ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 67 *INVIERNO* *1997*

Peter L. Berger
El pluralismo y la dialéctica de la incertidumbre

Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara
Una reforma tributaria para el crecimiento

Marcial Echenique
Desarrollo de una red de transporte estratégica mediante el financiamiento privado: El caso de la ciudad de Santiago

Alan Evans
Limitaciones al crecimiento urbano, "cinturones verdes" y economía

Harald Beyer
Plan Regulador Metropolitano de Santiago: El peso del subdesarrollo

Pablo Jordán
Tamaños, metas y regulaciones urbanas

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic
¿Cómo licitar una concesión vial urbana?

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic
Respuesta a Michael Klein y Jean Tirole

Jorge Quiroz y Rómulo Chumacero
El costo de la educación particular subvencionada en Chile

Benjamin Duke
Lecciones de Japón para los Estados Unidos: La escuela japonesa

Sebastián Edwards
El mal desempeño de las economías latinoamericanas

Manuel Mora y Araujo y Paula Montoya
Las actitudes de la población ante el cambio político y económico èn la Argentina y Chile

Alberto Benegas Lynch (h)
Nacionalismo: Cultura de la incultura

Arturo Fontaine Talavera
¿Hay belleza en el riesgo?

Ernesto Rodríguez
Viajes: Experiencias y oportunidades

Óscar Godoy Arcaya *A la búsqueda de una filosofía pública conservadora*

Pedro Gandolfo *Selección de textos filosófico-jurídicos*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

EL PLURALISMO Y LA DIALÉCTICA DE LA INCERTIDUMBRE*

Peter L. Berger

El pluralismo que caracteriza a la sociedad moderna permite que se abran múltiples oportunidades (desarrollo económico, educación y otros). Por otro lado, ese mismo pluralismo pone en riesgo tradiciones y certidumbres de toda índole. Son las dos caras de la modernidad. La diversidad de opciones de conducta y de pensamiento que entraña el mundo moderno hace que aquello que se ha dado por sentado (normas morales, creencias religiosas, supuestos acerca de las relaciones interpersonales e incluso la identidad personal) quede expuesto a cuestionamiento. De ahí que el mundo moderno esté "cercado de incertidumbre". En estas circunstancias, señala Peter Berger en este ensayo, surge la tentación del relativismo nihilista: todo da igual. Y como reacción natural, el fanatismo: reconstrucción voluntarista de un hogar acorazado que representa una evasión, una

PETER L. BERGER. Director del Institute for the Study of Economic Culture, Boston University, y profesor de la misma universidad. Anteriormente fue profesor en la Universidad de Rutgers, New School for Social Research y Boston College, y director del Institute of Church and Community, Hartford Theological Seminary, y de la Academy of the Protestant Church (Alemania). Entre otros libros, es autor de *The Social Construction of Reality* (con Thomas Luckmann, 1966), *Pyramids of Sacrifice* (1975), *The Capitalist Revolution* (1987). Su ensayo con Thomas Luckmann, "Modernidad, pluralismo y crisis de sentido", apareció en *Estudios Públicos,* 63 (invierno 1996).

* Trabajo presentado en el Centro de Estudios Públicos el 26 de mayo de 1997, en el marco del ciclo "Riqueza y miseria de las formas de vida en la sociedad contemporánea" . Traducido del inglés por *Estudios Públicos*.

fuga del examen crítico. Con todo, el análisis de Berger es optimista: habría un camino que permite apartarse del relativismo y lograr ciertas convicciones firmes sin caer en el fanatismo, sin eludir las incertidumbres de la modernidad.

Muy poca gente lee hoy a Wilfredo Pareto, el economista italiano que inventó una disciplina algo rara a la que denominó "sociología" y que aspiraba a indagar en las facetas irracionales de la existencia, con las que la economía, siempre tan racional, no sabía muy bien a qué atenerse. (Uno quisiera, a ratos, que los economistas de hoy tuviesen una opinión igualmente humilde acerca de las auténticas posibilidades de su profesión.) La extensa descripción que hizo Pareto de su nueva disciplina, el famoso *Trattato*, es en su mayor parte incomprensible, aun cuando contiene algunas intuiciones brillantes, envueltas sí, la mayoría de ellas, en una terminología sumamente excéntrica. En su teoría de los "residuos" —que son, a grandes rasgos, constelaciones recurrentes de motivaciones humanas— analiza sobre todo un par de ellos, a los que denominó "el instinto de combinación" y "la persistencia de los agregados". El primero es una propensión intrínseca del individuo a innovar, el segundo una resistencia intrínseca a la innovación. Pareto creía que estos fenómenos están presentes en toda sociedad humana, aunque con fuerza variable y en grupos sociales diferentes. La conocida teoría de Pareto de "la circulación de las elites" se basa en su idea de la interacción entre los dos "residuos" mencionados. Desde luego, la tesis de Pareto se puede plantear en términos algo menos idiosincrásicos. Así, se podría decir que hay un conflicto permanente en la vida del hombre entre las incursiones en el campo de lo incierto y los repliegues en el terreno de las certezas reconfortantes. Distintos individuos y grupos sociales enteros pueden inclinarse en un sentido u otro. Más importante aún, distintas épocas históricas pueden estar marcadas por un grado mayor o menor de certidumbre. La modernidad se caracteriza por un grado muy alto de incertidumbre; dicho en otras palabras, es difícil llegar a tener certezas en las condiciones de la modernidad. Ésta —no hace falta decirlo— no es una proposición que llame la atención por su originalidad, y se han ofrecido para ella varias explicaciones. Una de las más frecuentes se relaciona con la secularización: vale decir, la declinación de las creencias religiosas. Otra explicación apunta a la mentalidad científica, que rehúye las verdades concluyentes y prospera a base de meras probabilidades. Más seguro resulta asumir que ningún fenómeno histórico importante tiene una causa única. Por mi parte, por

largo tiempo he sostenido que el pluralismo es una de las principales causas de la incertidumbre moderna, y aquí pienso insistir en este punto.

Toda sociedad humana ha de contar con una zona de conductas no sujetas a cuestionamiento. Alfred Schutz denominaba a esto "el mundo que se da por sentado". En esa zona, los individuos pueden desenvolverse sin necesidad de reflexionar, casi de manera automática. De no haber una zona semejante, cada nuevo encuentro entre dos o más personas tendría que ser negociado *de novo*, cual Adán y Eva reencontrándose una y otra vez en un presente sin fin, ahistórico. La mayor parte de las personas se volverían locas en esas circunstancias; ninguna sociedad lograría sobrevivir. Tanto la psicología como las ciencias sociales nos han hecho ver, de manera bastante clara, cómo se va configurando y se conserva ese mundo que se da por sentado. En síntesis, es función del denominado respaldo social. Somos seres sociales y si todos quienes nos rodean dan algo por sentado, la mayoría de nosotros hará lo mismo. (De vez en cuando nos topamos con algún Sócrates que cuestiona lo que los demás dan por sentado; pero el destino de Sócrates a manos de sus conciudadanos representa una seria advertencia de los posibles costos que tiene esa conducta... ¡La "persistencia de los agregados" puede ser, de hecho, muy persistente!) Puedo atribuirme el dudoso honor de haber acuñado el concepto de "estructura de plausibilidad" para denotar que las conductas o ideas particulares requieren de un respaldo social para ser creíbles. *Todo* patrón de acción o de pensamiento necesita de una tal estructura de plausibilidad; si esa estructura es fuerte, las conductas o ideas respaldadas por ella tendrán una sólida credibilidad; si la estructura se debilita, habrán de aflorar todo tipo de dudas. La idea de "fuerza", en este contexto, significa simplemente el grado de consenso que rodea al individuo.

Para los fines del presente ensayo, es posible definir el pluralismo pura y simplemente como una situación en que personas con diversas creencias y estilos de vida interactúan continuamente. Así definido, el pluralismo debilita, por necesidad, la mayoría de las estructuras de plausibilidad. No es posible confiar ya más en el consenso unánime o casi unánime que permite dar por sentada una parte del universo. En ausencia de ese consenso, el individuo ha de escoger entre las distintas posibilidades de pensamiento y de acción que le ofrece un ambiente pluralista. Es por ello que la elección se ha convertido en la categoría moderna por excelencia; de hecho, es posible caracterizar la modernidad como un vasto movimiento desde la confianza en el destino hasta la elección.

La literatura contemporánea ha retratado una y otra vez esta transformación decisiva: en Europa, en las Américas y, ahora último, en virtual-

mente todos los países. La línea argumental básica es siempre la misma: el individuo se desplaza desde una situación social aún homogénea —el campo, la aldea o el pueblo pequeño— a una gran ciudad (el pluralismo ha sido siempre un fenómeno profundamente *urbano*) y se ve repentinamente confrontado con una variedad asombrosa de opciones existenciales e ideacionales. Por lo mismo, todo aquello que se daba por sentado en el lugar de origen —incluidas las creencias religiosas, las normas morales, los supuestos acerca de las relaciones humanas y hasta la identidad del propio individuo— se vuelve cuestionable. Puede que este cambio sea experimentado como una gran liberación; pero tiene a la vez grandes costos. De la posición filosófica del autor habrá de depender que el acento esté puesto en la liberación o en los costos que el proceso supone; los "progresistas" habrán de enfatizar la liberación; los "tradicionalistas", los costos; y me parece que los escritores verdaderamente grandes entenderán que la liberación y los costos son, por cierto, las dos caras de una misma moneda (a mi juicio, el tratamiento más brillante de estos aspectos de la modernidad en la literatura del siglo XX se encuentra en la obra de Robert Musil, sobre todo en su novela monumental, *El hombre sin atributos*).

Si la existencia ya no está subordinada al destino, ésta se transforma por necesidad en una sucesión interminable de opciones, de decisiones. Jean-Paul Sartre sostenía que el hombre está "condenado a la libertad". En tanto afirmación antropológica de carácter universal, cabe dudar de ella; en tanto caracterización de la condición del hombre *moderno*, la afirmación es empíricamente exacta. Lo opuesto a estar "condenado a elegir" es encontrarse irreflexivamente atrapado en un universo que se da por sentado: precisamente, el tipo de universo que el pluralismo hace cada vez más difícil de preservar. Pero no debemos exagerar aquí. Basta con mirar a nuestro alrededor para darnos cuenta, rápidamente, de que una sociedad moderna cualquiera no está habitada sólo por héroes de corte existencialista que luchan con desesperación sartreana. La mayoría de las personas se las arreglan más o menos bien en este universo de opciones, ya sea reprimiendo la angustia asociada a las decisiones o acudiendo a grupos de apoyo razonablemente funcionales para el tipo de vida que han escogido. Con todo, la modernidad y su cualidad pluralista están marcadas por fuerzas muy poderosas que apuntan a la relativización, y esta relativización se vuelve a cada momento más omnipresente, a medida que tambalean los últimos baluartes de lo que tradicionalmente se ha "dado por sentado". Por razones entendibles, esta relativización cada vez más honda se hace más evidente, y también más problemática, en las esferas de la religión y la moral.

El mundo moderno, entonces, es un mundo cercado de incertidumbre. Diferentes individuos reaccionan ante esa incertidumbre de manera también diferente. Desde luego, hay en el ser humano una avidez profunda de certidumbre, cuando menos en lo referente a las preguntas básicas acerca de la existencia: ¿Cómo se ha de vivir la vida? ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? ¿Quién soy yo? Es dable suponer, entonces, que este mundo de gran incertidumbre resulta perturbador, al menos en algún grado, para la mayoría de la gente. Con toda probabilidad, la mayor parte de la gente se las arregla en este mundo, como sugerimos anteriormente, mediante una mezcla de negaciones —haciendo a un lado las inquietudes molestas— y múltiples respaldos sociales más o menos confiables. De ahí que, por ejemplo, el apoyo que ofrecen las diversas denominaciones de la psicoterapia moderna a los individuos con problemas, si bien no puede llegar a equipararse con las certezas que proporciona una cultura arcaica definida por la mitología, al menos sirve para impedir que sus usuarios caigan presas de un pánico total. Con todo, hay una minoría (pretender adivinar su número sería del todo especulativo) para la cual ese frágil apoyo no es suficiente y que anhela una certeza más robusta. Esa minoría conforma la clientela de los varios movimientos de fanáticos y sectas, ya sean éstos —en cuanto a su contenido— de carácter político, religioso, filosófico, moral o incluso estético. La clientela habrá de aumentar, desde luego, en épocas de crisis, pero ella es sustancial incluso en períodos de relativa normalidad. Pareciera que, para algunas personas, las épocas de normalidad —cuando no se afrontan problemas inmediatos de sobrevivencia física o social— son precisamente aquellas en que se goza del ocio necesario para comenzar a afligirse con las incertidumbres existenciales básicas. (Aquí se le vienen a uno a la mente los argumentos de los socialistas cristianos del siglo XIX de que se ha de luchar por una sociedad verdaderamente justa, puesto que sólo entonces, liberada la gente de sus necesidades materiales, podrá tomar conciencia de sus necesidades espirituales básicas.)

La invitación hecha por los múltiples suministradores de certezas se ciñe siempre a la misma fórmula: Cree en lo que te decimos, *únete a nosotros* y tendrás la certidumbre que siempre has anhelado. Una promesa que no es necesariamente fraudulenta. El individuo que acepta la invitación y responde al llamado es típicamente incorporado a una subcultura social fuertemente cohesionada en torno a las creencias que sustenta, cualesquiera sean éstas. Hay, por así decirlo, una poderosa máquina de certidumbres que funciona todo el tiempo. Y ella hace lo que se supone que debe hacer, especialmente para el converso reciente, el cual, de manera característica, experimenta su nuevo “ser-en-medio-de-la-certidumbre” como una gran

liberación. Es preciso entender esto último si queremos comprender los sacrificios notables que los individuos están dispuestos a realizar para vivir esta experiencia: dependencia económica, rompimiento con todos los lazos familiares y de amistad previos, obediencia ciega a los líderes de la secta y hasta privaciones y abusos físicos. Todo esto parece un precio digno de la nueva certidumbre. Sin embargo, siempre quedará reprimido un resabio de duda, lo que hace de esta certidumbre fabricada algo muy distinto de la certidumbre que "se da por sentada" de la vida tradicional, la de la era premoderna: el converso a una subcultura sectaria moderna no puede olvidar completamente el dato empírico de que él mismo ha *elegido* unirse a ella —y que, por lo mismo, un día puede escoger dejarla. Puesto que este dato está siempre ahí, aunque sea negado, suele haber una nota estridente en las declaraciones de adhesión. Se ha de proclamar la propia lealtad a viva voz, para encubrir las dudas siempre al acecho. Dicha estridencia está ausente en el mundo de la gente tradicional. *Ellos no* han elegido su mundo de certidumbres —nacieron en él; no necesitan de la fe —saben; pueden *descansar* en sus certezas con gran tranquilidad. (Que un observador externo opine que su pretendido saber es falso y su certeza ilusoria, resulta por completo irrelevante para esta descripción de una forma arcaica de ser-en-el-mundo.)

Volvamos a la situación pluralista moderna: lo que uno encuentra aquí es una dialéctica curiosa, una alternancia entre una relativización cada vez más honda y feroces brotes de fanatismo. Es importante entender también esto último.

