales, todo país posee inventarios de granos que puede utilizar en el caso de una guerra. Segundo, el oponente debe ser capaz de bloquear todos los posibles puertos, aeropuertos o carreteras a través de los cuales el país puede contactarse con el resto del mundo. Sin embargo, en general, esta posibilidad suele ser bastante remota.

En vez de exigir a un país que pague precios mayores por los productos agrícolas y que no utilice eficientemente las tierras de que dispone, sería mucho más inteligente proponer una política adecuada de inventarios agrícolas adaptada a tiempos de tensión. Sin duda, esto resulta mucho más barato para el país, pues existirá el capital físico necesario para almacenar los productos, ya que los productores deben guardar parte importante de las cosechas que no se liquida inmediatamente después que ésta se produce. Luego, el asunto se reduce a inducir a los importadores a almacenar unos pocos meses extra de alimentos cuando: 1) los inventarios que han resultado de las cosechas propias caen bajo cierto nivel, y 2) aumenta la posibilidad de conflicto en los próximos meses. Si la guerra se extiende hasta la próxima época de siembra, entonces ésta se puede adaptar a las necesidades de un país en guerra. Una política de inventarios

es una forma mucho más barata de satisfacer legítimas preocupaciones en cuanto a la seguridad nacional.

Las políticas de "protección" de la industria y la agricultura son ejemplos de lo que precisamente no debe hacerse si se desea acrecentar la seguridad nacional.

Casi cualquier guerra que un país pequeño podría pelear sería de corta duración. El esfuerzo militar anterior a esa guerra debería estar dirigido —aparte del factor entrenamiento— a la compra de la mayor cantidad posible de armas de la mejor calidad a los precios más bajos.

Para ilustrar nuestras afirmaciones anteriores, esto es, que la seguridad nacional no depende de la industria nacional, sino que del producto nacional de bienes y servicios, en el cuadro siguiente se compara el potencial militar de tres países. Se supone que el sector manufacturero es el equivalente estadístico de lo que se quiere decir cuando se habla de "industria nacional".

Cuadro 1

**Diferentes medidas de potencial militar**  
(Año 1977)

	Chile	Argentina	Australia
Población (mill.)	10,5	26,0	14,0
Producto Nacional Bruto (billones de US\$)	13,0	48,6	102,9
Sector manufacturero como porcentaje del P.N.B.	20,8	36,3	20,6
P.N.B. originado en el sector manufacturero	2,7	17,6	21,2

Fuente: *World Tables* (Banco Mundial).

Como se ve, la población de Argentina es 2,5 veces mayor que la chilena y su P.N.B. 3,75 veces mayor. Por varias razones, Argentina ha sido muy "protectora" de su industria doméstica. El Estado y las Fuerzas Armadas poseen muchas empresas industriales que reciben subsidios directos. Todas las industrias nacionales reciben subsidios indirectos, pagados por los consumidores, debido a las altas barreras paraarancelarias y no arancelarias al comercio. El resultado de todos estos subsidios provenientes del resto del país ha sido un sector manufacturero sobredimensionado. El 36,3% del P.N.B. de Argentina se origina en ese sector, en contraste con el 20,8% de Chile y el 20,6% de Australia. Además, el sector manufacturero argentino es 6,5 ve-

ces mayor que el chileno, aunque 1,2 vez inferior al australiano. Según todas estas medidas el potencial militar argentino parece mucho mayor que el chileno.

Imaginemos por un momento que Australia tiene límites comunes con Argentina. La población de Argentina es mayor que la de Australia, mientras que sus sectores manufactureros producen una cantidad más o menos igual de producto. Si la industria nacional fuese la estadística decisiva de potencial militar, Argentina sería más poderosa que esta Australia trasplantada, pues, además de un sector industrial equivalente, dispone de más gente para llamar a integrar las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el P.N.B. de Australia es 2,1 veces mayor que el de Argentina. Si ambos países destinaran igual porcentaje de su producto para defensa, el gasto en defensa de Australia sería más que el doble del gasto en defensa de Argentina. La mayoría de los observadores concluiría que, en el caso de ser vecinos, Australia sería mucho más poderoso que Argentina.

Si Chile mantuviese o, incluso, disminuyera su estructura industrial, pero tuviese un P.N.B. igual al de Australia, sería capaz de disuadir cualquier amenaza razonable de agresión manteniendo un nivel aceptable de gastos en defensa.

Dada la naturaleza de la guerra moderna, la industria nacional no ayuda a un país, excepto en cuanto contribuye al P.N.B. Las divisas generadas por la venta de uvas comprarán las mismas armas que las divisas ahorradas al refinar petróleo en el país, pero a un costo mucho menor en términos de recursos.

En términos militares, cobrar impuestos al producto nacional de las lavanderías automáticas y usar esa recaudación para reforzar la defensa, es tan efectivo como una recaudación similar generada por una industria de automóviles. Las guerras son tan cortas, que el esfuerzo del país en tiempos de paz, su preparación mental y material, prevalecen por sobre los cálculos geopolíticos y disuade o invita a la agresión. En el caso de una guerra no habrá tiempo para transformar la fábrica de autos en productora de tanques.

Cualquier persona que se preocupe de la integridad territorial de su país debe, por lo tanto, preocuparse del P.N.B. y la tasa de crecimiento de largo plazo. Que exista o no industria nacional es poco importante una vez que se maximiza el P.N.B.

El cuadro 2 muestra el número de años que pasaría antes de que Chile alcanzara el nivel de P.N.B. de Argentina, suponiendo que Argentina crece a una tasa de 2% al año, que es su promedio de la última década. Esto podría, quizás, ser una sobreestimación del crecimiento futuro de Argentina dadas las graves dificultades políticas que probablemente tendrá durante el resto de este siglo.

Cuadro 2

**Número de años necesarios para alcanzar el nivel de P.N.B. de Argentina  
(supuesta una tasa de crecimiento de 2% al año para Argentina)**

Tasa de crecimiento chilena %	Número de años
3	135
4	68
5	46
6	34
7	28
8	23

Como se puede ver, la tasa de crecimiento es un elemento crucial en el potencial futuro de defensa nacional. Durante los próximos 25 años, Chile tendrá que destinar una fracción mayor de su P.N.B. para defensa que Argentina, de tal manera que compense la diferencia en nivel de P.N.B. Si un país crece, puede mantener un nivel dado de defensa con menor sacrificio del que es necesario si el país no crece. En el primer caso, el país dispondrá de una mayor cantidad de recursos que podrá destinar a otros propósitos de carácter social, tal como la educación y la salud.

Como, per se, la industria nacional no ayuda a la seguridad, pero el P.N.B., en cambio, sí lo hace, la pregunta crucial es cómo hacer crecer más rápidamente la economía del país. La receta para el crecimiento es directa y data desde Adam Smith. En orden de abstracción la receta es: 1) Estado de Derecho; 2) propiedad privada; 3) empresas libres y competitivas; 4) comercio internacional libre; 5) gobierno eficiente y pequeño con un presupuesto más o menos equilibrado; 6) honestidad y mucho trabajo.

## **ECONOMÍA LIBRE Y SEGURIDAD NACIONAL EN CHILE: UNA VISIÓN HISTÓRICA \***

**Arturo Fontaine T.**

### **I. Introducción**

**E**ste artículo es una interpretación de la evidencia que ha sido puesta de manifiesto por diversos historiadores a los cuales, en casos señalados, el texto refiere. Creo que la hipótesis que aquí se plantea, tentativamente es compatible con la información de que dispongo. Por oposición al período que le antecede y al que le sucede, considero a la etapa que va aproximadamente entre 1810 y 1929 como predominantemente de “economía libre o de mercado”. Sugiero que hay una correlación entre el potencial militar que Chile exhibe durante el siglo XIX, y el sistema económico-político de la época y que, conjeturo, hizo posible dicho potencial.

### **II. Una empresa privada de Valdivia**

Chile empieza como una empresa privada de Valdivia y sus socios, el capitán Monroy y el comerciante Martínez. El financiamiento de la

---

Dedico este ensayo a la memoria de mi profesor de Historia, don Patricio Estellé M.

ARTURO FONTAINE T. Profesor de Filosofía de la Universidad de Chile. Director Revista *Estudios Públicos*.

\* Agradezco los valiosos comentarios de Felipe Larraín, Juan Andrés Fontaine y Juan Pablo Illanes.

expedición vino de sus bolsillos. El conquistador, “maestre de campo general, del Marqués Pizarro, de buena memoria”—como se presenta al rey en una de sus cartas— tenía muchas riquezas en el Perú. Los hombres que se les unieron se incorporaron a esta aventura en la esperanza de obtener indios y llegar a ser encomenderos. Los indios encomendados estaban forzados a pagarle un tributo a su señor. La formalización jurídica del sistema suponía la venia de la Corona, cuyos títulos se remitían a una Bula Pontificia. La Corona de Castilla no arriesgaba fondos fiscales en la empresa de la conquista. Sólo legitimaba los dominios ya conseguidos y recaudaba los impuestos del caso. Obligación de los encomenderos era concurrir con sus armas y provisiones a defender los dominios de Castilla. En la práctica, los indios encomendados pasaban a ser algo así como siervos. De este modo, los españoles obtenían aquí el señorío y los vasallos perdidos o nunca logrados en las tierras peninsulares. La conquista de Chile fue obra de estas milicias privadas.

La situación cambia hacia fines del siglo XVI. Los mapuches han incorporado el caballo, las puntas de metal y las armas de fuego a sus técnicas de lucha. Una nueva sublevación general convence a los encomenderos de que es necesario establecer un ejército regular en la frontera. Se envían embajadores a la corte del rey de Castilla y la Corona accede. Esto tiene lugar mientras es gobernador don Alonso de Ribera. La razón que tiene la Corona para hacer esta excepción es el valor estratégico de Chile, situado a los pies del rico virreinato del Perú y punto de unión de los dos océanos. De hecho, posteriormente los holandeses trabarán contacto con los mapuches y explorarán la posibilidad de hacerlos sus aliados contra Castilla.

Mirado desde el punto de vista de los encomenderos, quizás esto ejemplifique el que la defensa es lo que hoy llamaríamos un “bien público”, es decir, uno cuya provisión es indivisible y, por tanto, no susceptible de apropiación individual. Los encomenderos cercanos a la frontera, al defender sus tierras y posesiones, inevitablemente defendían a los demás encomenderos situados más al norte. Estos podían así obtener gratis un bien —protección— por el cual no daban nada. Y aunque la ley dijese lo que dijese se hacía cada vez más difícil, entonces, interesarlos en reunir fondos, enrolarse y partir a pelear al sur. Más conveniente era, por tanto, obtener que fondos fiscales mantuvieran un ejército regular apostado en la frontera. Sólo que Chile no se sentía capaz de financiarlo.

Si la hipótesis anterior es correcta, ¿por qué no ocurrió esto antes? Tal vez porque lo que ofrecía compensación individual era la guerra ofensiva y a condición de que hubiera indios y tierras susceptibles de ser sometida

dos. El español no quería matar indios, sino conseguir encomendados. El español se negaba a trabajar con sus manos. Los hijos de españoles nacidos en Chile se espantarían a veces llegando a la península al comprobar que había blancos que trabajaban la tierra<sup>1</sup>. Pero el clima y la geografía de la región de los araucanos, así como su espíritu libertario e individualista, dificultaban enormemente la tarea de sometimiento.

El ejército regular de 2.000 hombres no corrió la frontera, sino que se limitó a proteger la línea que habían podido defender los encomenderos. Los fondos venían del virreinato de Lima. Chile pasaba a ser una posición militar defendida y financiada desde el Perú. Chile, lejos de significar una entrada para la Corona, pasaba a ser una fuente de gastos que se justificaban sólo en virtud de su valor estratégico para el Imperio. Esto lleva a pensar que la empresa de Valdivia se empañó a fines del siglo XVI, ya que el reino que conquistó resultó incapaz de generar los recursos necesarios para defenderse. Por ello los historiadores Sergio Villalobos y Patricio Estellé, han afirmado que “La Corona no sacó un peso del país... Chile era un pésimo negocio para el rey”<sup>2</sup>. Este estado de cosas se mantuvo por doscientos años.

### III. Razones de seguridad nacional

Cuando el virrey del Perú decidió moverse para aplastar la Primera Junta de Gobierno, Chile debió encarar su verdadera situación. Se requería organizar un ejército y financiarlo desde Chile. Y lo que parecía imposible, se logró. Chile mantuvo el Ejército de los Andes y el Ejército de Chile; y fue incluso capaz de financiar íntegramente la expedición libertadora del Perú —eje del poder español en Sudamérica— y de destruir la flota del Imperio en el Pacífico. Ello supuso crear la primera Escuadra Nacional. Estas campañas bélicas no se habrían llevado a cabo si la Primera Junta de Gobierno no hubiera decretado la libertad de comercio.

Fue característica del Imperio Español la doctrina económica mercantilista y rigió —aunque en forma sumamente debilitada en las últimas décadas— hasta el fin de la dominación en América. El razonamiento del mercantilismo supone, en el fondo, que en el comercio exterior los países

---

<sup>1</sup> Ver Jara, Alvaro; *Guerre et Société au Chili*, trad. de J. Lafaye, Paris: Institut des Hautes Etudes De L’Amérique Latine, 1961.

<sup>2</sup> Villalobos, Sergio; Estellé, Patricio y otros; *Historia de Chile*, Vol. 2, Santiago: Editorial Universitaria, cuarta edición, 1981; pp. 177-178.

se enriquecen unos a costa de otros. El objetivo de la política mercantilista es maximizar las ventas y minimizar las compras. Por lo tanto, el éxito de dicha política económica se mide por la cantidad de dinero (oro y plata en la época) que los países logran almacenar como resultado de su comercio exterior. De allí los monopolios, aranceles y otras restricciones a la libertad de comercio.

Esta concepción fue demolida intelectualmente por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*, publicada en 1776. En verdad, lo que hace rica a una nación no es la posesión del dinero, sino de los bienes que son necesarios para los fines de sus habitantes. El dinero sólo vale en cuanto puede transarse a cambio de bienes tales como carne, algodón, papel, etc. Un país es rico por el bienestar de sus habitantes; no en virtud de la cantidad de oro que acumule en las bóvedas de los bancos. Smith sostuvo que el mercantilismo era autodestructivo y más aún, que “las colonias de España y Portugal” —en las que predominaban esas políticas— “ayudan más a la industria de otros países que a la de España y Portugal”<sup>3</sup>.

Como doctrina, el mercantilismo tenía que terminar minando las políticas económicas mercantilistas de la Corona, puesto que un criollo interesado por el bienestar de su país, y educado en esa doctrina, tenía que concluir que no le convenía una política mercantilista concebida para beneficiar a la metrópoli. En rigor, dado los supuestos de la teoría una política mercantilista en favor de Chile se oponía a una en favor de España. Por este motivo, la doctrina mercantilista debe haber sido un factor disgregador del Imperio.

En Chile es quizás don Anselmo de la Cruz, Secretario del Consulado, quien hace la defensa más completa de la libertad de comercio en su Memoria del 12 de enero de 1809. No es, argumenta Cruz, que el extranjero llene “sus arcas de oro y plata con sed hidrópica, porque si toma estos preciosos materiales no es para enjaularlos como pájaros y recrear la vista con su brillo, sino para permutarlos por efectos a otras naciones”...<sup>4</sup>.

Por su parte, Bernardo O’Higgins cuenta en su carta del 5 de enero de 1811 dirigida a Juan Mackenna cómo influyó él en Juan Martínez de Rozas en pro de la libertad de comercio: “Poco antes de irse a Santiago para hacerse cargo de su puesto en la Junta, —cuenta O’Higgins— tuve con él una conversación larga y confidencial acerca de las medidas que era necesario adoptar para el éxito de la revolución y el bienestar del país. En

---

<sup>3</sup> Smith, Adam; *The Wealth of Nations*, Chicago: The University of Chicago Press, 1976, pág. 142.

<sup>4</sup> Cruz, Anselmo de la; “Memoria sobre la verdadera balanza de comercio”, *Revista Estudios Públicos* N° 7, Santiago; Centro de Estudios Públicos, 1982.

esa ocasión, insistí fuertemente en la necesidad de dos medidas encaminadas a levantar al pueblo de su letargo y a hacerlo tomar interés en la revolución: la convocatoria de un Congreso y el establecimiento de la libertad de comercio<sup>5</sup>. Como se sabe, Juan Mackenna fue el autor del “plan de defensa” que fue propuesto a la Junta el 27 de noviembre de 1810 y que ésta empezó a implementar ese mismo año.

Para poder hacer frente a los gastos que el plan implicaba, la Junta rebajó las remuneraciones del sector público (que incluía a los eclesiásticos); detuvo la reconstrucción de la Catedral de Santiago; se apropió de ciertos fondos que estaban destinados a España; y estableció el 21 de febrero de 1811 que “desde la fecha de este Decreto en adelante, los puertos de Valdivia, Talcahuano, Valparaíso y Coquimbo quedan abiertos al comercio libre de las potencias extranjeras, amigas y aliadas de la España y también de las neutrales”. Este fue el fin del mercantilismo en Chile.

Más allá de las convicciones doctrinarias de algunos, lo que determina la adopción de políticas de libre comercio es la necesidad de financiar Fuerzas Armadas capaces de garantizar la autonomía de un país amenazado. Agustín de Eyzaguirre señaló que la Junta, entonces comenzando su gobierno, debía decretar el libre comercio puesto que era “el principal apoyo con que se contaba para la formación de las tropas”<sup>6</sup>. De la misma idea eran José Miguel Infante y Juan Egaña. La conclusión a la que llegó el historiador Sergio Villalobos, que ha investigado a fondo este asunto, es que más allá de algunos comerciantes y pensadores “quienes jugaron un papel definitivo, fueron los estadistas reunidos o representados en la Junta de Gobierno, que al enfrentar los gastos del programa gubernamental dentro del cual la defensa era apremiante, no vacilaron en imponer el libre comercio, sin atender las protestas ni tomar en cuenta a nadie”<sup>7</sup>.

A mi modo de ver esta tesis tiene enorme importancia por cuanto de ella se infiere que fueron razones de alta política —razones de seguridad nacional— las que movieron a los padres de la patria a abrir la economía<sup>8</sup>. A mi juicio, ello lejos de disminuir la importancia del liberalismo en Chile (como a ratos parece creerlo el propio Sergio Villalobos), lo acrecienta. Los impuestos de aduana y el crédito exterior —que no se habría obtenido sin economía abierta— le permiten a Chile crear sus propias Fuerzas Ar-

---

<sup>5</sup> Citado por Villalobos, Sergio; *El comercio y la crisis colonial*, Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile, 1968, pág. 251.

<sup>6</sup> Villalobos, Sergio; Obra citada, pág. 251.

<sup>7</sup> Villalobos, Sergio; Obra citada, pág. 262.

<sup>8</sup> Villalobos, Sergio; *Los comienzos de la Historiografía económica de Chile*, Santiago: Editorial Universitaria, 1980.

mas. Sin buscarlo directamente, la Primera Junta de Gobierno puso a Chile en el camino hacia una economía que —comparada con la que prima tanto en el período colonial como en los años posteriores a la Gran Depresión— puede llamarse “abierta”. La apertura de la economía emergió espontáneamente, por la fuerza de los hechos, haciendo posible obtener y consolidar la independencia. Por primera vez en doscientos años se logra financiar un ejército con recursos chilenos.

#### IV. 1810-1929: la etapa liberal de Chile

Parto del supuesto de que es adecuado llamar al período que va en la historia latinoamericana aproximadamente entre 1810 y 1929 “pausa liberal” como lo ha hecho Claudio Véliz en su último libro *The Centralist Tradition in Latin America*<sup>9</sup>. Otro estudio reciente sobre historia económica concluye que “desde su independencia hasta la Gran Depresión de los años 30, Chile sigue políticas de comercio exterior esencialmente liberales”<sup>10</sup>. Se trata de una etapa en que rige un sistema de propiedad privada en el cual, en general, los precios de los bienes y servicios se transan en mercados libres.

Los esquemas teóricos nunca se aplican en su integridad, de tal modo que a nadie debe sorprender el que, tanto en lo político como en lo económico, haya habido muchas excepciones a los principios liberales, tal como antes los había respecto de las doctrinas mercantilistas. No cabe duda de que, así como hubo prácticas antidemocráticas, también hubo, por ejemplo, estancos y ciertos aranceles proteccionistas que no se compadecen con una economía verdaderamente libre.

Con todo, creo que existe una presunción en favor de que haya sido el cambio de un sistema predominantemente mercantilista a uno que —comparado con el anterior— puede considerarse como predominantemente capitalista lo que explique la capacidad de financiar las grandes campañas militares propias del Chile del siglo XIX.

Asegurada la independencia, Chile no sólo se las arregló para ir pagando sus deudas, dar garantías a los capitalistas y conseguir así más crédito externo. Un mercado de capitales, cuyo centro era Valparaíso y que

---

<sup>9</sup> Véliz, Claudio; *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton: Princeton University, 1980.

<sup>10</sup> Cortés, Hernán y otros; “Proteccionismo en Chile: Una visión retrospectiva”, *Cuadernos de Economía* N° 54-55, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 1981; págs. 142-167.

operaba en la práctica con intereses libres, financió la expansión minera hacia el norte. Gracias al libre comercio Chile se beneficiaría, por ejemplo, de la revolución industrial que aumentó la demanda de minerales como el cobre, y sacaría provecho de los períodos de buen precio del trigo y del salitre. La expansión de los empresarios privados hacia el norte generó a la larga conflictos con las autoridades bolivianas de la región. Chile, entonces, venció dos grandes guerras y ocupó el Perú ganando las provincias de Tarapacá y Atacama, que son hasta hoy fundamentales para la economía nacional. Fueron los empresarios quienes obedeciendo las indicaciones del mercado, invirtieron sus haberes en el norte, iniciando una tarea cuyas proyecciones están todavía lejos de determinarse. Más aún, hacia 1886 Chile logra lo que los españoles jamás consiguieron: someter la Araucanía.

¿Cómo se explica el que un país deficitario e incapaz de financiar la defensa de sus fronteras se haya transformado en el siglo XIX en una potencia militar significativa en Latinoamérica? La hipótesis más razonable es, a mi juicio, que ello fue posible en virtud de un sistema económico de corte liberal basado en la propiedad privada y la libertad para contratar y contratarse, que abrió el país al comercio exterior y le permitió obtener inversión y crédito externo; y de una autoridad central fuerte, de inspiración republicana, sometida a la ley, y capaz de hacer respetar en los hechos los derechos consagrados en el papel. Orden existía durante la dominación española y no así política económica libre. Esta última se dio en otros países latinoamericanos durante el siglo XIX y, faltando el orden y la estabilidad, no brindó los mismos efectos. De modo que es la conjunción de estos dos factores, grosso modo —economía libre y estabilidad política— lo que a mi parecer explica el poderío del Chile del siglo XIX.

“Las fronteras de la producción se expandieron enormemente después de 1840, ya que la independencia de España permitió que la demanda por exportaciones se transformara en el principal determinante del crecimiento. El trigo, el salitre, la plata, los vinos y otros encontraron mercados favorables en el exterior”, a escrito Markos Mamalakis<sup>11</sup>. El decreto de 1811 fijó aranceles aduaneros en aproximadamente 28% en general y significó abrirse al comercio con naciones que no pertenecían al imperio español. Los aranceles sufren a continuación diversas modificaciones. Cuando Courcelle-Seneuil, célebre economista liberal francés, estudia la legislación aduanera vigente en 1856 y la compara con las de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos concluye que “...lejos de pedir una reforma general (creo que) la legislación de aduanas de Chile es superior a la de estos tres países,

---

<sup>11</sup> Mamalakis, Markos; *The Growth and Structure of the Chilean Economy*, New Haven and London: Yale University Press, 1976.

ya sea bajo el aspecto económico, ya sea bajo el aspecto de las relaciones comerciales y de la sencillez de los procedimientos. Puede por el contrario servir de modelo”<sup>12</sup>. Este juicio vino nada menos que de un discípulo de Bastiat. Con todo, había quienes abogaban por la abolición total de los derechos aduaneros.

A este respecto vale la pena señalar que la doctrina liberal —aunque en principio aspira a que los aranceles sean cero— no se opone al establecimiento de aranceles aduaneros si ello se realiza con la finalidad de allegar recursos indispensables para el Fisco a falta de otros mecanismos más eficientes. El propio Adam Smith admite la conveniencia de mantener algunas tarifas aduaneras con este objeto. Se opone sí, al uso de estos tributos para proteger actividades productivas nacionales de la competencia extranjera. Como dijera el Superintendente de Aduanas de Chile el 1875: “el primero y más esencial objeto de los aranceles es obtener una entrada más o menos fija para satisfacer las necesidades públicas”<sup>13</sup>. Vale la pena subrayar que en la época no era fácil encontrar sustitutos a los aranceles por razones prácticas de control.

“Entre 1830 y 1860 la recaudación fiscal crece a una tasa promedio de 6,2% al año” ha precisado Mamalakis en su libro sobre la economía de Chile. “Este incremento fue un resultado casi exclusivo del 7,2% de crecimiento del comercio entre 1844 y 1860. Esto corresponde al período del sistema presidencialista (1833-1871), durante el cual el poder ejecutivo fuerte de Prieto (1833-1840), Bulnes (1841-1851), Montt (1851-1861), y Pérez (1861-1871) se caracteriza por llevar a cabo concertados esfuerzos destinados a abrir la economía al sistema de comercio internacional”<sup>14</sup>. Entre 1850 y 1889 la recaudación aduanera alcanzó el 29,6% del valor de las importaciones y en el período 1881-1907 llegó al 27,2% del valor de las importaciones<sup>15</sup>. Puede afirmarse que, en general, la tendencia durante el siglo XIX fue hacia la baja de los aranceles. Sin embargo, probablemente las presiones de la Sociedad de Fomento Fabril lograron alterar esta situación: en 1897 se establece un arancel aduanero basado en la “necesaria protección a la industria nacional”<sup>16</sup>. Se suceden luego varias reformas que apuntan a un mayor proteccionismo.

Otra señal importante de la penetración que alcanzaron las ideas liberales en el siglo XIX —esta vez en el campo jurídico— fue la promul-

---

<sup>12</sup> Citado por Véliz, Claudio; *Historia de la Marina Mercante de Chile*, Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile, 1961, págs. 134.

<sup>13</sup> Cortés, Hernán y otros; Obra citada, pág. 148.

<sup>14</sup> Mamalakis, Markos J.; Obra citada, pág. 21.

<sup>15</sup> Cortés, Hernán y otros; Obra citada, pág. 143.

<sup>16</sup> Cortés, Hernán y otros; Obra citada, pág. 150.

gación del Código Civil, que afirmó la propiedad privada y el principio de la autonomía de la voluntad. En el mensaje que lleva la firma de don Manuel Montt, se dice, por ejemplo, que se han conservado la sustitución fideicomisaria reconociéndose en ella “una emanación del derecho de propiedad”. Pero —y es aquí donde aparece la función de la propiedad— “admitido en toda su extensión este principio, pugnaría con el interés social, ya embarazando la circulación de los bienes, ya amortiguando aquella solicitud en conservarlos y mejorarlos, que tiene su más poderoso estímulo en la esperanza de un goce perpetuo, sin trabas, sin responsabilidades, y con la facultad de transferirlos libremente entre vivos y por causa de muerte”. Y alejándose de una antigua tradición señala: “es una regla fundamental en este proyecto la que prohíbe dos o más usufructos o fideicomisos sucesivos; porque unos y otros embarazan la circulación y entibian el espíritu de conservación y mejora, que da vida y movimiento a la industria”. Todo ello indica que en el Código de Bello se reglamentó el derecho de propiedad privada con miras a la creación de un mercado libre, en el entendido de que éste era el mejor modo que tenía el estadista de promover el interés social o bien común.