La relativización y el fanatismo se alimentan mutuamente. El proceso de relativización corroe cualquiera certeza que el individuo aún pueda tener consigo. Como se dijo anteriormente, para quienes provienen de ambientes estrechos, provincianos, ese proceso puede ser vivenciado como una liberación. El mundo se torna abierto, un lugar fresco, libre de las creencias y hábitos añejos de la tradición. Hay gente que no va más allá de eso; podemos denominarlos los "postradicionalistas exitosos". Otros, sin embargo, descubren que la sensación de liberación es transitoria. Ésta da paso a una desazón creciente, en especial porque el proceso de relativización no se detiene. Ahora la pregunta es: ¿cuánta incertidumbre puede uno soportar? En este punto, la liberación antes celebrada se convierte en una carga *de la que* uno anhela liberarse. Esta liberación secundaria —por llamarla de algún modo— es lo que ofrece el fanatismo. Erich Fromm (que se equivocó en tantas cosas) captó muy bien este fenómeno en el título de su libro acerca de la psicología de los movimientos totalitarios: "miedo a la liber-

tad”*. Ese miedo conduce a menudo a una conversión repentina y violenta. De nuevo, algunas personas no van más lejos de esto; son los fanáticos exitosos, quienes lo siguen siendo el resto de sus vidas. Sin embargo, como hemos señalado antes, toda forma de fanatismo moderno es intrínsecamente frágil. El gusano de la relativización sigue ahí, corroyéndonos, aunque sea de manera invisible. Siempre es posible que el converso se desconvierta. Puede que en tal caso derive a otro fanatismo (los analistas de los movimientos religiosos y políticos han reparado en esta sucesión de conversiones posibles). O bien, puede retornar al relativismo precario del que lo había rescatado su conversión fanática. Dentro de los límites de lo que puede parecer plausible a los individuos, no hay necesariamente un punto de término en esta dialéctica entre la conversión y la desconversión, la certidumbre y la incertidumbre y, en sus extremos, entre el nihilismo y el fanatismo.

En años recientes, tanto en la esfera académica como en los medios de comunicación, se ha concedido gran atención al fenómeno del así llamado “fundamentalismo”. El término no es muy feliz; deriva del protestantismo norteamericano, donde tiene un significado muy claro, que se pierde al aplicarlo en forma simultánea, por ejemplo, a movimientos del renacer islámico y al movimiento pentecostal en América Latina. Sin embargo, si con el término “fundamentalista” se alude a cualquier movimiento que proclame y ofrezca una certidumbre-recién-hallada, entonces es muy importante no restringirlo a aquellos fenómenos religiosos que ofenden la sensibilidad de los intelectuales ilustrados. El “fundamentalismo”, en este sentido, no queda así limitado a lo estrictamente religioso. Hay una pléyade de “fundamentalismos” políticos, muchos de ellos más fanáticos y más sanguinarios que cualquier otro del ámbito religioso. No son los fanatismos religiosos los que han provocado los horrendos genocidios de la presente centuria. De hecho, algunos de los “fundamentalismos” más irracionales y brutales de nuestra era han encontrado a sus más devotos discípulos precisamente dentro de las filas de una *intelligentsia* supuestamente ilustrada. Pero ésa es otra historia.

La referida dialéctica tiene hoy alcances mundiales. Cada vez menos puntos del globo están inmunes a ella. Se ha hablado mucho ahora último de la globalización cultural (también conocida, de manera más pintoresca, como la “cultura de aeropuerto”). Éste es un fenómeno muy real, aun cuando sea más complejo y menos comprendido en plenitud que lo que uno

* El título del libro de Fromm, *Escape from Freedom*, se ha solido traducir al castellano como “Miedo a la libertad”, por lo que hemos traducido *escape* como “miedo”, aquí y en la frase siguiente.

imagina en primera instancia. Me parece que están en marcha al menos tres procesos de globalización cultural en el mundo de hoy. El primero, más directamente ligado a la globalización económica, es el que Samuel Huntington ha denominado la "cultura Davos". Ésta es transmitida por la elite empresarial, aunque sin duda se filtra hacia abajo hasta los escalones más inferiores de los *yuppies*. Un colega mío estuvo hace poco en una misión del Banco Mundial para supervisar un acuerdo mediante el cual una empresa noruega asumiría el control de un consorcio industrial en una provincia china. Algo que impresionó a mi colega fue la facilidad con que los *yuppies* escandinavos y chinos se entendían entre sí. Hay una verdadera "Internacional" de personas que hablan por celulares, mientras circulan en sus BMW. Luego está lo que podemos denominar la "cultura del club académico". Es la globalización de los valores y estilos de vida de la *intelligentsia* occidental. Se transmite no a través de las corporaciones, sino de las redes académicas, de las fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y otras similares. Si la "cultura Davos" intenta vender sistemas computacionales en Bangladesh, la "cultura del club académico" procura convertir a las aldeanas de Bangladesh a las virtudes del feminismo norteamericano. En tercer lugar está la difusión a nivel mundial de la cultura popular occidental (sinónimo, poco más o menos, de lo que Benjamín Barber llamó el "Mundo Mc"). Ésta se transmite principalmente a través de los medios de comunicación de masas, pero también mediante la publicidad, los hábitos de consumo y, sencillamente, a través de los contactos interpersonales. Estos tres procesos de globalización cultural interactúan entre sí, no siempre de manera armoniosa. También interactúan, por cierto, con diversas reacciones nativas, que van desde la aceptación pasiva hasta el rechazo violento (a esta última Barber la subsume, de manera poco feliz, en la categoría de la *jihhad*).

Todos estos procesos de globalización cultural tienen algunos elementos en común. Todos se originan en Occidente, especialmente en los Estados Unidos. Todos usan y por ende difunden la lengua inglesa, de preferencia en su versión norteamericana. (Esto es muy importante: rara vez se utiliza un idioma en forma "inocente": esto es, inocente de la carga normativa que conlleva.) Y, más relevante aún para nuestras consideraciones, todos contribuyen a socavar las certezas tradicionales. En otras palabras, la globalización cultural entraña la relativización global. No debe sorprendernos, pues, que muchos de los movimientos fundados en certezas revitalizadas adopten hoy la forma de una resistencia a la globalización cultural. En los países no occidentales, en efecto, ellos se movilizarán por una retórica antioccidental, especialmente en Asia y en el mundo islámico.

Pero hay movimientos muy fuertes de resistencia similar en Europa y en las dos Américas, algunos de índole religiosa (como la “Derecha Cristiana”, en los Estados Unidos) y algunos animados por una suerte de nacionalismo populista (como la reaparición de la ideología eslavófila en Rusia).

Lo dicho hasta aquí ha sido formulado en mi condición de sociólogo: de manera objetiva, tal como yo interpreto la evidencia. Sin embargo, no me comprometí a restringirme a un análisis sociológico y avalórico, y ahora me tomaré la libertad de abordar el tema de un modo algo menos riguroso que el de las ciencias sociales. Porque lo que se plantea aquí es en extremo preocupante. Quizás es el problema más profundo de nuestra situación moderna: ¿cómo se ha de vivir en la incertidumbre? Y, en forma específica: ¿cómo haremos para dar con un territorio intermedio entre el nihilismo y el fanatismo?

El problema tiene obviamente una dimensión política. Si uno está comprometido con una sociedad humanitaria y la democracia, no puede sino preocuparse por la proliferación de movimientos intolerantes, en especial si éstos aspiran a la hegemonía política. Pero no es posible una solución en términos políticos, a menos que los individuos lo hayan resuelto en sus propias vidas. En otras palabras, el pluralismo y la democracia han de basarse en una cultura de la tolerancia a la que la gente le pueda deber real adhesión. De lo contrario, lo mejor que cabe esperar es una suerte de frágil armisticio entre bandos fanáticos.

Más urgente es la dimensión moral del problema. Pese a que las personas pueden estar muy comprometidas con ciertas creencias religiosas o filosóficas, éstas no siempre inciden en sus preocupaciones inmediatas de la vida diaria. Puede ser, por ende, más fácil aislarlas, llegar a acomodos prácticos y seguir adelante con el trajín habitual del diario vivir. Ésta fue, de hecho, la forma en que se resolvieron las guerras religiosas en Europa y ello explica cómo es que el pluralismo religioso ha funcionado razonablemente bien en los Estados Unidos. Quisiera citar en este respecto a Federico el Grande, quien expresó alguna vez que dejaría que todos alcanzaran la salvación de acuerdo con sus preferencias personales (en alemán, la frase tiene un matiz algo más fuerte de escepticismo respecto de todas las pretensiones salvíficas). En su época, antes de que Prusia se extendiera e incluyera a un mayor número de católicos, una cuestión muy relevante eran las diferencias entre las modalidades luterana y calvinista al interior del protestantismo (la casa de los Hohenzollern, a la que pertenecía Federico, era calvinista; la mayoría de los prusianos, luteranos). Una diferencia importante radicaba en la concepción teológica de la Cena del Señor. No cabe duda de que los teólogos de ambos bandos sostenían con firmeza sus postu-

ras. Pero para la mayoría de la gente común y corriente la cuestión era más bien remota y podían convivir amigablemente con quienes entendían el asunto de manera diferente. De este modo, el gobierno prusiano pudo imponer la unificación de luteranos y calvinistas en la llamada Unión de la Iglesia Prusiana, a partir de la creencia bien fundada de que estos dos grupos de protestantes podían constituir súbditos leales. Es dable presumir que esos funcionarios prusianos se habrían sentido menos tranquilos si hubieran tenido que afrontar el pluralismo *moral* que caracteriza a las sociedades de hoy.

En los Estados Unidos, fueron primero las distintas ramas del protestantismo las que aprendieron a convivir armónicamente, pese a sus desacuerdos teológicos. Después, esa tolerancia pluralista llegó a incluir a los católicos, judíos, cristianos ortodoxos de Oriente y, más recientemente, a los musulmanes y adherentes a los credos asiáticos; a estas alturas, esa tolerancia parece dispuesta a extenderse también a cualquier grupo que no abogue por los sacrificios humanos o el derrocamiento violento del gobierno. En el siglo XIX, sin embargo, esa ampliación pacífica del pluralismo se vio bruscamente interrumpida por el debate en torno a la esclavitud. La mayoría de las confesiones protestantes se dividieron frente a esta cuestión, entre sus ramas del Sur, que condonaban la esclavitud, y las del Norte, que —si bien con diverso fervor— se oponían a esta "curiosa institución" del Sur. Esto no debería extrañarnos. En el Sur, un propietario de esclavos presbiteriano podía coexistir en términos amigables con su vecino episcopal, el cual podía tener puntos de vista distintos acerca de la doctrina de la predestinación, pero a su vez concordar con él en que era moralmente aceptable poseer esclavos. El mismo presbiteriano del Sur, con todo, tendría quizás dificultades para permanecer en comunión con sus correligionarios de Boston o Filadelfia, quienes, aunque fueran igualmente fieles al texto completo de la Confesión de Westminster, no sólo creían que la esclavitud era una abominación moral, sino que estaban dispuestos a entrar en acción para abolirla. Al final, la disputa hubo de resolverse en el campo de batalla (y a un costo de un millón de vidas). El debate actual acerca del aborto contiene algo de esas posturas contrapuestas e irreductibles. Aun cuando sólo nos cabe esperar que discurra en forma menos sangrienta, cuesta imaginar cómo se puede llegar, en este terreno, a un compromiso pluralista y amistoso. ¿Cómo se puede llegar a una coexistencia pacífica entre aquellos que consideran un asesinato cada aborto que se practica y aquellos que lo ven como parte de los derechos de la mujer sobre su propio cuerpo? No parece algo fácil, por decir lo menos.

Dejemos de lado aquí el problema político: ¿cómo hará el individuo para encontrar su camino moral en esta situación donde se plantean convicciones en conflicto?

La respuesta más corta es, a mi juicio, que el individuo debiera confiar en aquellos de sus juicios morales que tengan un carácter incontrarrestable*. Reconozco que esta formulación cuasi cartesiana está llena de ambigüedades, pero es la mejor que puedo ofrecer aquí, con toda honestidad —en todo caso, para quienes en conciencia y de buena fe no consiguen encontrar ninguna certidumbre moral, ya sea a través de la revelación divina o de la razón filosófica. Me ha parecido de gran utilidad comprobar que, cuando se reflexiona, ciertos juicios morales tienen un grado mayor de certidumbre incontrarrestable que las proposiciones científicas o las creencias religiosas. Considérese uno de esos juicios morales incontrarrestables: es absolutamente aborrecible atormentar a un niño. En *Los hermanos Karamazov*, Dostoievsky se refería con toda razón al sufrimiento de un niño como el principal argumento en contra de la existencia de Dios; cualquiera sea la teodicea en juego, cristiana o de otra índole, no tengo la menor duda acerca de la certeza absoluta, incontrarrestable, del juicio moral en cuestión, ni dudo por un segundo que incluso estaría justificado el empleo de medios violentos para evitar que algún tormento le fuera infligido a un niño. Ahora bien, aunque sólo sea como cientista social, sé que mis convicciones morales en esta materia son el fruto de una historia y una biografía particulares; sé que opinaría distinto si, por ejemplo, perteneciera yo a una cultura en la que los niños fuesen dolorosamente sacrificados para apaciguar a los dioses. Sin embargo, la admisión de esta relatividad empírica no atenúa lo más mínimo mi certeza en este tema —así como no dudaría de la validez de una inferencia matemática porque se me señalara que esa convicción en particular obedece al hecho de yo haber nacido en una cultura en la que se ha acordado conferir un *status* de veracidad a la lógica matemática. Para emplear de nuevo una terminología cuasi cartesiana, confío en estas "percepciones claras y distintivas" en la esfera del discernimiento moral.

Contrariamente a lo que creían anteriores pensadores modernos, ahora entendemos lo suficiente acerca de la lógica de la ciencia para darnos cuenta de que ninguna ciencia (ni siquiera la más rigurosa de las ciencias naturales) puede brindarnos ni tan solo la sombra de una certidumbre moral. La ciencia trata siempre con probabilidades, no con certezas. (Se puede argüir que las matemáticas tratan, de hecho, con certezas —pero sólo cuan-

---

* *Compelling*, en el original en inglés, se ha traducido aquí y más adelante como "incontrarrestable". (N. del E.)

do sus proposiciones son asépticamente abstractas, esto es, cuando ellas son abstraídas de cualquier referente empírico, lo que significa que esas certezas no pueden satisfacer a nadie excepto a los matemáticos profesionales.) En lo que respecta a la religión, hay individuos que sostienen haber experimentado certidumbre: digamos, individuos que han tenido experiencias místicas sobrecogedoras o que incluso han sido visitados por los ángeles. Quizás debamos envidiarlos. En lo que hace al resto de nosotros, no tan privilegiados en lo que se refiere al éxtasis místico o las visitaciones angélicas, la religión es una cuestión de *fe*. Lo cual no quiere decir, en modo alguno, que dicha fe sea irracional o contraria a los hechos (aun cuando podría serlo, por cierto, y a veces lo es). Por definición, sin embargo, la fe es algo distinto del conocimiento, e *ipso facto* algo menos cierto. Incluso puede decirse que si la religión fuese una cuestión de certidumbre, no se necesitaría de ninguna fe. Finalmente, los juicios estéticos son materia de gusto y, como tantas veces se ha dicho, *de gustibus non est disputandum*. Quizás de manera paradójica, me parece que los juicios morales se ubican en un *status* epistemológicamente privilegiado.