A mi juicio, estas consideraciones debilitan la opinión, tan frecuente, según la cual la tradición liberal es ajena a la “mentalidad chilena” y, por ende, una economía libre no podría aquí funcionar con éxito<sup>17</sup>. La realidad es que —más allá de las teorías, doctrinas y tradiciones— Chile, concebido como un reino capaz de dar bienestar a sus habitantes y financiar la protección militar de su territorio, fue una gran especulación que Valdivia realizó arriesgando su capital y su vida, que perdió en la empresa cuando ya parecía haber triunfado. Pocos años después, el reino se mostraba incapaz de generar entradas suficientes para atender a los gastos de su defensa. Sin embargo, doscientos años más tarde los patriotas demostraban con los hechos que la empresa de Valdivia era más que un mero sueño. Esa tierra que el conquistador había descrito con amor, dotada de un sistema económico abierto y libre era capaz de ganarse un lugar respetable y digno entre las naciones.

## V. Nuevo mercantilismo y potencial militar

Con ocasión de la Gran Depresión, Chile pierde la orientación que lo había constituido como país y se inicia un período social y políticamente

---

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, Góngora, Mario: *Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago: Ediciones La ciudad, 1981, pág. 136.

tumultuoso. Diversos partidos y grupos intentan la restauración de las ideas centralistas y neomercantilistas. Ahora no es el oro lo que es preciso proteger mediante regulaciones gubernamentales: es la industria nacional. La industrialización socialista de la Unión Soviética aparece como un camino atractivo. Se piensa que porque los países ricos *tienen* industrias, son ricos *por tener* industrias. Se cree que es la tecnología la que genera el nivel de vida de los países capitalistas y no que es el capitalismo el que genera su tecnología. Se aceptan implícitamente versiones marxistas de la revolución industrial. Se desconoce el hecho, hoy ampliamente documentado por historiadores del período, de que la capitalización que permitió ese desarrollo industrial se produjo en la actividad agrícola de un país que —como Inglaterra— tenía una economía libre<sup>18</sup>. Se cree que el movimiento sindical y las leyes sociales dictadas en Inglaterra favorecen a los más pobres, en circunstancias de que constituyen una defensa de ciertos trabajadores en contra de otros trabajadores más pobres que ellos: por ejemplo, los irlandeses que habían dejado su país para ir a trabajar a la Inglaterra capitalista.

Un indicador del grado de apertura de la economía es la proporción que representa la suma de las importaciones y exportaciones respecto del producto interno bruto. En Chile, su valor promedio en el período 1908-1930 fue del 67,3%. En cambio, en el período 1931-1939 fue de 23,9%; y entre 1940 y 1970 fue de 20,8%<sup>19</sup>. Estas cifras dan una idea del cambio que se produce a partir de la Gran Depresión y miden el grado de enclaustramiento de la economía chilena del período. Las fijaciones de precios, el debilitamiento del derecho de propiedad y del principio de la autonomía de la voluntad son algunas otras manifestaciones de esta suerte de regreso de las políticas intervencionistas.

Tal vez, la etapa que se extiende entre la Gran Depresión y la caída del Gobierno de Salvador Allende ilustre la tesis de Hayek en *El Camino de la Servidumbre*. El intento por llevar a cabo una suerte de socialismo democrático en Chile termina por corroer las instituciones democráticas. En todo caso, hacen falta estudios de este período. Está aún por hacerse, por ejemplo, una investigación de aquellas medidas económicas del Gobierno de la Unidad Popular que pueden ser entendidas como parte de una estrategia política, cuyo objetivo era la implantación de la dictadura del proletariados<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver Ahston, T.S.; *The Industrial Revolution*, Oxford: Oxford University Press, 1978.

<sup>19</sup> Cortés, Hernán y otros; Obra citada, pág. 143.

<sup>20</sup> Ver Cáceres, Carlos; “La vía chilena a la Economía de Mercado” *Estudios Públicos N° 6*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1982, pág. 71-87.

El intervencionismo gubernamental que prima en el período que sigue a la Gran Depresión corrió a parejas con la búsqueda de políticas redistributivas del ingreso. Esto hizo del Estado la llave reguladora de las transferencias de riquezas de unos a otros. La politización, la agitación sindical, la demagogia, la inestabilidad institucional, lo que ha sido llamado “psicosis del latifundio”<sup>21</sup>, las “nacionalizaciones”, y el extremismo se debieron, quizás, a la forma en que la mayoría de los gobernantes asumieron este rol de intermediación.

Este proceso hizo crecer el tamaño y las funciones del Estado lo cual acarreó déficits fiscales y desencadenó luego una inflación crónica que representó un impuesto no consentido y de carácter sumamente regresivo. Buchanan ha analizado recientemente cómo cierto tipo de transferencias redistributivas puede minar la institucionalidad democrática<sup>22</sup>.

Creo que fue éste un período en que se transformó en dogma la siguiente tesis: que el rico —ya se trate de un individuo o un país— se hace rico a costa de los pobres; que en un régimen de mercado libre lo que gana una de las partes, lo pierde la otra. La generalización de esta convicción es, probablemente, la principal causa de la pobreza y violencia de los países pobres. Esta convicción dificulta, por una parte, la acumulación de capitales y el ahorro, incentivando más bien su fuga al exterior y el consumo lo cual inhibe irremediamente la productividad del trabajo humano. De allí la pobreza. Por otra, disgrega el cuerpo social dividiéndolo en grupos que sienten que sus intereses son irreconciliables. De allí la violencia.

Sería interesante investigar qué ocurrió con el potencial militar chileno durante estos años, en especial, una vez que cesó el interés estratégico alemán en esta zona, vale decir, después de la derrota del Eje.

La historia enseña que, en general, los países capitalistas han tenido gran capacidad militar. Así, por ejemplo bajo el reinado de Felipe II se independizan siete provincias flamencas y es allí, en los países bajos, donde la economía de mercado estaba más desarrollada. En pocos años esos holandeses construían un imperio económico y militar más poderoso que el español. Porque la decadencia del poder de España que expresan los versos de Quevedo —“Miré los muros de la patria mía / si un tiempo fuertes hoy desmoronados / de la carrera de la edad cansados / por quien caduca ya su valentía...”— ¿no tiene algo que ver, tal vez, con la ineficiencia de su organización proteccionista y centralizada, que asimiló tarde y a medias los principios liberales?

---

<sup>21</sup> Mamalakis, Markos J.; Obra citada, pág. 348.

<sup>22</sup> Ver Buchanan, James; “Democracia Limitada o Ilimitada”, *Estudios Públicos N° 6*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1982; págs. 37-51.

Y el auge del poderío militar inglés, ¿no se basó, acaso, en dichos principios? Y su decadencia, ¿no tiende a coincidir con la introducción de las políticas reguladoras y planificadores de la postguerra? La Alemania nacional socialista, ¿no fue derrotada, al fin de cuentas, por el poderío económico del capitalismo norteamericano? Y la proverbial independencia militar de Suiza, ¿no está ligada a su tradicional respeto por la propiedad privada y la libertad de contratar, gracias a lo cual se transformó temprano en un lugar al cual fluían naturalmente los ahorros y, por tanto, se desarrollaban los bancos? ¿Serán puramente casuales todas estas correlaciones?

El 12 de febrero de 1809 decía, en Santiago de Chile, don Anselmo de la Cruz: “Este comercio seguido de sus diferentes ramos hizo en su tiempo los más florecientes Estados de la Fenicia, del Egipto, de la Grecia y el Imperio Romano. Aún recordamos con admiración la inmensidad de sus poblaciones, la sabiduría de sus leyes, el esplendor de sus artes, la abundancia de sus tesoros por la fecundidad de su comercio, y en tiempos más modernos, las repúblicas de Italia, la Francia, la Inglaterra, la Holanda, elevaron su poder, el genio y la ilustración bajo los auspicios de un extendido comercio...”<sup>23</sup>.

Históricamente no parece haber habido oposición alguna entre capacidad militar y sistema liberal. Al contrario. Y en el caso particular de Chile ha existido entre el punto de vista de la defensa y el de la libertad, la complementación de quienes han nacido aquí espontáneamente para poder realizar el sueño que hizo a Valdivia espolear su caballo mirando al sur. □

---

<sup>23</sup> Cruz, Anselmo de la; “Memoria sobre la verdadera balanza de comercio”, *Estudios Públicos* N° 7, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1982.

# ESTUDIO

## Proteccionismo y desarrollo económico\*

Felipe Larraín B.\*

### I. Introducción

El desarrollo económico chileno en el siglo pasado se basó fuertemente en la pujanza de las actividades agrícola y minera. En efecto, hasta antes de la Guerra del Pacífico bien puede afirmarse que en Chile no existía industria propiamente tal. Pero después de ésta, y de la incorporación a nuestro territorio de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, un nuevo sector industrial comienza a surgir.

Durante todo este periodo el marco institucional chileno favorece esencialmente al libre comercio. Sin embargo, en los estertores del siglo XIX comienzan a surgir algunas medidas proteccionistas, aunque no siempre con el propósito de amparar a la industria nacional. Esta tendencia continúa en las tres primeras décadas de este siglo; contrariamente a lo que sostienen algunos autores, políticas posteriores a la Gran Depresión representan la agudización de un fenómeno ya existente.

La estrategia de sustitución de importaciones toma a partir de entonces las mas variadas formas, en que a la tarifa se unen los tipos de cambio multiples, los controles de cambio, los depósitos previos y las cuotas.

Esta situación provoca un fuerte cambio de precios relativos en la economía chilena, incentivando fuertemente la industrialización en productos sustitutivos de importaciones. Muchos otros países latinoamericanos siguen políticas similares, influidos por el fenómeno recesivo mundial y, en menor escala, por ideas como las que después caracterizarían a la CEPAL.

Numerosas interrogantes surgen a este respecto, algunas de las cuales han suscitado fuerte polémica:

\* Se agradecen los comentarios de Gert Wagner H. y Arturo Fontaine Talavera.

\*\* Profesor, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

- ¿Existía realmente otra alternativa para Chile que cerrar su economía en el contexto de los años 30?
- ¿Fueron positivas las medidas adoptadas, en términos de sus efectos de corto y largo plazo sobre la economía chilena?
- ¿Qué impacto tuvieron ellas sobre los otros sectores productivos, particularmente sobre la agricultura?

Son éstas y otras inquietudes las que intentaremos analizar en este trabajo.

## II. Una perspectiva histórica

En todo el período que sigue a la consolidación de la estabilidad política (1833) y hasta la Guerra del Pacífico (1879), son la agricultura y la minería los líderes indiscutidos en el desarrollo económico nacional.

El descubrimiento de oro en California (1848) y en Australia (1851) crean un mercado excepcional para los granos chilenos. Sin embargo, el "boom" no es duradero; en los años sesenta, la creación de otros centros productivos en el mundo trae consigo una fuerte reducción en los precios internacionales y, consecuentemente, en el monto y valor de las exportaciones agrícolas chilenas.

La minería tiene un crecimiento más estable durante este período, fruto de la explotación de yacimientos de cobre, plata y oro de alta ley. Sin embargo, el agotamiento de las minas más ricas en la década del setenta trae consigo una declinación en este sector<sup>1</sup>.

La industria, en el concepto moderno de la palabra, es prácticamente inexistente en esta época. Excepciones a esto son la Cervecería Anwandter, de Valdivia (1851), y la fábrica de paños Bellavista, de Tomé (1865), cuyos niveles de producción eran, en todo caso, muy pequeños.

La Guerra del Pacífico contribuye fuertemente a la expansión de la industria; la gran demanda del gobierno, que debía apertrear al ejército, afectó al sector manufacturero que, de acuerdo a Encina: "...dobló diez, veinte y hasta cien veces la elaboración de vestuario, calzado, artículos de talabartería, pólvora, productos químicos y farmacéuticos, carros, barriles, mochilas, carpas, cureñas, calderas para buques, etc., etc."<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En 1844, las exportaciones agrícolas y mineras eran US\$ 1.280.000 y US\$ 5.500.000, respectivamente. En 1860 ellas alcanzaban a US\$ 7.000.000 y US\$ 28.000.000 (en dólares de 1960).

<sup>2</sup> F. Encina, "Historia de Chile", citado por H. W. Kirsch, *Industrial Development in a Traditional Society*, p. 94.

La evidencia y el pensamiento de numerosos autores sitúan en estos años el nacimiento de la industria nacional como consecuencia de la guerra y de la incorporación de las provincias del norte. Este hecho es de extrema importancia en el análisis de las medidas proteccionistas y contrasta fuertemente con la visión de quienes afirman que el proceso de industrialización en Chile comienza a raíz de la Gran Depresión.

Las políticas comerciales seguidas en Chile en la segunda mitad del siglo XIX están fuertemente influidas por la importancia de las exportaciones agrícolas y mineras, y por las ideas del economista francés Gustave Courcelle Seneuil. Este paladín del libre comercio llega a Chile en 1855, contratado por el Gobierno como asesor a la vez que organizador de la Cátedra de Política Económica en la Universidad de Chile. Muchos de sus discípulos, entre ellos Zorobabel Rodríguez y Marcial González, desempeñan importantes papeles en las actividades políticas y económicas del país<sup>3</sup>.

Alejandro Reyes, Ministro de Hacienda del Presidente Pérez (1861-1871), afirmaba en 1865:

"Ya se ha dicho, y debe repetirse hasta la saciedad, que los altos derechos disminuyen el consumo y por consiguiente las rentas aduaneras. Padecen, pues, una palpable equivocación los que proponen ese arbitrio para producir un aumento en esa renta. Los altos derechos sobre artefactos extranjeros que se fabrican o se trabajan en el país, como lo son los muebles, el calzado, la ropa hecha, los carruajes, los pianos, etc., son injustos y fundados en el ya condenado sistema protector, con el objeto de favorecer a los productores de esos artículos, aumentando las ganancias de éstos con el mayor precio que pagan los consumidores a consecuencia del fuerte derecho.

"Si una industria no puede sostenerse con la competencia y necesita para vivir de una protección injusta, esa industria debe desaparecer, porque carece de la condición elemental para su existencia.

"Las únicas industrias útiles, que proporcionan riquezas positivas e incrementan la riqueza de las naciones, son aquellas que dan ganancias sin la protección, luchando con la competencia sin perjuicios de los que consumen sus productos. La industria que no puede existir sin la protección es perjudicial porque distrae el capital y las fuerzas sociales que la fomentan, capital que debiera utilizarse en otras

<sup>3</sup> F. Encina, *Nuestra Inferioridad Económica*, cap. XIII.

industrias que ofrecen, sin la protección, ganancias positivas"<sup>4</sup>.

Una importante influencia en las políticas comerciales fue ejercida también por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), fundada en 1883. Desde un comienzo, la SOFOFA adoptó la política de asistir a los empresarios en sus luchas contra la burocracia estatal, especialmente con respecto a la exención de derechos a los bienes de capital y materias primas que ellos utilizaban en los procesos productivos. Al decir del profesor Kirsch:

"desde sus inicios la SOFOFA fue una asociación multifuncional, en parte grupo de presión, regulador de conflictos internos entre industriales, organización de servicio técnico y club social. Representaba la institucionalización del sector industrial chileno en un grupo cohesionado que era suficientemente poderoso como para sostener los objetivos industriales ante la opinión pública y para servir como un nexo directo con el Gobierno"<sup>5</sup>.

De esta forma, los movimientos proteccionistas que ocurrieron a fines del siglo XIX fueron fundamentalmente casos aislados de industriales exitosos que obtuvieron aumentos en el derecho de importación de su producto final. Así, en 1893 se estableció una tarifa específica al azúcar refinada, que trajo como consecuencia una reducción en su importación de 75% en el período 1893-1895. De más está decirlo, esta situación fue tremendamente favorable para las dos más poderosas refinerías nacionales (CRAV y Penco), que representaban sus intereses directamente ante el Senado para obtener no sólo mayor protección para su producto final, sino también disminución de derechos en la materia prima importada.

Otros ejemplos de estas prácticas fueron las restricciones a las importaciones de cerveza (1878) y las leyes que impusieron libre entrada en el algodón crudo (1898) mientras aumentaban la tarifa para el algodón procesado a 60% ad-valorem (1899). Estas medidas ciertamente beneficiaron a la industria textil, que expandió considerablemente su producción.

La primera reforma general tarifaria llega sólo en 1897; antes de ella los argumentos dados para restringir el comercio se basaban fundamentalmente en equilibrar la balanza de pagos y generar ingresos fiscales. En 1896, sin embargo, la protección a la industria doméstica como un fin en sí mismo pasó a ser

<sup>4</sup> Chile, Ministerio de Hacienda, "Memoria de Hacienda", 1868. Citado en *Cuadernos de Economía* N° 54-55, Universidad Católica de Chile.

<sup>5</sup> H. W. Kirsh, *op. cit.*, p. 42.

punto importante en los debates legislativos, particularmente después de las consecuencias sobre la actividad económica de la recesión mundial de 1894-1895. La reforma subió la tarifa de importación a un máximo de 60 % ad-valorem (desde un nivel previo tope de 35%) y aumentó el número de artículos sujetos a derechos específicos.

Como resultado final, la nueva ley incrementó la lista de productos incluidos en la categoría superior de 60%, a la vez que liberó de derechos a insumos y bienes intermedios o los dejó sujetos a muy bajas tasas (5% a 15%). En el primer grupo de bienes encontramos azúcar refinada, cerveza, cigarrillos, calzado, tejidos, alimentos procesados, muebles, etc. No es una coincidencia, entonces, que las más exitosas industrias de principios del siglo XIX estuvieran concentradas casi exactamente en los mismos productos protegidos.

Entre 1897 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial hubo una ligera disminución en las tarifas de ciertos bienes finales, fundamentalmente debido a huelgas y manifestaciones laborales motivadas por el creciente costo de vida y el deterioro de los salarios reales. Sin embargo, en 1916, el Congreso aprobó una ley que aumentaba libremente los derechos aduaneros. El principal propósito de esta reforma fue, sin embargo, proveer fondos adicionales al Fisco, tal como declara el Ministro de Hacienda Ricardo Salas Edwards:

"Al establecer nuevas tarifas, el objetivo general no ha sido aumentar los derechos de aduana. Esto ha sido hecho sólo en un reducido número de bienes, con el propósito de amparar a aquellas industrias que se han mostrado capaces de sobrevivir sin la ayuda de la tarifa proteccionista. El objetivo fundamental de esta ley es hacer más efectiva la recolección de los derechos de aduana, mediante la aplicación del sistema de derechos específicos y, como punto principal, la incorporación formal del 5% de recargo decretado por leyes especiales. El propósito del impuesto de 5% es pagar la deuda motivada por los gastos militares y paliar el déficit de presupuesto"<sup>6</sup>.

Como consecuencia de los años de recesión después de la Primera Guerra Mundial, que debilitaron los mercados chilenos de exportación, un aumento general de tarifas fue propuesto por el Presidente Juan Luis Sanfuentes al Congreso en 1920 y finalmente aprobado en febrero de 1921. Este establecía un incremento de 50% en los derechos de muchos bienes finales,

<sup>6</sup> Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, 1915.

100% para alimentos procesados, perfumes, gaseosas, caramelos, chocolates y otros bienes de consumo y 200% para cerveza, vino y licores. En esta época el principio proteccionista era ampliamente aceptado, como el diputado Miguel Luis Irarrázabal señalaba:

"No solamente es necesario considerar el aumento en los ingresos del Estado en este tipo de legislación, sino también es necesario considerar a la industria nacional. Debe ser ella favorecida por la ley, de modo que pueda crecer y prosperar"<sup>7</sup>.

Sintiendo que la ley de 1921 no era suficiente para proteger a la industria nacional, en 1928 fue pasada una nueva reforma, que no sólo aumentaba los derechos a una amplia gama de bienes de consumo, sino también autorizaba al Presidente de la República para aumentar las tarifas un 35% más. Esta prerrogativa fue manifiestamente usada por Carlos Ibáñez del Campo entre 1928 y 1930.

A fines de la década del 29, la economía chilena descansa fuertemente en su sector exportador, que representa casi un 40% del producto nacional bruto (PNB). De este total, aproximadamente un 75% lo constituían el cobre y el salitre. Esta situación indica una extremada dependencia en los mercados mundiales.

No es de extrañar entonces que Chile sufra más que ningún otro país en el mundo los efectos de la Gran Depresión, como establece un informe preparado por la Liga de las Naciones. Los sectores más afectados fueron agricultura y minería; la industria fue, de alguna manera, menos vulnerable, debido a las políticas proteccionistas ya existentes, que determinaron la estructura orientada hacia adentro de este sector.

A consecuencias de la crisis, Santiago y Valparaíso comienzan a atestarse de trabajadores desempleados, que venían, principalmente, de las minas del norte. La respuesta inmediata del Gobierno para paliar el problema fue aumentar el gasto público creando nuevos programas de empleo y dando alimentación gratuita para los miles de seres hambrientos que pululaban por las ciudades.

En términos de política de largo plazo hay una clara orientación a la autosuficiencia. Así, entre 1928 y 1931, el promedio de aumento de los derechos de aduana fue de 71%, y afectó a un 73% del total de importaciones<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, 1921.

<sup>8</sup> P. T. Ellsworth, *Chile, an Economy in Transition* (1945).

Pero las tarifas no son ni la única ni la más importante barrera al comercio que existe en Chile después de la Gran Depresión. En 1935, durante la presidencia de Arturo Alessandri, hay un aumento general de derechos aduaneros de 50%. Hasta este momento, las tarifas son el principal instrumento de restricción al libre comercio, pero después de 1935 pierden gradualmente importancia al irse desarrollando las cuotas, licencias de importación, controles de cambio, tipos de cambio múltiples y depósitos previos.

La complejidad y arbitrariedad del sistema aduanero chileno continúa en aumento hasta 1973, a pesar de los dos infructuosos intentos de liberalización de los Presidentes Jorge Alessandri (1958-1964) y Eduardo Frei (1964-1970)<sup>9</sup>.

### III. Una interpretación

Como ya se ha discutido en el capítulo inicial, Chile fue durante el siglo XIX un país esencialmente orientado al libre comercio, teniendo en la agricultura y la minería sus motores de desarrollo. El agotamiento de los yacimientos más ricos, y la caída de los precios agrícolas internacionales, disminuyeron el dinamismo de estos sectores. Paradójicamente, fue una guerra la que revitalizó la economía, dando fuerte incentivo a la industria e incorporando al territorio nacional la rica región del salitre.

#### III. 1. *La época pre-depresión*

Las enormes ventajas comparativas en la producción del nitrato llevan a nuestro país a especializarse en su producción y exportación. Si a la abundancia de divisas que esto provoca unimos los primeros brotes proteccionistas de fines del siglo pasado, es claro que se configura un panorama desincentivador para nuestra potencial industria exportadora. El recrudescimiento de esta tendencia en los años anteriores a la Gran Depresión, queda evidenciado en las reformas generales tarifarias de 1916, 1921 y 1928. Como ya se ha insinuado, la protección no fue homogénea a todos los sectores, estando claramente sesgada en favor de los bienes de consumo sustitutivos de importaciones e incluso en el interior de este grupo es posible constatar fuertes diferencias. No es raro entonces que las industrias más prósperas de nuestro país a principios de siglo estén justamente aglutinadas en estos sectores.

<sup>9</sup> Un análisis histórico detallado de este período está más allá de los propósitos del presente trabajo, pero puede ser encontrado en un reciente estudio realizado por la Universidad Católica de Chile (*Cuadernos de Economía*, agosto-diciembre 1981).

Este hecho se esclarece al observar la distribución de la producción industrial que aparece en la tabla 1, para los años 1917 y 1927.

**Tabla 1**

Distribución de la producción industrial en 1917 y 1927

	1917		1927	
	Valor *	%	Valor *	%
Alimentos	7.192	44,3	8.420	43,6
Bebidas	846	5,2	901	4,7
Tabaco	777	4,8	896	4,6
Textiles	760	4,7	1.221	6,3
Ropa, calzado	3.045	18,7	3.302	17,1
Madera y derivados	1.065	6,5	1.044	5,4
Papel, imprenta	476	2,9	450	2,3
Productos químicos	389	2,4	528	2,7
Minerales no metálicos	302	1,9	257	1,3
Productos metálicos	625	3,8	1.491	7,7

\* En miles de escudos.

Fuente: Osear Muñoz, *Crecimiento industrial de Chile*.

Como podemos apreciar, los bienes básicos de consumo (alimentos, bebidas, tabaco, ropa y calzado) totalizan un 72,9% del valor de la producción total en 1917 y un 69,9% en 1927.

No se está pretendiendo insinuar que la estructura tarifaria es el único determinante de este patrón productivo. Indudablemente, el escaso desarrollo de los bienes intermedios y de capital también se debe a otros factores, como son el tamaño del mercado chileno, la abundancia relativa de insumos productivos, la capacitación y especialización del factor trabajo, la situación geográfica chilena, etc. Pero no cabe duda alguna que las políticas comerciales seguidas son un elemento fundamental para el análisis de esta cuestión.

Es interesante preguntarse qué mueve a Chile en la dirección proteccionista durante el período predepresión. Considerando la importancia del sector externo en la economía y la influencia del economista francés Courcelle-Seneuil, más bien cabría esperar un movimiento en sentido contrario. Sin embargo, el problema práctico de generar ingresos fiscales y, en menor escala, la idea de fomentar la industria nacional, son responsables de las alzas generales tarifarias ya mencionadas. Para explicar, en cambio, la heterogeneidad de la protección otorgada a los distintos sectores, este argumento no es suficiente. Más bien debemos recurrir a la influencia política que ostentaban los grupos industriales dominantes, ejercida ya sea directamente ante el Congreso, o indirectamente a través de su aso-

ciación, la SOFOFA. Esta situación llegó incluso a ser satirizada por un escritor de la época: "No hace muchos años se podían leer todavía avisos en los diarios que decían más o menos así: Tara establecer negocio de primer orden, búscase socio que sea senador de la República"<sup>10</sup>.

### III. 2. *La gran crisis y su consecuencia*

No obstante, después de la Gran Depresión, el énfasis de las políticas difiere marcadamente. La idea general predominante era que la dependencia en mercados externos inestables era la gran responsable de los males que se vivían. En consecuencia, el país emprende una desenfrenada carrera hacia la autosuficiencia, cerrando la economía al exterior a través de un sinnúmero de restricciones. Esta actitud ha tenido tradicionalmente ardorosos paladines y, a la vez, enconados atacantes.

Quienes se declaran contrarios a estas medidas arguyen, con justa razón, que la complicada maraña legal de nuestro sistema aduanero, unida a una estructura arancelaria excesivamente heterogénea que terminó otorgando niveles de protección efectiva muy disímiles a los distintos sectores<sup>11</sup>, provocó una fuerte distorsión en la asignación de recursos. Por añadidura, el hecho de cerrar la economía hizo perder a nuestro país, durante más de cuatro décadas, muchas de las ventajas de la especialización y el comercio.