Dejemos bien sentado que la moral, al igual que todos los elementos componentes de la conciencia humana, es "localizable" en términos históricos y sociológicos. Parafraseando a Pascal, lo que es una virtud a un lado de los Pirineos, es un vicio al otro lado. Con todo, hay percepciones morales "claras y distintivas" que, una vez que aparecen en la historia, son vivenciadas como genuinos hallazgos y, en cuanto tales, se les suele asociar un carácter incontrarrestable que trasciende con mucho su localización social original. Dos ejemplos que se mencionaron antes —la inadmisibilidad moral de la esclavitud y la tortura, en especial en lo que concierne a los niños— son casos pertinentes al respecto. Por ello es que los debates actuales acerca de la universalidad de los derechos humanos no sólo son importantes en términos políticos, sino de gran relevancia filosófica. El problema filosófico aquí es cómo diferenciar entre nociones de los derechos humanos que son genuinos hallazgos acerca de la condición del ser humano (como es la prohibición del genocidio) y otras nociones que son de una plausibilidad algo más relativa (como es, por ejemplo, el "derecho a vacaciones" consagrado en la carta europea de derechos). Esto es algo que empieza cada vez más a darse por sentado, y no sólo en las sociedades occidentales. Danièle Herviu-Léger ha acuñado la sugestiva frase del "ecumenismo de los derechos humanos" para describir este fenómeno.

La dimensión religiosa del problema será percibida de manera distinta por quienes, basándose en los fundamentos que fueren, alegan tener certeza en esta área, y por quienes no pueden alegar, con toda honestidad, lo

mismo. Sólo puedo hablar en nombre del último grupo, el que ha de apoyarse en la fe en ausencia de cualquier cosa que pudiera llamarse conocimiento. Aquí también podemos hablar de tener confianza en la propia experiencia, incluso cuando, a diferencia de las percepciones "claras y distintivas" de la verdad moral, se trata de una experiencia carente de certidumbre. Uno puede tener fe, con todo, en los indicios de verdad que dicha experiencia contiene: indicios, intuiciones, vislumbres típicamente fugaces de otra realidad. La fe y la confianza están ligadas aquí de una manera tenue, al menos análoga a lo que Lutero quería significar cuando identificó la fe (*fides*) con la confianza (*fiducia*). Sobre todo es confianza en que Dios, que parece estar mayormente ausente de este mundo, está escondido —y que finalmente habrá de regresar. Desde esta perspectiva, todo "fundamentalismo", cualquiera sea su contenido teológico o eclesial, representa una actitud que no toma en serio la ausencia de Dios. La fe, como un "salto" de confianza, es la anticipación de la presencia de Dios en un futuro no disponible en términos empíricos. Es, literalmente, una fe escatológica.

Durante largo tiempo he sostenido que esta situación religiosa tiene su origen no tanto en la secularización del mundo moderno (de hecho, éste es mucho menos secular que lo que muchos analistas han considerado, esperado o incluso temido), sino en su condición pluralista. Cuando hay una multiplicidad de mensajes religiosos, la certeza de cada uno de ellos se ve subvertida. La dialéctica de la relativización y el fanatismo pasa a ser, entonces, un fenómeno en plena efervescencia. Desde luego, ésta es una situación acongojante. Pero tiene también algunas características redentoras.

Kierkegaard, quien con toda probabilidad supo más que cualquier pensador cristiano moderno de las angustias de la fe en la aparente ausencia de Dios, sugería que debemos "hacernos contemporáneos" de Jesús. Éste es un mandato muy exigente, especialmente para quienes han analizado las perturbadoras revelaciones de los estudios modernos del Nuevo Testamento. Pero hay otra "contemporaneidad" que resulta, a mi juicio, bastante más alcanzable: podemos hacernos, insólitamente, "contemporáneos" de la Iglesia temprana, cuando ésta se desplaza desde el universo estrecho de la Palestina judía al pluralismo exuberante del mundo greco-romano. Precisamente a causa de su pluralismo, ese mundo guarda una afinidad fascinante con el nuestro. A ello se debe que los textos de este período de la historia occidental nos parezcan singularmente "modernos", mucho más que los textos de épocas más tempranas o posteriores. Especialmente en los grandes centros urbanos del imperio romano tardío —Alejandría, Antioquía, Corinto y, por supuesto, la propia Roma— se podían encontrar a diario todos los

mensajes religiosos imaginables. Los individuos se convertían y desconvertían, poderosos movimientos religiosos iban y venían, y ninguno de ellos gozaba de la certeza que se da por sentada en las religiones tradicionales. La Iglesia temprana se encontró así en medio de un "mercado" religioso similar al nuestro y la *pax romana* hizo posible que este "mercado" fuera "globalizado" conforme a los términos de la época, siendo el "globo" relevante aquella parte del mundo sobre la que regía dicho imperio. Desde ya, los Hechos de los Apóstoles y las epístolas paulinas nos dan una imagen vívida de cómo la cristiandad hubo de "competir" en esta situación de alto pluralismo. En ese entonces, a diferencia de épocas posteriores, nadie podía ser "naturalmente" cristiano; se requerían actos de fe individuales. Y las comunidades cristianas eran "grupos de apoyo" precarios, rodeados de personas que, en ese entonces, lo más probable es que fueran indiferentes y no hostiles. (Dicho sea de paso, la indiferencia tiene, en términos psicológicos, más probabilidades que la hostilidad de socavar las certidumbres, razón por la cual la religión y también otras creencias prosperan en épocas de persecución.)

Claudio Véliz ha escrito de manera muy persuasiva acerca de lo que él denomina la fase "helenística" de la civilización anglosajona. Él tiene en mente aquí el tránsito de la hegemonía cultural desde Inglaterra a los Estados Unidos y, en particular, la hegemonía que ejerce en el mundo de hoy el idioma que se habla en Norteamérica (se refiere a "un mundo hecho en inglés"). Cabe recordar una vez más que fue precisamente la "globalización" helenística lo que le permitió al cristianismo penetrar con gran celeridad al mundo grecorromano —y, por cierto, el Nuevo Testamento fue canonizado en griego *koiné*. En este sentido, el idioma del *Wall Street Journal*, de las páginas feministas en la Internet y de las letras de rock son variantes de nuestro propio *koiné*. Concuerdo con Véliz en este punto; también con su insistencia, por lo demás muy atingente, en que la hegemonía cultural no implica necesariamente que haya un poder imperial; Atenas era un rincón provinciano cuando su cultura, aunque en una modalidad vulgarizada, dominó el mundo mediterráneo. Sin embargo, como he sugerido antes, la noción de nuestra propia era "helenística" debiera incluir el pluralismo distintivo que vincula ese "helenismo" con el nuestro.

Creo haber dicho lo suficiente para dejar en claro la razón por la que este pluralismo es una carga, tanto para el ciudadano medio como para el teólogo. En lo que concierne a la teología cristiana, hay buenas bases para argumentar que la progresiva relativización de la conciencia moderna ha sido un problema fundamental, si no *el* problema fundamental, que ha enfrentado en los últimos ciento cincuenta años o más. La continua pugna

con los resultados de los estudios bíblicos modernos ha jugado aquí un papel importante. Y me da la impresión que de un tiempo a esta parte otra crisis de relativización comienza a esbozarse a medida que los cristianos procuran acomodarse a la intensificación de su encuentro con las grandes tradiciones religiosas del Asia meridional y oriental, y a medida que el Islam establece una presencia más visible en Europa (y también, en menor grado, en América del Norte). Pero, si bien todo esto ha sido muy problemático, yo propondría a su vez que el nuevo pluralismo es una gran oportunidad, en términos religiosos y teológicos.

El pluralismo impone opciones. Asimismo, genera individuación, puesto que es el *individuo* quien ha de escoger. Esto es, su pensamiento y acción no pueden ya descansar en éste o aquel consenso comunitario. En términos religiosos, esto significa simplemente que ya no puede dar por sentado los dioses; si ha de conferirles algún grado de realidad, debe tener fe en ellos. El hombre arcaico (y esta expresión comprende a la gran mayoría de los seres humanos en las sociedades tradicionales o premodernas) no sólo no requería de la fe: carecía de la capacidad de tener fe. Dicho en otras palabras, creer supone la posibilidad de no creer —y esa posibilidad queda excluida en ausencia de una elección. A mi juicio, la pregunta que hemos de formularnos es si acaso este desplazamiento desde la religión como destino a la religión como decisión ha de considerarse un desarrollo negativo o positivo. En lo personal, me inclino decididamente por la respuesta positiva. *En términos psicológicos*, hay una ventaja en dar por sentado los dioses. *En términos teológicos*, cuesta creer que pueda ser una ventaja el hecho de que la religión que uno profesa sea tan inevitable como el propio sexo, como el color del cabello o la propensión de cualquier persona a ser alérgica al polen.

Kierkegaard, pensador moderno por excelencia, entendió claramente la relación intrínseca entre fe e individuación. Fue a la vez el padre del "existencialismo", por su insistencia en que la fe es un acto del individuo solitario (tomó la idea de *der Einzelne* de Max Stirner). Fue en su calidad de individuo solitario que se opuso a las falsas certidumbres de la "cristiandad", que para él (fuera ello justo o no) estaban representadas por la confortadora Iglesia luterana oficial de la Dinamarca del siglo XIX. Podemos aceptar las conclusiones básicas de Kierkegaard al respecto sin que sea necesario estar de acuerdo con el resto de su teología altamente idiosincrásica. Por una parte, la individuación que la modernidad trae consigo rara vez asume la forma heroica del angustiado "caballero de la fe" que nos propone Kierkegaard. La mayoría de los individuos modernos, al decidir en materia de religión, "saltan" a la fe de un modo bastante más titubeante, menos

heroico. Es más, la condición solitaria del individuo se ve mitigada por el apoyo que recibe de comunidades que comparten su fe. No cabe entender el "individualismo" moderno, en un sentido religioso o en cualquier otro, como una especie de solipsismo (y cuando se convierte en algo así, se trata de una patología personal o colectiva). Sin embargo, estas comunidades de fe modernas se basan en decisiones individuales y no en un destino ineludible. A veces, estas comunidades se niegan a reconocerlo en sus definiciones oficiales; pero esto no cambia los hechos empíricos.

Un proceso reciente y de gran interés estriba en que los individuos que entienden su propia situación religiosa en estos términos tienden a converger entre sí, traspasando las líneas divisorias de carácter histórico. Así, por ejemplo, los protestantes y los católicos cuya fe nace de un fundamento "no tan cierto" descubren que tienen mucho más en común entre sí que con otros miembros de sus respectivas iglesias que insisten en sus certezas ortodoxas. Similares hallazgos mutuos ocurren en el diálogo interreligioso: entre cristianos y judíos, entre cristianos y budistas, y así sucesivamente. Parafraseando a Herviu-Léger, podemos hablar aquí de un "ecumenismo de incertidumbre mesurada". Es el ecumenismo de quienes se han resistido a las ofertas de las diversas máquinas de certidumbre.

Como señalé anteriormente, se ha exagerado mucho el grado de secularización —esto es, la declinación de la religión— en el mundo moderno. El mundo es hoy, en su mayor parte, tan religioso como lo fue siempre, y en ciertos lugares incluso más. Sin embargo, hay un grupo de personas no muy numeroso, pero muy diseminado e influyente, que muestra un alto grado de secularización. Son individuos con estudios de educación superior al estilo occidental, especialmente en humanidades y ciencias sociales. Aquí se puede detectar lo que he denominado antes la "cultura del club académico", la que también se está globalizando. Esto tiene a veces consecuencias jocosas. Cuando los individuos que pertenecen a esta clase viajan al exterior, por lo general se reúnen con otros de la misma clase en los países que visitan. No sorprende que ellos resulten ser muy similares a sus anfitriones. La popularidad que por largo tiempo ha gozado la así llamada teoría de la secularización (según la cual la modernización conduce a la declinación de la religión) puede explicarse al menos en parte por este aspecto de las peregrinaciones académicas internacionales. Así, un visitante extranjero que vaya, digamos, a un encuentro con el club académico de la Universidad de Delhi, incurriría en un error garrafal si hiciera, a partir de la gente con que allí se topara, una inferencia general acerca de la situación general de la religiosidad en la India —igual que lo haría el extranjero que

piense que el club académico de Harvard puede indicarle algo acerca de la religiosidad en los Estados Unidos.

Un fenómeno político interesante son las extendidas rebeliones populares en contra de las elites culturales, que aun cuando siempre son una pequeña minoría, ejercen gran poder a través de su control del sistema educativo, de los medios de comunicación de masas, del aparato del Estado benefactor (en especial de sus instituciones terapéuticas) y del largo brazo del sistema jurídico. Precisamente porque esas elites tienden a exhibir un alto grado de secularización (en la mayoría de los países es el grupo más secularizado de la población), los levantamientos en su contra ocurren a menudo motivados por consignas religiosas. Hoy en día esas rebeliones populistas y legitimadas en términos religiosos en contra de las elites culturales tienen lugar en el mundo islámico, en India, Israel y, por último, pero no por eso menos importante, en los Estados Unidos. No es posible ahondar aquí en las implicancias de este fenómeno.

Al interior de esa subcultura, la secularidad se da por sentada. Admitir ante el club académico de Harvard, por ejemplo, una experiencia de "renacimiento" religioso sería tan estrafalario como sentarse en el piso para cenar (o, ahora último, encender un cigarrillo después de la cena). Sin embargo, el carácter dado de esta secularidad es muy precario también, aparte y más allá de su vulnerabilidad política. Puede que una cosmovisión secular resulte razonablemente adecuada para los individuos en la medida en que las cosas marchen bien en sus vidas. La secularidad, por decirlo así, es una filosofía diurna. No se sostiene bien por la noche. Toda biografía humana se desarrolla en la orilla de los terrores de la noche, aunque sólo sean aquellos que enfrentó el joven príncipe Siddharta, las llamadas "tres visiones dolorosas" en la tradición budista: la enfermedad, la vejez y la muerte. Tarde o temprano, todos nos topamos con ellas, y mucho antes de que ocurra el encuentro definitivo, ellas empiezan a proyectar anticipadamente su sombra. Las definiciones de lo real que suscribe el club académico, dadas por sentadas todas ellas, sirven poco en esos momentos. A partir de la Ilustración, que dio pie a una clase intelectual secular y de carácter internacional, ha habido múltiples deserciones: individuos que volvieron al regazo indulgente de ésta o esa otra iglesia, o que encontraron consuelo religioso en comunidades distintas de aquellas en que crecieron. Tales deserciones tienen lugar hoy, masivamente, en el mundo islámico, a menudo en la forma de una rebelión de los más jóvenes: en Turquía y Egipto, por ejemplo, donde las hijas de la elite secular (respectivamente kemalista o nasserista) comienzan a usar el velo, para gran desazón de sus padres. Pero, con mayor frecuencia, la precariedad de la cosmovisión secular ha conduci-

do a abrazar ideologías seculares, cuyas aparentes certezas le permitían a uno barrer y dejar debajo de la alfombra las angustias de la existencia mundana. Que intelectuales de diferentes partes del mundo hayan sido seducidos durante tanto tiempo por los dogmas marxistas más vacuos es el mejor ejemplo, por cierto, de la credulidad de una clase que se jacta de su inteligencia crítica. El marxismo no ha andado tan bien en el último tiempo, pero no faltan máquinas de certidumbre ideológica alternativas, y no sólo al interior de la izquierda.