Algunos defensores de las políticas restrictivas adoptadas afirman, en cambio, que era necesario aislar a Chile de los embates de la economía mundial que habían probado ser tan dañinos, y desarrollar de esa manera nuestra industria. Otros, en una posición menos extrema, reconocen las ventajas del comercio, pero subrayan que en el contexto de la época no existía otra alternativa que la seguida, puesto que la gran mayoría de los países cerraron sus economías; en una situación así, el intento aperturista aislado de una nación habría sido básicamente ineficaz.

Reconociendo que el panorama mundial en esos años no es nada alentador, existe una alternativa distinta, basada en el sistema de precios. Si el objetivo era corregir el fuerte déficit en la balanza de pagos y encarar el período recesivo con el menor costo posible, bien pudo haberse usado el tipo de cambio como variable de política, en vez de una combinación de instrumentos ineficientes y distorsionadores. Una liberación en el precio de la divisa la habría encarecido, eventualmente, eliminando a corto plazo el déficit de la balanza de pagos. Por otra parte, en

<sup>10</sup> Carlos Keller, *La eterna crisis chilena*.

<sup>11</sup> Sergio de la Cuadra, *La protección efectiva en Chile*.

el contexto fuertemente deprimido de la época es muy factible esperar un aumento en el tipo de cambio real, y no sólo en el nominal, a consecuencias de la liberación<sup>12</sup>. Ello habría otorgado un incentivo tanto al sector exportador como al sustituidor de importaciones. En otras palabras, el país se habría adecuado a su nueva situación mediante un mecanismo impersonal y eficiente, evitando así los peligros de la discrecionalidad burocrática, que se hicieron manifiestos en Chile durante largo tiempo. Los empresarios, por su parte, al verse expuestos a un sistema de incentivos distinto, no hubieran dedicado tiempo ni recursos a conseguir regímenes especiales para sus productos.

Sin embargo, el hecho fue que la economía chilena continuó cerrándose en forma progresiva, hasta llegar a los niveles en que se encontraba en 1973<sup>13</sup>.

Durante este período, el espíritu antiapertura llega a extremos inauditos, como lo sugiere el destacado ingeniero e industrial don Raúl Simón, al decir: "La protección por medio de tarifas o licencias de importación debe establecerse a priori y como doctrina económica inamovible cuando una industria nacional que necesita protección está involucrada, puesto que cualquier producción que reemplaza importaciones es y siempre representará un aumento en la riqueza nacional, independiente de su costo aparente en términos monetarios"<sup>14</sup>.

A la intervención estatal indirecta a través del proceso legislativo se suma, a partir de la fundación de la CORFO (1939), una fuerte participación fiscal directa en el aparato productivo. Sin pretender condenar a priori la inversión pública, bien valdría la pena estudiar, en un nivel macroeconómico, hasta qué punto ella constituye una adición a la inversión total y en qué medida reemplaza simplemente inversión privada; este fenómeno se conoce en la literatura especializada con el nombre de "crowding out". Además, y a nivel microeconómico, al observar la inmensa diversidad de proyectos acometidos surgen dudas, por decir lo menos, respecto de la correcta evaluación de los mismos antes de emprenderlos. La tabla 2 nos da una idea con respecto a este último fenómeno.

En este esquema de fuerte incentivo a la industria los resultados obtenidos en términos de crecimiento son, sin embargo, nada espectaculares. En efecto, aunque el sector manufacturero crece a un promedio de 4,3% anual durante 1914 y 1965, el in-

<sup>12</sup> Es decir, que el tipo de cambio hubiera aumentado proporcionalmente más que la inflación.

<sup>13</sup> Haciendo nuevamente mención de los intentos liberacionistas de los Presidentes Alessandri y Frei.

<sup>14</sup> Citado por Daniel Armanet, "La industria nacional y la protección del Estado", *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, febrero 1940.

greso nacional lo hace a sólo 3,5% durante el mismo período, cifra inferior a la del resto de las economías latinoamericanas en conjunto. Este hecho significó que la industria aumentara en un 50% su participación en el producto, en desmedro de la minería y la agricultura<sup>15</sup>. En definitiva, el sector industrial falla en su tentativa de constituirse en centro y motor del desarrollo económico chileno. No parece aventurado afirmar que la razón de este fenómeno se encuentra en la creación artificial de incentivos para un área productiva, que no guardan relación con las reales ventajas comparativas del país. Como dice en su excelente estudio el profesor Osear Muñoz, la crisis de 1930 "tuvo un impacto decisivo, en el sentido que desarrolló un marco institucional dentro del que se le asignó a la industria el liderazgo en la economía, papel que nunca había tenido"<sup>16</sup>.

Un elemento interesante de analizar en este proceso son sus efectos sobre la agricultura, especialmente a partir de 1930. A él dedicamos las próximas páginas.

### III. 3. *El sector agrícola*

Dos explicaciones son las más socorridas al intentar explicar el escaso desarrollo del sector agrícola en relación al industrial durante las primeras siete décadas de este siglo, en especial a partir de los años 30.

La tesis estructuralista propone que la estructura de tenencia de la tierra es la culpable de este fenómeno, debido a su excesiva concentración o, usando su terminología, al predominio del latifundio. La base económica de esta explicación es de tipo empírico, y arguye que el gran empresario agrícola no responde a los incentivos de precios y, consecuentemente, invierte menos del óptimo en bienes de capital e infraestructura. Este hecho es avalado por autores como Ahumada, quien cita un estudio realizado en 70.000 hectáreas de la provincia de Nuble, donde el capital de explotación resultó ser 100% mayor y la producción por hectárea 68% superior en las propiedades pequeñas<sup>17</sup>. No obstante, aun suponiendo que esta observación tenga cierta validez a nivel nacional y no sólo regional, la aceptación plena del argumento estructuralista implicaría reconocer también que el sector agrícola no responde a los incentivos del mercado. Esta proposición ha sido estudiada por Behrman, Bray y Mamalakis, quienes presentan evidencia en sentido contrario al concluir que la elasticidad de largo plazo de la oferta agregada agrícola es

<sup>15</sup> Oscar Muñoz, *Crecimiento industrial de Chile*.

<sup>16</sup> Oscar Muñoz, *op. cit.*, p. 4.

<sup>17</sup> Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*. Por propiedades pequeñas se entiende aquéllas de menos de 200 hectáreas.

**Tabla 2**

Lista parcial de proyectos en que CORFO estaba involucrada hasta 1942

**Agricultura**

Riego

Apicultura

Cooperativas

Forestación

Maquinaria agrícola

Erosión de suelos

Ganado

**Minería**

Exploración

Construcción de caminos

Cobalto

Manganeso

Extracción de cobre

Fundición de cobre

Carbón

Exploración de petróleo

Plomo y plata

Lavaderos de oro

**Comercio**

Turismo

Madera aserrada

Comercio general

Transporte marítimo

**Industria**

Pesca

Manufactura de lino

Tinturas

Subproductos del vino

Yoduro de cobre

Energía eléctrica

Maquinarias

Productos químicos

Madera aserrada

Neumáticos

Cemento

Construcción de barcos

Casas desmantelables

Vivienda general

significativamente positiva<sup>18</sup>, lo que significa que los agricultores responden a los incentivos del mercado.

La importancia práctica de esta tesis no es nada despreciable, y muchos la reconocen como fuerte influencia en la intensificación del proceso de reforma agraria durante la administración Frei.

La segunda explicación es de corte liberalista, y arguye, en su versión tradicional, que los movimientos proteccionistas distorsionaron la relación de precios entre bienes agrícolas e industriales en términos desfavorables para los primeros.

Una forma más completa de observar este fenómeno es en términos de protección efectiva, que incorpora no sólo los cambios de precios del bien final sino también los de los factores productivos, originados a consecuencia del sistema tarifario; de esta forma se adquiere una visión más precisa sobre el efecto de las políticas en cuestión sobre los distintos sectores. El más completo estudio chileno sobre esta materia determinó que la protección efectiva de la industria adquirió valores altamente positivos, mucho mayores que los indicados por la tarifa nominal, en tanto que la de la agricultura llegó incluso a niveles negativos<sup>19</sup>. Esto indica claramente que la combinación de fuertes restricciones a la importación de los productos finales y mínimas barreras a la internación de los factores necesarios para producirlos fue altamente beneficiosa para el sector manufacturero. Por otra parte, el agro no contó en general con la protección a sus productos, especialmente en los cultivos tradicionales, en tanto que se le gravaban sus insumos. Más aún, los gobiernos radicales comenzaron la fijación de precios agrícolas como una manera de impedir el deterioramiento de los salarios reales de las clases populares.

En consecuencia, el concepto correcto para evaluar la incidencia de las políticas comerciales es el de protección efectiva, y no simplemente la evolución de los precios de los bienes finales. Algunos autores se han basado sólo en la observación de esta última variable para apoyar la versión estructuralista<sup>20</sup>. Un análisis de este tipo es incompleto, como ya hemos visto, puesto que considera una sola cara de la medalla.

En síntesis, ambos enfoques, estructuralista y liberalista, tratan de explicar, recurriendo a distintos argumentos, la causa del retraso agrario chileno en relación a otras áreas de la actividad económica, particularmente la industria.

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, Jere R. Behrman, *Aggregative Market Responses in Developing Agriculture: The Postwar Chilean Experience*, citado por M. Mamálos.

<sup>19</sup> Sergio de la Cuadra, *op. cit.*

<sup>20</sup> Ver por ejemplo Aníbal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, pág. 158 v Nicolás Kaldor, *Problemas Económicos de Chile*.

#### IV. Conclusión

Este trabajo ha pretendido evaluar algunas de las interpretaciones más comunes de la historia económica chilena, especialmente aquellas que relacionan al proteccionismo con el desarrollo económico.

En la segunda mitad del siglo XIX existe un fuerte énfasis en el libre comercio, explicado en términos doctrinarios por la influencia del economista francés Courcelle-Seneuil y, en términos prácticos, por la importancia del sector exportador —agricultura y minería— dentro del producto. El sector industrial no aparece, realmente, sino como consecuencia de la Guerra del Pacífico y la incorporación de las ricas provincias del Norte.

Hacia fines de siglo, la necesidad de generar ingresos fiscales y, en menor escala, la idea de proteger a la industria nacional provocan, en 1897, la primera reforma general tarifaria, que es seguida por otras tres antes de 1929. No obstante, la estructura tarifaria no es homogénea, mostrando claros sesgos en favor de las industrias de bienes de consumo; son precisamente éstas las que logran el mayor desarrollo en este período. La tendencia general es, sin embargo, hacia, una mayor protección, de manera que al momento de la Gran Depresión la estructura de restricciones comerciales no es nada despreciable.

La crisis de 1929 intensifica fuertemente esta situación y diversifica las herramientas para lograrlo, en una escalada hacia la autosuficiencia. Juzgando en perspectiva las políticas adoptadas, se concluye que la heterogeneidad y arbitrariedad de ellas, unida a la insistencia en mantener cerrada la economía, provoca un grado de ineficiencia significativo en la asignación de recursos. Por otra parte, el fuerte incremento en la inversión pública a través de CORFO merece una cuidadosa investigación, tanto con respecto a sus efectos en la inversión privada como a la evaluación económica de los distintos proyectos emprendidos.

En cuanto al escaso desarrollo del sector agrícola en relación al industrial durante el presente siglo, la tesis estructuralista parece ser refutada por la evidencia empírica. En cambio, la versión liberalista basada en el concepto de protección efectiva resulta más poderosa no sólo en términos de su marco teórico, sino también en sus predicciones.

## Bibliografía

- Ahumada, Jorge, *En vez de la miseria*, Santiago, Editorial Universitaria, 1956.
- Bauer, Arnold, *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*, Cambridge, Cambridge Press, 1975.
- Cauas, Jorge y S. de la Cuadra, "La política económica de la apertura al exterior de Chile", *Cuadernos de Economía* N° 22, Instituto de Economía. Universidad Católica de Chile, 1981.
- Cortés, H., Butelman, A. y Videla, P., "Proteccionismo en Chile: Una visión retrospectiva", *Cuadernos de Economía* N° 54-55, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1981.
- De la Cuadra, Sergio, "La protección efectiva en Chile", *Documento de Trabajo* N° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, febrero 1974.
- Ellsworth, P. Theodore, *Chile, an Economy in Transition*, New York, MacMillan Co., 1945.
- Encina, Francisco A., *Historia de Chile*, vol. 16, Santiago, Editorial Nascimento, 1949.
- Encina, Francisco A., *Nuestra inferioridad económica*, Santiago, Editorial Universitaria, 1955.
- Hirschman, Albert O., *Journeys Toward Progress*, New York, Doubleday and Co., 1965.
- Hurtado, Carlos, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*, Santiago, Universidad de Chile, 1955.
- Kaldor, Nicholas, "Problemas económicos de Chile", en *El Trimestre Económico*, México, junio 1959.
- Keller, Carlos, *La eterna crisis chilena*, Santiago, Editorial Nascimento, 1931.
- Kirsch, Henry W., *Industrial Development in Traditional Society*, Gainesville, University of Florida Press, 1977.
- Mamalakis, Markos, *Growth and Structure of the Chilean Economy*, New Haven, Yale University Press, 1976.
- Mamalakis, Markos, *Historical Statistics*.
- Muñoz, Osear, *Crecimiento Industrial de Chile 1914-1965*, Santiago, Universidad de Chile, 1968.
- Pinto, Aníbal, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- Ramírez N., Hernán, *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

# ESTUDIO

## Relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos

Oscar Mertz \*

### I. Introducción

Con algunas salvedades, la historia política chilena muestra muchas de las características de la política y de la cultura latinoamericanas. La literatura de los años 60 y de comienzos de la década del 70 elogió a Chile como una de las pocas democracias estables de la región, y tendió a pasar por alto o subestimar los quiebres del sistema en los años 1891, 1924 y 1932. Sin embargo, el quiebre de la democracia ocurrido en 1973 demostró, a mi parecer, que el país compartía muchas de las debilidades comunes a la Europa latina y a la América latina.

Las debilidades más importantes son problemas crónicos de legitimidad, autoridad y orden. Los modelos culturales latinos muestran una divergencia persistente en cuanto a los fines y medios legítimos de gobierno. En Chile, por ejemplo, aproximadamente un tercio del electorado apoyaba a partidos de inspiración socialista o comunista, opuestos a la "democracia burguesa" y al capitalismo. Otro tercio respaldaba a partidos como la Democracia Cristiana y el Partido Radical, que restaban legitimidad al capitalismo y también, en cierta medida, a la democracia representativa. Por último, aproximadamente sólo un tercio del electorado votaba por partidos de derecha, inspirados en los valores de la democracia representativa y de la propiedad privada como principio de organización económica. En cierto modo, estos valores también eran contrarios a algunas de las expresiones políticas de la derecha en América Latina.

La falta de legitimidad que caracteriza a los sistemas políticos latinos conduce a una profunda desconfianza en la autoridad, a un amplio espectro ideológico y al multipartidismo y a

\* Profesor, Instituto Ciencia Política Universidad Católica de Chile; investigador, Centro de Estudios Públicos.

una historia caracterizada por la participación militar en política. Estos patrones culturales se manifiestan luego en inestabilidad de los regímenes, en la fragilidad institucional y en una mezcla permanente de política democrática y política autoritaria<sup>1</sup>.

En la mayoría de los casos, la intervención militar tiene como objetivo la restauración de la democracia mediante un proceso de pacificación de la sociedad, ordenamiento de la economía y cambios en la Constitución.

En mi opinión, los problemas políticos deben abordarse con soluciones políticas, pero estimo que los cambios en la estructura constitucional generalmente no bastan para la consolidación de la democracia. El caso de España, por ejemplo, demuestra, a mi parecer, que tras un largo período de régimen autoritario, los partidos "des-legitimadores" aún interesan a un sector considerable del electorado, y que el multipartidismo contribuye a la inestabilidad y a un estancamiento político que conducirá, eventualmente, a un nuevo quiebre del sistema democrático.

Aunque reconozco que la cultura latina presenta serios obstáculos para la consolidación de la democracia, creo, sin embargo, que hay medidas políticas que son mejores que otras para lograr dicho propósito, y que la elección de un sistema electoral que inhiba la tendencia hacia la fragmentación podría contribuir de manera positiva a la consolidación de la democracia en aquellos países.

En particular, creo que los procesos de democratización impulsados desde arriba están condenados al fracaso si no se preocupan de establecer prácticas e instituciones democráticas locales o comunales, y desarrollan, a partir de ese punto, instituciones más inclusivas de gobierno representativo. Los orígenes de la democracia norteamericana —los proverbiales cabildos de Nueva Inglaterra— y la exitosa consolidación de la democracia en Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial, hacen pensar que tentativas similares llevadas a cabo en los países latinos podrían, eventualmente, tener resultados parecidos siempre y cuando el proceso comience desde abajo, es decir, a nivel local.

Es sabido que las leyes electorales juegan una función importante en el establecimiento de autoridades locales legítimas, y creo que ello es una condición previa para la existencia de instituciones democráticas nacionales sólidas. Como el proceso de democratización exige, en primer lugar, el funcionamiento de la democracia en la esfera local, me parece que la instauración de un proceso electoral que tienda a inhibir algunos de los proble-

<sup>1</sup> Jeane Kirkpatrick, "El problema de Hobbes: orden, autoridad y legitimidad en Centroamérica", *Commentary*, enero de 1981.

mas crónicos de la política latina constituye el primer y más importante paso en el proceso de consolidación de la democracia.

El propósito de este trabajo es, por lo tanto, analizar los posibles efectos de las leyes electorales sobre el sistema de partidos, así como también inferir algunas recomendaciones prácticas para el legislador que enfrenta estos problemas crónicos de la política latina.

## II. Relación entre número de partidos y régimen electoral

El influyente trabajo de Maurice Duverger titulado **Partidos Políticos** constituye, históricamente, el punto de partida de la reflexión académica sobre esta materia. El tratado está dividido en dos partes. La primera, trata la estructura de los partidos y, la segunda, los sistemas de partidos. Dado que los sistemas clasificatorios elaborados en cada parte no están relacionados entre sí, es posible abordar la segunda parte como un cuerpo independiente de proposiciones.

La segunda parte comienza afirmando que la distinción entre sistemas partidistas y multipartidistas, aunque olvidada, es fundamental. Al comparar la Cuarta República francesa y la experiencia de Inglaterra, Duverger señala que en Inglaterra, para todos los efectos prácticos, sólo dos partidos comparten los asientos parlamentarios, y que un gabinete homogéneo y poderoso tiene a su disposición una mayoría estable y coherente. En Francia, en cambio, se requiere de una coalición entre varios partidos, con diferentes programas y adherentes, para establecer un ministerio que poco puede hacer, dadas sus divisiones internas y por la necesidad de mantener esta alianza precaria<sup>2</sup>.

Parece evidente que, para Duverger, un sistema bipartidista es "mejor" que uno multipartidista, en el sentido de que el primero se caracteriza por un gabinete homogéneo y poderoso que está al mando de una mayoría estable y coherente, en tanto que el segundo sistema se caracteriza por un ministerio paralizado por divisiones internas de una alianza precaria. En resumen, desde el punto de vista de Duverger pareciera más probable que un sistema bipartidista genere estabilidad y un gobierno eficaz.

De acuerdo a Duverger, Estados Unidos es un típico ejemplo de sistema bipartidista. Aunque junto a los principales partidos existen muchos grupos pequeños, hay, sin embargo, una desproporción obvia entre éstos y los partidos tradicionales más importantes. Duverger se refiere a los partidos pequeños como locales y efímeros. Los partidos norteamericanos, de acuerdo al

<sup>2</sup> Maurice Duverger, *Political Parties* (Los partidos políticos), Nueva York: John Wiley & Sons, Inc., 1959, pp. 206, 207.

autor, no se fundan en ninguna base ideológica o social; incluyen elementos y doctrinas completamente heterogéneos y son, en esencia, meras organizaciones para la conquista de cargos políticos<sup>3</sup>.

Por otra parte, la creación de un sistema bipartidista con partidos ideológicos tendría, según Duverger, resultados catastróficos. Un partido "antisistema", como es el caso del Partido Comunista, una vez en el poder buscaría la supresión de su rival. Esto lleva a Duverger a distinguir entre dos tipos de dualismo: "dualismo técnico, donde la diferencia entre los dos rivales sólo se refiere a fines y medios secundarios, mientras ambos lados aceptan una filosofía política general y las bases fundamentales del sistema, y el dualismo metafísico, donde la rivalidad entre partidos se refiere a la naturaleza misma del régimen y los conceptos fundamentales de la vida y, de este modo, adopta el aspecto de una verdadera guerra religiosa"<sup>4</sup>.

De lo anterior se desprende que los sistemas de partidos caracterizados por el dualismo metafísico deben ser, necesariamente, sistemas multipartidistas que, a su vez, se caracterizan por inmovilismo e inestabilidad. La existencia de partidos comunistas poderosos en Europa latina y América latina indicaría entonces, en el caso de que Duverger esté en lo cierto, que no es posible la creación de un sistema bipartidista en estos países. Sin embargo, se podría afirmar que es posible excluir partidos antisistema mediante medidas constitucionales, tales como las que hay en Alemania Occidental. No obstante, esta solución podría excluir a una parte significativa del electorado y oponerse al principio de igualdad y de representación política.

En el mundo contemporáneo dos son los sistemas electorales más usados. Aunque existen variaciones en su aplicación, podemos caracterizarlos de la siguiente manera: el sistema de representación proporcional permite que en un acto electoral sean elegidos, simultáneamente, varios candidatos, en tanto que el sistema mayoritario permite sólo la elección de un candidato. Como generalmente al candidato ganador no se le exige mayoría absoluta, sino solamente mayoría simple, y no se contempla una segunda vuelta electoral, es éste el tipo de sistema mayoritario que analiza Duverger. Este afirma que el sistema de mayoría simple en una sola vuelta favorece al sistema bipartidista, y que esta hipótesis se acerca mucho a una verdadera ley sociológica. "Se observa una estrecha correlación entre el sistema de mayoría simple en una sola vuelta y el sistema bipartidista: los países dualistas emplean el voto de mayoría simple y los países con voto de mayoría simple son

<sup>3</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 210.

<sup>4</sup> Duverger, *op. cit.*, pp. 214, 215.

dualistas. Casi no hay excepciones, y éstas generalmente pueden explicarse como el resultado de condiciones especiales"<sup>5</sup>.

Después de establecer su hipótesis general, Duverger procede a definir sus límites, declarando que tiende a la creación de un sistema bipartidista dentro de cada distrito electoral, y que ambos partidos pueden ser distintos en diferentes regiones del país. Concluye que el sistema de mayoría simple "hace posible la creación de partidos locales o el repliegue de partidos nacionales hacia posiciones locales"<sup>6</sup>, y que "el verdadero efecto del sistema de mayoría simple se limita al bipartidismo local"<sup>7</sup>.

Aparte del argumento de que el sistema bipartidista corresponde a "la naturaleza de las cosas", Duverger también discute que se tiende a discriminar los terceros partidos como resultado de fusión o alianza, o de factores mecánicos y psicológicos que tienen como finalidad la restauración del bipartidismo. El factor mecánico consiste en la subrepresentación del partido (o los partidos) más débiles. Por otra parte, el factor psicológico consiste en una tendencia natural de los votantes a no desperdiciar su voto en terceros partidos y a otorgárselo a uno de los dos partidos mayoritarios, lo que considera el mal menor. Este efecto, llamado de polarización, funciona en perjuicio de los partidos más débiles.

Estas observaciones, y otras que resultaría largo enumerar, hacen que Duverger concluya que el sistema de mayoría simple en una sola vuelta puede mantener un dualismo establecido pese a cismas en los antiguos partidos y al nacimiento de otros nuevos. Sin embargo, esto no quiere decir que el sistema de mayoría simple pueda generar bipartidismo en los países donde éste jamás ha existido. Duverger cree que el sistema de mayoría simple fomentaría el bipartidismo en aquellos países donde ya existe una clara tendencia hacia él, pero que su aplicación en países donde el multipartidismo ha echado raíces profundas no tendría los mismos resultados inmediatos. Sólo fomentaría el bipartidismo con el transcurso del tiempo. En resumen, el sistema de mayoría simple opera en dirección al bipartidismo, pero no conduce necesariamente a él. Con estas salvedades, Duverger considera, sin embargo, que el dualismo de los partidos es la ley de bronce del sistema electoral de mayoría simple en una sola vuelta<sup>8</sup>.

Ahora bien, el análisis que hace Duverger del multipartidismo lo lleva a creer que el sistema electoral desempeña una

<sup>5</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 217.

<sup>6</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 223.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 228.

función decisiva en la creación y conservación del mismo. En especial, estima que tanto el sistema de mayoría simple con segunda vuelta electoral como la representación proporcional (R.P.) favorecen el multipartidismo<sup>9</sup>.

Para Duverger parece muy clara la tendencia de la segunda vuelta electoral a estimular el multipartidismo, puesto que en la mayoría de los países donde hay una segunda vuelta electoral existe también un sistema multipartidista. Por otra parte, el efecto multiplicativo de la R.P. también resulta obvio para Duverger. A su juicio, siempre coincide con un sistema multipartidista, y sostiene que "en ningún país del mundo la R.P. ha dado origen a un sistema bipartidista o ha mantenido a uno vivo"<sup>10</sup>. Además, la R.P. se opone a cualquier cambio hacia un sistema bipartidista. Sin embargo, Duverger reconoce que la R.P. nunca tiene el efecto desintegrador que algunas personas le atribuyen. Observa que, en general, el efecto de la R.P. es más bien limitado, porque mantiene casi intacta la estructura de los partidos vigentes en el momento de su aparición.

### III. Crítica metodológica de Wildavsky

Las conclusiones alcanzadas por Duverger, formuladas en términos tan generales y apodícticos, han sido objeto de permanente reestudio y crítica. Por ello, en las secciones siguientes trataré de precisar, a la luz de dos estudios pertinentes, el verdadero alcance y valor práctico de las afirmaciones de Duverger con respecto a los posibles efectos de diversos sistemas electorales sobre el sistema de partidos. El primero de estos estudios fue escrito por el profesor Aaron Wildavsky, y se incluye por constituir un clásico en esta materia.

En su ensayo, Wildavsky se propone desarrollar una crítica metodológica al estudio de Duverger<sup>11</sup>. Aunque muchos de los juicios de Wildavsky son desfavorablemente críticos, él subraya que **los partidos políticos** contienen muchos hallazgos que merecen una atención detenida por parte de los estudiantes de Ciencia Política. En otras palabras, admite que, pese a que las conjeturas y los métodos de Duverger son defectuosos, injustificados e inadecuados, algunas de sus hipótesis, debidamente calificadas, son válidas.

Wildavsky considera que Duverger comete cuatro falacias lógicas en el proceso de formulación y justificación de sus posiciones centrales. Con el fin de comprobar esta afirmación,

<sup>9</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 239.

<sup>10</sup> Duverger, *op. cit.*, p. 245.

<sup>11</sup> Aaron B., Wildavsky, "Una crítica metodológica de Los Partidos Políticos de Duverger", *The Journal of Politics*, vol. 21, mayo de 1959.

escoge la generalización más contundente de Duverger, que también resulta pertinente para nuestros propósitos: que el sistema de mayoría simple en una sola vuelta favorece el sistema bipartidista.

En primer lugar, Wildavsky objeta la afirmación de Duverger, que sostiene que el sistema bipartidista estaría relacionado con la naturaleza de las cosas, y que el movimiento natural de las sociedades tiende a un sistema bipartidista. Wildavsky afirma que sobre este punto Duverger incurre en una falacia mística y en una histórica. La primera se refiere a "la imposición sobre los estudios empíricos de la convicción personal de que ciertos fenómenos son naturales"<sup>12</sup>. En su forma más extrema, esta falacia se une a la impresión supersticiosa de que los fenómenos se manifiestan de a dos. La segunda falacia se refiere a un "compromiso con un enfoque evolucionista-determinista según el cual en algunas culturas operan fuerzas comunes que inevitablemente deben pasar por tipos similares de experiencias"<sup>13</sup>. El compromiso con estas falacias hace que Duverger trate al multipartidismo como la desviación de una norma que él escogió arbitrariamente.

Aunque se pueda concordar con la objeción de Wildavsky a estas conjeturas metafísicas, podría argumentarse, sin embargo, que ellas no son necesarias y que son ajenas a la proposición empíricamente verificable de que el sistema de mayoría simple en una sola vuelta favorece al sistema bipartidista. El problema con esta proposición es que Duverger la presenta como una hipótesis que se acerca mucho a una verdadera ley sociológica. El argumenta que casi no hay excepciones, y que éstas pueden explicarse como el resultado de condiciones especiales. Esta afirmación constituye el objeto de la segunda y más seria objeción de Wildavsky: dice que Duverger incurre en este punto en una nueva falacia, porque no logra incorporar estas "condiciones especiales" al análisis. El efecto de esta última falacia es hacer un análisis abstracto inmune a la crítica o a la refutación, atribuyendo todas las discrepancias entre el esquema hipotético y la observación empírica a otros factores de la situación<sup>14</sup>.

Wildavsky observa que las dificultades creadas por el considerable número de excepciones a esta "ley sociológica" hizo que Duverger restringiera temporalmente su alcance. En efecto, éste define los límites de la influencia del sistema de mayoría simple en una sola vuelta, afirmando que tiende a la creación de un sistema bipartidista dentro de cada distrito electoral. Pero después de restringir su hipótesis, Duverger vuelve a am-

<sup>12</sup> Wildavsky, *op. cit.*, p. 305.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Wildavsky, *op. cit.*, p. 305.

pliarla explicando de qué manera el bipartidismo local vese convierte en bipartidismo nacional, introduciendo así un nuevo elemento fuera del rango de su proposición original: la organización centralizada de los partidos. Por ésta y otras dificultades que Wildavsky agudamente descubre, Duverger no puede concluir que el dualismo de los partidos es la ley de bronce del sistema de mayoría simple en una sola vuelta.

Esto lleva a la última objeción de Wildavsky, cual es que Duverger comete la falacia de "concreción fuera de lugar", que se aplica a situaciones donde las conclusiones son dudosas debido a que no se logra reconocer lo que se está dejando fuera del análisis, y el supuesto de que las conclusiones se aplican a una situación compleja en su conjunto más que a las relaciones de unos pocos elementos en ella. En resumen, Duverger se refiere a su ley sociológica sin considerar las limitaciones críticas que él mismo ha reconocido como culpables de la restricción de su campo de aplicación. Como resultado, el proceso de validación de la ley de Duverger, que requeriría la presentación de las condiciones posibles bajo las cuales su hipótesis podría, en principio, refutarse, no puede hacerse efectivo ya que ninguna de las muchas posibles excepciones que él admite puede explicarse como el resultado de circunstancias especiales<sup>15</sup>.

Wildavsky señala que una de las fuentes del problema de Duverger en cuanto a las muchas excepciones a sus proposiciones, surge de su rechazo implícito a un enfoque multicausal. Wildavsky establece que "tal vez el supuesto básico subyacente a **Los Partidos Políticos** es que el fenómeno de los partidos políticos puede explicarse en gran parte mediante el uso independiente de tres variables: estructuras de partidos, sistemas de partidos (el número de partidos) y el sistema electoral"<sup>16</sup>. Otros factores tales como la estructura social y económica, la historia nacional, la cultura, las tradiciones institucionales, la geografía, etc., se rechazan, descartan o relegan a funciones periféricas.

Por lo tanto, puede concluirse que es probable que ninguna explicación del bipartidismo mediante un solo factor resulte adecuada, y que un enfoque multicausal que incluya factores históricos, culturales, sociales y económicos sea más apropiado para su análisis. Sin embargo, el problema es que estas condiciones son, a menudo, características de países individuales, de modo que probablemente no podría existir una estructura teórica general que diera cabida a estas condiciones e hiciera posible generalizaciones transnacionales.

<sup>15</sup> Wildavsky, *op. cit.*, p. 308.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

#### IV. Análisis de los datos agregados de Rae

Aunque la crítica metodológica de Wildavsky en torno a **Los Partidos Políticos** es muy eficaz, sigue siendo cierto que muy a menudo el sistema de mayoría simple en una vuelta coexiste con el bipartidismo. El libro de Rae, **The Political Consequences of Electoral Laws**<sup>17</sup>, ofrece un análisis de datos agregados que muestra una alta correlación entre el sistema de mayoría simple en una sola vuelta y el bipartidismo.

Rae analiza las relaciones entre las leyes electorales y los sistemas de partidos políticos en una escala a nivel nacional y, después de definir una serie de variables que describen las leyes electorales y los sistemas de partidos políticos, realiza un estudio de datos agregados sobre veinte democracias liberales. Este análisis le permite derivar dos tipos de deducciones a partir de los datos reunidos. El primer tipo se refiere a los efectos inmediatos de las leyes electorales sobre la competencia entre partidos. Se infieren estos efectos al comparar la distribución de votos en elecciones con la distribución de los asientos después de la misma elección. Si las proporciones de los partidos son idénticas en los campos electoral y legislativo, la ley electoral ha funcionado con proporcionalidad completa, y no ha ejercido por sí misma ningún efecto inmediato sobre la competencia entre partidos.

El segundo tipo de deducción se refiere a los efectos distantes (de largo alcance) de las leyes electorales sobre la competencia entre partidos. Estos efectos se infieren comparando los sistemas de partidos asociados a diversas leyes electorales. La correlación entre el sistema de mayoría simple en una sola vuelta y el bipartidismo pertenece a este tipo de inferencia. Pero en contraste con los efectos inmediatos, que pueden deducirse con gran seguridad, los efectos distantes pueden inferirse únicamente "con suma cautela, por cuanto las asociaciones observadas pueden reflejar la influencia de factores que intervienen o subyacentes al sistema político y que son independientes de la ley electoral"<sup>18</sup>. En resumen, sólo es posible hacer generalizaciones probabilísticas sobre el efecto de los sistemas de mayoría simple en una sola vuelta y el bipartidismo.

Rae descubre que la mayoría de los sistemas electorales favorecen a los partidos que obtienen una gran proporción del voto popular, y perjudican a los partidos que sólo obtienen una pequeña proporción del voto (efecto de Matthew). Por lo tanto,

<sup>17</sup> Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* ("Las consecuencias políticas de las leyes electorales"), New Haven: Yale University Press, 1967.

<sup>18</sup> Rae, *op. cit.*, p. 68.

la mayoría de los sistemas electorales actúa como freno sobre el fraccionamiento de los sistemas de partidos, favoreciendo a unos pocos partidos poderosos a expensas de muchos otros más débiles. Rae afirma que "ningún sistema electoral acelera positivamente el desarrollo de los partidos pequeños; no obstante, algunos frenan más que otros su desarrollo"<sup>19</sup>. Según Rae, la información también indica una variación significativa dentro de los límites de estas generalizaciones, por lo cual él analiza los efectos diferenciales de diversas fórmulas electorales.

En primer lugar, Rae diferencia los efectos de las fórmulas mayoritarias de los efectos de las fórmulas de representación proporcional. Dado que la R.P. tiende a moderar los sesgos de las fórmulas mayoritarias, pero sin eliminarlos o cambiarlos, las generalizaciones de Rae intentan describir el alcance de estos efectos diferenciales. Ocho proposiciones resumen sus descubrimientos.

La primera proposición diferencial establece que "la ventaja relativa de los partidos electoralmente fuertes frente a los más débiles, presente en todos los sistemas electorales, tiende a ser mayor bajo fórmulas mayoritarias que bajo la R.P."<sup>20</sup>. Al analizar la regresión de la proporción de asientos con respecto a la proporción de votos, y al expresarla en términos de mínimos cuadrados, Rae concluye que ambas fórmulas electorales tienden a asignar más que la cuota proporcional de asientos a los partidos fuertes y menos que la cuota proporcional a los más débiles, pero que este sesgo es considerablemente más notorio bajo fórmulas mayoritarias que bajo fórmulas de R.P.

La segunda proposición diferencial establece que "las fórmulas de mayoría tienden a dar mayor ventaja a los primeros partidos que las fórmulas de R.P."<sup>21</sup>. Rae considera que los partidos más importantes obtienen, bajo fórmulas de mayoría, una prima aproximadamente seis veces y media superior a la que obtendrían bajo un sistema de R.P. Esta diferencia explica, a juicio de Rae, la mayor frecuencia de las "mayorías manufacturadas" bajo fórmulas de mayoría. El término "mayoría manufacturada" se refiere al control mayoritario que adquiere un partido en el poder legislativo no a través de la mayoría del voto popular, sino que mediante un sistema electoral que le otorga una prima de asientos lo suficientemente grande como para producir una mayoría. El destino colectivo de los dos partidos más poderosos presenta un patrón similar. Sin embargo, Rae observa que la prima en los sistemas de mayoría es inferior para los dos primeros partidos que para el primero. Aparentemente, esto

<sup>19</sup> Rae, *op. cit.*, p. 69.

<sup>20</sup> Rae, *op. cit.*, p. 88.

<sup>21</sup> Rae, *op. cit.*, p. 91.

sucede porque una parte de la gran prima que los sistemas bipartidistas conceden al primer partido se le quita al segundo. A continuación, Rae analiza la hipótesis de Duverger según la cual el sistema de mayoría simple en una sola vuelta favorece al sistema bipartidista. Argumenta que si las fórmulas de mayoría impulsan la creación de sistemas bipartidistas constituyendo dichas fórmulas una condición necesaria y suficiente para tales sistemas, los datos sobre veinte naciones deberían mostrar una correlación perfecta entre los sistemas bipartidistas y las fórmulas de mayoría. Aunque éste no es el caso, aproximadamente el 90 por ciento de ellos corresponde a las categorías de asociación anticipada: fórmulas de mayoría con sistemas bipartidistas y otras fórmulas con otros sistemas de partidos. En resumen, los sistemas electorales son buenos, aunque imperfectos predictores de los sistemas de partidos políticos.

El estudio de casos excepcionales lleva a Rae a descartar una simple explicación causal, pero la fuerte relación observada en los demás casos le permite formular la tercera proposición diferencial: "Las fórmulas de mayoría siempre están asociadas con la competencia bipartidista —excepto donde hay fuertes partidos minoritarios locales— y otras fórmulas están asociadas con la competencia bipartidista sólo donde los partidos minoritarios, desde un punto de vista electoral, son muy débiles"<sup>22</sup>.

De las veinte naciones que analiza Rae, Canadá, con elecciones mayoritarias, no logró producir un sistema bipartidista. La excepción canadiense puede explicarse como el resultado de una intensa hostilidad entre grupos regionales, culturales y lingüísticos entrecruzados, que proporcionan una fuerte base de apoyo para los partidos de minoría, localmente poderosos. Por otra parte, Austria resultó ser una excepción en un sentido opuesto: la R.P. generó allí una competencia legislativa bipartidista. Rae discute que esta asociación poco común exige una investigación detallada si es que se desea una explicación completa de su origen. Pero señala que la política austríaca no logró generar partidos pequeños capaces de obtener cuotas importantes de representación parlamentaria y que, aparentemente, las fuerzas políticas divisionistas eran muy pocas y muy débiles para sostener a estos partidos pequeños. De todos modos, los descubrimientos de Rae sólo permiten una versión calificada de la ley sociológica de Duverger, que reconoce la importancia de otros factores dentro de los sistemas políticos y que sugiere que la influencia de las leyes electorales sobre los sistemas de partidos legislativos generalmente es menos importante que las diversas fuerzas expresadas en los resultados de las elecciones.

<sup>22</sup> Rae, *op. cit.*, p. 95.

Como las cinco proposiciones diferenciales restantes son menos importantes para los propósitos de este ensayo, las resumiré de la siguiente manera: Rae estima que la R.P. tiende a asignar asientos en forma más proporcional que las fórmulas de mayoría. A la inversa, las fórmulas de mayoría tienden a negar representación a un mayor número de partidos grandes que la R.P. Además Rae considera que los sistemas electorales con R.P. tienden a asociarse con sistemas de partidos electoral y parlamentariamente más fragmentados que las fórmulas de mayoría. Como consecuencia, la mayoría mínima en el poder legislativo, es decir, el número de partidos necesarios para la formación de una mayoría, es superior en las fórmulas de R.P. que en las fórmulas de mayoría. Por último, Rae encuentra que las fórmulas de mayoría tienden a magnificar los cambios en el respaldo popular de los partidos cuando se asignan los asientos del poder legislativo, pero que, generalmente, los sistemas con R.P. no tienen tal efecto.

De lo anterior, se puede concluir que las consecuencias inmediatas más importantes de las leyes electorales son las siguientes: las fórmulas de mayoría simple tienden a dar más ventaja a los partidos fuertes, y a excluir a los partidos débiles de la representación. No se puede afirmar que estas fórmulas originen o conserven los sistemas bipartidistas, aunque existe una fuerte asociación estadística entre ambos. Por otra parte, las fórmulas de R.P. están asociadas a asignaciones más proporcionales de los asientos y a sistemas de partidos más fragmentados, pero no es posible aseverar que ellas los causen.

Rae formula las consecuencias lejanas de las leyes electorales con mucha cautela. Dado que numerosas variables influyen sobre los sistemas de partidos, el efecto inmediato de las leyes electorales sólo debe verse como una entre muchas fuerzas determinantes. Ante estas dificultades, Rae sólo sugiere algunas conexiones limitadas. Suponiendo que las leyes electorales realmente ejercen efectos de largo plazo, Rae insinúa que ellas influyen sobre el grado de fragmentación de los sistemas de partidos: si la tendencia contra la fragmentación es fuerte, el sistema electoral presiona en favor de la competencia bipartidista; si esta tendencia es débil, la presión del sistema electoral, en la dirección descrita, será menor y, a menudo, insignificante. En resumen, la presión real que ejercen las leyes electorales varía de acuerdo a la intensidad de la tendencia contra la fragmentación.

El patrón de "defragmentación", tal como lo describe Rae, es complejo y conlleva, al menos, a cinco subcaracterísticas relacionadas:

a) la ventaja de los partidos grandes sobre los pequeños en la división de los asientos del Poder Legislativo;

- b) la asignación de una prima en asientos al partido más poderoso;
- c) la exclusión de los partidos pequeños del Legislativo;
- d) la "defragmentación" general de los sistemas de partidos legislativos;
- e) la frecuente creación de mayorías manufacturadas en los sistemas legislativos de los partidos.

Dado que las tendencias descritas están presentes en todos los sistemas electorales, pero son más fuertes en unos que en otros, Rae trata de determinar qué variables de leyes electorales generan este síndrome. Concluye que "un representante por distrito" es una de las disposiciones electorales que intensifica la tendencia en contra de la fragmentación, siendo probable, por lo tanto, que ejerza presión hacia la competencia bipartidista. Los descubrimientos de Rae muestran una asociación bastante consistente entre las fórmulas de mayoría simple y la competencia bipartidista. Sin embargo, como hay varias excepciones, no es posible hacer una interpretación causal de esta asociación. No obstante, Rae afirma que "la combinación de la tendencia inmediata en contra de la fragmentación y la asociación lejana con la competencia bipartidista sugieren que es probable que la existencia de un solo representante por distrito contribuya al desarrollo y permanencia de los sistemas bipartidistas"<sup>23</sup>.

Otros factores, tales como las minorías regionales, pueden cambiar esta condición, pero en la medida en que la ley electoral ejerza una presión controladora es probable que "un solo representante por distrito" empuje el sistema hacia la competencia entre dos partidos.

Por otra parte, aquellas provisiones de las leyes electorales que ejercen un efecto de defragmentación muy débil tienden a forzar a los sistemas de partidos hacia el multipartidismo. Rae considera que las fórmulas de R.P., aunque optimizan la proporcionalidad en el resultado, están asociadas a sistemas de partidos electorales y parlamentarios más fragmentados, en particular cuando van asociadas a distritos de gran magnitud<sup>24</sup>. Nuevamente, Rae no está sugiriendo una simple relación causal, sino más bien insinúa que, en la medida en que la ley electoral ejerza una presión de control, estas provisiones pueden forzar los sistemas hacia el multipartidismo, alejándolos de la competencia bipartidista.

<sup>23</sup> Rae, *op. cit.*, p. 143.

<sup>24</sup> Rae, *op. cit.*, p. 144.

## V. Conclusiones

La democracia chilena se ha caracterizado por un elevado grado de fragmentación y una ley electoral de R.P. con la fórmula de promedio más alto de D'Hont, y distritos de gran magnitud. De acuerdo con el análisis anterior, no existe una clara conexión causal entre el multipartidismo y la R.P., pero el caso de Chile muestra su presencia simultánea. Además del alto grado de fragmentación del electorado y del sistema de partidos, la política chilena se ha caracterizado por lo que Duverger llama dualismo metafísico: los partidos antisistema han recibido un fuerte respaldo del electorado.

A la luz de los hallazgos de Duverger y Rae, ¿qué conclusiones pueden extraerse para el caso chileno? Naturalmente, las condiciones culturales e históricas pueden conducir a la restauración de un sistema fragmentado, caracterizado por una inestabilidad crónica y un inmovilismo del gobierno. Sin embargo, el análisis anterior señala que el mantenimiento de la R.P. tenderá a perpetuar un alto grado de fragmentación, mientras que una fórmula de mayoría simple en una sola vuelta ejerce la presión hacia un sistema bipartidista. Se puede esperar que esta presión controladora frene la tendencia a la fragmentación y a la consecuente inestabilidad que ha caracterizado a la política chilena de este siglo.

## ENSAYO

# La percepción del hombre y de la justicia y la concepción de las instituciones políticas

**Kart Brunner y William H. Meckling\***

### I. Introducción

La tendencia de largo plazo hacia la expansión del gobierno, que ha dominado durante muchos años los acontecimientos sociales en las democracias occidentales, está atrayendo cada vez más la atención de un conjunto de estudiosos de las ciencias sociales en búsqueda de una explicación sistemática. Este trabajo es un intento de hacer una pequeña contribución a ese debate. Se preocupa del razonamiento que está tras ciertas opiniones contradictorias en torno al papel, alcance y función del gobierno. A nosotros nos parece que los diferentes enfoques intelectuales sobre los "límites del gobierno" están críticamente influenciados por los modelos del hombre que emplean los diversos analistas<sup>1</sup>. El conjunto de características que se atribuye al hombre en el desarrollo de la teoría social controla, inevitablemente, el cuerpo teórico resultante. Algo que se reconoce con menos frecuencia es el efecto que producen las opiniones sobre la naturaleza del hombre en la evaluación de las instituciones políticas y de mercado<sup>2</sup>.

\* Profesores, Universidad de Rochester, USA.

<sup>1</sup> Las opiniones normativas respecto del papel del gobierno están condicionadas también por la concepción de la justicia que se emplee. La investigación del efecto que producen las distintas visiones de la justicia sobre las ideas políticas y sociales se posterga para otra ocasión.

<sup>2</sup> Los comentaristas profesionales habitualmente explican la disputa que hay entre los defensores de un gobierno estrictamente limitado y los proponentes de un gobierno "grande" sin limitaciones claras, en términos de compromisos ideológicos diferentes. Pero ésta es una respuesta más bien superficial que no revela nada. En cambio, se comprende fácilmente en el marco de las características del "mercado de palabras" que condiciona la conducta de los intelectuales. Hay dimensiones ideológicas, por supuesto,

## II. Diferentes concepciones del hombre en las ciencias sociales

Como las distintas ciencias sociales se ocupan en muchos casos de los mismos fenómenos o, al menos, de fenómenos que se superponen ampliamente, la división del trabajo entre las disciplinas —ciencia política, sociología, economía, antropología, sicología— resulta difícil de fundamentar. Ella es, en cierta medida, un accidente de la historia. La economía se ocupa primordialmente de la organización económica y del comportamiento del hombre en este contexto. La ciencia política, por otra parte, se interesa por la organización política del hombre. "Los sociólogos tienen que ver fundamentalmente con los efectos sociales que producen en la sociedad moderna, el patrimonio cultural, la moral, las costumbres, los antecedentes étnicos, tabúes, sistemas de valores y clases sociales... La sicología abarca un desfile casi interminable de temas más o menos desarticulados..."<sup>3</sup>. La sicología organizativa o social ofrece un vínculo más preciso con la preocupación central de las ciencias sociales, puesto que mira el comportamiento del hombre dentro de entornos organizativos concretos (por ejemplo, la empresa).

Entre las diversas disciplinas también ha existido una tendencia a reclamar para sí determinados temas. El crimen "pertenece" a la sociología; los mercados y el intercambio, a la economía; el gobierno y las instituciones políticas, a la ciencia política, y las tribus primitivas, a la antropología. Los adelantos recientes han, en cierto grado, desdibujado y erosionado estas clasificaciones. Muchos economistas, por ejemplo, han comenzado a escribir e investigar asuntos que tradicionalmente se asignaban a la ciencia política, sociología, sicología e incluso a la antropología. Para los fines de nuestro análisis conviene distinguir entre las iniciativas intelectuales cuyo objeto es la comprensión de los procesos e instituciones sociales, sobre la base de las percepciones del hombre que se emplean en dichas iniciativas. Podemos distinguir cuatro modelos distintos del hombre:

en todas nuestras actividades intelectuales. La presencia de estos componentes ideológicos no justifica, de por sí, el rechazo de una hipótesis o teoría cualquiera. Sean cuales fueren las influencias ideológicas que intervienen, el valor informativo de una hipótesis se puede juzgar únicamente mediante procedimientos cognitivos apropiados.

<sup>3</sup> William Meckling, "Valúes and the Choice of the Model of the Individual in the Social Sciences", trabajo presentado al Segundo Seminario sobre Análisis e Ideología de Interlaken, 1975, y publicado en el número de otoño de *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1976.

- A. El HIEM (hombre ingenioso, evaluador, maximizador), modelo del hombre desarrollado en la economía;
- B. El modelo "sociológico" del hombre;
- C. El modelo "político" del hombre, y
- D. El modelo "sicológico" del hombre.

Estas denominaciones expresan el predominio relativo de las ideas en los distintos campos, pero el uso que diversos científicos sociales hacen de los modelos no se limita a los campos de los cuales se tomaron las denominaciones. Por ejemplo, los modelos político o sociológico del hombre se encuentran a menudo en la literatura que producen los economistas o en los argumentos que ellos desarrollan, en tanto que, al mismo tiempo, los sociólogos y dentistas políticos usan a veces el HIEM como base de su investigación y análisis. El resumen que se da a continuación de las características de cada uno de estos modelos del hombre, se basa en gran parte en un trabajo de William H. Meckling<sup>4</sup>.

#### A. HIEM - hombre ingenioso, evaluador, maximizador

La codificación de las características del hombre como unidad de análisis en economía es el resultado de, a lo menos, 200 años de investigación. Aun cuando la atención intensiva a la codificación formal puede distraer esa misma atención del fondo subyacente, y en ocasiones ha logrado hacerlo, dicho fondo se puede resumir en términos de tres elementos críticos:

1. El hombre es un evaluador. No es indiferente. El se preocupa del mundo que lo rodea. Distingue, selecciona y ordena<sup>5</sup> los estados del mundo, y en este ordenamiento reduce todas las entidades a una dimensión conmensurable. Las cosas a las que se asigna valor positivo se prefieren en magnitudes mayores. Además, la evaluación depende del contexto. Todo incremento dado de un objeto de valor positivo sufre una evaluación inferior a medida que aumenta el total disponible para el individuo. El hombre está dispuesto a transar en todas las dimensiones. Siempre está dispuesto a entregar alguna cantidad de cualquier artículo valorado, a cambio de una cantidad de otro artículo que tiene para él un valor su-

<sup>4</sup> W, Meckling, *op. cit.*

<sup>5</sup> Los intelectuales sostienen con frecuencia que "a los hombres no les interesa ni les importa". Lo que en realidad quieren decir es que a muchos hombres no les importa tanto, en términos comparativos, las cosas que interesan a los intelectuales. Los hombres distinguen y escogen, y los hombres distintos escogen de manera distinta.

perior. Sus evaluaciones tienden a ser transitivas y expresan cierta consistencia en su sistema de valores.

2. El hombre maximizador reconoce que todos los recursos son limitados, incluyendo su propio tiempo. Cualquiera sean sus recursos, el hombre trata de alcanzar la mejor posición que puede, dadas las limitaciones que enfrenta. Esta optimización se produce sobre una base de información menos que perfecta, y reconoce que la propia toma de decisiones acarrea costos.
3. Analíticamente, el aspecto ingenioso del hombre es el más difícil de manejar. El ingenio aparece siempre que el hombre se ve frente a oportunidades nuevas y desconocidas, o cuando busca maneras de modificar las limitaciones y oportunidades. El enfrentamiento de las situaciones, la búsqueda a tientas y el aprendizaje son expresiones del ingenio del hombre y forman un aspecto esencial de su conducta.

El modelo HIEM no dice que el hombre sea una máquina calculadora, cerebral, pero sin corazón. La conducta caritativa, el amor por la familia, la compasión, se pueden incluir de manera permanente. El hombre aparece como un organismo de búsqueda que responde sistemáticamente a los incentivos y estímulos, los cuales se asocian sistemáticamente con las disposiciones institucionales que rodean al hombre. Las instituciones, sean de mercado o no, se pueden analizar a la luz de las estructuras de incentivos que generan. En contraste con los otros modelos, el modelo HIEM explica la conducta del hombre como consecuencia de la interacción entre el sistema de valores **del individuo** y las limitaciones u oportunidades. Dicha formulación se complementa habitualmente con el supuesto de que la variabilidad de las condiciones limitantes domina la variabilidad del sistema de preferencias<sup>6</sup>. Así, los cambios de conducta se atribuyen, principalmente, a variaciones en las oportunidades y no a variaciones en los valores<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Este supuesto ha servido para explicar muchos fenómenos. No excluye un examen de las condiciones que dan forma a las preferencias. El condicionamiento "histórico" o "cultural" de las preferencias no altera las proposiciones críticas del modelo HIEM. Hasta los cambios de preferencias están sujetos al comportamiento del HIEM.

<sup>7</sup> El acento que se coloca en las variaciones de valores resulta, a menudo, confuso, pues en gran parte de la literatura de las ciencias sociales no siempre se distingue correctamente entre dos sentidos del término "cambios de valores". Un sentido significa cambios en el sistema de preferencias y el otro quiere decir cambios en la ubicación del punto de estado dentro de un campo de preferencia fija. Este último se produce, por cierto, como consecuencia de oportunidades cambiantes.