De un tiempo a esta parte, sin embargo, me parece a su vez que la cultura de la secularidad es precaria por otro motivo que se vincula en forma directa con el pluralismo moderno. Precisamente porque el pluralismo socava el carácter dado por sentado de cualquiera cosmovisión, nos revela a la vez la incongruencia y, en verdad, el absurdo de todas las formas de vida social. La cultura moderna ha engendrado el movimiento desenmascarador más omnipresente y perdurable de la historia, partiendo a más tardar de la Ilustración, pasando por el gran esfuerzo desmitificador de Marx, Nietzsche y Freud, hasta llegar a todos los proyectos más recientes de "deconstrucción". Pero, en ese mismo y gran movimiento desenmascarador, la cultura moderna acaba inevitablemente por desenmascararse a sí misma. El destino de cada deconstructivista es deconstruirse a sí mismo. Pienso que esta incongruencia inherente a la cultura moderna explica la prevalencia de lo surrealista y el absurdo en el arte y la literatura modernas. Las mismas características aparecen en el humor moderno, y de manera brillante en el humor judío (el cual, por esta razón, ha llegado a ser apreciado e imitado por muchos no judíos). Este sentido cada vez más hondo de la incongruencia, del carácter fragmentario de toda realidad, habrá de socavar al final las certezas de la secularidad que se dan por sentadas. El llamado teatro del absurdo, de manera notable en las otras de Beckett e Ionesco, nos ilustra en forma magnífica esta forma distintivamente moderna de sensibilidad cómica.

En un mundo de incertidumbres, los contornos de la realidad son fluctuantes y las estructuras construidas por la sociedad para proteger a la gente de los terrores de la existencia aparecen llenas de agujeros. Pero, a través de esos agujeros, es posible en ocasiones vislumbrar una trascendencia luminosa. Esa precariedad es el talón de Aquiles de la modernidad. También es su promesa religiosa. □

UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA EL CRECIMIENTO

Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara*

En este trabajo se propone una reforma tributaria que promueva el crecimiento. La idea es que las reformas sugeridas se traduzcan en un aumento del ahorro, un mejoramiento en la eficiencia de la economía, una simplificación en el sistema tributario y una reducción de la evasión.

En términos generales, la propuesta se concentra en una reducción en el impuesto a la renta tanto de personas como de empresas y en una disminución de los aranceles a la importación.

En términos más específicos, se plantea disminuir significativamente la tasa marginal de impuesto a las rentas personales a 20% e igualarla con la tasa de las utilidades repartidas de las empresas, bajar la tasa a las utilidades reinvertidas a 5%, eliminar los beneficios tributarios del artículo 57 bis, eliminar el impuesto de herencias, mantener el IVA en

Bernardo Fontaine Talavera. Ingeniero Comercial, mención en Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador asociado al Centro de Estudios Públicos. Asesor y director de empresas. Autor de diversos artículos sobre temas tributarios.

Rodrigo Vergara Montes. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Ex Economista Jefe del Banco Central.

* Este trabajo fue publicado originalmente en *Documento de Trabajo* Nº 269 (junio 1997) del Centro de Estudios Públicos.

Se agradecen los valiosos comentarios de Jorge Cauas y Juan Andrés Fontaine, así como la eficiente ayuda de investigación de Anita Rojas y Jorge Fallas. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

Estudios Públicos, 67 (invierno 1997).

18%, bajar los aranceles a 7%, reducir el reintegro a las exportaciones menores a 3% parejo y eliminar los impuestos especiales a las bebidas no alcohólicas, a los suntuarios y a los automóviles de lujo. Todas estas reformas se harían en forma gradual en un período máximo de seis años.

Con las reformas propuestas, la carga tributaria global caería de 17,8% del PIB en la actualidad a 17,1% en el período 2000-2003, y de ahí empezaría a subir hasta llegar a 17,4% del PIB en el año 2005, último año de la proyección de esta proposición. La recaudación tributaria crecería en promedio 6,6 por año.

Se analiza también el tema de la equidad y se concluye que el impuesto a la renta vigente es mucho menos progresivo de lo que aparenta. Así, la reforma propuesta, que contiene un impuesto a la renta menos progresivo, no significa una despreocupación por los problemas de distribución del ingreso. En el trabajo se sugiere que es más eficiente abordar el tema redistributivo por el lado del gasto público que por el lado de los impuestos.

I. Introducción

El gobierno ha señalado en reiteradas ocasiones que cree necesario modificar el sistema tributario chileno. En un principio las autoridades económicas quisieron debatir públicamente este tema en 1997, pero luego postergaron la discusión por razones aparentemente políticas.

Sin embargo, el tema a vuelto a la actualidad con los anuncios que se refieren a una baja en los aranceles. Con el objeto de aportar más alternativas a la discusión pública, este artículo propone una reforma tributaria que impulse el crecimiento. En particular, la idea es que las reformas propuestas signifiquen un aumento del ahorro, un mejoramiento en la eficiencia de la economía, una simplificación en el sistema tributario y una reducción de la evasión.

La reforma que planteamos es una reforma posible y aplicable sin revolucionar la mentalidad tributaria chilena. Por cierto, se podría diseñar un sistema tributario académicamente más perfecto o novedoso, pero la opción que aquí se toma es presentar alternativas prácticas que sean útiles para la discusión pública actual.

La carga tributaria en la actualidad en Chile llega al 17,8% del PIB[1]. La mayor parte de la recaudación, alrededor del 50%, proviene del impuesto

[1] Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, 1997.

al valor agregado (IVA). A pesar de esto, las tasas marginales de impuesto a la renta personal son extraordinariamente altas y llegan al 45%, con alrededor de $ 2.800.000 de renta. Estas tasas tienen efectos nocivos sobre la asignación de recursos, el esfuerzo, la iniciativa, el ahorro de los sectores eventualmente afectados por dichas tasas y sobre la recaudación propiamente tal. Por otro lado, los aranceles a la importación tienen una tasa general relativamente elevada (11%), la cual distorsiona la asignación de recursos. Esto se tiende a agravar en la medida en que los distintos acuerdos comerciales terminan con una estructura diferenciada de tarifas que produce aún mayores distorsiones mediante una desviación del comercio. También hay una serie de impuestos específicos a los bienes, algunos de ellos destinados a corregir externalidades (combustibles, tabaco) y otros cuya lógica económica es más difícil de entender. Por último existen algunos incentivos tributarios, que es necesario revisar para ver si están o no cumpliendo su objetivo.

En términos gruesos, en este artículo se propone mantener el IVA en 18%, reducir significativamente la tasa marginal del impuesto a la renta de las personas (a 20%)[2] e igualarla con el de las utilidades retiradas de las empresas, eliminar los beneficios tributarios del artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta, bajar a 5% el impuesto a las utilidades reinvertidas, eliminar el impuesto a los suntuarios, a los vehículos de lujo, a las bebidas no alcohólicas y a las herencias, bajar la tasa general de aranceles a 7% y reducir a 3% parejo el reintegro a las exportaciones menores. Por cierto, todas estas reformas se harían gradualmente en un período de varios años para reducir el impacto sobre la carga tributaria total. El período de proyección de los efectos en la recaudación de estas reformas llega hasta el año 2005.

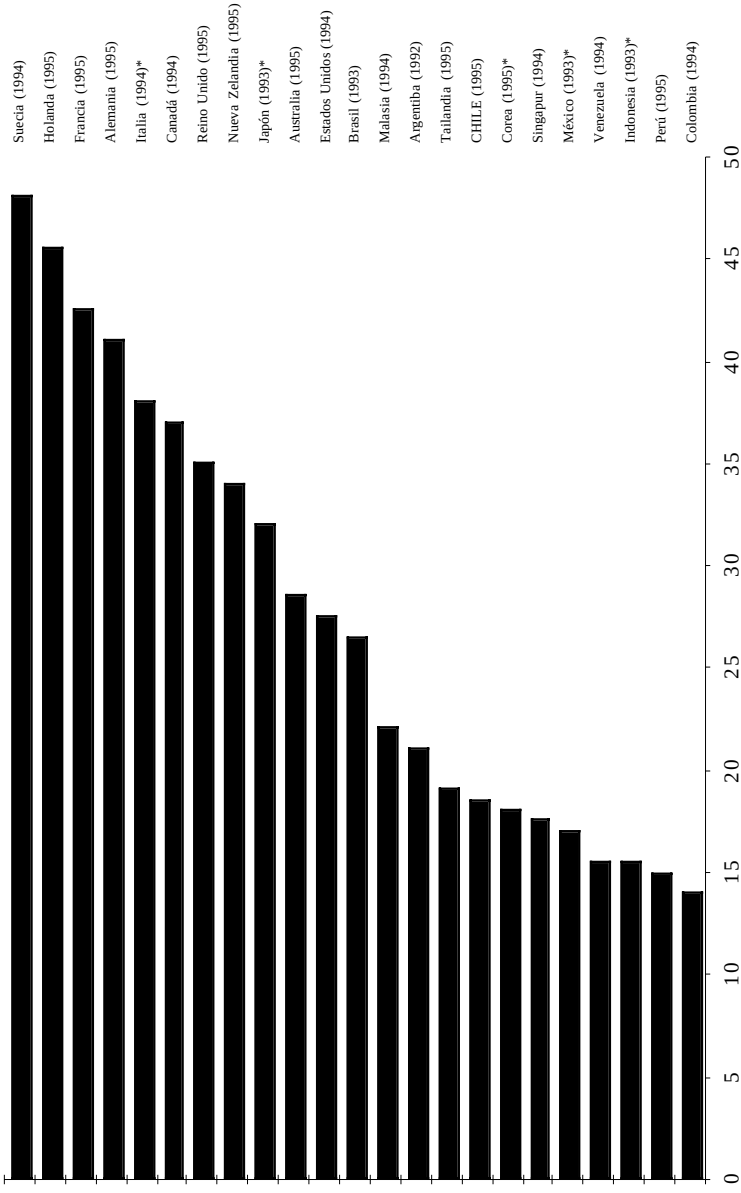
Estas reformas cobran sentido sólo si se aplican en forma conjunta, como parte de una reformulación global del sistema tributario consistente con los objetivos anunciados previamente.

El Gráfico Nº 1 presenta la carga tributaria para un grupo seleccionado de países. En comparación con la países desarrollados, se observa que la carga tributaria en nuestro país es relativamente baja. Sin embargo, en comparación con un grupo de países de desarrollo similar, Chile se encuentra en el rango medio-alto de carga tributaria. En particular, en relación con países de América Latina, nuestro país tiene una de las cargas tributarias más altas, aunque en ningún caso desproporcionada.

---

[2] Una propuesta de reforma a los impuestos personales en la misma línea se encuentra en Fontaine (1994).

GRÁFICO Nº 1: CARGA TRIBUTARIA PARA UN GRUPO DE PAÍSES
(Porcentaje del PIB)



La carga tributaria incluye contribuciones de la seguridad social.
* No incluye gobiernos locales.

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, FMI.

Considerando lo anterior, la reforma propuesta en este trabajo se orienta básicamente a un cambio en la estructura de los impuestos con sólo una leve reducción de la carga tributaria total. En concreto, esta carga caería de 17,8% del PIB en 1996 a 17,4% en el año 2005, el último año de proyección de este estudio, y llegaría a un mínimo de 17,1% al interior de dicho período. Por otro lado, la recaudación tributaria crecería en promedio 6,6% anual durante el período de la proyección.

El artículo se organiza de la siguiente forma: luego de esta introducción, en la sección que sigue se hacen algunas consideraciones conceptuales en relación a cómo debe estructurarse un sistema tributario óptimo. Especial relevancia tiene en esta discusión el tema sobre la supuesta progresividad que deben o no tener los impuestos. Aquí la pregunta no sólo es conceptual sino que también práctica. En efecto, no sólo cabe preguntarse cuán progresivos deben ser los tributos, sino también si la progresividad teórica va a ser capaz de lograrse en la práctica.

En la sección III se hace un análisis de cuánto pagan los chilenos en impuestos. Para ello se separa a la población en quintiles de renta, se estima la estructura de su consumo a través de encuestas disponibles y se calculan los impuestos que pagan. Se observa que la mayor parte de la carga tributaria recae sobre el quintil de mayores ingresos, por lo que se subdivide dicho quintil en cinco tramos de renta, comprobándose que en dicho nivel hay una alta progresividad de los impuestos.

En la sección IV se entrega la propuesta concreta de reforma tributaria y se hace una detallada estimación de los efectos de dicha propuesta en la recaudación.

Finalmente, la sección V contiene las conclusiones.

II. Características de un sistema tributario óptimo

II.1. Algunos antecedentes teóricos

En términos globales se puede plantear el tema tributario como la búsqueda de un conjunto de impuestos que distorsionen en la menor forma posible la asignación de recursos de la economía para un nivel de gasto público dado. Así, en general la literatura teórica aborda el problema maximizando la función de bienestar de algún agente representativo dado un nivel de recaudación[3]. Por cierto, la pregunta en relación al nivel de recaudación óptima, o tamaño óptimo del Estado, también es interesante y está

[3] Ver, por ejemplo, Mirrlees (1971) y Stiglitz (1987) para el caso de tributación óptima al ingreso, y Auerbach (1987) para la tributación óptima a los bienes.

relacionado con la eficiencia del sistema tributario, pero su contenido, en muchos casos valórico, hace difícil integrarlo de una manera objetiva al problema de la tributación óptima.

Hay cierta literatura que ha puesto también énfasis en los aspectos redistributivos del sistema tributario. Para esta literatura la redistribución del ingreso no sólo se produciría a través del gasto público, el que se financia a través de la recaudación de impuestos, sino que un objetivo del sistema tributario en sí mismo sería redistribuir. De este modo, el diseño del sistema tributario debe considerar este objetivo. En casi la totalidad de los países del mundo el sistema tributario es progresivo, esto es, los más ricos pagan proporcionalmente más. Sin embargo, la pregunta es hasta qué punto se debe *empujar* este argumento, ya que es bien sabido que en la medida en que las tasa marginales aumentan, las distorsiones también lo hacen, al igual que la evasión.

Por lo anterior ha habido una tendencia en los últimos años a separar, al menos parcialmente, el tema tributario del tema de redistribución. Actualmente se sostiene que el objetivo del sistema tributario debiera ser obtener la recaudación deseada al menor costo de eficiencia posible. La redistribución, por su parte, debiera lograrse a través del gasto público (con los programas de educación, salud, seguridad social, etc.). La razón es que el uso del sistema tributario para redistribuir puede ser tremendamente ineficiente.

Respecto de este último punto, algunos autores han mostrado que la tributación no ha producido mejoras significativas en la distribución del ingreso en países de América Latina a pesar de tener estructuras de impuestos aparentemente progresivas[4]. En el Cuadro Nº 1 queda en evidencia lo anterior.

CUADRO Nº 1: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR SEGMENTOS DE POBLACIÓN. AMÉRICA LATINA, DÉCADA DE 1960

País	Antes de impuestos	Después de impuestos
	Porcentaje del ingreso del 50% más pobre	
Colombia	13,5	13,9
México	19,0	20,6
Argentina	23,4	23,9
	Porcentaje del ingreso del 20% más pobre	
México	5,8	6,1
Argentina	7,0	7,7

Fuente: Tanzi (1996), Tabla Nº 1.

[4] Ver, por ejemplo, Tanzi (1996).

En vista de la discusión anterior se estima que una reforma tributaria en Chile debe tener como horizonte la eficiencia y, por ende, el fortalecimiento del crecimiento económico. Esto no significa en absoluto descuidar los temas de pobreza y distribución del ingreso. Solamente significa reconocer que para el objetivo de redistribución del ingreso el instrumento tributario no es el apropiado. La focalización del gasto público en áreas que fomenten la movilidad social en combinación con el crecimiento acelerado son los instrumentos más adecuados para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingresos.