Mandeville, Ferguson y Adam Smith introdujeron, hace más de 200 años, las ideas fundamentales del modelo HIEM. La idea del HIEM fue un bloque indispensable en la construcción del análisis que los llevó a concluir que el equilibrio social se presenta como subproducto impensado de la interacción entre hombres "egoístas".

## B. El modelo sociológico del hombre

"El hombre sociológico es conformista y convencional. Su conducta es el producto de su entorno cultural; los tabúes, costumbres, moral, tradiciones, etc., de la sociedad en la cual nace y se cría... Si la conducta está determinada por el proceso de adopción de la cultura, entonces la elección, o el propósito, o la adaptación consciente, carecen de sentido... El hombre sociológico no es **evaluador**, por lo menos no más que las hormigas, las abejas y las termitas"<sup>8</sup>.

Por cierto que las condiciones culturales y las "fuerzas históricas" afectan la conducta humana, pero el modelo sociológico y el HIEM difieren en el tratamiento que dan a este efecto. En el modelo HIEM la aculturación condiciona las limitaciones y las preferencias del individuo en su enfrentamiento de las situaciones, su búsqueda a tientas y su comportamiento interesado. En cambio, el modelo sociológico afirma que la conducta de cada uno está determinada directamente por factores sociales y condiciones culturales. El hombre no es ingenioso ni evaluador; es, como lo destacó Meckling, un conformista esclavizado por las convenciones.

Las interpretaciones estructuralistas de la sociología revelan ciertas propiedades básicas del modelo. Los miembros de una sociedad se ven esencialmente como actores de ciertos papeles. La sociedad determina una diversidad de posiciones sociales que, a su vez, determinan los roles asumidos por los miembros de la sociedad con obligaciones precisas. Las previsiones sociales respecto al cumplimiento de las obligaciones precisas del rol se complementan con las sanciones respectivas, para asegurar, así, un desempeño correcto. La interacción entre las posiciones sociales, las previsiones respecto del rol y las sanciones, determinan la conducta del individuo. No queda espacio para la creatividad adaptativa, ni para evaluar las respuestas a los incentivos. El modelo sociológico atribuye una importancia decisiva a la existencia exógena de valores sociales y de normas sociales. Dichos valores y normas determinan el orden social, independientemente de los individuos.

<sup>8</sup> W. Meckling, *op. cit.*

La visión sociológica del hombre se destaca especialmente en los escritos marxistas. Lukács subraya el papel que desempeña la "totalidad social" como entidad por sobre y más allá de todos los individuos y sus interacciones. Adorno repite esta opinión y sostiene que "todos los fenómenos sociales, incluso el individuo, dependen de la totalidad social". Otros argumentan que una "reducción" de los fenómenos sociales al nivel de la conducta de los hombres, esto es, la explicación de los fenómenos sociales en términos de la conducta individual, es básicamente falsa e inadmisibile. Estos estudiosos insisten en que la conducta individual se vincule a un todo social. La sociedad determina la conducta del individuo, no lo contrario<sup>9</sup>.

El impacto que el uso de diferentes modelos del hombre tiene sobre el análisis de los fenómenos sociales y sobre las actitudes hacia tales fenómenos, en ningún contexto aparece con mayor claridad que en lo que respecta al crimen. Aquellos que comienzan con una visión sociológica del hombre ven en la actividad criminal un reflejo del entorno social. El modelo sociológico favorece la opinión de que "la sociedad crea el crimen"; que el crimen constituye el resultado inevitable de determinados tipos de orden social que se imponen exógenamente a los individuos. Dicha visión niega que la amplitud y frecuencia de las actividades criminales dependan de las oportunidades. Dada la interpretación sociológica del crimen, las acciones dirigidas a modificar las oportunidades relativas (es decir, los cambios en los costos y beneficios que se esperan de las actividades criminales) son inútiles. Hasta el castigo es también inútil. El crimen se puede

<sup>9</sup> En "Die Zwei Soziologien", Tubinga, 1975, de Viktor Vanberg, se encuentra un análisis pormenorizado de la concepción sociológica. El excelente estudio de Vanberg abarca también el enfoque individualista que desarrolló Georg C. Hamans. Sin embargo, en un estudio que preparó Hans Georg Monissen para el tercer Seminario sobre Análisis e Ideología de Interlaken, se señala que el pensamiento y el trabajo de los sociólogos académicos alemanes están dominados por las variaciones sobre el "modelo sociológico". Vanberg también observa la tensión que hay entre las vastas y, en esencia, programáticas metadiscusiones que elaboran en términos generales el "modelo sociológico", y el individualismo ad hoc que aparece en las alusiones a problemas o situaciones concretos. William Meckling dice algo parecido en el trabajo que se menciona más arriba. Pero estas alusiones no se incluyen en un marco coherente, sino que se presentan como fragmentos sueltos, inconexos, que rompen el impulso esencial de la orientación programática.

El lector podrá encontrar también información útil, relativa a la tesis que se formula en el texto, en un trabajo del sociólogo alemán Friedrich H. Tenbruck, "Zur Deutschen Rezeption der Rollentheorie", *Kölner Zeitschrift für Sozial-psychologie*, 1961.

controlar únicamente mediante cambios en el entorno social. La condena de los criminales se puede justificar solamente como medio de rehabilitación social. Si la condena y la privación de la libertad no logran, a todas luces, rehabilitar, la justificación de la condena desaparece. En una de las variantes modernas más extremas, el modelo sociológico transforma a los criminales en activistas políticos más o menos conscientes, que responden a un entorno social embrutecedor.

Si bien el modelo HIEM no niega el rol de las instituciones sociales, dirige la atención hacia otros factores. En particular, hacia el "ajuste ingenioso" que hace el individuo ante oportunidades relativas: ante las condiciones que determinan las ganancias y los costos esperados que acompañan a las actividades criminales y sus alternativas. Sugiere que se examine el sistema legal y cómo su funcionamiento aumenta o disminuye las probabilidades de condena y de distintos grados de castigo. También conduce al estudio de los incentivos que afectan la conducta de los policías, jueces y fiscales que operan en el sistema legal<sup>10</sup>. No es extraño que las conclusiones de política que se saquen de las dos concepciones optativas sean tan radicalmente distintas.

### C. El hombre político

El hombre político es evaluador y maximizador, pero evalúa y maximiza en nombre del interés "público" antes que en el suyo propio. El hombre político predomina en las discusiones públicas sobre política, donde la "buena voluntad" o el "interés público" guía la conducta de políticos, legisladores y burócratas. En los últimos diez años un grupo creciente de economistas y estudiosos de la política han volcado su atención a la elaboración de un cuerpo teórico mejor, que explique los resultados que se producen en el sector político. Muchos de estos intentos abandonan la teoría del interés público y admiten cierto grado de conducta egoísta. Se supone que los legisladores maximizan sus probabilidades de reelección, o que los partidos en el poder maximizan la proporción de votos emitidos en su favor. Aun cuando estas formulaciones se aproximan al modelo HIEM, no son idénticas a la maximización del bienestar individual. Además, los estudiosos de las ciencias sociales continúan empleando ampliamente la teoría de la conducta política

<sup>10</sup> El lector puede encontrar una descripción interesante de este punto en Gordon Tullock y Richard B. McKenzie, *The New World of Economics*. Los economistas, usando un modelo de HIEM, contribuyen cada vez más al análisis de las actividades criminales o ilegítimas. El trabajo de Gary Becker, desde luego, se debe mencionar en primer lugar en este aspecto.

basada en el interés público, aunque de manera implícita y sutil. Así pues, uno de los pasatiempos predilectos de los economistas es el de buscar aquellas circunstancias (externalidades, bienes públicos, riesgos morales) donde los mercados no son óptimos. Una vez halladas tales circunstancias, lo habitual es llegar de inmediato a la conclusión de que el gobierno debe intervenir <sup>11</sup>. El gobierno es el **deus ex machina** en el que se puede confiar para que elimine los efectos externos negativos y produzca efectos externos positivos. Además, mediante la conjunción adecuada con la teoría del interés público, las afirmaciones normativas referentes a la optimización de los agregados sociales (tasa óptima de inflación, presupuesto óptimo, consumo y acumulación de capital óptimos, etc.) se convierten en afirmaciones positivas acerca del mundo. Buena parte de la llamada teoría de economía política tiene sentido únicamente en conjunto con una teoría del interés público <sup>12</sup>.

Cabe admitir, en cierto sentido, que el "hombre político" constituye un caso especial de la visión sociológica. De acuerdo con ella, la conducta egoísta depende causalmente de las instituciones de mercado y se ve estimulada por la oportunidad de efectuar transacciones voluntarias. En un contexto de instituciones políticas donde no hay propiedad privada de los recursos respectivos, el egoísmo equiparado a los "motivos comerciales", necesariamente se empequeñece. El efecto educacional de las instituciones políticas, proclamado por el modelo sociológico del hombre, es liberado del comportamiento egoísta y consagrado al bien público.

### **III. El papel que desempeña la percepción del hombre en la concepción de la sociedad moderna y del gobierno**

En las tres secciones siguientes intentamos aclarar el papel que cumple la concepción del hombre en los análisis sociales y políticos. Tanto la doctrina socialista como la doctrina liberal ofrecen vehículos excelentes para este fin. En la última sección,

<sup>11</sup> Uno de los resultados lamentables de esta práctica es la cantidad enorme de talento y esfuerzo que se dedica regularmente a desenterrar algún conjunto nuevo de circunstancias en las cuales los mercados no son óptimos. Si una fracción de aquella energía se dedicara a comprender los procesos políticos, las ciencias sociales se encontrarían en situación mucho mejor que ahora para decir algunas cosas provechosas en el ruedo de la política.

<sup>12</sup> El lector debe considerar, como ejemplo, el análisis de la relación entre el número de objetivos y el número de instrumentos y las aplicaciones que se hacen al abanico de problemas de política, o bien el análisis más reciente de la "controlabilidad".

el problema de la corrupción ofrece un ejemplo concreto que demuestra cómo el modelo sociológico y el modelo HIEM entregan evaluaciones fundamentalmente distintas de las instituciones gubernamentales.

### A. *La doctrina socialista*

#### 1. **El Estado socialista ideal**

La visión del Estado socialista ideal ejerce una influencia importante en la sociedad contemporánea. Condiciona en muchos aspectos, a menudo muy sutiles, las opiniones del medio intelectual en las sociedades occidentales. El argumento socialista comienza con la condena moral del sistema capitalista. Las economías de mercado son intrínsecamente malignas. Destruyen al hombre e impiden el desarrollo de sus facultades humanas. Las sociedades capitalistas están inundadas de valores comerciales que dominan las relaciones humanas. Dichos valores obstaculizan la evolución de valores más elevados. Los hombres se convierten en herramientas de los intereses empresariales y las empresas, por el lugar que ocupan en la totalidad social, se ven obligadas a seguir una conducta deshumanizante.

Esta percepción de economías organizadas sobre la base de los mercados, la propiedad privada y los intercambios voluntarios, se contraponen a la visión socialista de una Nueva Sociedad. Esta nueva sociedad es igualitaria y reúne a los hombres en comunidad fraternal. Abre caminos para la perfección del hombre y a la realización cabal de sus facultades humanas. La prehistoria del hombre en el capitalismo terminará con el advenimiento del Estado socialista y surgirá la verdadera historia del hombre verdadero. La visión acentúa el cambio en las actitudes y en la naturaleza del hombre que inevitablemente se produce en la nueva sociedad que reemplaza al antiguo sistema capitalista. El argumento socialista visualiza una sociedad donde los hombres actúan "de acuerdo con motivos más elevados que la acumulación, según valores mejores que la manipulación, y desarrollan una ética más allá del apetito del yo"<sup>13</sup>. Un socialismo "auténtico" introduce la fraternidad cooperadora y la igualdad sin la competencia individual, tan perniciosa para los valores humanos más elevados.

<sup>13</sup> El pasaje citado está atribuido a Irwin Howe en un excelente artículo de Stephen Miller, "The Poverty of Socialist Thought", *Comentary*, agosto 1976.

## 2. El hombre sociológico en la visión socialista

Si bien el tema general tiene muchas variaciones, la esencia del argumento está clara. En este argumento socialista el modelo sociológico del hombre cumple un papel decisivo. El mal y la injusticia del capitalismo están incorporados en el orden social. Los hombres, atrapados y enredados en el sistema, son moldeados por las presiones sociales de esta "totalidad". No pueden dejar de conducirse según el patrón que impone la sociedad. Se ven obligados a desempeñar el papel que determina la posición social que les ha correspondido. La inutilidad de los esfuerzos por parchar el sistema de mercado es consecuencia natural de tal enfoque.

De manera curiosa, el modelo sociológico atribuye la conducta egoísta a los hombres en "sociedades comercializadas". Egoísta, desde luego, significa en realidad el "hombre económico", en el sentido más estrecho y mezquino. Pero, más que eso, tal conducta no es cosa de opción consciente por parte de los individuos, ni tampoco es parte de la naturaleza del hombre frente a la realidad de la escasez. El comportamiento egoísta lo impone la totalidad social. El hombre es egoísta en el mismo sentido en que las hormigas y las termitas son egoístas, pero la conducta egoísta del hombre no es genética ni tiene un propósito. Está determinada por la cultura, en particular por la existencia de mercados, propiedad privada e intercambio.

Al centrar la atención en la "Produktionsoverhaltsweise"—el patrón de propiedad de los recursos humanos— la conducta egoísta se equipara con el móvil del lucro y el predominio de los valores comerciales. El teólogo Niebuhr ejemplifica esta posición con su advertencia de que el egoísmo es la causa de la injusticia y del conflicto. El sostiene que "no se puede dar un sentido de responsabilidad al poder que reside en la propiedad económica" y que, por tanto, "hay que destruirlo". La conducta egoísta y el control irresponsable de los recursos desaparecerán únicamente con un cambio en el orden social, y el modelo sociológico del hombre nos asegura que una nueva sociedad generará un nuevo estilo de vida, liberando al hombre de los lazos del comportamiento egoísta. Ni la visión ni el argumento expresan duda alguna de que la reestructuración de la sociedad, con la abolición de la propiedad privada, vaya a crear un hombre con una nueva visión moral.

La perfectibilidad y ductibilidad aparentes de la naturaleza fundamental del hombre, inherentes a todos los argumentos socialistas, se derivan directamente del modelo sociológico. En las versiones marxistas, este resultado se vincula con la interpretación materialista de la historia. La interpretación de la historia que hace Marx, depende, en grado crítico, de la "lucha de clases", lo que no es nada más que la reducción del comporta-

miento individual a la totalidad social. La totalidad social como entidad **sui generis** muestra una "Eigengesetzlichkeit", esto es, está sujeta a sus propias leyes, independientemente de conductas individuales interrelacionadas. Esta "Eigengesetzlichkeit" se expresa en las leyes de movimiento de la historia, que mueven el proceso social hasta su cumplimiento escatológico. El hombre sociológico es un ingrediente decisivo. El es condición necesaria para la "Eigengesetzlichkeit" social. Exorcizada debidamente del "enfoque individualista", una explicación de la totalidad social se puede dar únicamente en términos de un proceso de "Eigengesetzlichkeit", sujeto a "leyes de movimiento histórico" propias e independientes. Además, dichas leyes dan a entender que todas las leyes específicamente sociales se relativizan a una fase de la historia caracterizada por el orden social vigente. Esta relativización de las leyes sociales garantiza una oportunidad para modificaciones en la conducta de un hombre esencialmente dúctil<sup>14</sup>.

### 3. La doctrina socialista y el surgimiento del orden social

A partir de la obra de los filósofos escoceses, el análisis económico ha demostrado que el orden social (equilibrio) surge de la interacción entre HIEM en el mercado. Las condiciones de mercado hacen frente a cada individuo como "realidad objetiva", pero las mismas condiciones del mercado son también resultado neto de los actos de los individuos. La utilidad del concepto de que el equilibrio surge de la interacción entre los individuos no se limita, desde luego, al mercado, sino que abarca una amplia diversidad de estructuras sociales, como, por ejemplo, la organización política.

Es importante reconocer el carácter impensado de este equilibrio social. El orden social no surge de una conducta individual intencional, dirigida a ese fin. En la literatura sociológica del siglo diecinueve, esta consecuencia no intencional que Adam Smith formuló con tanta claridad, o bien no se comprendió, o se pasó por alto, o se rechazó. Puesto que en la experiencia personal de cada individuo las consecuencias, al parecer, se asociaban con una conducta dirigida intencional, la idea de que el orden surgiría de la interacción de HIEM sin dirección, fue desconocida o rechazada. De aquí se concluye que la sociedad, el orden social y las instituciones constituyen "la realidad total, ajena, objetiva, externa a todos los individuos y más

<sup>14</sup> Cabe hacer notar que la ilimitada literatura que invoca las "leyes del movimiento" y produce montañas de discusiones, metadiscusiones y (meta)<sup>n</sup>-discusiones, nunca formuló esas leyes. Obtenemos vagas alusiones secuenciales clasificatorias en una modalidad descriptiva *ex post facto*.

allá de ellos". Cada individuo se encuentra con la sociedad como una fuerza externa impuesta sobre su actividad y experiencia de vida. Esta impresión psicológica formó la base del determinismo social que está más o menos explícito en el modelo sociológico. Dichas impresiones, junto con un argumento implícito de qué consecuencias e intenciones tienen que estar correlacionadas, sugirieron la tesis de que los fenómenos sociales y la "totalidad social" son entidades ontológicas fuera de la voluntad individual, y "no pueden ser reducidos a la conducta individual"<sup>15</sup>.

#### **4. La doctrina e ideología socialistas**

La visión socialista y la crítica socialista del capitalismo no van nunca acompañadas por una descripción de las disposiciones institucionales que habrán de prevalecer, y menos aún por un estudio a fondo del efecto que tendrían esas disposiciones. El modelo HIEM ha llevado a la construcción de un cuerpo teórico coherente que relaciona la conducta individual con contextos institucionales precisos. Tiene consecuencias (verificables) para la conducta, no sólo en el contexto de los mercados, sino también en el de las organizaciones no mercantiles. Significa, por ejemplo (y en contraste con la sugerencia que se deriva del modelo sociológico, según su aplicación en el argumento socialista), que no existe sociedad ni orden social sin competencia individual. La competencia se presenta en formas muy distintas, determinadas por los incentivos que promueven las instituciones vigentes. En presencia de escasez, los deseos humanos entran en pugna. La comprensión de este hecho fundamental dirige nuestra atención hacia la pregunta crítica: ¿cómo se resuelve esta pugna? Los mercados y la propiedad privada representan un conjunto de instituciones que resuelven este conflicto; las instituciones no mercantiles representan otro. ¿De qué índole es la competencia generada por entornos institucionales alternativos? El modelo HIEM dirige explícitamente nuestra atención a una gama de preguntas que no se pueden encarar en el marco del argumento socialista debido a la naturaleza fundamental del

<sup>15</sup> La vigencia continua de estos puntos de vista no es en ningún lugar más evidente que en las discusiones de la planificación económica nacional. Un aviso reciente, patrocinado por Wassily Leontieff, ganador del Premio Nobel, que promovía la planificación nacional, afirmaba: "ningún mecanismo de la economía moderna relaciona las necesidades con la mano de obra, los equipos y materiales disponibles... lo más sorprendente que tiene la manera como organizamos nuestra vida económica es que dejamos tantas cosas al azar. Pensamos poco sobre la dirección que nos gustaría seguir".

modelo sociológico del hombre. El hecho de que las metas de cada individuo están en conflicto con las metas de otros, se descarta con vagas alusiones a la fraternidad y la comunidad.

El descuido general de las disposiciones institucionales y de las estructuras de incentivos que el modelo sociológico implícitamente promueve, separa la visión socialista de todo sentido de la realidad. Esta autonomía de la visión debe prevenirnos de su importancia como técnica de comercialización en la venta del socialismo como forma de vida. Brunner, en otra ocasión<sup>16</sup>, destacó que el hombre es un animal metafísico. Durante milenios el hombre ha manifestado un ansia penetrante y persistente de orientaciones amplias, que lo abarquen todo. La viabilidad de dichas orientaciones depende de una mezcla feliz de referencias concretas, valoraciones de satisfacción emotiva y especulaciones vastas, inherentemente imposibles de estimar. Las orientaciones que la visión y la teología cristianas ofrecieron a las sociedades occidentales han ido decayendo poco a poco en los últimos siglos y, en el siglo actual, se han desvanecido hasta llegar a ser una pálida sombra. Pero el hombre exige una visión y, por eso, el socialismo ha encontrado un mercado receptivo.

El argumento socialista, tal como lo elaboran y cultivan los nuevos clérigos (esto es, los intelectuales), ofrece la teología necesaria al combinar referencias concretas con especulaciones valorativas en una mezcla nueva y viable. Pero esto, a su vez, significa que es inútil pretender que en el argumento socialista haya adhesión a las normas cognitivas pertinentes, o insistir en que la visión se discipline con la reflexión sistemática sobre los patrones persistentes de la naturaleza humana operando bajo instituciones especificables de alternativa. Tales solicitudes cognitivas no perciben el propósito político-religioso del argumento socialista<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Karl Brunner, "Knowledge, Values and the Choice of Economic Organizations", *Kyklos*, 1970.

<sup>17</sup> El desarrollo de la teología protestante, dentro de los últimos cien años, ofrece ejemplos interesantes que tienen relación con el argumento general que se da en el texto. Cito de un libro fascinante de William Warren Bartley III, *The Retreat to Commitment*, Nueva York, 1962: "Los liberales protestantes estimaban que la revolución en la motivación humana era la necesidad política más importante de su tiempo". La teología liberal sostenía que los motivos de ayuda y buena voluntad debían reemplazar el motivo del provecho personal, la conducta abnegada debía sustituir a la conducta egoísta. Bartley continúa: "el vago supuesto liberal acerca de la dignidad del hombre, además de su creencia kantiana de que la obligación de cumplir con el deber era una experiencia humana universal, llevó a muchos de ellos a pensar que ese cambio de actitud era posible en gran escala. Pocos de ellos tenían una idea definida respecto

## B. *El argumento liberal*

Aun cuando el argumento socialista se destaca más en Europa que en los Estados Unidos, también tiene gran influencia en los círculos intelectuales y políticos de este país. No obstante, lo que podríamos llamar la "visión liberal" es la que domina en el medio intelectual en los Estados Unidos. La misma difusión de la posición liberal hace difícil resumir su contenido. Por eso hemos escogido como base de nuestro análisis un ejemplo preciso: la obra de Arthur Okun, **Equality and Efficiency: The Big Trade-Off** (1975).

El prestigio de Okun como economista profesional nos garantiza que encontraremos una presentación del argumento liberal con todo el talento y el equilibrio que razonablemente se puede esperar.

### 1. La visión liberal

El argumento liberal es prudentemente reservado y algo suspicaz de los mercados o, en términos más generales, del papel que cumple el intercambio voluntario como medio de coordinación y organización social. Reconoce que los mercados y el intercambio contribuyen al uso eficiente de los recursos. Incluso concede que la eficiencia es el resultado de la interacción de los HIEM en el entorno debido (perfectamente competitivo). Pero hay también una desconfianza sustancial hacia las instituciones del mercado. Estas crean desigualdades, favorecen la apreciación de los valores en dinero y ponen en peligro la viabilidad de los valores no comerciales: "El imperialismo de la valoración del mercado es la razón de su contribución y de su amenaza a otras instituciones. Es capaz de destruir todos los demás valores que se divisen. La tiranía del dólar 'barrería con todos los demás valores' ..." <sup>18</sup>.

a la clase precisa de instituciones sociales que acompañarían ese cambio, pero estaban de acuerdo en que existían, en principio, instituciones sociales y económicas que resultarían compatibles con el Sermón (de la Montaña). En principio, la motivación humana y la justicia social se podían conciliar..." (pp. 34-35). Bartley describe con eficacia la sustitución del compromiso religioso en favor de un análisis empírico calculable de la conducta, según diferentes alternativas de las disposiciones institucionales. La teología socialista continúa así una tradición bien establecida.

\* En esta sección, y otras, los autores utilizan la palabra "liberal" según la interpretación corriente norteamericana, a diferencia de aquella de la tradición clásica. Naturalmente, ambas representan posiciones distintas en materias económicas, filosóficas y políticas. (N. del E.).

<sup>18</sup> Arthur Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, 1975.

Hay que limitar, además, mediante una acción política deliberada, el rango "admisible" disponible para operaciones de mercado: "Se debe frenar la amenaza básica del mercado sobre la igualdad de derechos, mediante reglas precisas y detalladas sobre lo que el dinero no debe comprar"<sup>19</sup>. Las instituciones y procesos políticos son necesarios para equilibrar el efecto social de los mecanismos e instituciones de mercado. La inquietud respecto de los "valores humanos unidimensionales" que resultan de los procesos de mercado no va aparejada con una inquietud similar respecto del proceso político. Se puede contar con que "el buen sentido de los funcionarios públicos y los códigos de ética profesional" protejan el funcionamiento de las instituciones políticas<sup>20</sup>. Hay alusiones a ciertos problemas relativos a las instituciones políticas y al control político, pero son preocupaciones vagas y apagadas. El tamaño relativo del sector gubernamental y el alcance de las actividades del gobierno no amenazan la libertad individual ni la gama de opciones del individuo. La propiedad privada de los recursos no involucra "la misma clase de libertad fundamental que la libertad de palabra o el sufragio universal"<sup>21</sup>. Además, "la cuestión de la propiedad gubernamental o privada de la industria tiene poco que ver con la libertad, pero mucho que ver con la eficiencia"<sup>22</sup>.

Esta visión del gobierno es, en gran parte, consecuencia del papel central que desempeñan los objetivos igualitarios en la visión liberal. El economista liberal reconoce las restricciones que se encuentran en la realización de la visión. La eficiencia disminuye y el bienestar material se sacrifica. La función central del gobierno está en convertir la visión liberal en realidad con el menor sacrificio posible de bienestar material.

## 2. La doctrina liberal y el hombre sociológico

En la obra reciente de Okun se ve claramente la intrusión —tanto del modelo sociológico como del modelo político del hombre— dentro del argumento liberal. Sorprendentemente, estos modelos del hombre aparecen en el análisis simultáneamente con el HIEM. Esta combinación ecléctica de bloques cognoscitivos contradictorios es característica del argumento liberal. Las contradicciones obvias se eliminan mediante la división adecuada del argumento. El HIEM se limita a los procesos del mercado; el hombre político funciona en un entorno sin fines de lucro, es decir, en el gobierno; y el hombre sociológico aparece en el

<sup>19</sup> Okun, *op. cit.*, p. 31.

<sup>20</sup> Okun, *op. cit.*, p. 26.

<sup>21</sup> Okun, *op. cit.*, p. 38.

<sup>22</sup> Okun, *op. cit.*, p. 61.

estudio de cuestiones sociales amplias. Tal división refleja la influencia del modelo sociológico: que el entorno social determina el estilo de vida y los valores individuales del hombre. Los individuos comprometidos en los procesos de mercado se ven compelidos por la sociedad a perseguir los valores monetarios a costa de otros valores. Los individuos enquistados en el proceso político, esto es, los políticos y burócratas, se comportan como el hombre político. Ellos actúan en concordancia con el interés público, lo que quiere decir de acuerdo con lo que al expositor respectivo le gustaría.