II.2. Objetivos específicos de una reforma tributaria en Chile

Por lo anterior, el objetivo de una reforma tributaria en Chile hoy debe ser fomentar el crecimiento. Para ello debe tener los siguientes objetivos más específicos, especialmente relevantes para el caso chileno: a) promover el ahorro, b) ser simple, c) evitar distorsiones innecesarias y d) desincentivar la evasión.

a) *Ahorro.* Durante los años 90 la tasa de ahorro en Chile se ha estancado[5]. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro Nº 2, ésta llegó a 23,7% en 1989, cifra superior a la lograda en 1996, que se espera que se mantenga en 1997. Si bien esta tasa de ahorro es alta en comparación con la del resto de los países latinoamericanos, es todavía baja en comparación con la de los países asiáticos (Cuadro Nº 3). Preocupa este estancamiento en cuanto es razonable pensar que para mantener o superar las actuales tasas de crecimiento será necesario aumentar la inversión. Si, en este contexto, el ahorro sigue estancado, se expandiría el déficit en cuenta corriente, lo que puede no ser sostenible en el mediano plazo. Luego, la reforma tributaria debiera tener como uno de sus pilares básicos el incremento del ahorro.

b) *Simplicidad y honestidad*. La simplicidad es un objetivo del sistema tributario en cuanto va de la mano de la eficiencia. Por cierto, éste es un problema empírico y no teórico. Teóricamente se pueden diseñar sistemas muy complejos que sean óptimos, pero se sabe por la experiencia práctica que este tipo de esquemas no funciona. No sólo terminan siendo sistemas altamente distorsionados con efectos nocivos sobre el crecimiento, sino además promueven la evasión, hacen difícil su fiscalización y terminan desprestigiándose. Luego, se esti-

[5] Ahorro nacional bruto medido a precios corrientes.

ma deseable que la reforma tributaria en Chile promueva un sistema tributario de pocos impuestos eficientes y con el menor número de excepciones posible. Se trata, en el fondo, de tener un sistema honesto y trasparente donde los contribuyentes paguen los impuestos que la ley determine, sin elementos que creen una suerte de pirotecnia tributaria en la cual aparentemente se pagan impuestos muy altos pero que en la práctica se evitan.

c) *Eficiencia o eliminación de las distorsiones.* Durante las décadas de los años setenta y ochenta se promulgaron distintas reformas tributarias que avanzaron mucho en la derogación de impuestos que creaban fuertes distorsiones, las cuales perjudicaban la eficiencia y, por ende, el crecimiento económico de Chile. Sin embargo, nuestro sistema tributario continúa generando ineficiencias, que es oportuno reducir.

d) *Reducción en la evasión.* Según cifras entregadas por Impuestos Internos, la evasión tributaria en Chile alcanza a cerca del 25%, es decir unos US$ 3.000 millones[6]. Aunque esta cifra es baja en comparación con la mayor parte de países de América Latina, es ciertamente importante. Parte de la evasión puede explicarse por falta de una fiscalización más adecuada[7]. Sin embargo, se debe reconocer que un sistema tributario complicado y con tasas marginales altas también promueve la evasión. Este elemento debe considerarse asimismo al diseñar un sistema tributario.

CUADRO Nº 2: CHILE: AHORRO NACIONAL BRUTO (% del PIB)

1986	11,5
1987	17,3
1988	22,3
1989	23,7
1990	24,2
1991	24,1
1992	24,8
1993	23,9
1994	25,4
1995	27,6
1996	23,3

Fuente: Banco Central de Chile.

[6] Serra y Toro (1994) estiman, por ejemplo, la evasión del IVA en alrededor de un tercio de la recaudación neta, es decir, un cuarto de la recaudación potencial.

[7] Por cierto, no se puede pretender llevar la evasión a cero, porque los costos superarían a los beneficios. Así, hay un grado de fiscalización óptima, lo que significa que también hay un grado de evasión óptima (ver Tanzi y Shome [1993]).

CUADRO Nº 3: AHORRO NACIONAL BRUTO COMO PORCENTAJE DEL PIB PARA UN GRUPO DE PAÍSES

Año	Corea	Singapur	Tailandia	Malasia	Indonesia
1980	23,6	27,3	18,7	29,3	25,0
1981	21,3	33,0	17,4	25,0	29,2
1982	24,8	39,0	20,6	23,9	22,2
1983	27,3	44,0	16,7	26,2	21,3
1984	27,4	45,7	19,4	28,6	24,0
1985	27,3	42,2	19,6	25,6	25,7
1986	32,2	40,1	22,3	25,6	24,0
1987	36,2	38,3	22,8	31,7	28,4
1988	37,3	41,8	22,9	31,5	28,5
1989	34,4	41,5	31,2	30,1	34,0
1990	37,8	40,1	31,7	30,3	33,2
1991	41,3	44,5	33,7	26,8	31,7
1992	35,3	46,9	33,7	30,6	33,6
1993	36,3	42,2	35,1	30,7	31,8
1994	34,7	49,6	35,3	32,3	30,8
1995	34,8	50,8	34,7	N.D.	30,1

Fuente: Larraín y Vergara (1993) y FMI.

III. El peso de los impuestos

A la hora de analizar el sistema tributario chileno es conveniente empezar por observar el impacto que los distintos impuestos tienen sobre los ingresos de cada chileno. Para ello, en esta sección se presenta un conjunto de cuadros globales y descriptivos del impacto de los grandes grupos de impuestos vigentes.

III.1. El impacto global de los impuestos sobre los chilenos

El Cuadro Nº 4 busca estimar cuánto paga cada contribuyente tipo por concepto de IVA, impuesto a la renta, aranceles e impuestos específicos (combustibles, tabacos y bebidas). Para este efecto definimos cinco contribuyentes tipo con distintos niveles de ingreso. El ingreso mensual de cada contribuyente tipo corresponde al ingreso promedio declarado en la Encues-

CUADRO Nº 4: DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA POR NIVEL DE INGRESO

Contribuyente tipo:	A		B		C		D		E	
Ingreso mensual:	$ 125.000		$ 165.000		$ 215.000		$ 315.000		$ 1.050.000	
Quintil de ingreso:	1		2		3		4		5	
	% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE	
Pago de impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos
Total	17,5	100	17,5	100	17,5	100	17,9	100	21,5	100,0
Renta	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	5,3	25,0
IVA	12,2	69	12,0	69	11,8	68	11,5	64	9,7	45,0
Aranceles	3,2	19	3,2	19	3,3	19	3,3	18	2,9	13,0
Impuestos específicos	2,1	12	2,3	13	2,4	14	3,1	17	3,6	17,0
Bebidas	0,4	2	0,5	3	0,5	3	0,5	3	0,3	1,5
Tabaco	1,3	7	1,2	7	1,1	6	1,0	6	0,5	2,4
Combustibles	0,5	3	0,6	3	0,9	5	1,6	9	2,2	10,5
Suntuarios	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,5	2,3
Meses que trabaja para pagar impuestos	2		2		2		2		3	

Fuente: Según metodología explicada en Anexo 1.

ta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadísticas (1995)[8] por los perceptores de ingresos de cada quintil[9].

De esta forma, el contribuyente tipo A percibe mensualmente $ 125.000. Esta cifra corresponde al ingreso promedio mensual que reciben los miembros ocupados de los 720.000 hogares más pobres. Los contribuyentes tipo B perciben $ 165.000 mensuales, ingreso promedio de los trabajadores del segundo quintil definido en la Encuesta Suplementaria. Los contribuyentes tipo C y D son representativos de los hogares que forman parte de los quintiles tercero y cuarto. Finalmente, el contribuyente tipo E corresponde al 20% más rico de la población.

Con el objeto de estimar el impacto de cada grupo de impuestos en estos contribuyentes tipo fue necesario conocer sus patrones de consumo. La IV Encuesta de Presupuestos Familiares del INE[10] entrega información sobre la canasta de bienes que consume cada quintil.

En base a los ingresos, al patrón de consumo de cada grupo y a los impuestos con los que están gravados dicha renta y dichos bienes, se estimaron los impuestos que paga cada contribuyente tipo. Los detalles de la metodología utilizada se encuentran en el Anexo 1.

Del Cuadro Nº 4 se puede concluir que los chilenos trabajan entre dos y tres meses al año para el gobierno. A nivel global los chilenos pagan en impuestos, en promedio, alrededor del 20% de sus ingresos.

La carga tributaria, esto es, el porcentaje de los ingresos que cada persona paga al fisco, es bastante pareja en torno al 17% para los primeros cuatro quintiles de ingreso. Pero los contribuyentes tipo E, de ingresos promedio de 1.050.000 pesos mensuales, pagan significativamente más impuestos (21,5% de sus ingresos). Básicamente, tal como se aprecia en el mismo cuadro, esta diferencia se debe a la existencia del impuesto a la renta, el cual sólo afecta a este grupo.

Esta observación podría sugerir que el impuesto a la renta es efectivo en cuanto a redistribuir el ingreso. Más adelante se muestra que esto no es así y que este impuesto es muy ineficaz en esta tarea.

---

[8] La encuesta del INE registra los ingresos totales de cada quintil y se ajusta a los ingresos anuales de Cuentas Nacionales que calcula el Banco Central de Chile. Tomando el número de perceptores de ingresos que pertenecen a cada quintil, es posible calcular el ingreso promedio por perceptor de ingreso por quintil. Ese ingreso promedio fue el que empleamos para estimar el impacto de los impuestos.

[9] Un quintil corresponde al 20% de los hogares chilenos (720.000 hogares). Que un hogar pertenezca al primer quintil quiere decir que está dentro del 20% más pobre. Si pertenece al segundo quintil, forma parte del grupo de 20% de los hogares inmediatamente menos pobres que los del primer quintil. Los hogares del quinto quintil corresponden al 20% más rico de la población.

[10] Efectuada entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988.

También es posible notar que el 20% de los hogares de mayores ingresos pagan, proporcionalmente a su ingreso, algo menos por concepto de IVA que el restante 80% de los hogares. Esto se explica en parte porque el modelo supone que sólo este grupo ahorra un porcentaje de su ingreso y porque la ley del IVA contempla una serie de bienes y servicios que se encuentran exentos de este impuesto, tales como:

— Educación
— Servicios de Fonasa
— Transporte público
— Espectáculos artísticos
— Gastos financieros
— Seguros
— Arriendo de inmuebles
— Servicios postales

Muchos de esos bienes y servicios son relativamente más demandados por los grupos de mayores ingresos (ver Anexo 1, Cuadro A.1). Es importante tener presente que estas exenciones significan una menor recaudación del IVA de aproximadamente 1.500 millones de dólares anuales, de acuerdo con las estimaciones de nuestro modelo (ver Anexo 1, Cuadro A.2). No obstante, también es cierto que en la mayor parte de los países del mundo estos bienes están exentos de IVA[11].

También se observa en las estimaciones del Cuadro Nº 4 que los sectores de menores ingresos consumen en tabaco una proporción relativamente mayor de su ingreso disponible que los sectores de ingreso alto, por lo cual dicho rubro representa un porcentaje mayor que en los ingresos altos del monto total de impuestos que deben pagar. Lo mismo ocurre para los sectores medios y medios bajos en el caso de las bebidas alcohólicas y no alcohólicas.

III.2. Distribución de la recaudación total por quintil de ingreso

El Cuadro Nº 5 nos muestra una estimación de la participación porcentual de cada quintil de ingreso en la recaudación tributaria total.

Nuestra estimación es que el 60% de la recaudación es aportado por los hogares que pertenecen al quinto quintil, esto por el 20% de hogares con mayores ingresos. El 60% de los hogares que perciben menores ingresos contribuyen con 24% de la recaudación total.

[11] No es el propósito de este artículo argumentar el porqué de estas exenciones. Para una discusión tanto conceptual como de experiencia de distintos países sobre este tema, ver A. Tait (1988).

CUADRO Nº 5: DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA TOTAL POR TIPO DE IMPUESTO SEGÚN NIVEL DE INGRESO (Porcentajes)

	Quintil 1	2	3	4	5	Total
Distribución de ingreso	5,2	9,1	12,6	18,2	54,9	100,0
Impuestos	4,6	8,1	11,1	16,4	59,7	100,0
Renta	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
IVA	5,9	10,3	14,0	19,6	50,2	100,0
Aranceles	5,5	9,7	13,5	19,6	51,8	100,0
Impuestos específicos	3,5	6,5	9,6	18,0	62,3	100,0
Bebidas	5,1	11,5	15,9	22,8	44,7	100,0
Tabaco	8,6	14,2	17,0	24,2	36,0	100,0
Combustibles	1,4	3,0	6,4	16,9	72,3	100,0
Suntuarios	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0

Fuente: INE y según metodología explicada en Anexo 1.

El Cuadro Nº 5 nos obliga a analizar con mayor detalle el impacto de los impuestos sobre los hogares del quinto quintil, ya que es este quintil el que precisamente soporta la mayor parte de la carga tributaria.

III.3. Impacto de los impuestos sobre los principales contribuyentes

El Cuadro Nº 6 busca ilustrar el efecto de los distintos impuestos en diferentes contribuyentes que pertenecen al quinto quintil[12], quienes, en definitiva, son los que aportan la mayor parte de la recaudación tributaria global.

Observando este cuadro (Nº 6) se concluye que al interior de este grupo de contribuyentes la carga tributaria es bastante más alta para aquellos que tienen los mayores ingresos. En efecto, un contribuyente con un ingreso de 4.000.000 de pesos mensuales llega a pagar el 37% al Fisco, mientras que uno que percibe 500.000 pesos sólo le destina el 20%[13]. Así, entonces, si previamente, al separar la fuerza de trabajo en quintiles, no se observaba gran progresividad, al hacer un detalle más fino al interior del quinto quintil, se aprecia que la progresividad es muy fuerte en los ingresos más altos.

[12] Esto es, al 20% de hogares de mayores ingresos.

[13] El ingreso promedio del noveno decil es de $ 520.000, por lo que un perceptor con ingresos por $ 500.000 está en la parte baja del quinto quintil.

CUADRO Nº 6: CARGA TRIBUTARIA DE LOS PRINCIPALES CONTRIBUYENTES

Contribuyente tipo	A		B		C		D		E	
Ingreso mensual	$ 500.000,00		$ 1.000.000,00		$ 2.000.000,00		$ 3.000.000,00		$ 4.000.000,00	
	% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE	
Pago de impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos
Total	20,0	100,0	21,7	100,0	26,4	100,0	32,7	100,0	36,9	100,0
Renta	2,2	11,1	5,1	23,6	11,5	43,7	19,8	60,4	26,1	70,7
IVA	11,7	58,4	10,7	49,4	9,4	35,7	8,0	24,5	6,5	17,5
Aranceles	3,2	16,2	3,0	13,7	2,6	9,8	2,2	6,7	1,7	4,7
Impuestos específicos	2,8	14,3	2,9	13,3	2,8	10,7	2,7	8,4	2,6	7,1
Bebidas	0,2	1,1	0,2	0,9	0,2	0,7	0,2	0,5	0,1	0,3
Tabaco	0,4	2,2	0,4	1,9	0,4	1,4	0,3	0,9	0,3	0,7
Combustibles	2,2	10,9	2,0	9,3	1,8	6,7	1,5	4,7	1,2	3,4
Suntuarios	0,0	0,0	0,3	1,2	0,5	1,9	0,8	2,3	1,0	2,7
Meses que trabaja para pagar impuestos	2,4		2,6		3,2		3,9		4,4	

Fuente: Según metodología explicada en el Anexo 1.

Queda claro que el peso de los impuestos sobre estos contribuyentes es bastante alto. De ahí que es posible concluir que se traduce en un efecto negativo sobre el esfuerzo de los individuos que pertenecen a este quintil, sobre su capacidad creadora y su esfuerzo de ahorro. Tal como se aprecia en dicho cuadro, el impuesto a la renta es el principal causante de la mayor carga tributaria que soportan estos contribuyentes.

Por cierto, al observar las cifras de este cuadro, se podría argumentar que los impuestos en Chile contribuyen a redistribuir ingresos, pero no es así. La verdad es que sólo 9.600 personas declaran percibir rentas que superan los 2.800.000 pesos mensuales brutos, que equivalen a 2.300.000 líquidos y que están afectas, por tanto, a la tasa máxima de impuestos personales[14]. Esa cifra hace dudar seriamente de la eficacia de estos impuestos para redistribuir ingresos (ver Cuadro Nº 7).

Esto no es sorprendente. Enfrentados a impuestos progresivos altos como los impuestos a la renta chilenos, las personas adaptan su conducta para, a través de resquicios legales o de evasión, pagar menos impuestos que lo que espera el legislador. El propio legislador colabora involuntariamente en este proceso porque se ve obligado, ante la magnitud de las tasas marginales, a crear múltiples exenciones y franquicias, las cuales terminan erosionando la recaudación y reduciendo la posibilidad de efectuar una redistribución efectiva.

Los más ricos pueden contar con mejores asesores tributarios para aprovechar las posibilidades que cualquier sistema tributario con este nivel de tasas marginales de impuestos ofrece y operar, por ejemplo, a través de sociedades que les permiten postergar y eventualmente reducir su carga tributaria.

En la realidad son esencialmente los profesionales dependientes quienes pagan las tasas máximas de impuestos personales (45%). La paradoja es que estos impuestos altamente progresivos terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social. Aquellos que están en proceso de surgir son los que pagan tasas de 45% y no los que ya son ricos y que se las ingenian para, al menos parcialmente y sin recurrir a ilegalidades, evitar estas altas tasas. Aquí nuestro sistema tributario es particularmente poco equitativo.

Esos mismos profesionales son los recursos humanos más capacitados y creativos del país, a partir de los cuales debieran surgir nuevos empresarios que impulsen el desarrollo. Por otra parte, ellos han sido y son

---

[14] Segunda Categoría y Global Complementario. La estimación se basa en datos del SII para 1994. A partir de esa cifra se hacen estimaciones para los años siguientes, tal como se detalla en B. Fontaine y R. Vergara, *Documento de Trabajo* Nº 269, Anexo 3.

un ingrediente importante del desarrollo que ha experimentado Chile en las últimas décadas. Las empresas de Latinoamérica avanzarían mucho si contaran con esos ejecutivos.

La existencia de impuestos personales mucho más altos en Chile que en el resto del continente podría potenciar una fuga de cerebros, no sólo a nivel de altos ejecutivos sino que también de los profesionales medios que forman el esqueleto de nuestras empresas. Hasta ahora nuestro apego a la cordillera ha frenado este proceso, pero nadie puede dudar que la cultura chilena se está volviendo más abierta e internacional. Tarde o temprano nuestros profesionales se esparcirán por el continente si sus expectativas de remuneración netas de impuestos son mucho más altas en el exterior[15].

CUADRO Nº 7: NÚMERO DE CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS PERSONALES POR TRAMOS DE RENTA

Ingreso mensual* (Pesos de dic. 96)			1994 Cifras SII	1997 Estimaciones
0	–	232.280	3.490.335	3.280.000
232.280	–	696.840	622.968	980.000
696.840	–	1.161.400	120.419	175.000
1.161.400	–	1.625.960	49.939	65.000
1.625.960	–	2.090.520	23.788	31.000
2.090.520	–	2.787.360	12.770	22.000
2.787.360	ó	más	9.651	13.000
Total contribuyentes			4.329.870	4.566.000

* Corresponde a los tramos vigentes a diciembre de 1996, actualizados con el valor de la UTM de ese mes ($ 23.228).

Fuente: Subdirección de Estudios del SII y proyecciones propias según Cuadros A.9 y A.10 del Anexo 3.

Alguien podría argumentar que la alta progresividad afecta a pocos individuos, por lo que el sistema modera, "en la práctica", buena parte de las pérdidas de recursos que genera. Esta afirmación merece varias calificaciones: en primer lugar, para reducir las distorsiones, un sistema tributario debe ser honesto y no promover la evasión. En segundo lugar, esta práctica constituye, como ya mencionamos, una importante inequidad que favorece

[15] Véase Bernardo Fontaine, "La hora de reformar los impuestos personales", *Punto de Referencia* Nº 12 (abril 1993), Centro de Estudios Públicos.

sólo a algunos. En tercer lugar, las distorsiones persisten puesto que, precisamente, se pierden importantes recursos en buscar las formas más elegantes de pagar menos impuestos.

En definitiva, los impuestos personales progresivos sólo producen una redistribución ficticia a cambio de constituir una traba al desarrollo del esfuerzo, la creatividad y la capacidad de ahorro de los sectores más dinámicos.

Es necesario aclarar una vez más que con la afirmación anterior no estamos descartando la necesidad de que el Estado procure la superación de la pobreza o la igualdad de oportunidades. Por el contrario, pensamos que precisamente en ese espíritu es necesario un sistema tributario que impulse a los sectores medios y no los atrape con escalas progresivas de impuestos personales que más parecen toboganes que conducen rápidamente a las tasas máximas.

III.4. Conclusiones

En conclusión, el peso de los impuestos se distribuye en forma bastante pareja para el grueso de la población. Los perceptores de ingresos del 80% de los hogares trabajan algo más de dos meses al año para financiar el gasto fiscal. Sin embargo, el 20% de los hogares de mayores ingresos es sometido a una carga bastante elevada. En particular, dentro de este último grupo la carga tributaria directa alcanza rangos de entre 20% y 37% de los ingresos.

En promedio, el país destina el 17,8% de lo que produce a pagar impuestos . Ese 17,8% es lo que podríamos llamar la carga tributaria "efectiva" en Chile, esto es, el resultado de dividir la recaudación por el PIB. Sin embargo, también hay una carga tributaria "teórica" que considera cuál sería la carga tributaria en Chile si la totalidad de las personas pagaran todos sus impuestos. El SII ha sostenido públicamente que la evasión alcanza al 25% de la recaudación. Corrigiendo la carga tributaria "efectiva" del 18% por las estimaciones de evasión, se concluye que la carga tributaria "teórica" alcanza al 24%. Existe, pues, un amplio campo para disminuir el peso de los impuestos en la medida en que se controle mejor la evasión y sobre todo se establezca un sistema tributario que desincentive la evasión.

El mayor problema del sistema tributario vigente no es tanto el nivel global de impuestos o carga tributaria global, sino que la estructura de impuestos. El Estado obtiene ingresos mediante un conjunto de impuestos que provocan distorsiones en la asignación de recursos, son permeables a la evasión, perjudican el ahorro y frenan el esfuerzo y la creatividad personal. En definitiva, muchos de nuestros impuestos entorpecen el crecimiento económico y la movilidad social, a la vez que no producen los efectos redistributivos para los que fueron diseñados.

IV. Una propuesta de reforma tributaria

De acuerdo con los objetivos enunciados en las secciones anteriores, en esta sección se hace una propuesta de reforma tributaria. En primer lugar se describe la propuesta concreta y en segundo lugar se analiza cuál sería el efecto sobre la recaudación tributaria global de dicha propuesta. Se debe destacar nuevamente que la reforma se refiere a distintos impuestos, pero su mérito radica en el conjunto, por lo que no es divisible.

Con fines metodológicos se pueden separar los impuestos en cuatro grupos: a) los que gravan el consumo en términos generales, b) los impuestos indirectos que buscan corregir externalidades, c) los que gravan el comercio exterior y d) los que se aplican a la renta.

En términos muy gruesos se puede decir que en el primer grupo se propone mantener la actual tasa del IVA en 18%. En cuanto a la proliferación de impuestos específicos, se propone eliminar algunos sobre los cuales no hay evidencia de que produzcan externalidades negativas, como el impuesto a los suntuarios, a los automóviles de lujo y a las bebidas no alcohólicas. En el tercer grupo se propone una reducción gradual de la tasa general de aranceles hasta llegar a 7% y una reducción del reintegro a las exportaciones menores. Finalmente, se propone una reforma global del impuesto a la renta en la cual la tasa marginal máxima del impuesto a las rentas personales se iguala con el impuesto a las utilidades retiradas en una tasa de 20% y el impuesto a las utilidades reinvertidas se rebaja a 5%. Junto con esto se eliminan los incentivos tributarios del artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta y también se elimina el impuesto a las herencias.

Se debe destacar que se planteó la restricción de mantener la recaudación tributaria en un rango similar a la actual, esto es, entre 17% y 18% del PIB[16]. Y aunque dicha recaudación cae en los años que se incluyen en esta proyección hasta un 17,1% del PIB (contra un 17,8% en 1996), se empieza a recuperar en los años finales de la misma, para llegar a 17,4% del PIB en el año 2005, año hasta el cual llega esta proyección. Esto se produce en un contexto en el cual la recaudación tributaria crece, en promedio, un 6,6% al año, es decir, en un monto sólo levemente inferior al crecimiento supuesto del PIB y que da un espacio suficiente al Gobierno para seguir incrementando su gasto social.

---

[16] La razón de esta restricción es que, tal como se planteó en la introducción, se estima que aunque la carga tributaria en Chile no es baja, el problema básico del sistema tributario chileno está en la estructura de los impuestos y no en la carga propiamente tal.

Por último, y con el mismo fin anterior, ésta es una reforma tributaria planteada para llevarla a cabo en un plazo de varios años, de manera de converger gradualmente a la propuesta final. Aunque la mayor parte de dichas reformas se completarían en un período de cuatro años, el proceso global finalizaría luego de seis años.

IV.1. La propuesta

En el Cuadro Nº 8 se resume nuestra propuesta. (Véase la metodología y los supuestos utilizados en el Anexo 2.)

Impuestos al consumo

a) IVA: se propone mantener la tasa del IVA en 18%. La restricción presupuestaria global, la eficiencia de este impuesto y la eficacia con que se ha implementado en Chile hacen pensar que una reforma tributaria que promueva el crecimiento debe focalizarse sobre otros impuestos. Por otro lado, si bien se reconoce que, tal como lo demuestra el Cuadro Nº 4, este impuesto es regresivo, se reitera que no es un buen instrumento utilizar los impuestos con fines redistributivos. Por último, por ser el IVA un impuesto al consumo, promueve el ahorro, que es uno de los objetivos aquí planteados.

Impuestos específicos

b) Impuesto a los bienes suntuarios: se propone su eliminación por cuanto no lo justifican los objetivos de un sistema tributario eficiente. Produce distorsiones, ya que encarece artificialmente bienes que no tienen externalidades. Tampoco es claro que se logre un supuesto objetivo de redistribución de ingreso, ya que lo más probable es que simplemente impida el acceso de la clase media a ciertos bienes.

c) Impuesto a los vehículos de lujo: por lo anterior, se propone su eliminación gradual en el mismo período que el señalado para los suntuarios.

d) Impuesto a las bebidas no alcohólicas: se propone su derogación porque no lo justifican los objetivos de un sistema tributario eficiente. Produce distorsiones, ya que encarece artificialmente bienes que no tienen externalidades. En rigor, este impuesto existe en algunos países porque es fácil de fiscalizar (son sólo unas pocas empresas) y

CUADRO Nº 8: REFORMAS PROPUESTAS

Impuesto	Situación actual	Reforma	Justificación	Plazo de ejecución
Impuestos al consumo				
Impuesto al valor agregado.	Tasa uniforme del 18%.	Permanece inalterado.	– Provoca pocas distorsiones. – Grava el consumo.	
Impuestos específicos				
Impuestos a los bienes suntuarios.	Sobretasa del 50%.	Se elimina.	Disminuir distorsiones.	1998-2001
Impuesto a las bebidas no alcohólicas.	Sobretasa del 13%.	Se elimina.		1998-2001
Impuesto a la importación de vehículos de lujo.	85% sobre el valor de aduana que exceda de US$ 10.118.	Se elimina.		1998-2001
Impuestos al comercio exterior				
Aranceles a la importación.	Tasa general del 11%.	Disminuir a 7%.	Disminuir distorsiones.	1997-2000
Reintegro simplificado a los exportadores.	Tres tramos, de 10%, 5% y 3%.	Un solo tramo de 3%.	– Subsidio a las exportaciones injustificado. – Cumplir con acuerdos de la OMC.	1998-2002
Impuestos a la renta				
Primera categoría.	15% por utilidades devengadas.	Distinguir entre utilidades retiradas, y retiradas y reinvertidas. Las primeras se gravan al 20%, las segundas al 5%.	Fomentar el ahorro.	Utilidades retiradas 1998-2000. Utilidades reinvertidas 1998-2002.
Segunda categoría y global complementario.	Progresiva por tramos de ingreso. Tasa marginal máxima de 45%.	Tasa marginal máxima de 20%, eliminando los tramos superiores.	Igualar empresas y personas. Liberar la creatividad y los recursos de las personas para destinarlos al ahorro y el crecimiento.	1998-2003
Crédito del art. 57 bis	Permite descontar de la renta imponible cierto tipo de inversiones.	Se elimina.	No se justifica bajo este nuevo esquema tributario.	1998-2002
Impuesto a las herencias	Tasa progresiva sobre ocho tramos del valor líquido de la herencia.	Se elimina.	Causa distorsiones y perjudica el ahorro. Difícil de fiscalizar y de bajo rendimiento en la actualidad.	1997-1999

porque en general es "rendidor", pero no tiene mayor racionalidad económica. Esta eliminación se haría en forma gradual durante cuatro años.

Impuestos al comercio exterior

e) Aranceles a la importación: se propone reducir la tasa general de 11% a 7%. Hay un consenso bastante amplio en que la tasa general de aranceles en Chile hoy en día es relativamente alta. Así, si bien este país fue en algún momento pionero en la reducción de tarifas a la importación, hoy es difícil sostener que sea líder en tal materia. Junto con esto, los acuerdos comerciales producen una desviación de comercio que es potencialmente muy distorsionadora en la media en que la tarifa general se desvíe mucho de la tarifa del acuerdo (que por lo general es cero en el mediano plazo). El Gobierno ha sugerido una reducción de aranceles, aunque todavía no hay una proposición concreta al respecto. En síntesis, esta reforma permitiría reducir distorsiones y así elevar la tasa de crecimiento. Por cierto, se podría preguntar por qué no reducir aún más los aranceles. Si bien simpatizamos con la idea, el gran escollo es la fuerte pérdida de recaudación que produce cada punto de aranceles (unos US$ 140 millones, además de otros US$ 15 millones debido al efecto indirecto sobre el IVA). La reducción de aranceles se llevaría a cabo en un período de tres años.

f) Reintegro simplificado a las exportaciones: se propone que baje en forma pareja a 3% para las exportaciones cuya partida arancelaria exporte menos de US$ 20 millones. En un principio el objetivo del reintegro fue simplificar el sistema para los exportadores no tradicionales, compensándolos por el costo de los aranceles pagados por insumos importados (los grandes obtendrían el reintegro directamente) y por el mayor costo de los insumos importables (aunque no importados). Se estableció cuando la tasa media arancelaria era de 20%, por lo que un reintegro de 10% suponía que el 50% de los insumos estaba en estas categorías. No obstante, en la medida en que han ido bajando los aranceles, este reintegro se ha hecho evidentemente excesivo, transformándose de hecho en un subsidio a estas exportaciones. Se propone, por lo tanto, bajarlo en forma gradual, en un período de 4 años, a 3%. Este porcentaje permitiría que los exportadores menores obtuvieran en forma fácil un reintegro por los insumos que pagan arancel. Supone que más de 40% del precio de venta corresponde a insumos importados.