La contraposición que hace Okun entre los valores comerciales y otros valores ofrece una ilustración clásica de la aplicación del modelo sociológico. El atractivo normativo del argumento se refuerza al identificar al HIEM con signos monetarios, vale decir, con la búsqueda de valores comerciales, aun cuando la conducta del HIEM es perfectamente consistente con la lista de valores últimos (familia, matrimonio, amistad, amor, etc.) que el propio Okun preconiza.

La influencia del modelo sociológico también se encuentra en el análisis de los derechos políticos. Los negocios y la riqueza ponen en peligro estos derechos y producen votos falsos, mientras que la manipulación política que realizan los sindicatos y demás grupos de interés especial no causan preocupación. Los peligros que acechan a los valores no comerciales (como la familia, el compañerismo, la amistad y el amor) nacen del comportamiento egoísta en los mercados, pero no hay peligro de que la conducta del HIEM en el ruedo político vaya a sofocar el cultivo de los valores más elevados.

La visión que da Okun de la buena sociedad se asemeja a la visión socialista, en cuanto no señala qué estructuras institucionales se deberían invocar ni ofrece un análisis de su impacto. Se nos dice que la "igualdad de ingreso daría mayor reconocimiento al valor moral de cada ciudadano, al respeto mutuo de los ciudadanos entre sí y al valor equivalente para todos de pertenecer a la sociedad"<sup>23</sup>. Casi nadie emplearía este lenguaje para describir el efecto de ninguno de los programas de transferencia de ingresos que hoy tenemos en los Estados Unidos. Sin duda, lo contrario sería más exacto. La beneficencia debe ser una de las principales causas de alienación: alienación del beneficiario con respecto a la burocracia benefactora, alienación de la burocracia benefactora con respecto del contribuyente, y alienación del contribuyente con el beneficiario. El modelo HIEM da a entender que se deberán imponer por la fuerza los patrones igualitarios, y cuesta ver cómo se puede usar esa coerción con los felices resultados que Okun proclama con tanto lirismo.

<sup>23</sup> Okun, *op. cit.*, p. 47.

Pero él enfrenta diplomáticamente este problema usando el hombre sociológico. Una vez que la visión se lleve a la práctica, todos accederemos felices a la igualdad **de resultados**. La aculturación lo conseguirá.

El modelo sociológico se refleja también en la tendencia a otorgar cualidades humanas a las organizaciones, en particular a la sociedad, es decir, a tratarlas como si fuesen individuos que escogen y actúan sobre la base de su propia función objetiva. Así, pues, leemos: "... la sociedad no trata de racionar el ejercicio de los derechos". "La sociedad se niega a convertirse en una gigantesca máquina de venta automática, que entrega de todo a cambio de la cantidad correcta de fichas". "La sociedad decide que no dejará que los viejos se mueran de hambre". "Explica por qué *es* el proceso político y no el mercado el que debe juzgar la legitimidad de ciertas preferencias"<sup>24</sup>. Las referencias a "la necesidad de acción o de opciones colectivas", cada vez que "el mercado falla en algún sentido", ofrecen otro ejemplo<sup>25</sup>. La expresión "acción u opciones colectivas" oscurece el hecho de que sólo los individuos pueden actuar u optar. La diferencia que hay entre distintas situaciones de alternativas no se encuentra en que unas sean colectivas y otras individuales. La diferencia reside en el marco institucional dentro del cual se ejercita la opción. El término "opción colectiva" introduce un saber a Rousseau, con las correspondientes insinuaciones de buena voluntad e interés público. De modo parecido, notamos que la "Oficina de Protección del Consumidor... es una entidad valiosa para reforzar el poder público"<sup>26</sup>. Nos quedamos con la tarea de determinar quiénes componen ese "público".

Una de las facetas más interesantes del análisis de Okun es que él, al parecer, comprende el problema del mandato —el problema que tiene el mandante para conseguir que el mandatario maximice el bienestar del mandante—, pero nunca se da cuenta de que este problema existe en el gobierno. Así, señala que los "ejecutivos... tienen intereses y objetivos propios, distintos de la rentabilidad de su firma"<sup>27</sup>. En cambio, se nos pide que creamos que los burócratas, legisladores, el poder judicial, etc., no "**tienen intereses y objetivos propios**", o que, al menos, no los tendrán cuando su visión se materialice.

<sup>24</sup> Okun, *op. cit.*, pp. 7, 13, 19 y 78. Las referencias a las páginas se dan en el orden en que están las referencias en el texto.

<sup>25</sup> Okun, *op. cit.*, p. 99.

<sup>26</sup> Okun, *op. cit.*, p. 29.

<sup>27</sup> Okun, *op. cit.*, p. 42.

### 3. La doctrina liberal y el hombre político

El libro de Okun demuestra con destreza la utilidad que tiene el modelo sociológico como técnica de venta en el mercado político. La "sociedad", tratada como entidad dotada de características humanas, aparece como guardiana del principio ético. El análisis está salpicado de advertencias normativas: "los derechos que concede la sociedad no se deben comerciar", o bien: las hombres "no deben gastar dinero con el fin de influir en los votos", o bien: "la sociedad debe juzgar la legitimidad de las preferencias individuales", o, por último, que la sociedad debe juzgar el alcance admisible del intercambio voluntario<sup>28</sup>.

El papel del gobierno como guardián ético significa que el modelo político del hombre adquiere una importancia crítica. Debido al hombre político, podemos esperar con seguridad que los resultados que surjan del proceso político van a coincidir con las metas de la sociedad (¿de Okun?). El modelo político elimina el peligro de que el desempeño real de políticos y burócratas, que responden, según el modelo HIEM, a incentivos institucionales precisos, vaya a violar los principios éticos expresados por la sociedad. La fe que tiene Okun en el hombre político es incommovible. Se nos asegura que "el cierre de una válvula de escape mala (por medio del mercado) puede ser una manera eficiente de promover el desarrollo de otras mejores por medio del proceso político"<sup>29</sup>. También se nos dice que "los trabajos riesgosos o aquellos cuyo salario es ridículamente bajo deben mantenerse fuera del mercado". No se manifiesta preocupación alguna de que las instituciones que reemplacen o controlen el mercado puedan introducir incentivos que conviertan la intención inicial en resultados radicalmente diferentes.

La teoría del interés público en el servicio del gobierno aparece en forma notablemente explícita en la visión que se presenta, en el sentido de que "las protecciones contra los alegatos especiales" o las presiones y tentaciones que surgen de las actividades de cabildeo "deben encontrarse en el buen sentido (y en el escepticismo documentado) del funcionario público y en códigos de ética profesional más estrictos..."<sup>30</sup>. Puesto que son hombres políticos, los funcionarios adherirán a códigos morales a despecho de los incentivos creados por las nuevas instituciones.

<sup>28</sup> Okun, *op. cit.*, pp. 25, 78, 31.

<sup>29</sup> Okun, *op. cit.*, p. 21.

<sup>30</sup> Okun, *op. cit.*, p. 26.

#### 4. La visión liberal y la libertad

Quizás la cuestión más importante planteada por el argumento liberal tiene que ver con la relación entre la libertad individual y el papel del gobierno. Por lo general, el argumento liberal niega toda amenaza a la libertad individual proveniente de un sector gubernamental en expansión y del reemplazo persistente de los mecanismos de mercado por instituciones o procesos políticos. Okun afirma que la relación entre propiedad colectiva y propiedad privada "tiene poco que ver con la libertad, pero mucho que ver con la eficiencia"<sup>31</sup>. Por tanto, la institución de la propiedad privada se puede justificar solamente en términos de eficiencia<sup>32</sup>. Se señala, además, que el "mal uso del poder por el sector gubernamental" se produce independientemente del tamaño relativo del sector gubernamental y de su presupuesto<sup>33</sup>. El modelo sociológico del hombre alienta esta posición. Los peligros sociales pueden anidar sólo en actividades inundadas de "valores monetarios". Los peligros que puedan existir en instituciones que controlan recursos que no son propios, o que regulan las actividades privadas, se exorcizan fácilmente por medio de los códigos de ética profesional. La teoría del interés público en la conducta del gobierno refuerza, por supuesto, este punto de vista. Con la libertad descartada como asunto de interés, el sector privado puede justificarse únicamente por la eficiencia, y la defensa de un sector en expansión resulta más fácil. Nuevamente, el asunto reviste importancia decisiva en la comercialización de la visión liberal.

El análisis que hace Okun de los derechos de propiedad y de la libertad viene a negar que la propiedad privada tenga alguna relación con la libertad. Concluye ese análisis con la afirmación: "Y, sin embargo, hay personas que argumentan en favor de la propiedad privada de tales cosas, como si se tratara de la misma clase de libertad fundamental que la libertad de expresión o el sufragio universal". Esa afirmación contiene el mismo error que cometen tan a menudo quienes emplean el hombre sociológico y político, vale decir, confunde las proposiciones normativas y positivas. Como asunto positivo, el derecho de propiedad, la libertad de expresión y el sufragio están todos en el mismo pie. En cada caso, la ley simplemente estipula que se usarán las fuerzas de orden del país para garantizar, con alta probabilidad, que a un individuo se le permita comportarse de determinada manera: que pueda votar, hablar, vender o lo que fuere. Lo que Okun realmente pretende que sus lectores acepten

<sup>31</sup> Okun, *op. cit.*, p. 61.

<sup>32</sup> Okun, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>33</sup> Okun, *op. cit.*, p. 39.

es la proposición de que estos "derechos" distintos no tienen la misma fuerza moral: que el derecho de propiedad, el derecho a ser dueño de una casa o de un automóvil, por ejemplo, no tiene el mismo valor que el derecho a votar o el derecho a decir lo que se piensa. Si hubiera planteado su proposición en tales términos, hubiera encontrado, por cierto, un público mucho menos receptivo. No obstante, la índole normativa implícita de su argumento, perjudica sus puntos de vista menos que su negación abierta: que los derechos de propiedad sean libertades. Este argumento, llevado hasta su conclusión lógica, significa que todos seríamos igualmente libres si **no** hubiera derecho privado a **ninguna** propiedad, es decir, si **toda** propiedad se mantuviera en nombre del Estado. Llega a esta conclusión por un argumento que es perfectamente análogo al siguiente: si se dicta una ley que niegue a Okun el derecho de responder a estas observaciones, no podemos saber si con eso aumenta o disminuye la extensión de la libertad humana. Si bien su libertad (derecho) de expresión ha disminuido, nuestra libertad (derecho) de no tener sus observaciones publicadas ha aumentado; por tanto, la libertad de expresión, por sí misma, no es un valor por el cual debemos preocuparnos.

### C. *El caso de la corrupción*

El problema de la llamada corrupción "empresarial" ha llamado mucho la atención en los últimos meses. Este problema ofrece un vehículo útil para contrastar los resultados del análisis de un problema social basado en el HIEM con los del análisis de ese mismo problema basado en los modelos sociológico y político del hombre. Aquí no nos interesa si la "conducta corrupta" es o no inmoral. Lo que nos interesa son las explicaciones del fenómeno. Salvo que comprendamos los factores institucionales que alientan la corrupción, es probable que las medidas de política hagan más daño que bien. La indignación moral, sin la ayuda de un análisis sustantivo, generalmente produce medidas que extienden las condiciones favorables a la corrupción o bien que coartan la libertad de acción individual sin resolver el problema subyacente<sup>34</sup>.

Algunos miembros destacados del medio intelectual han presentado últimamente sus puntos de vista en distintos artículos aparecidos en el **Wall Street Journal**<sup>35</sup>. Arthur Schlesinger

<sup>34</sup> Cabe aquí observar una inmoralidad curiosa en moralización profesional: se niegan a aceptar el compromiso moral de reconocer las condiciones adecuadas para la acción eficaz.

<sup>35</sup> Arthur Schlesinger, Jr., "Government, Business and Morality", *Wall Street Journal*, junio 1º, 1976; Ralph Nader y Mark Green, "What to do About Corporate Corruption", *Wall Street Journal*, marzo 12, 1976.

Jr., contrasta un sector público con "autodisciplina" (es decir, el gobierno) con un sector privado que padece, al parecer, bajo costumbres extendidas de conducta corrupta. En opinión de Schlesinger, la corrupción es un caso claro de delincuencia por parte de las empresas. La responsabilidad fundamental toca al sector empresarial. El bajo nivel moral de los hombres de negocios afecta al sector del gobierno. La conducta corrupta de los funcionarios públicos es resultado de la influencia de los tipos malos, es decir, de los hombres de negocios. Todo esto, por cierto, significa una "crisis en la legitimidad de los negocios". Más aún, Schlesinger añade que "si las empresas no pueden limpiar su propia casa, el gobierno limpiará la casa de las empresas". Y termina con una advertencia: las empresas deben mostrar una mayor "capacidad de autodisciplina colectiva".

Ralph Nader y Mark Green sostienen que las actividades corruptas son criminales y deben estar sujetas a castigo grave. Ellos también dan a entender que el comportamiento corrupto de las empresas constituye el nudo del problema. La corrupción del gobierno es consecuencia de la corrupción en los negocios. Se puede encontrar una solución al problema, según Nader y Green, con la aplicación de castigos fuertes a los hombres de negocios y con una reglamentación más extensa de los negocios por parte del gobierno.

Nuevamente vemos la influencia del modelo sociológico del hombre combinado con el enfoque del interés público en los servicios de gobierno. El afán de lucro está en la base de la corrupción. La participación de funcionarios de gobierno en estas transacciones corruptas es una "caída de la gracia", pero no es inherente al papel que se pide al gobierno que desempeñe. Para protegerse a sí mismo y proteger al público, el sector de gobierno debe extender aún más lejos su papel y sus atribuciones<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Es digno de mención y típico de los argumentos influenciados por el modelo sociológico-político, que la "criminalidad empresarial" se ve de manera algo distinta de la "criminalidad callejera". Ambos criminales son el producto de su entorno social, pero la "criminalidad empresarial" surge de la codicia malvada de las motivaciones empresariales de lucro, en tanto que "la criminalidad callejera" nace de "condiciones de privación social, desventaja y embrutecimiento". El "criminal callejero" merece comprensión y compasión, pero el "criminal empresarial" merece duras reprimendas y castigos. Esta actitud se refleja claramente en el artículo de Nader y Green. Cabe notar también que ciertos procedimientos legales, que afectan a los suecos acusados de violar las leyes tributarias, son mucho más duros que los aplicados a los suecos acusados de "criminalidad callejera".

De la aplicación del modelo HIEM surge una interpretación radicalmente distinta del fenómeno y unas conclusiones de política muy diferentes. El modelo HIEM dirige la atención al gran despliegue de organismos gubernamentales que tienen atribuciones arbitrarias para interpretar los mandatos y reglamentos. Las interpretaciones, procedimientos y criterios cambiantes pueden significar, y significan, grandes ganancias o pérdidas de capital para "la clientela de los organismos". Así pues, los controles y regulaciones ofrecen a controladores y reguladores la oportunidad de aceptar (o de exigir) pagos en dinero o en favores a cambio de un tratamiento favorable.

Transacciones que implican la compra o adquisición de recursos (incluso el nombramiento de personal), o la venta y distribución de recursos (venta de terrenos, suministro de diversas licencias, etc.), también ofrecen oportunidades para que los funcionarios entren en intercambios "corruptos". Las expectativas de corrupción asociadas a la venta y distribución (por ejemplo, licencias) se intensifican en la medida que el artículo que se suministra tiene un precio oficial inferior a su valor en el mercado.

Un análisis reciente sobre la banca nacionalizada de la India ofrece un excelente ejemplo del tipo de análisis del fenómeno de la corrupción que produce el modelo HIEM<sup>37</sup>.

"Puesto que, como política general, ya no se aplican estrictamente criterios de utilidad a muchas de las operaciones de los bancos, las oportunidades de corrupción también han aumentado y las perspectivas de su detección han disminuido. Cuando los préstamos se conceden sobre la base de criterios sociales y políticos antes que comerciales, es fácil manipularlos en beneficio mutuo del beneficiario y del funcionario del banco. Quizás no cause sorpresa saber que la pieza más popular de Marathi que se está representando hoy en Bombay ('Kashi Kai Wat Chuklan?', o, '¿Cómo es que te perdiste en este barrio pobre?') trata el problema de la corrupción bancaria en la India ...

"Incluso antes de la nacionalización había, reconocidamente, un problema de estafa y se sabía que ciertos funcionarios superiores de los bancos ocupaban a veces fondos del banco para fortalecer sus propios negocios particulares. No obstante, existían fuertes controles independientes sobre ellos por parte de los auditores, los inspectores del gobierno y los tribunales de justicia. Desde

"The Shady Side of Nationalization in India", Christie Davis, *The Banker*, vol. 124 (1974).

la nacionalización, estos grupos no son organismos radicalmente separados que actúan como frenos al banco desde el exterior; más bien, todos forman parte de una burocracia informe e interrelacionada. Además, no existe un dueño definido que pierda debido a estas depredaciones y de quien se podría esperar que las combatiera enérgicamente, pues su interés propio lo exigiría. Después de la nacionalización, la estafa se ha tornado democrática, en el sentido de que muchas personas más tienen la oportunidad de participar en ella, y los nuevos grupos de estafa institucionalizada no han tardado en explotar estas oportunidades".

La existencia de ganancias potenciales por la corrupción, no quiere decir por sí sola que ese potencial será explotado. El grado en que ello se produzca va a depender también de los costos que enfrenten los funcionarios del gobierno, costos que van a ser función de la probabilidad de detección, además de la magnitud de las multas o castigos en el caso de que los culpables sean descubiertos. Como lo sugiere el artículo sobre la corrupción en el sistema bancario indio, hay razones analíticas para sospechar que los costos que un funcionario público puede anticipar que va a sufrir como consecuencia de la corrupción, son inferiores a los que puede anticipar su equivalente empresarial, probablemente porque el costo de la detección es más alto en la administración pública. Esto no es inconsistente con el hecho de que la mayor parte de la corrupción que se ha revelado tiene la forma de pagos a funcionarios públicos y no de pagos a ejecutivos en otras firmas particulares.

No se pretende que el análisis inadecuado ni las pruebas esquemáticas que presentamos aquí sean definitivos. Simplemente estamos procurando destacar que el modelo HIEM genera un marco para la consideración de estos asuntos, en tanto que el modelo sociológico o el político puede entregar un marco totalmente distinto para la consideración de tales cuestiones.

#### **IV. La concepción de la justicia**

##### *A. Antecedentes generales*

Muchos ejemplos sacados de la literatura académica o de los debates públicos ilustran la poderosa influencia que la percepción del hombre ejerce sobre el papel que se asigna al gobierno. Una visión sociológica de la posición del hombre en la sociedad favorece soluciones para los problemas sociales percibidos que amplían el alcance de las instituciones políticas. Pero la percepción del hombre y las diferencias asociadas en la va-

loración de las instituciones políticas, como lo ilustra el análisis de la corrupción, forman sólo un elemento en las actitudes y creencias vigentes que conforman la marcha de la civilización occidental hacia el Leviatán. Probablemente, el problema queda mejor revelado por las opiniones de James Tobin en torno a la política antiinflacionaria. Tobin concluye una crítica de la aparente confianza que Volcker deposita en la política monetaria como arma para reducir la tasa de inflación, con la siguiente situación imaginaria: "En mi fantasía, el Presidente Carter, y no el Director Volcker, habló y actuó decisivamente en octubre. El declaró que la crisis energética es el equivalente económico de la guerra, que hay maneras de reducir la inflación mejores que el estancamiento. Impuso cuotas estrictas a la importación de petróleo, las que se irían reduciendo paulatinamente; las licencias de importación se rematarían. Anunció que se racionaría la gasolina mediante cupones que se distribuirían a todos los adultos por igual y que se podrían transar legalmente en mercados blancos. Aunó la liberación de los precios de la energía con la tributación sobre las ganancias extraordinarias y la ayuda en dinero a las familias más pobres. Congeló los sueldos y las alzas de precios para el año siguiente, y pidió al señor Volcker que disminuyera el aumento monetario de manera concordante". (New York Times, 11 de noviembre de 1979).

El uso de la política monetaria para frenar la inflación minimiza la confianza que se coloca en las instituciones políticas. Lo mismo ocurre con la confianza en los mecanismos para asignar la energía e inducir la expansión del abastecimiento. Se podría sospechar que el párrafo en que se proponen nuevas extensiones de las instituciones políticas, la asignación de cupones de gasolina y licencias de importación de petróleo, y el rígido control de sueldos y márgenes de utilidad, recibe una fuerte influencia de dos líneas distintas de pensamiento. Una línea anclada en la visión sociológica del hombre desconoce el funcionamiento real de las instituciones políticas. Una fe firme en la "teoría del gobierno basada en el interés público" excluye, en esencia, toda conducta de las instituciones políticas, o mejor dicho, de las personas que funcionan en el contexto de las instituciones políticas, que no sirva de buena aproximación al propósito declarado de la institución. Pero el párrafo también revela influencias de una segunda línea. El autor da expresión a una creencia común: que todas las ganancias extraordinarias son injustas. Responde a los problemas sociales con propuestas institucionales esencialmente calculadas para redistribuir la riqueza de acuerdo con un patrón preferido.

En el análisis de la "visión liberal" que hicimos en una sección anterior, ya encontramos el vínculo estrecho que hay entre el modelo sociológico del hombre y la noción de justicia, con el Estado como representante del principio de justicia. Cabe

aquí examinar con más detalle el papel que cumple la concepción de la justicia. Las percepciones opuestas del hombre que controlan nuestras visiones de las instituciones políticas van acompañadas por dos concepciones de la justicia fundamentalmente distintas. En su trabajo reciente, Hayek y Nozick han aclarado con gran agudeza la estructura de esos conceptos. Para nuestro propósito quizás bastará un breve resumen.

### B. *Las dos nociones de justicia*

Distinguimos entre una "concepción de estado final" y una concepción "procesal" de la justicia. La primera define la justicia en términos de esquemas de resultados concretos del proceso social. Los criterios de justicia envuelven especificaciones respecto de los patrones de resultados exigidos que afectan a ciertos aspectos de los individuos que componen la sociedad. La justicia social se mide según la aproximación efectiva al patrón de resultado que define a la justicia. La otra noción de la justicia se desentiende totalmente de todo patrón de resultado. Cualquier patrón de resultado es consistente con la justicia social, **siempre que** el proceso que genera los resultados satisfaga las propiedades concretas que constituyen las características definitorias de la justicia.

Se puede ilustrar la concepción procesal con ayuda de un juicio en algún tribunal. La justicia se ha definido tradicionalmente por la naturaleza misma de la tarea que enfrenta el tribunal en términos de las propiedades del procedimiento judicial. Es muy difícil definir un "juicio justo" —es decir un juicio que satisfaga algún criterio de justicia— según su resultado. En tales circunstancias, una concepción de estado final es del todo imposible. Ello exigiría que antes de todo pleito se examinara la información y que el juicio se formara durante el pleito mismo. La dependencia en un criterio de estado final dice implícitamente que el pleito mismo es realmente innecesario e impropio. Todo lo que hace falta en tales circunstancias es la sentencia y, tal vez, una compensación para la parte perjudicada. Un principio de estado final de la justicia no puede conciliarse en este aspecto con el funcionamiento independiente de los tribunales.

Otro ejemplo puede ilustrar la diferencia entre el criterio del estado final y la concepción procesal. Supóngase que en el marco de un mecanismo abierto y competitivo se producen cambios subyacentes en las condiciones de oferta y demanda que modifican los precios relativos y por ende determinan ganancias (y pérdidas) extraordinarias. De acuerdo con una convicción igualitaria muy difundida de los criterios de estado final, las ganancias extraordinarias son inherentemente injustas. Ellas empujan el resultado del proceso social aún más lejos de los

patrones de resultado que satisfacen el criterio de justicia. El concepto procesal opina, en cambio, que las ganancias extraordinarias no violan per se los cánones de la justicia social. Si ellas aparecen en el contexto de un proceso que satisface los criterios de la justicia (procesal), las ganancias extraordinarias no ofrecen ningún problema ético ni moral.

### C. *Las nociones de justicia y el papel de las instituciones políticas*

Las dos nociones de justicia determinan actitudes muy diferentes en torno al Estado y al papel de las instituciones políticas. El concepto procesal es compatible con un Estado mínimo. En especial, es consistente con la justificación básica de un gobierno constitucional, esto es, un gobierno dotado de una gama de instituciones políticas que se limitan explícita y deliberadamente a funciones amplias de protección y de suministro de los "bienes públicos" más obvios. La concepción procesal no justifica las intervenciones detalladas ni el reemplazo extenso de los mecanismos del mercado por instituciones políticas basadas en poderes presupuestarios o policiales. Sin embargo, en cambio, los patrones de resultados exigidos producidos por el proceso social necesitan, en un concepto de estado final, una extensa estructuración con ayuda de instituciones políticas. Si faltan las instituciones políticas que dispongan o controlen el uso de los recursos, el patrón de resultados exigido necesariamente fracasará. Las transacciones privadas voluntarias producen resultados que en general se desvían sustancialmente de cualquier principio particular de estado final. La aplicación de este principio puede proseguir, entonces, únicamente con ayuda de las instituciones políticas que controlan el uso de los recursos mediante atribuciones policiales apropiadas. El rango de instituciones políticas que tienen que ver con cualquier principio de estado final significa, además, que el rango de las transacciones voluntarias y de las oportunidades privadas se ve reducido en forma coercitiva. Nozick concluye aquí que "los principios de estado final, y la mayoría de los principios diseñados de justicia distributiva, dan a otros la propiedad (parcial) sobre las personas y sus actos. Estos principios involucran un cambio de la noción liberal clásica de autodomínio a una noción de derechos de dominio (parcial) sobre otras personas" (pág. 172). La pérdida parcial del autodomínio se deriva inevitablemente del funcionamiento de instituciones políticas estructuradas de acuerdo con las intenciones del principio de estado final que se ha elegido.

La tradición analítica del análisis económico basado en el modelo HIEM revela la falla fundamental incorporada en el concepto de estado final de la justicia. Nos hace comprender que

las instituciones políticas no se rigen por sus intenciones y justificaciones originales. Cada institución produce, de manera característica, incentivos y desincentivos determinados que van incorporados en ella. Las personas que manejan la institución, y ejercen las atribuciones policiales que emanan de la institución, responden, en general, a dichos incentivos y desincentivos. En tales circunstancias, surgen patrones de conducta impensados e imprevistos que amenazan el cumplimiento del principio de estado final. Hará falta una mayor institucionalización de los poderes policiales para corregir esos resultados impensados y para modificarlos.

#### D. *De la ambivalencia fundamental de la estructura política*

El estudio de la teoría de la justicia de Rawls puede esclarecer nuestro problema. Nozick arguyó de manera convincente que el criterio de justicia de Rawls (el principio de la diferencia) opera según la naturaleza de un principio de estado final. El principio de la diferencia impone una limitación sobre las distribuciones admisibles de recursos o títulos. Según este principio, las disposiciones sociales se gradúan, mediante la posición relativa del grupo social menos dotado o con menos "títulos". El análisis de la teoría rawlsiana prosigue de acuerdo con una larga tradición filosófica que descarta, en esencia, los contextos institucionales. Pero estos contextos forman el material clave para examinar correctamente las consecuencias sociales asociadas con todo intento de institucionalizar los principios de estado final. Tales principios no funcionan por sí solos ni automáticamente. Necesitan un despliegue de instituciones políticas. Pero es inevitable que junto con crear una entidad política cualquiera destinada a hacer cumplir el esquema exigido, se creen también nuevas oportunidades para manipular los mecanismos políticos. Tales oportunidades son el resultado de una ambivalencia fundamental de todas las estructuras políticas. En otra ocasión uno de nosotros se refirió a este problema con las siguientes palabras:

"El punto de partida es la ambivalencia fundamental del gobierno. Esta ambivalencia se expresa en la mezcla de beneficios y riesgos que se relacionan con una estructura política. Hobbes y otros han descrito con elocuencia el estado de anarquía. También nosotros observamos que la anarquía o los procesos sociales no estructurados aparecen cuando más como fases de transición. Nozick y Buchanan ofrecen un análisis lúcido y pormenorizado de la transición desde la anarquía a formas elementales de estructura política. Ambos autores demuestran que la anarquía no es un estado viable y que

espontáneamente da origen a formas de estructura política. Esta evolución espontánea no necesita fuerzas "sociales" misteriosas aparte de los intereses del hombre y sus esfuerzos productivos. La interacción social entre hombres egoístas produce la transición hacia formas de estructura política.