Impuesto a la renta

g) Impuesto de primera categoría: se propone aumentar de 15% a 20% la tasa del impuesto de primera categoría para aquellas utilidades retiradas. Las utilidades retenidas rebajarían su impuesto desde 15% a 5%. El razonamiento del alza en la tasa a las utilidades repartidas es igualarlo con la tasa máxima que se propone más adelante en el impuesto a las personas. De hecho, si es que los dividendos son repartidos a personas no significa un alza de impuestos. En el caso de ser repartidos a otras empresas puede considerarse un adelantamiento en el pago de impuestos, ya que tarde o temprano estos dividendos debieran ir a personas. En cuanto a la baja en el impuesto a las utilidades no repartidas, es un mecanismo de incentivo al ahorro, que probó ser efectivo en el pasado y que no hay razón para pensar que no lo va a ser en el futuro[17]. Esta reforma se haría en forma gradual en un período de 5 años. Al igual que en el caso de los aranceles, la pregunta que surge es por qué no dejar la tasa de impuesto a las utilidades reinvertidas en cero. Aunque se puede simpatizar con la idea, nuevamente el mayor escollo tiene que ver con la recaudación.

h) Impuesto a las rentas personales (segunda categoría y global complementario): se propone una baja gradual de la tasa marginal máxima de 45% a 20%, manteniéndose los actuales tramos de ingresos para las distintas tasas[18]. Ya se argumentó que las actuales tasas de impuestos a las personas producen distorsiones en la asignación de recursos, son permeables a la evasión, perjudican el ahorro y frenan el esfuerzo y la creatividad personal. Por lo demás, tampoco cumplen eficientemente con su supuesto rol de distribuir ingresos. De ahí que se proponga una reducción significativa de sus tasas marginales. Asimismo se propone eliminar, también gradualmente, los beneficios tributarios que otorga el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta. Esto porque este tipo de incentivos pierden gran parte de su sentido original con la reforma propuesta.

Se debe destacar que aunque en el papel los cambios propuestos en los impuestos personales aparecen como los más drásticos, no lo son ni cercanamente en cuanto a su efecto sobre la recaudación global.

---

[17] Budnevich y Jara (1997) demuestran que la estructura de impuestos a las empresas en la segunda mitad de los años 80 tuvo un efecto significativo de aumento en el ahorro.

[18] Esto significaría que la tasa marginal de 20% comenzaría a regir con un ingreso bruto mensual superior a 70 UTM, como se muestra en el Anexo 2. El valor de una UTM en mayo era $ 23.790.

Así, por ejemplo, una baja de una sola vez en la tasa marginal del impuesto a la renta personal a 20% tiene un costo estimado de unos US$ 275 millones y la eliminación del artículo 57 bis, un beneficio de unos US$ 65 millones. Por lo tanto, la propuesta global de las modificaciones en el impuesto a la renta personal tiene un costo neto en términos de recaudación, si es que todo se hiciera en forma instantánea, de unos US$ 210 millones (o algo menos de 0,3% del PIB), muy inferior a los efectos en recaudación de un punto de IVA y sólo levemente superior a un punto de aranceles.

Por cierto, al igual que en los casos anteriores, se propone hacer las modificaciones en forma gradual para reducir el impacto sobre la recaudación y a la vez evitar posibles efectos negativos[19]. En términos concretos, la tasa marginal llegaría a 20% en seis años y el artículo 57 bis se eliminaría en cinco años.

Por años se ha discutido en Chile y en el resto del mundo la posibilidad de sustituir el impuesto a la renta por un impuesto al gasto. Este tipo de impuesto, como es sabido, busca gravar como base imponible el consumo, mientras que el impuesto a la renta grava el ingreso, esto es, el consumo y el ahorro. La justificación del impuesto al gasto es, precisamente, el hecho que no afecte el ahorro, tan necesario para cualquier economía.

Uno de los puntos más interesantes de esta reforma es que mediante el expediente de disminuir la tasa máxima de impuestos personales a 20% y proponer una tasa de sólo 5% para las utilidades reinvertidas, se reducen enormemente los efectos negativos que todo impuesto a la renta tiene sobre el ahorro. Esto se logra sin la necesidad de emprender una reforma radical del impuesto a la renta que entrañe las complejidades que requiere un impuesto al gasto. En síntesis: esta reforma es un camino más rápido y fácil para estimular el ahorro que el impuesto al gasto.

Otros

i) Impuesto a las herencias: se propone su eliminación gradual. La razón es que el impuesto a las herencias constituye una doble tributación en cuanto dicho ingreso ya pagó su impuesto correspondiente. Por lo mismo es un gravamen al ahorro. Se eliminaría completamente en 1999.

[19] Por ejemplo, se ha sostenido que la eliminación abrupta del artículo 57 bis podría tener efectos muy negativos sobre los precios de las acciones.

Alguien podría estimar que este impuesto es una buena manera de igualar las oportunidades. Aunque el punto podría ser destacado teóricamente, carece de realismo. En efecto, este impuesto es la mayoría de las veces evitado por los potenciales contribuyentes de forma que apenas recauda una cifra significativa. Además, puede ser tremendamente distorsionador.

IV.2 Efectos en la recaudación de la reforma propuesta

En el Cuadro Nº 9 se presenta la recaudación tributaria bajo los supuestos de la reforma propuesta. Tal como se aprecia, la recaudación aumenta en promedio un 6,6% real por año, creciendo en los primeros años algo menos para terminar con un crecimiento de 8% los dos últimos años. En cuanto a la carga tributaria (impuestos como proporción del PIB), que fue de 17,8% del PIB en 1996, baja a un mínimo de 17,1% del PIB y luego empieza a subir hasta llegar a un 17,4% en el 2005.

En los Anexos 2 y 3 se presentan en forma detallada todos los elementos, modelos y supuestos usados en nuestros cálculos. En lo que sigue de esta sección se discute en primer lugar los supuestos generales en que se basan nuestras proyecciones, luego algunos supuestos específicos en relación con cada partida tributaria donde se plantea una modificación, y finalmente se comentan algunos de los resultados obtenidos.

Supuestos generales

Se supone que el PIB crece 5,7% en 1997 y 7% entre 1998 y el 2005[20]. La elasticidad de impuestos al PIB se supone que parte en 1,2 y que baja en cuatro años a 1,1, donde se estabiliza. Se supone que la elasticidad PIB de las importaciones es de 1,2. La elasticidad del precio de las importaciones se supone en –0,5. Por último, se supone que no hay otro tipo de efectos sustitución y/o de reducción de la evasión por las menores tasas de impuesto, lo que en la práctica significa que la recaudación que se presenta en el Cuadro Nº 8 es el límite inferior y que, sin riesgo a equivocarse, se podría asumir que finalmente se terminará con una recaudación mayor que la presentada en dicho cuadro. Por ejemplo, se asume que las menores tasas en los impuestos personales no reducen la evasión. O que la reducción en los impuestos a los consumos específicos no aumenta dichos consumos.

[20] Los más recientes estudios sobre producto potencial en Chile confirman que su crecimiento estaría en alrededor de 7% al año (ver Rojas *et al.* [1997] y Roldós [1997]).

CUADRO Nº 9: INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS CON APLICACIÓN DE REFORMAS
(En millones de pesos de 1996)

IMPUESTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	679.030	725.475	752.337	776.079	788.057	782.816	772.095	831.546	895.576	964.535
Segunda categoría y G. C.	427.683	456.937	467.458	511.441	528.508	576.595	593.035	577.819	622.311	670.229
Monto calculado	650.062	694.526	719.127	777.017	808.601	870.863	902.001	910.575	980.689	1.056.202
57 bis	(25.379)	(27.115)	(23.514)	(19.055)	(13.726)	(7.392)	0	0	0	0
Crédito	(197.000)	(210.475)	(228.155)	(246.521)	(266.366)	(286.876)	(308.966)	(332.756)	(358.379)	(385.974)
IVA	2.492.117	2.659.348	2.847.603	3.040.627	3.250.165	3.509.738	3.793.517	4.100.283	4.431.902	4.790.391
Tasa general	1.010.589	1.079.714	1.170.410	1.264.628	1.366.430	1.471.645	1.584.962	1.707.004	1.838.443	1.980.004
Tasa general importaciones	1.336.408	1.424.588	1.530.183	1.639.909	1.761.276	1.932.684	2.095.030	2.271.012	2.461.777	2.668.567
Tasas especiales	145.120	155.046	147.010	136.090	122.459	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Bebidas no alcohólicas	37.481	40.044	32.556	23.451	12.670	0	0	0	0	0
Vehículos de lujo	30.012	32.065	26.069	18.778	10.145	0	0	0	0	0
Suntuarios	5.242	5.601	4.553	3.280	1.772	0	0	0	0	0
Otros	72.385	77.336	83.832	90.581	97.872	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Aranceles	616.666	630.315	588.303	565.624	536.517	588.731	638.184	691.792	749.902	812.894
Herencias	12.527	8.031	4.353	0	0	0	0	0	0	0
Otros	974.602	1.041.264	1.128.731	1.219.593	1.317.771	1.419.239	1.528.520	1.646.216	1.772.975	1.909.494
Ahorro reintegro exportaciones		0	18.091	19.358	37.302	60.547	77.368	82.784	88.578	94.779
TOTAL	5.202.625	5.521.369	5.806.876	6.132.721	6.458.319	6.937.665	7.402.719	7.930.439	8.561.243	9.242.321
Recaudación (% PIB)	17,8%	17,9%	17,6%	17,3%	17,1%	17,1%	17,1%	17,1%	17,3%	17,4%
Crecimiento recaudación	10,1%	6,1%	5,2%	5,6%	5,3%	7,4%	6,7%	7,1%	8,0%	8,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Anexo 2.

Supuestos por categoría de impuesto

a) IVA: se supone que la recaudación por IVA crece con la tasa de crecimiento del PIB y con la elasticidad de los impuestos al PIB. Se hace el ajuste correspondiente a la reducción arancelaria, ya que afecta la base imponible.
b) Suntuarios: se supone que su recaudación cae en un 25% por año a partir de 1998, con lo que llegaría a cero en el 2001.
c) Bebidas no alcohólicas: se supone lo mismo que para los suntuarios.
d) Vehículos de lujo: se supone lo mismo que para los suntuarios.
e) Aranceles: se supone que las importaciones crecen con el PIB y la elasticidad PIB de las importaciones. Se toma como base la recaudación de 1996 y se supone que los aranceles bajan 1 punto por año hasta llegar a 7% en el año 2000. Como en 1997 la baja sólo regiría en el segundo semestre, la tasa promedio de ese año es de 10,5%. La elasticidad precio de las importaciones es –0,5.
f) Reintegro a los exportadores: se supone que la tasa máxima se reduce a 8% en 1998, a 6% en el 2000, 4% el 2001 y 3% pareja en el 2002.
g) Primera categoría: se supone que la tasa a las utilidades retiradas sube a 17% en 1998, a 19% en 1999 y a 20% en el año 2000, en donde se mantiene. Se asume que el 50% de las utilidades se retiran y que el 65% de las mismas va a las personas. La tasa a las utilidades no retiradas cae a 13% el 98, a 11% el 99, a 9% el 2000, a 7% el 2001 y a 5% a partir del 2002.
h) Global complementario y segunda categoría: se supone que la tasa máxima baja a 35% en 1998 y desde entonces sigue bajando gradualmente hasta llegar a 20% el 2003. (El modelo para la proyección de los efectos de la tasa marginal en este impuesto se detalla en el Anexo 3.)
i) Artículo 57 bis: se supuso su eliminación gradual hasta llegar a 0 el 2002, y que la deducción de la base imponible baja a un 80% del monto actual en 1998, a 60% en 1999 y así sucesivamente.
j) Herencias: se supone su eliminación gradual en tres años.
k) Otros impuestos: se supone que crecen con el PIB y la elasticidad de los impuestos a PIB.

Algunos Resultados

De la aplicación de la propuesta, los supuestos de la estimación y los modelos se obtienen algunos resultados básicos:

a) La recaudación crece 6,6% en promedio durante todo el período de la proyección, lo que le deja un espacio amplio al Gobierno para seguir incrementando el gasto social.
b) La recaudación tributaria se mantiene durante todo el período de la proyección en el rango de 17% a 18% del PIB.
c) Parte importante del resultado anterior se explica porque la elasticidad tributos a PIB es levemente mayor que la unidad. En todo caso, debe destacarse que las elasticidades supuestas son más bien conservadoras.
d) La otra parte se explica porque se propone que las reformas se lleven a cabo de modo gradual, de manera que en ningún año el fisco se vería en una situación restrictiva.
e) Hay una simplificación importante del sistema tributario en cuanto se elimina el impuesto a los suntuarios, a los automóviles de lujo, a las bebidas no alcohólicas y a las herencias y se iguala la tasa marginal máxima del impuesto personal con la tasa de las utilidades retiradas de las empresas.
f) Tal como se aprecia en los cuadros presentados en el Anexo 2, de las reformas propuestas las que tienen un mayor impacto sobre la recaudación son las relativas a los aranceles y al impuesto de primera categoría.

Análisis de sensibilidad

Para determinar la sensibilidad de los resultados antes mencionados a los principales supuestos utilizados se hizo el ejercicio de recaudación fiscal con distintos supuestos de crecimiento del PIB y de elasticidades. Se plantearon tres escenarios. En el primero se supone que el PIB crece 7% sólo hasta el 2000 y de ahí en adelante el crecimiento se reduce significativamente a 5%. En el segundo, se mantiene el supuesto de crecimiento del PIB del escenario base y se supone que la elasticidad recaudación a PIB es de sólo 1,1 en 1998, 1,05 en 1999 y 2000, y de ahí en adelante. En el tercer escenario se mezclaron los dos escenarios anteriores.

Los resultados principales en términos de carga tributaria y de crecimiento de la recaudación de estos escenarios se presentan en el Cuadro Nº 10. Se observa que en estos escenarios la carga tributaria baja algo en relación al escenario base, alcanzando su punto mínimo con un 16,6% del PIB. El crecimiento de la recaudación también se ve afectado, siendo éste menor en la medida que se tenga menor crecimiento. Así, por ejemplo, en el escenario 2, donde el PIB converge a un crecimiento de 5% a partir del 2000, el crecimiento de la recaudación promedio del período llega a 5,3%.