De hecho, los beneficios que tocan a los miembros de estas asociaciones son sustanciales. Su seguridad se fortalece y la estructura política estimula una organización económica que eleva la productividad del trabajo y por ende mejora los niveles de vida. Esta historia está suficientemente clara. Pero la aparición de la estructura política modifica las oportunidades y los incentivos en una forma curiosa. Nozick se refiere a este aspecto cuando observa que la constitución de un "estado mínimo" ya involucra inevitablemente cierto grado de redistribución coercitiva de la riqueza.

En un estado de anarquía cada individuo tiene, esencialmente, tres opciones: ocuparse en alguna actividad productiva o en el intercambio voluntario; asignar esfuerzos a la protección de su producto y posesiones; o dedicarse a la piratería y adquirir riqueza arrebatándose la violentamente a otros. Es evidente que sólo la primera opción aumenta la riqueza social. Las otras dos opciones significan la incertidumbre brutal de la anarquía y la pérdida de incentivos para invertir recursos o esfuerzos a cambio de retornos más allá del horizonte inmediato. La aparición de la estructura política reemplaza esta enorme incertidumbre que enfrenta el individuo por determinadas "reglas del juego social", representadas por instituciones políticas específicas. El hecho crítico que hay que destacar en este contexto se refiere al abanico de opciones de que disponen los individuos miembros de la asociación política. Entre ellas se cuenta, desde luego, el uso de los recursos controlados por los individuos para producir riqueza. La evolución de la estructura política fortalece y protege esta opción. Pero la propia naturaleza de las instituciones políticas no puede impedir que haya opciones de alternativa. La existencia de éstas ofrece oportunidades para invertir recursos en la actividad política, guiadas por las reglas implícitas (o explícitas) de las instituciones, con el fin de extraer riqueza de los demás miembros de la asociación política. La existencia de esta opción determina la de una última opción, cual es la inversión en actividades políticas dirigidas a rechazar la extracción de la riqueza amenazada por las actividades políticas de otros grupos. Así, tanto en un estado de anarquía como en un estado

de estructura política, los agentes individuales pueden adquirir riqueza por medio del esfuerzo productivo y el intercambio voluntario, o bien arrebatándola a otros. La ambivalencia de la estructura política queda definida por la posibilidad de extracción socialmente no productiva de riqueza.

La adquisición de riqueza en esta forma no distingue a la anarquía de los sistemas que exhiben una estructura política. La diferencia crítica aparece a nivel de la incertidumbre y la existencia de reglas que limitan los procesos de extracción de riqueza en el contexto de la estructura política. Tales reglas disminuyen la incertidumbre que enfrentan los agentes individuales. Esta diferencia implica que se refuerzan las oportunidades para la adquisición socialmente productiva de riqueza, mediante los esfuerzos productivos y el intercambio voluntario. Este fortalecimiento asegura la viabilidad de la estructura política. La viabilidad pelagra cuando las instituciones políticas elaboran incentivos complejos y penetrantes para la extracción potencial de riqueza. En tales circunstancias, surgen esfuerzos cada vez más extensos por parte de las organizaciones para explotar el proceso político en aras de una adquisición persistente de riqueza a expensas de otros. El paso de la anarquía a la estructura política se puede formular también como una mezcla variable de juego de suma positiva (el esfuerzo productivo) y otro de suma negativa (la piratería). Bajo la anarquía, el juego de suma negativa parece ser tan grande que la mayoría de las estructuras políticas ofrecen una mezcla mejor de juegos de suma positiva y de suma negativa. Pero el hecho decisivo es que toda estructura política forzosamente contiene incentivos característicos que entregan una gama propia de juegos de suma negativa" ("Reflections on the Political Economy of Government: the Persistent Growth of Government". *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, W<sup>3</sup>/1978. Reproducido en *Estudios Públicos* N° 1, diciembre, 1980, bajo el título "Reflexiones sobre la Economía Política del Gobierno: el Crecimiento Persistente del Gobierno").

Así, la ambivalencia fundamental de la estructura política induce fuerzas que hacen muy improbable que una institucionalización cualquiera de un principio de estado final ofrezca una solución estable que se organice en torno a la distribución deseada. La existencia de las instituciones políticas rompe el "velo de la ignorancia" y alienta la manipulación extensa de las instituciones políticas en pro de los fines egoístas de todos los

que disponen de mejor información y acceso a aquellas instituciones y sus respectivos poderes policíacos. El consenso establecido tras el "velo de ignorancia", y expresado en cierta clase de distribuciones, se disuelve así al fin cuando los miembros del grupo social enfrentan efectivamente la realidad institucional del principio de estado final. La disolución del consenso quiere decir, además, que el principio de estado final queda como invocación ritualista, con una realidad esencialmente diferente, aún con intentos sistemáticos de acrecentar los poderes policíacos y corregir las "aberraciones". El modelo sociológico del hombre no reconoce estos problemas y ofrece así un apoyo excelente para toda concepción de estado final. En particular, ofrece también una explicación del fracaso inherente de las realizaciones del principio de estado final. De acuerdo con la visión sociológica, este fracaso se puede atribuir, y generalmente se atribuye, a la corrupción previa de la gente relacionada con la institución política, debida a su exposición a los valores comerciales y a las "costumbres del mercado". Ello implica una falla en las personas para aceptar la influencia educacional de las instituciones políticas.

#### E. *La concepción procesal de la justicia*

Vamos ahora a la concepción procesal. Nozick elaboró con gran cuidado la teoría de la justicia basada en la otorgación de derechos. Dicha teoría se apoya en tres principios: el principio de la justicia respecto de la transferencia de títulos; el principio relativo a la adquisición original de objetos sin dueño; y, finalmente, el principio de la rectificación. Toda distribución de recursos que exista en cualquier momento, cualesquiera que sean sus características actuales o sus patrones de resultado, satisface los cánones de justicia, siempre que sea producto de una adquisición original y de una secuencia de transferencias que son justas. La justicia de la actual estructura de concesión de derechos depende así, en principio, de su historia completa. De aquí se deriva que toda violación del principio de adquisición justa y transferencias justa en el pasado, debe rectificarse entre los actuales poseedores del derecho. Este argumento, aunque atractivo en muchos de sus detalles, envuelve problemas molestos que se refieren principalmente a su carácter histórico. El principio de la adquisición original plantea fundamentalmente una cuestión imposible de responder. No podemos pretender que vamos a resolver de manera significativa las disputas acerca de la justicia de una adquisición original. Del mismo modo, el principio de la rectificación, que abarca una larga secuencia histórica de acontecimientos, plantea interrogantes insolubles. Los intentos para aplicar estos principios exigirían que las instituciones políticas creasen incentivos fuertes para plantear permanente-

mente cuestiones acerca de la justicia de los antecedentes históricos de cualquier derecho determinado. Los fenómenos que se analizaron más arriba, en torno a la ambivalencia de la estructura política, se extienden también a este caso. La posibilidad de poner en duda cualquier paso previo en la secuencia que conduce a cualquier derecho actual, ofrece oportunidades para explotar las instituciones diseñadas para adjudicar tales demandas. Una interpretación tolerante del principio de rectificación que cubra un gran horizonte histórico estimula los intentos para extraer riqueza independientemente de los esfuerzos productivos.

La reserva que pesa sobre la teoría de otorgación de derechos de Nozick da a entender que el acento histórico, con sus aspectos esencialmente insolubles, se Duede suprimir de una concepción útil de la justicia. La colaboración social dentro de un grupo exige ciertas "reglas del juego" fundamentales que son comúnmente comprendidas y que se pueden aplicar sin plantear cuestiones insolubles ni crear fuertes incentivos para modificar permanentemente las reglas del juego. Las reglas del juego garantizan la coherencia y la colaboración social del grupo, y así producen los grandes beneficios que nacen de la organización social. También influyen en la distribución de los beneficios resultantes. Sin embargo, una amplia diversidad de patrones de distribución es consistente con las reglas que se señalan más abajo. No se los puede definir en términos de un patrón de resultado. Las reglas que se necesitan se refieren básicamente a dos niveles. En un primer nivel, las reglas formulan **derechos de propiedad** aplicables a la mayor diversidad posible de objetos. Las asignaciones de tales derechos se refieren a recursos escasos y suprimen demandas conflictivas sobre el control y uso de estos recursos. Estos derechos de propiedad se pueden comerciar y transferir en transacciones. Un segundo nivel de reglas declara, pues, que todos los miembros del grupo tienen derecho a adquirir o desprenderse de cualquier derecho de propiedad. Este nivel también incluye reglas que rigen la determinación de nuevos derechos de propiedad en respuesta a los cambios tecnológicos o de otro tipo en nuestro entorno. A este nivel hay que suspender el desarrollo y exploración detallada de estas ideas (consúltese a Jensen-Meckling). Debemos observar, sin embargo, que las reglas del segundo nivel determinan los frenos necesarios sobre el Estado y cualquier acción política. Ellas estipulan, en particular, la seria limitación del papel que cumplen las instituciones políticas, expresado en un abanico mínimo de acciones gubernamentales permitidas. Mi discusión anterior sobre la ambivalencia de la estructura política, deja entender que ninguna disposición social está protegida contra los incentivos asociados a toda institución política. El problema subsiste bajo todas las disposiciones. No obstante, las organizaciones sociales varían en cuanto a la penetración y magnitud del

problema. El esquema general que se dibuja con el Estado concentrado en su papel protector básico, maximiza el costo del activismo político o minimiza el retorno previsto de la inversión política. Se puede esperar que el proceso de modificación previsto sea, dadas las circunstancias, relativamente lento y paulatino.

#### F. *Comparación adicional de las dos nociones*

Cabe hacer aquí comentarios sobre otro aspecto. Observamos, primero, que la justicia "procesal" no se define en términos de la distribución posterior de recursos, sino en términos de las "características operativas" del proceso social circunscrito por las reglas del juego. Es obvio que esta noción de la justicia choca violentamente con toda visión que se refiera a resultados distributivos concretos en una forma o en otra. Desde luego que choca con, probablemente, todas las justificaciones vigentes del Estado benefactor o con el despliegue de acciones y programas que se incluyen bajo el título de "política energética". Parece que las dos nociones opuestas de justicia se podrían evaluar útilmente mediante cierto examen detallado de sus respectivas consecuencias. Toda aplicación del modelo sociológico ofrece, en este aspecto, una ventaja inherente a la concepción del estado final. Nos asegura, primero, que el patrón de resultado que satisface el criterio de justicia se puede obtener mediante la institucionalización apropiada. Se puede contar, además, con que la disposición social necesaria sea razonablemente estable y bien manejada, aparte de los "errores humanos" transitorios que acompañan a toda selección defectuosa del personal. Por último, el modelo sociológico encierra la promesa de que los participantes en el juego social terminarán por preferir este patrón de resultado. El mismo modelo ve, del otro lado, "desviaciones caóticas" respecto a los patrones de resultado que surgen bajo la concepción procesal, y que justifican un vasto programa de intervenciones activistas del gobierno.

En cambio, el modelo HIEM ofrece una estimación distinta. Destaca, primero, que las reglas del juego que definen el proceso de colaboración social producen un alza enorme en el ingreso real per cápita, en comparación con el "estado de la naturaleza". No es imposible, pero resulta improbable, que algún miembro del grupo social activamente comprometido en la interacción social no se beneficie con la productividad social de la organización social. Las reglas del juego que definen un Estado mínimo ofrecen, además, los incentivos más fuertes para el uso inteligente de los recursos humanos y no humanos, y prometen así el mayor aumento sostenido del ingreso real per cápita de la sociedad. Ellas permiten y estimulan un mayor alcance para el surgimiento espontáneo de un amplio despliegue de organizaciones

privadas destinadas a hacer frente a una diversidad de cuestiones sociales y transferencias privadas. Por último, el modelo HIEM entrega revelaciones que nos previenen de las consecuencias que siguen a toda tentativa de institucionalizar los principios de estado final. Nos advierte sobre las consecuencias impensadas que producen las instituciones políticas y nos hace comprender que, normalmente, estas consecuencias dominan los resultados buscados o las expectativas motivadoras. Se nos advierte particularmente que el patrón de resultado del proceso social consistente con un principio de estado final, no se puede alcanzar con un rango estable de instituciones políticas cuyo funcionamiento es predecible. Se debe esperar que el rango creciente de agencias políticas cree nuevas dimensiones y aspectos en los patrones distributivos, que difieren sustancialmente de la idea general que se refleja, con fines operativos, en el criterio concreto de la justicia. Un amplio despliegue de instituciones políticas discrimina, por ejemplo, en favor de aquellos participantes en el juego social que disfrutaban de ventajas comparativas en el mercado **político**. Todo intento por imponer una concepción de estado final sobre el juego social termina por disminuir la productividad social de la organización social. También involucra la persecución interminable de una ilusión, con una disminución persistente en el alcance de la acción privada que se permite a los participantes.

## V. Aspectos escogidos

En esta sección se eligen algunos aspectos o cuestiones especiales, para examinarlos con mayor detención. El análisis debe esclarecer en un contexto algo más concreto las observaciones generales que se hicieron en las secciones anteriores. Me ocuparé especialmente de los argumentos que se dan en justificación de la "regulación gubernamental" más allá del rango del "estado mínimo" que se describió más arriba.

### A. *El problema de las discusiones morales*

La filosofía social y política está llena de afirmaciones normativas. La mayoría de los análisis de la "sociedad buena" dan forma a complejos ejercicios en valoraciones y juicios morales que se basan en argumentos más o menos elaborados, que justifican las proposiciones normativas que se emplean para estos fines. Lo lamentable es que dichas valoraciones y juicios se desarrollan, por lo general, en un vacío filosófico, a prudente distancia de toda realidad histórica. Se aducen principios morales para justificar la aplicación o la extensión de instituciones políticas de mayor alcance para el poder policial del Estado. Se estima que la violación observada de alguna proposición norma-

tiva o norma moral es, per se, razón suficiente o motivo justificable para el empleo del poder policial del Estado. No obstante, esta actividad intelectual, que habitualmente se desarrolla con inteligencia y sinceridad, rara vez examina la naturaleza de las instituciones políticas necesarias. Así, ellas parecen particularmente olvidadizas de las estructuras de incentivos que crea la institucionalización de las normas morales legisladas. Lo dicho significa, además, que se conciben mal y se malinterpretan totalmente las consecuencias reales de los principios morales legislados. Se debe reconocer claramente que, en su mayor parte, el debate moral de fenómenos socio-políticos es, tal como se presenta, no pertinente o falso. No es pertinente en cuanto procede totalmente dentro de un vacío institucional, dando la impresión de que estos principios morales, de alguna manera se transforman en realizaciones distributivas. Sin embargo, muchos de los análisis de las normas socio-políticas y de los argumentos morales asociados, se pueden reinterpretar como un argumento en el fondo, apoyado en el modelo sociológico del hombre. La conjunción de preceptos morales o normas socio-políticas con la forma específica de la visión sociológica que se expresa en la teoría de "interés público" o de la "buena voluntad" del gobierno, representa realmente una tesis positiva sobre cómo es el mundo. Esta posición aueda abiertamente refutada por los hechos históricos relativos al funcionamiento de las instituciones políticas.

Un ejemplo preciso, tomado de uno de los trabajos que se prepararon para la conferencia de Interlaken, puede ilustrar lo que quiero decir. Se nos dice que "los economistas profesan un antipaternalismo inequívoco que uno sospecha está muy influenciado por la justeza de las conclusiones que se pueden deducir matemáticamente respecto del bienestar social que la teoría microeconómica neoclásica es capaz de producir, dados supuestos no paternalistas ..." (Steve Kelman, "Regulation and Paternalism", p. 2). El punto crítico no tiene relación pertinente con la justeza de la "deductibilidad matemática". Tiene que ver con la sustancia del núcleo central que afirma a la teoría económica. Este núcleo central se expresa en el modelo HIEM, y este modelo propone interrogantes serias y algo ingratas a toda posición paternalista. Esta última favorece el uso sistemático de poderes policiales coercitivos manejados por ciertas instituciones políticas. El modelo HIEM tiende a revelar las consecuencias verdaderas, impensadas e imprevistas por los defensores de los poderes policiales, que resultan del ejercicio de esos poderes policiales. Toda posición defendible de corte paternalista exige inevitablemente alguna variante del modelo sociológico del hombre como base intelectual. Así, los economistas que tienen una comprensión suficiente de su tema, se oponen a los esfuerzos paternalistas, no por su dedicación a la exactitud matemática,

sino porque sospechan la falacia empírica de las visiones paternalistas, justificadas por la defensa implícita de un modelo sociológico del hombre.

## VI. La transformación normativa del concepto de derecho

Los derechos de propiedad y los derechos a adquirir y a deshacerse de estos derechos, que se analizaron durante la versión de la concepción procesal de la justicia según las reglas del juego, no poseen ninguna connotación normativa. Ellos encierran descripciones positivas de los derechos sobre los recursos o sobre ciertos aspectos o dimensiones definibles de los recursos. En muchos análisis recientes se revela constantemente la ambigüedad inherente al uso de la palabra "derechos". Muchas veces, particularmente en análisis de los aspectos morales o de las normas socio-políticas que se asocian a algún concepto de justicia, el empleo de la palabra "derecho" pasa sutilmente de ser una connotación descriptiva a ser un juicio normativo. Este paso cambia radicalmente las posiciones intelectuales en juego, a veces, al parecer, sin que el orador o el autor se percate de los problemas surgidos. Algunos casos tomados de análisis recientes pueden servir para ilustrar el asunto.

Se reconoce, en general, que el papel del Estado mínimo se centra en su función protectora, la que incluye la protección de los derechos de propiedad y la facultad de dictar sentencias respecto de demandas opuestas. Una defensa para la extensión del alcance admisible de las instituciones políticas más allá del Estado mínimo, se basa en la extensión del término "derechos" para que tenga un significado normativo. Se arguye, en particular, que el suministro de "bienes públicos" encierra un problema de "oportunidad gratuita"\*. En tales circunstancias, el suministro privado de "bienes públicos" no puede sino quedar por debajo del nivel social óptimo. La situación tiene las características típicas de un "dilema del prisionero". Todos vivirían mejor si hubiera un suministro cabal de bienes públicos, pero ningún proveedor particular tiene incentivos para producir los bienes públicos si existe la expectativa de un problema serio de "oportunidades gratuitas". Normalmente, el argumento prosigue con la afirmación de que el Estado es el único agente capaz de resolver el dilema del prisionero. El poder policial que tiene una institución política elimina el problema de las oportunidades gratuitas y todos los participantes en el juego social disfrutan de la oportunidad de beneficiarse con el suministro óptimo de bienes públicos. El argumento se refuerza aún más con la afirmación de que los miembros del grupo social poseen

\*"Free-rider", en el original. N. del T.

un derecho sobre los bienes públicos. En tales circunstancias, la ausencia de dicho suministro por parte del Estado mínimo viola un derecho fundamental del pueblo. Por tanto, la protección adecuada del público contra esta violación, que es la función misma del Estado, exige que las actividades gubernamentales se extiendan más allá del Estado mínimo. Pero el derecho a los "bienes públicos", que se ha deslizado tan inadvertidamente dentro del argumento, no es igual al derecho descriptivo positivo que aclara demandas potencialmente opuestas sobre recursos escasos. El "derecho" a los bienes públicos expresa un juicio normativo en la naturaleza de un principio de Estado final. Una vez que aceptamos tales extensiones de la terminología, casi no hay cuestión social que no se pudiera formular como una "violación de derechos" que exige reparación mediante la aplicación adecuada de los poderes policiales del Estado.

Mas allá de la extensión discutible de los "derechos", el argumento encierra también un problema esencialmente analítico-empírico. Se presenta la provisión de bienes públicos como función esencial e inevitable de las instituciones políticas. Ciertas investigaciones recientes ponen en duda la interpretación corriente de los bienes públicos, su pertinencia y la participación necesaria del Estado. Notamos, además, que todo el argumento predica, una vez más, el modelo sociológico del hombre junto con la versión de la teoría de interés público del gobierno. Por último, observamos, como hecho empírico, que el suministro de bienes públicos, aparte de la defensa nacional y la adjudicación de los derechos de propiedad, constituye una parte insignificante de las actividades del gobierno. El gobierno, principalmente, proporciona bienes y servicios privados a determinados grupos de participantes.

Podemos observar otros ejemplos que ilustran el cambio de significado en el término "derecho". Algunos autores afirman que las generaciones futuras tienen derechos que exigen nuestra consideración. La protección de esos derechos nuevamente exige que haya instituciones políticas, estructuradas debidamente, que ejerzan los poderes policiales necesarios para hacer valer esos derechos en la generación actual. La yuxtaposición de los "derechos humanos" en contraste con los derechos de propiedad, y la interpretación de dichos derechos como títulos que asignan determinados recursos que el Estado debe garantizar, ofrece otro ejemplo del "uso movedizo" de las palabras. Debe reconocerse claramente, sin embargo, que dichas extensiones, por atraerentes que parezcan, no son inocuas. La extensión significa el rechazo implícito de una concepción procesal de la justicia y la aceptación correspondiente de un principio de Estado final, expresado por el despliegue de "derechos humanos" que se imponen. Es difícil conciliar el significado normativo de estos

términos con el positivo. El significado normativo tiene que ir unido a una visión sociológica del hombre para que se justifique su pertinencia; en cambio, el modelo HIEM se asocia típicamente con la noción positiva descriptiva. Y lo más importante es que el significado normativo establece títulos que, en esencia, erosionan el contenido de los derechos positivos descriptivos sobre aspectos o dimensiones de los recursos escasos. La formulación de los "derechos humanos" forma así una de las estrategias contemporáneas más eficaces que hay en el mercado político para transformar a la sociedad de acuerdo con principios de justicia de Estado final.

## VII. Las ventajas comparativas del gobierno

El argumento que justifica un mayor rango para las instituciones políticas, mucho más allá del Estado mínimo, suele invocar ventajas sistemáticas de uno u otro tipo en el suministro gubernamental de servicios definibles. Leemos que el gobierno posee una ventaja sustancial para reunir, preparar, interpretar y suministrar información respecto de una diversidad de aspectos de nuestro entorno. Otros arguyen que el alto costo de las transacciones impide la aparición de transacciones privadas de utilidad social. Los altos costos de transacción también impiden la consideración de los "derechos indefinidos de propiedad" de terceros. Algunas veces, distintas clases de fracasos del mercado justifican "obviamente" la aplicación de los poderes policiales que detentan un amplio despliegue de instituciones políticas. Por último, con frecuencia ciertos individuos miembros de la sociedad revelan, a través de sus acciones, una disposición para traspasar a otras personas o a otros organismos alguna dimensión de su proceso de toma de decisiones referente a aspectos precisos de su vida. De este hecho, el argumento pasa entonces a afirmar que los organismos gubernamentales ofrecen ventajas considerables para ejecutar esa toma de decisiones en nombre de los demás.

El hecho que se anota en el último párrafo está bien observado; pero el argumento subsecuente normalmente desconoce la índole del problema de mandato que acompaña la delegación de la toma de decisiones. El problema de mandato que se encuentra asociado a toda relación entre mandante y mandatario, ha sido objeto últimamente de mayor atención (Jensen-Meckling). El mandante encara el permanente problema de que no puede razonablemente contar con que el mandatario vaya a reflejar cabal y pasivamente las preferencias del mandante. El mandatario expresa sus propias preferencias y posee intereses propios. Esta discrepancia entre intereses y preferencias presenta para el mandante un problema de vigilancia. Cuanto mayor sea el problema, según el costo de vigilancia, tanto mayor

es el margen potencial que queda al mandatario para expresar sus propios intereses a expensas del mandante. La vigilancia perfecta y gratuita ocurre únicamente en el País de Nunca Jamás. En consecuencia, el mercado competitivo elaboró un amplio despliegue de disposiciones dirigidas a hacer frente a los costos inevitables de vigilancia. Los proveedores competitivos de servicios de toma de decisiones vieron que les convenía ofrecer garantías, canales de información y otros dispositivos, con miras a disminuir la incertidumbre de los demandantes. La competencia indujo así el reparto del costo de vigilancia entre las partes. En el marco de tal competencia, tanto los solicitantes como los proveedores pueden determinar la naturaleza, dimensión y duración de la delegación en muchas formas distintas. Sin embargo, el mercado en la delegación de decisiones sigue experimentando costos de vigilancia y cierto grado de fraude. El hecho simple de que hay que asignar recursos a toda actividad de vigilancia determina que el nivel social óptimo de los costos de vigilancia y del fraude, dado el retorno positivo que se prevé en la relación de mandato, sea también positivo.

El modelo sociológico del hombre implica una diferencia fundamental entre la relación de mandato en el mercado comercial y la relación de mandato en el mercado político. Según este punto de vista, es típico que los costos de vigilancia y el fraude potencial surjan de las preferencias e intereses que cultiva el mercado. La disociación entre las instituciones políticas y la propiedad privada e intereses privados no garantiza, según parece, que los organismos que participan en el mercado político vayan a procurar fielmente los **mejores** intereses de los mandantes privados. Refuerzan sutilmente este juicio las concepciones de la justicia de estado final. Tales concepciones generalmente encuentran que la sola ocurrencia del fraude es una ofensa moral. En este marco, los principios de estado final exigen una estructura política que elimina ese fraude. La fuerza emocional de Ralph Nader en el foro público, difícilmente emana de aquella visión sociológica que afirma la atención superior del interés público por parte de las instituciones políticas. Parecería que ella emana, en mayor medida, de la indignación que se siente cuando transacciones fraudulentas violan una condición humana estimada justa.

Pero la indignación, apoyada en un concepto de la justicia de estado final, no entrega una justificación pertinente de la calidad superior de las instituciones políticas como mandatarias. Aquí el argumento tiene que recurrir al modelo sociológico. Pero el éxito comparativo que ha alcanzado el análisis económico durante muchos decenios y en un amplio frente, confirma la superioridad analítico-empírica del modelo HIEM sobre el modelo sociológico, y el análisis del HIEM produce una evaluación radicalmente diferente de las relaciones de mandato en el mer-

cado político. Típicamente, los costos de vigilancia que enfrenta el mandante son mucho mayores en el mercado político que en el mercado comercial. Además, el mandatario goza en el mercado político de un grado muy superior de poder monopólico. Debemos esperar, por tanto, que las preferencias de los mandantes se verán representadas con menor eficacia en una relación **política** de mandato. La invocación por parte de los agentes políticos de los principios de justicia de estado final, para justificar acciones en pro del **mejor** interés de los demás y que los mandantes (vale decir, los ciudadanos) no aprecian cabalmente, aumenta la oportunidad de hacer caso omiso de las preferencias de esos mandantes. Un análisis a fondo del problema de mandato produce así un escepticismo considerable respecto de la extensión justificable, por ese motivo, de las instituciones políticas.

Los argumentos que se basan en la ventaja comparativa de información y en los fracasos del mercado adolecen de los mismos defectos que se analizan en el párrafo anterior. La fuerza de ambos argumentos depende del modelo sociológico, complementado con la afirmación empírica de que el costo social de las operaciones de gobierno es sustancialmente inferior a la solución de mercado. Estos dos elementos del argumento justificativo realmente están interrelacionados hasta cierto punto. El modelo de alternativa destaca, por otro lado, las externalidades que imponen las instituciones políticas. También revela los incentivos generalizados que están incorporados en las instituciones políticas para "desinformar" al público. No hay una ventaja inherente, ni económica ni técnica, en la producción de información que equilibre estos incentivos. En general, la mentira sistemática, el encubrimiento y la distorsión persistente de los hechos son menos probables y tienen menos éxito, a la larga, en el mercado comercial competitivo que en el mercado político. Los mecanismos de control incorporados al sistema de mercado competitivo se debilitan considerablemente en el contexto de las instituciones políticas.

## DOCUMENTO

### Balanza de Comercio que conviene al Reino de Chile\*

**Anselmo de la Cruz**

M. I. S. P. Señores de la Junta. La agricultura, la industria y el comercio forman el gran lumínar que vivifica, que anima al cuerpo político del Estado. ¡Qué admirables son las piezas, muelles y resortes que componen esta máquina! Su elasticidad, circulación, poder, fuerzas, su engrandecimiento, decadencia, su miseria y su misma ruina, objetos son ciertamente que se deben prevenir cuando se considera como un instrumento general que adelanta los intereses del Estado, las creces del real erario, que proporciona salida a los frutos del labrador, a las manufacturas del fabricante, que introduce lo que falta y que extrae cuanto sobra en cada país; que con la circulación anima la industria del pobre, pone en movimiento el dinero del rico, valoriza las producciones de la tierra y, extendiendo con su influjo favorable la opulencia del Estado, reproduce un ser político en la extendida masa de la Monarquía.

Este comercio, seguido de sus diferentes ramos, hizo, en su tiempo, los más florecientes estados de la Fenicia, del Egipto, de la Grecia y el Imperio Romano. Aún recordamos con admiración la inmensidad de sus poblaciones, la sabiduría de sus leyes, el esplendor de sus artes, la abundancia de sus tesoros por la fecundidad de su comercio; y en tiempos más modernos, las repúblicas de Italia, la Francia, la Inglaterra, la Holanda, elevaron su poder, el genio y la ilustración bajo los auspicios de un extendido comercio, que con sabiduría, fina política y grande atención, han inclinado constantemente en los tratados de paz celebrados por la Inglaterra en 1667 y 1750, y en el tratado de Utrecht se ven durísimas cláusulas referentes al comercio.

\* Memoria sobre la verdadera balanza de comercio que conviene al reino de Chile, leída por el secretario del Consulado don Anselmo de la Cruz en la junta de posesión que se celebró el 12 de enero de 1809. Publicada por Miguel Cruchaga, *Estudio sobre la organización económica y la hacienda pública de Chile*, tomo tercero, pp. 400-416.

Este comercio, unido a la agricultura y a la industria, es el principal nervio del Estado, es el depósito, el gran recurso, es el principio de la vida en el estado político que instantáneamente lo conserva, y en las ocasiones de la mayor importancia, cuando necesita desplegar los diques de su poder, aterroriza al más intrépido, atropella, vence y triunfa. El rubor con que lo confiesa el poderoso inglés podría igualarse justamente a la admiración con que celebró el continente de Europa los triunfos de Buenos Aires, ese comercio vecino compuesto de tan heroicos habitantes, sus caudales, sus personas, más formidables que los mismos muros de Jericó, presentan cabal idea de cuanto puede el comercio.

Glóriese enhorabuena el sabio con la sapiencia del estudio, desordenando el caos de las leyes; el buen político suministrando a los magistrados consejos, ideas, planes y combinaciones; glóriese el militar que defiende con desnudo las murallas, vertiendo por sus heridas más el honor que la sangre; glóriese el eclesiástico dirigiendo a sus semejantes por los caminos de equidad y rectitud; pero todos confiesen a buena fe que el comercio conserva la sangre del soldado, y que en las ocasiones sabe prodigar la suya con honor; que el comercio une las extremidades de la tierra, enriqueciendo la jurisprudencia, a la política, a la táctica, a la filosofía, etc., con la historia de los descubrimientos, con el genio, con la ilustración, comunicando los brotes académicos del globo. Finalmente, que el comercio es el astro más benigno que influye y generalmente en todas las clases del Estado, y que no hay un ciudadano que carezca **in participante** de sus beneficios.

La protección de este comercio tan útil y necesario, su extensión y engrandecimiento, exigen generalmente de las más serias atenciones de los cuerpos, la más profunda meditación sobre la inclinación de su arreglada balanza mercantil (objeto que me he propuesto en este discurso) y el verdadero principio de la felicidad del reino por el fomento del comercio activo, que no tenemos; por la extracción de sus granos, cecinas y metales en que funda su riqueza; por el descubrimiento de nuevos minerales, de que abundan nuestros Andes; por la ocupación de tantas manos ociosas que miramos abandonadas a toda clase de prostitución; por las ventajas del real erario, y por el aumento de la población del reino, que se advierte poco menos que desierto, en proporción con su felicidad y extensión. Sí, señores, la arreglada inclinación, repito, de nuestra balanza mercantil será el mejor, el más poderoso agente que promueva todos los ramos propuestos, proporcionando la opulencia de que es el reino susceptible.

La inclinación de esta balanza, siempre mirada por el aspecto contrario, ha sido entre las naciones el objeto de atención para los ministerios y políticos, y entre los monarcas ocasión

de inmensos dispendios por sostener sangrientas guerras. En el reinado de Luis XIII, su cardenal Turón promovió este delirio con tanto entusiasmo en contra del Austria, que hasta la paz de Nimega se hizo la Francia del Rosellón, Alsacia, Strasburgo, la Flandes y Franco-condado; la Suecia y Holanda perdieron inmensos tesoros, ya unidos a la casa de Austria, ya a la de Borbón, por sostener un equilibrio favorable de comercio. La Polonia unida a la Rusia y al elector de Brandenburgo, inclinó su balanza oprimiendo a la Suecia, y algunos años después fue el despojo de sus aliados. Enrique VIII, entre las tiranías domésticas con sus mujeres, clero y vasallos, se lisonjeaba de tener a su favor la balanza decantada. Y poco después Cromwell se hizo del derecho de mar por el acta de 1660, tan ponderada de sabia entre los suyos como capciosa y perjudicante a las naciones. Hasta en nuestros días hemos visto las consecuencias de sus pérfidos efectos. Esta nación comerciante se ha hecho arbitra de casi todo el comercio de ambos mundos, ya directa, ya indirectamente.

En todos los tiempos cada nación ha manifestado los injustos deseos de inclinar su balanza mercantil sobre la ruina de las otras, y he aquí la desarreglada inclinación por este sistema quimérico. Casi no habrá una que no haya padecido del delirio de fabricarlo todo, de venderlo todo, de cultivar, de conducir, de hacer el comercio por sí sola, y de no comprar a los extranjeros, figurándose unos países ilusorios con ideas desconcertadas, que sólo puede admitir la imaginación preocupada de una desarreglada, absurda e impracticable ambición, separándose de los principios generales que exigen la recíproca, natural y justa convención de los intereses del comercio, de la agricultura y de la industria, para sostenerlo en rectitud en su interior y en el exterior, que se haga con las naciones vecinas. Y en faltando esta arreglada combinación de los intereses de la agricultura, industria y comercio, necesariamente resulta perjuicio al Estado.

Y así es que el comerciante tiene el objeto de comprar los frutos que necesita de su propia utilidad, a cuyo principio se deben acomodar las ideas de fomentar la agricultura, industria y comercio; todo lo que sea restringir la libertad del comercio es introducir una epidemia en el cuerpo político del Estado; de aquí es que los reglamentos útiles deberían acomodarse al sistema conveniente de la utilidad recíproca y no al contrario, proposición que el crítico circunspecto tendrá por oscura metafísica; mas he aquí la verdadera y arreglada balanza mercantil que conviene a nuestro reino. Reflexionemos.

Sentado este principio incontestable, de que el comercio siguiendo su propia utilidad solamente compra en aquellas partes en que tiene la libertad de vender, ¿qué medio más oportuno para el fomento de la agricultura, industria y comercio podría

proporcionarse a nuestro reino, que el franquear sin distinción sus producciones naturales a las naciones del globo? ¿Qué medio más conducente para emplear los esfuerzos de la agricultura en un suelo feracísimo, abundante en aguas de inclinada ubicación para sus riegos y arregladas estaciones para el perfecto sazón, que proporcionar una segura extracción de sus cosechas, convidando al extranjero? ¿Cómo se enriquecería el reino vegetal con los diversos planteles y cimientos que solicitó el curioso, que condujo el navegante y propagó el agricultor, consultando el delicado gusto de su propia utilidad?

La industria desenredaría de las más duras entrañas, de los más ocultos senos de la tierra, el oro, la plata, el cobre y demás metales y fósiles preciosos que conserva para otros más diligentes. Entonces el húngaro y el noruego proporcionarían los ingenios de fuego y otras máquinas para sacar los metales; el sajón, la fundición y artes de separar los metales de la tierra y piedras; de Hannover vendría el perfecto modo de enmaderar y de asegurar las obras de las minas; de Sajonia tendríamos su gran dirección y policía para ese objeto, y de la Suecia adquiriríamos el verdadero punto de economía con que trabajan las minas. Cuánto se adelantaría la mecánica, la metalúrgica, la industria y química, útiles ramos de la física y matemáticas de la época presente, que, según entiendo, se continúan los trabajos por rutina, por una anticuada práctica siguiendo las instrucciones que en 1637 dejó escritas don Alvaro Alonso Barba, cura del Potosí.

Con el auxilio de los conocimientos europeos, que proporcionaría el curso general atraído forzosamente a la libertad de comercio, esta misma industria se elevaría al más alto grado de perfección en los tejidos de lanas que abundan en el reino, o en la extracción de esta primera materia, que, aunque por de contado, perjudicante a la industria, más sin disputa favorecía al ramo de cultivo y de comercio, con sobradas recompensas para el común beneficio en circunstancias de no ser nuestro reino fabricante.

Entonces veríamos establecerse con perfección fábricas de todas las piezas de cobre (metal propio de nuestro suelo); se fundirían cañones y se echaría mano del plomo para diferentes pertrechos. Entonces se pensaría en fomentar el comercio de pieles, particularmente de las de lobos, abundantes en nuestras costas e islas de Juan Fernández. Se meditaría el establecimiento de curtidos de dichas pieles y de otras diferentes; se demandaría y pondría en ejecución el pensamiento de la pesca de la ballena, para vender el aceite, ya que no estuviésemos en proporción de exportarlo por falta de buques propios.

Para que nos convenzamos, volvamos con la reflexión sobre estos mismos objetos. ¿Se podrá creer sin rubor que de la Inglaterra se nos retorne nuestro mismo cobre fabricado en piezas?

¿Se podrá ver con denuedo que en todo el mundo se fundan piezas de artillería de este cobre, y que nosotros carezcamos de ellas, y las pocas que se tienen sean por extraña industria? ¿Será creíble que la munición y las balas, el albayalde y cuanto del plomo se compone se nos interne de afuera, sin que nuestra industria se dedique a trabajar las abundantes minas que tenemos de este metal? ¿Podrá creerse, sin admiración, que de Inglaterra se nos traigan las botas, de Buenos Aires y Mendoza las pieles curtidas y de Lima el tafilete, el pintado y la gamuza, y que nuestra industria no se resuelva a promover estas maniobras, teniendo en el reino las mejores proporciones naturales para poder surtir con abundancia y mejoría de estas especies a los mismos reinos y provincias que las mandan? ¿Cómo podremos mirar con indiferencia que los ingleses y angloamericanos nos arrebatan el tesoro del aceite de ballena y comercio de peletería, que tenemos en nuestros mares para llevar su producto a la Europa, con que forman un ramo de comercio de gran consideración?

Todas estas razones y muchísimas otras admiran a la reflexión cuando se miran los objetos en confuso; mas entrando a reconocer las causas de nuestra inacción e insensibilidad, confesaremos sin violencias que la falta de gente de marina y dedicación ocasiona el desnivel de nuestra balanza mercantil.

Ese nivel, o mejor diré, su inclinación, debemos procurar con la libertad propuesta del comercio. No tiene duda: la dulzura del clima, la fertilidad de la tierra, la variedad y abundancia de sus producciones, la situación cosmográfica, son circunstancias físicas que coadyuvan en gran manera para la residencia natural de la circulación marítima. Del mismo modo convidan las circunstancias marítimas de comercio, actividad y surtido de diferentes especies. Estas bellas y constantes influencias que se hallan en nuestro reino por un orden físico y político, llamarán a los habitantes de Bahía Botánica de Nueva Holanda, de las islas de Otaití, de Sandwich, a los de la distante California, a los de las islas Filipinas, a los buques ingleses, franceses, holandeses y demás que concurrirían a la libertad, buscando el cambio recíproco de las necesidades y los consumos. No, señores, no es ilusión, no es delirio de la fantasía; es un resultado necesario de la propia utilidad; nuestros pesos fuertes, el oro, nuestros cobres, las lanas, harinas, las pieles, la grasa de ballena, etc., y, sobre todo, la facilidad de vendernos sus efectos llevándose en cambio nuestras producciones naturales, formará el concurso general y la circulación marítima, inclinando necesariamente nuestra balanza mercantil, y he aquí cortado el contrabando y establecida la prosperidad sin aniquilarse la nación en armamentos, en escuadras, en guardacostas y resguardos, ni consumirse la Humanidad en sangrientas guerras. ¡Ah, cuánto cuesta esta tutela dispendiosa!

Mas yo estoy notando un general deseo de preguntarme, ¿qué es del comercio de nuestra península, de aquellas fábricas, industrias y artes?, ¿qué es de nuestra circulación si el extranjero lleva el dinero amonedado?, ¿cómo se ha de permitir la extracción de la mejor sustancia que del mismo modo que nos aniquila forma la robustez de los extraños? Si a este reino concediese el soberano un permiso general, sin limitación alguna para que las naciones extranjeras pudiesen introducir sus efectos y exportar las producciones naturales, ¿qué le quedaba que hacer a nuestra Marina mercante? ¿Qué efectos conducirían los españoles desde los puertos de la península al nuestro de Valparaíso?

Otros motivos políticos de la mayor atención pugnan, chocan fuertemente con la libertad propuesta. Las relaciones mercantiles que consolidan los dos hemisferios de la monarquía se suspendían, quizás, o, de cierto, se cortaban, éstas pasaban a dueños extranjeros con las correspondencias y comisiones; de aquí seguían los celos de nuestra España, fundados, tal vez, en el celebrado axioma de Lord Chatan, "de que en el momento que las colonias inglesas de América supiesen hacer un clavo, sacudirían el yugo de la metrópoli". Se tendrían como efectivas las meditaciones de las Cortes para hacerse de nuestro reino, conociendo la riqueza que promete, y de repartirse de la América meridional; no tendrían pequeño lugar los intereses de religión, el escándalo, el libertinaje se fomentaba por la diversidad de sectarios que debían introducirse con la libertad; y un ciento más de especiosas reflexiones que los metropolistas saben adornar perfectamente con las aparentes galas del egoísmo.

Entremos, pues, a desvanecer estos meteoros fantásticos de imaginarios vapores, con que la falsa política retira el comercio del mejor reino de la monarquía, con perjuicio de su extensión, de su población y del Real Erario, tres objetos interesantes que necesariamente resulta de la libertad propuesta, y he aquí la arreglada balanza mercantil.

Pasemos ligeramente la vista en el pormenor de los efectos que se traen de la península a este reino, que son producciones de aquella industria, fábrica y artes, y veremos con claridad que es el comercio de España.

Es increíble, pues no llegará a cuarenta distintas especies y renglones los que se exportan de la península incluyendo como frutos a la alhucema y el azafrán; el hierro, acero, alambre y clavazón de las provincias de Vizcaya; los terciopelos, rasos, gorros de sedas, tafetanes, listonería, sarga y seda para costura y labores de Valencia, Murcia y Granada; las blondas, encajes, guantes, gorros de algodón, calzones y pantalones de punto, papel pintado y blanco, sombreros, indianas y alguna quincaillería del principado de Cataluña; los paños de San Fernando, Segovia, Guadalajara, Brihuega, Exaray, Alcoy, Grazalema,

etc.; los libros de Madrid; el lienzo-lino de Galicia; la loza de Alcora, Sevilla, Málaga, Talavera, etc., y nada más en sustancia. Todo lo demás de que se componen los surtimientos de facturas son de procedencia del extranjero. Y el retorno de nuestro reino se reduce al cobre en barra, al oro y plata sellada, omitiendo el culén y cachalangüe, por ser unas nimiedades.

Para conducir estos renglones viene de España en tiempo de paz un buque, y cuando más dos todos los años, con escala en Arica y Callao de Lima, para poder completar el cargamento. Y con estos datos constantes aun al que no es comerciante, ¿habrá valor de reconvenir por el comercio de España, por el perjuicio de aquellas fábricas, industrias, artes y marina mercante, en caso de franquearse la libertad general?

Pero aún descubramos más el fondo de la verdad. Supongamos por un momento establecida la libertad del comercio, y que de la extranjería se introduzcan sin limitación alguna toda clase de efectos. En tal caso, ¿tendrá más estimación el hierro de Suecia y Rusia que el de Vizcaya? De ningún modo. Una constante práctica experiencia nos tiene demostrado lo contrario. Lo mismo sucede con los paños de reales fábricas que son preferentes a los extranjeros; lo mismo con el papel e indiana de Barcelona, y lo mismo con los tejidos de seda de nuestra península. En el día tenemos los ejemplares a la vista con los efectos de la fragata Warren, decomisada en Concepción, con la Buenos Amigos que salió de Oporto con real permiso y con la internación por cordillera de los efectos que vendieron en Montevideo los ingleses cuando tomaron aquella plaza, y se ha de confesar, naturalmente, que son imaginarios los perjuicios que se infieran al comercio de España, a su industria, fábricas, artes y marina mercante con la libertad propuesta.

El segundo perjuicio es la extracción de la madera, suponiéndose el estanco de la circulación, la ruina del Estado y ocasión de engrandecimiento para los extraños. En efecto, la codicia política ha declinado constantemente en el errado sistema de atesorar, delirio que ha contagiado a ingenios sobresalientes; mas para que se forme un justo desengaño, quiero suponer dos reinos: el uno, lleno de dinero amonedado y sin efectos, y el otro, abundante de efectos y frutos, y sin dinero, y pregunto: ¿cuál será mejor condición; cuál tendrá más circulación y comercio; cuál tendrá más marina mercante y cuál será más preferente en el concurso común? Se me dirá que ésta es una suposición imaginaria, y que es físicamente imposible el encontrarse dos países en semejantes circunstancias. Pues descendamos con la reflexión a un punto más perceptible, como es el de dos particulares que el uno tenga 200.000 pesos en moneda sellada, y el otro igual cantidad, en frutos y efectos, y repito a preguntar: ¿cuál de los dos tendrá más utilidad? Desengañémonos, separémonos de cuestiones ingeniosas y convengamos

de buena fe en que la moneda es un signo representativo que solamente sirve para facilitar las permutas, que el que vende sus efectos con ellos compra el dinero, no para su utilidad, sino para proporcionarse otros frutos y efectos que se la den; y el que con el dinero se hace de especies consumibles, entra desde luego percibiendo la ganancia.

La circulación jamás deberá menguar con la extracción del numerario; es un signo que anualmente se amoneda como cesa porque se extraiga para España, ni allí se impide que salga para otros reinos por el temor vulgar de que se debilite el Estado, formando el extraño engrandecimiento; ni el extranjero llena sus arcas de oro y plata con sed hidrópica, porque si toma estos preciosos metales no es para enjaularlos como pájaros y recrear la vista con su brillo, sino para permutarlos por efectos a otras naciones, y de este modo, el dinero es un signo transeúnte en todas partes; el pensar lo contrario es un absurdo perjudicante.

Las relaciones mercantiles (que es el tercer inconveniente) no se desprenderían de nuestra península; siempre deberían continuar para realizar los pedidos de aquellos efectos preferentes, según está demostrado, y si fuese necesario establecer desde este reino correspondencias y comisiones con los extranjeros, y que ellos recíprocamente tuviesen entre nosotros comisionistas de sus respectivos destinos, por esto no entraría en celo nuestra metrópoli. Tiene la América española dadas muy fuertes pruebas de amor y reverencia a sus reyes. La sensación alterada de pena y alegría con que recibimos las actuales noticias de la metrópoli; los recientes pasajes de Buenos Aires y el empeño con que se movió toda esta parte meridional en socorro de aquella capital; los públicos sentimientos y plegarias en los tristes días de opresión, e igualmente las demostraciones de júbilo y gracias al Dios de los ejércitos por los triunfos de nuestras armas, son signos constantes de la más firme lealtad. Y si los angloamericanos se desprendieron de su metrópoli, no fue por el incremento que tomaron con su agricultura, industria, comercio y artes, sino por la falta de igualdad y justicia que observaron con sus colonos, privándolos de los derechos y prerrogativas que como a ciudadanos correspondía. Los vasallos españoles de ambos hemisferios son gobernados por unas mismas leyes, unidos por una misma religión, y estrechados con igualdad y justicia en todos los intereses de la Corona, por lo cual jamás tendrá lugar el axioma de Lord Chatan en las colonias españolas.

Finalmente, los intereses de la religión (cuarto inconveniente) no se empeñarán, no padecerían el más ligero eclipse con el trato frecuente de sectarios. Este es un punto verdaderamente delicado, que debo omitir por reverencia. Sin embargo, diré que hasta ahora no se ha advertido la menor novedad en los puertos de Cádiz, Barcelona, Málaga, Bilbao, Alicante, Algeciras, etc., por el comercio recíproco que mantienen con Dina-

marca, Hamburgo, Suecia, Noruega, Amsterdam, Norteamérica, argelinos y demás de Europa. En materias de comercio no se mezcla la religión; y cuando por incidencia se tocasen, el menor, el más débil de los católicos (hablo de la fe como virtud preexistente, y que desea las ocasiones de mostrarse, prescindiendo de la fragilidad por el desorden de las pasiones), el menor, repito, se mostraría tan fuerte en la fe como Abraham, tan justo como Noé, tan reverente en el culto como Seth, y de un candor tan inocente como Abel. Si la nación española en los tratos y contratos es de tanto crédito, que la czar Catalina II en su prospecto del nuevo Código Riviano la recomienda por su honradez y buena fe, ¿con cuánta mayor circunspección y juiciosidad se conduciría en los intereses de la santa religión, que escrupulosamente adora su corazón con espíritu y en verdad, y públicamente venera?

Sí, señores, es de necesidad que alejemos de nosotros unos temores pueriles que entorpecen en gran manera la libertad del comercio, que es la verdadera balanza; todo lo demás es un sistema ficticio, es un delirio, una preocupación, un engaño. Es necesario persuadirse que esta libertad es el centro de donde parten los puntos al verdadero equilibrio, y a él vuelven todos inclinando la balanza en los reinos que son más favorecidos de la naturaleza.

Es menester que comprendamos la abundancia de efectos que se habrían de introducir; que éstos se recibieran a precios comodísimos, capaces de tomarlos la clase más miserable; que para tenerlos se dedicarían todos los brazos ociosos (que tenemos con tan poca población) a la agricultura, industria, artes, minas, etc., y las nuevas reproducciones de la agricultura y de la industria, proporcionarían un inmenso fondo que equilibrase con las entradas, siguiendo el justo sistema de que siempre ha de ser en proporción la renta con la compra, esto es, que si es grande la introducción, de igual tamaño debe ser precisamente la extracción, si no interviene un trastorno irregular.

Entonces todas las clases se verían tratadas con aseo y compostura, abandonarían el detestable uso del poncho, la camisa y calzones de bayeta, no andarían descalzos ni tan andrajosos nuestros gañanes y jornaleros; y viéndose ellos mismos mejor portados, se contendrían, no se abandonarían como brutos a cuantos desórdenes sugiere la mala inclinación en un racional sin honra, sin porte y sin crianza. Aun la venus-vaga tendría límites con el vehículo. ¡Ah, cuántos no se unen por la miseria de aquellos mismos que lo desean, siendo incalculables los daños que siguen al Estado en lo moral y político!

Es indispensable que nos convenzamos de la seguridad y conveniencia del proyecto, y de que no es tan ligero que no se mire apoyado en la más respetable autoridad. Oigamos al señor don Carlos V en las Constituciones del reino de Sicilia, en don-

de dice: "Que después de haber vencido a los turcos, era su mayor cuidado el aliviar a sus vasallos sicilianos de las opresiones, extorsiones e indebidas exacciones que padecían; y añade que quiere que puedan traficar y comerciar libremente, para lo cual manda no se les impida de manera alguna comprar, vender, extraer y permutar todo lo que les pareciese y bien visto les fuera".

Escudada la Junta de Gobierno con este regio dictamen, puede solicitar de nuestro soberano una gracia temporal para que los puertos del reino obtengan la libertad general que se insinúa por el beneficio que resulta a la agricultura, industria, comercio y artes a que le obliga su instituto. Esta misma solicitud debe apoyar el ilustre Ayuntamiento, como verdadero padre de la patria, atendiendo a su futuro engrandecimiento, el ministerio fiscal y demás ministros encargados de los reales intereses informarán justamente en favor de un pensamiento, que descubre las creces del Real Erario por el aumento del tráfico y exacción de derechos a la internación y exportación, y, finalmente, nuestro digno jefe que nos preside dará la última mano de protección, protegiendo benignamente y elevando al regio trono el expediente de la materia.

Y dado el caso (que no espero) que se niegue a mis tareas la protección que mendigan, yo mismo entonces solo, acompañado, sí, en mi buen deseo, me dirigiré al soberano, diciendo:

Señor: El menor de los vasallos que vuestra real majestad tiene en este reino de Chile, exaltado de un celo patriótico y confiado en el paternal deseo con que los dignos antecesores de V. R. M. han procurado el adelantamiento de estos dominios, de su agricultura, industria, comercio y artes, se atreve a presentar a V. R. M. el tosco discurso sobre **la verdadera balanza del comercio**, que leyó este día en la Junta de Posesión según le ordena el artículo 30 de la real cédula de erección de este vuestro Consulado.

El objeto tiene la augusta recomendación; el resultado debe ser el aumento del real erario, el de la población de este reino y la extensión de su agricultura, industria, comercio y artes. Dirigido por un honrado impulso, me fijo en los dos dogmas principales que abrazan en circunferencia el sistema económico-político-civil, que es el servicio de mi rey y de mi patria.

Dígnese V. R. M. de inclinarse a escuchar las voces del patriotismo.

Dios guarde la católica real persona de V. R. M., para honra de la nación.— Señor.— **Anselmo de la Cruz**, secretario.