CUADRO Nº 10: EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA BAJO DISTINTOS SUPUESTOS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 97/05
Escenario Base										
Carga tributaria (% PIB)	17,9	17,6	17,3	17,1	17,1	17,1	17,1	17,3	17,4	17,3
Crecimiento recaudación	6,1	5,2	5,6	5,3	7,4	6,7	7,1	8,0	8,0	6,6
Escenario Alternativo 1										
Carga tributaria (% PIB)	17,9	17,6	17,3	17,1	17,1	17,0	17,0	17,1	17,2	17,3
Crecimiento recaudación	6,1	5,2	5,6	5,3	5,2	4,5	4,9	5,7	5,7	6,6
Escenario Alternativo 2										
Carga tributaria (% PIB)	17,8	17,4	17,1	16,8	16,8	16,7	16,6	16,7	16,8	17,0
Crecimiento recaudación	5,8	4,7	5,2	4,9	7,0	6,3	6,7	7,5	7,5	6,2
Escenario Alternativo 3										
Carga tributaria (% PIB)	17,8	17,4	17,1	16,8	16,8	16,6	16,6	16,6	16,7	16,9
Crecimiento recaudación	5,8	4,7	5,2	4,9	4,9	4,2	4,6	5,4	5,4	5,0

Escenario Alternativo 1: Crecimiento del PIB de 5,7% para 1997, 7% de 1998 al 2000 y 5% del 2001 al 2005.

Escenario Alternativo 2: Elasticidad de recaudación de impuestos baja de 1,2 a 1,1 de 1997 a 1998; de 1,15 a 1,05 en 1999 y 2000; y de 1,1 a 1,0 del 2001 al 2005.

Escenario Alternativo 3: Escenarios 1 y 2 juntos.

V. Conclusiones

En este estudio se realiza una propuesta de reforma tributaria con el fin de promover el crecimiento. En particular se estima que las reformas planteadas aumentarían el ahorro, harían más eficiente al sistema tributario y reducirían la evasión.

El sistema tributario ha funcionado en Chile relativamente bien. La evasión, aunque todavía elevada, es menor que en países con desarrollo similar y pareciera que el costo administrativo del sistema no es particularmente elevado. Lo anterior no significa que no sea perfectible y que los costos económicos en términos de distorsiones no sean altos. Es por esto que se estima que se debe abordar este tema a la brevedad. Si se quiere mantener la senda de crecimiento que ha tenido Chile por ya más de una década, una reforma importante es la reforma tributaria. Una particular preocupación surge al observar el estancamiento y eventual disminución en las tasas de ahorro que ha exhibido nuestro país en los últimos años. De ahí que la reforma propuesta tiene un fuerte sesgo en favor del ahorro.

En particular se propone disminuir significativamente la tasa marginal de impuesto a las rentas personales a 20% e igualarla con la tasa de las utilidades repartidas de las empresas, bajar la tasa a las utilidades reinvertidas a 5%, eliminar los beneficios tributarios del artículo 57 bis, eliminar el impuesto de herencias, mantener el IVA en 18%, bajar los aranceles a 7%, reducir el reintegro a las exportaciones menores a 3% parejo y eliminar los impuestos especiales a la bebidas no alcohólicas, a los suntuarios y a los automóviles de lujo. Todas estas reformas se harían gradualmente en un período máximo de seis años.

Estas reformas cobran sentido sólo si se aplican en forma conjunta como parte de un paquete global de reformas que apuntan al logro de los objetivos anteriormente planteados.

Con las reformas propuestas la recaudación tributaria crecería en promedio 6,6% real por año, a la vez que la carga tributaria global caería de 17,8% del PIB en la actualidad a 17,1% en el período 2000-2003 y desde entonces empezaría a subir hasta llegar a 17,4% del PIB en el año 2005, último año de nuestra proyección.

La aplicación de esta reforma favorecería el esfuerzo personal, el ahorro, la eficiencia y la creatividad, dando así un vigoroso y nuevo impulso al crecimiento en Chile.

Se analiza también el tema de la equidad y se concluye que el impuesto a la renta vigente es mucho menos progresivo de lo que aparenta.

Así, la reforma propuesta, que contiene un impuesto a la renta menos progresivo, no significa una despreocupación por los problemas de distribución del ingreso. En el trabajo se sugiere que es mucho más eficiente y eficaz abordar el tema redistributivo por el lado del gasto público que por el lado de los impuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auerbach, A. (1987). "The Theory of Exess Burden and Optimal Taxation". A. Auerbach y M. Feldstein (editores). En *Handbook of Public Economics*. North Holland.

Budnevich, C. y A. Jara (1997). "Políticas tributarias y ahorro de las empresas", *Revista de Análisis Económico*, Programa de Postgrado en Economía, ILADES/Georgetown University.

Flores J., Tomás (1997). "Finanzas públicas en Chile, una mirada de mediano plazo". *Serie Opinión Económica* Nº 86, marzo. Libertad y Desarrollo, Santiago.

Fontaine, Bernardo (1993). "La hora de reformar los impuestos personales". *Punto de Referencia* Nº 12, Centro de Estudios Públicos.

———. (1994). "Un impuesto para fortalecer el crecimiento". En Felipe Larraín (editor). *Chile hacia el 2000.* Santiago: Centro de Estudios Públicos.

——— y Vergara, Rodrigo (1997); "Una reforma tributaria para el crecimiento", *Documento de Trabajo* Nº 269 (junio 1997), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Instituto Nacional de Estadísticas (1990). "IV encuesta de presupuestos familiares: diciembre 1987-noviembre 1988". Volumen III, Santiago.

———. "Distribución del ingreso de los hogares en 1995". Mimeo, sin fecha, Santiago.

Larraín F. y R. Vergara (1993). "Inversión y ajuste macroeconómico". *El Trimestre Económico* Nº 238.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (1997). "Estadísticas de las finanzas públicas 1987-1996". Santiago.

Mirrlees, J. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation". *Review of Economic Studies* N° 38.

Roldós, J. (1997). "El crecimiento del producto potencial en mercados emergentes: El caso de Chile". En F. Morandé y R. Vergara (editores), *Análisis empírico del crecimiento en Chile.* Centro de Estudio Públicos y Programa de Postgrado en Economía Ilades/ Georgetown University, Santiago, 1997.

Rojas, P., E. López y S. Jiménez (1997). "Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: El rol del comercio". En F. Morandé y R. Vergara (editores), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*. Centro de Estudio Públicos y Programa de Postgrado en Economía Ilades/Georgetown University, Santiago, 1997.

Serra, P., y J. Toro, (1994). "¿Es eficiente el sistema tributario chileno?". *Cuadernos de Economía* N° 94, diciembre.

Stiglitz, J. (1987). "Pareto Efficiency and Optimal Taxation and the New Welfare Economics". En A. Auerbach y M. Feldstein (editores), *Handbook of Public Economics*. North Holland.

Tait, A. (1988). "Value Added Tax". Fondo Monetario Internacional.

Tanzi, V. (1996). "Fiscal Policy and Income Distribution". Artículo presentado en la conferencia "Crecimiento Económico y Equidad: Políticas y Experiencia Internacional", Santiago, Chile. Julio.

——— y Shome (1993). "A Primer on Tax Evasion". *IMF Staff Papers*, Vol. 40, N° 4, diciembre.

ANEXO 1

METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE IMPUESTOS PERSONALES POR QUINTIL DE INGRESO Y COMPATIBILIZACIÓN CON LA RECAUDACIÓN TOTAL

A. Análisis por quintil de ingreso

Se dividió la población total de acuerdo con su nivel de ingreso en 5 quintiles, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Suplementaria de Ingresos correspondiente al trimestre de octubre a diciembre de 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Para cada quintil se determinó el ingreso promedio por perceptor de ingresos como la razón entre el ingreso total de dicho quintil y el número de perceptores ocupados del mismo. A este total se le resta el monto pagado de impuestos directos, que en este caso corresponde al impuesto sobre la renta, para dar como resultado el ingreso disponible. Este último se divide entre ahorro y consumo.

El consumo total se distribuye entre los distintos bienes y servicios, de acuerdo con las ponderaciones que aparecen en la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE en el período comprendido entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988[1]. Dicha información, proveniente de encuestas a los hogares, está dividida según los quintiles de ingreso, los cuales se aplicaron a la información actual.

En este ejercicio se determinaron los siguientes ingresos tributarios:

— Impuesto sobre la renta de segunda categoría y global complementario
— Impuesto al valor agregado (IVA) de bienes y servicios
— Impuestos al comercio exterior (aranceles)
— Los siguientes impuestos específicos:
  — Bebidas alcohólicas y analcohólicas
  — Tabaco
  — Combustibles
  — Bienes suntuarios

[1] Esta encuesta se realiza cada 10 años.

1. Impuesto sobre la renta

Se obtuvo el ingreso promedio por perceptor ocupado para cada quintil de ingreso, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Suplementaria de Ingresos. Debido a que los datos se encuentran expresados en pesos de octubre de 1995, se actualizaron en pesos de diciembre de 1996, aplicando la variación del índice de remuneraciones nominales (base abril 1993=100) entre octubre de 1995 y diciembre de 1996.

Se partió del supuesto, basado en los datos de contribuyentes presentados en el Anexo 3, de que los perceptores del quinto quintil son los únicos que realizan pagos por concepto de este impuesto, por lo que se dividió el monto total recaudado en 1995 del impuesto de segunda categoría, global complementario y el crédito a empresas ($ 560.470 millones) entre el número de perceptores del quinto quintil (962.083) y al resultado se le aplicó el factor de ajuste del índice de remuneraciones nominales.

Con este dato se calcula el ingreso disponible como la diferencia entre el ingreso promedio y el impuesto sobre la renta (que en este caso sólo afecta al último quintil). Se supuso además que los perceptores de los primeros cuatro quintiles gastan la totalidad del ingreso, y el quinto ahorra un 10% del mismo.

2. Impuestos indirectos

El resto de los impuestos afectan el consumo, por lo cual es necesario determinar el porcentaje del gasto total que se destina a los distintos rubros de consumo. Para esto se utilizaron los datos de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE en el período comprendido entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988.

Dicha encuesta muestra la estructura de gasto de los hogares para el Gran Santiago, ordenada de acuerdo con su nivel de ingreso y el monto mensual de gasto de distintos bienes y servicios, ordenados en 9 agrupaciones, 55 grupos y 218 subgrupos. Tomando como ponderación el porcentaje del gasto total destinado a cada bien, según dicha encuesta, y multiplicándolo por el ingreso disponible neto de ahorro, se obtiene el nivel de consumo de los distintos bienes y servicios, en particular los que se encuentran gravados por impuestos específicos.

a) Impuesto a las bebidas

Esta sobretasa al IVA se aplica al consumo de bebidas en 4 categorías:

Whisky	70%
Licores, incluyendo aguardientes y vinos licorosos similares al vermouth	30%
Piscos	25%
Vinos destinados al consumo comprendidos los vinos gasificados, los espumosos o champaña, cervezas y otras bebidas alcohólicas cualquiera que sea su tipo, calidad o denominación	15%
Bebidas analcohólicas naturales o artificiales	13%

Considerando los niveles de gasto en cada una de las categorías y la tasa efectiva de impuesto, se determinó el valor del consumo antes de impuestos. Con excepción del whisky, se supuso que todos los licores eran de origen nacional y por tanto no se aplicaban aranceles, solamente el IVA y esta sobretasa. Por último, se aplicó una tasa de ajuste entre el monto total calculado de esta forma y la recaudación por concepto de este impuesto que aparece en las estadísticas de ingresos tributarios, para que ambos se igualen. Ese ajuste se aplica en forma pareja a los cinco quintiles.

b) Tabacos

La tasa de este impuesto se aplica sobre el precio de venta al consumidor, incluyendo impuestos. Si bien existen tres tasas para la categoría de cigarrillos, cigarros y tabaco elaborado respectivamente, se supuso una tasa uniforme de 55%, debido a que en referencia a este producto, la Encuesta de Presupuesto lo agrupa en una sola categoría: tabaco. Se supuso que el único impuesto adicional era el IVA. Para compatibilizarlo con las estadísticas de Hacienda, se le multiplicó por un factor de corrección igual a la diferencia entre esta cifra y la recaudación calculada, aplicándose por igual a los cinco niveles.

c) Combustibles

La base del impuesto es la cantidad de litros consumidos. Para lo anterior, se determinó el gasto mensual en gasolina y diésel, dividido por el precio promedio de ambos durante 1996, con lo que se obtiene el consumo en litros. Se supuso además que los combustibles estaban gravados con el

IVA y aranceles. Para compatibilizarla con la recaudación total, la diferencia entre el valor real y el valor calculado se dividió entre los distintos niveles de ingreso, de acuerdo con su participación en el ingreso disponible total de los quintiles.

d) Suntuarios

Al igual que en el impuesto sobre la renta, se supuso que solamente las personas del quinto quintil estaban sujetas a este impuesto, por lo que se dividió la recaudación de 1995 entre el número total de perceptores ocupados del quinto quintil.

e) Aranceles

Se descontaron del gasto total los gastos en bienes especificados anteriormente, y se supuso que el consumo en bienes importados era el 40,6% de este resultado, porcentaje que permite igualar el monto calculado con el monto verdaderamente recaudado. Se aplicó a este gasto el arancel y el IVA. A este se le sumó el pago de aranceles por los productos específicos nombrados anteriormente.

f) IVA

Del gasto que no es sujeto de los anteriores impuestos se restan además los gastos en bienes que por los artículos 12 y 13 de la ley de IVA se encuentran exentos de su pago (entre ellos pueden destacarse la educación, el transporte público y los gastos financieros y de arrendamiento)[2]. A éstos se les aplica la tarifa única del 18%. Para coincidir con el monto total recaudado, se aplicó un factor de ajuste por evasión, igual a la diferencia entre el monto total calculado y el verdadero, que en este caso es de 5%.

3. Información final

Los datos finales muestran el total de impuestos pagados por perceptor y por nivel de ingreso, tanto mensual como anualmente, y el total de meses al año que debe trabajar para pagar los impuestos.

Para determinar la recaudación total, se multiplica el monto pagado de impuesto por el número de perceptores ocupados, para cada nivel de ingreso.

[2] La sección C de este Anexo muestra el monto total estimado.

B. Cálculo de impuestos personales para los principales contribuyentes

En este caso se determinaron 5 categorías de ingreso mensual: $ 500.000, $ 1.000.000, $ 2.000.000, $ 3.000.000 y $ 4.000.000. La metodología es similar a la explicada anteriormente, aunque con una diferencia particular: en este caso, las 5 categorías de ingreso están sujetas al pago del impuesto sobre la renta y además se supone un mayor porcentaje de ahorro a medida que aumenta el ingreso (0%, 5%, 10%, 15% y 25%, respectivamente).

Para el cálculo del impuesto sobre la renta se aplicó la escala de la misma, con el valor de la UTM al mes de diciembre de 1996, de acuerdo con lo estipulado por la ley. Este monto se resta al ingreso total, para obtener el ingreso disponible. El gasto en bienes de consumo se determina una vez que se deduce además el ahorro que hace cada uno de los individuos.

Para determinar la distribución del gasto, se utilizaron las ponderaciones correspondientes al quinto quintil de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE para todos los tipos de ingreso.

Al igual que el caso anterior, se obtiene al final el monto total de impuestos que se pagan, y su distribución porcentual con base en el ingreso y en el monto total pagado de impuestos.

C. Estimación de las exenciones al IVA

Los artículos 12 y 13 de la Ley de IVA enumeran los distintos bienes y servicios exentos, y las instituciones exentas de pago. Éstos son:

1. Los ingresos percibidos por concepto de entradas a los siguientes espectáculos y reuniones:
   - Artísticos científicos o culturales, teatrales, musicales, poéticos, de danza y canto que, por su calidad artística y cultural, cuenten con el auspicio del Ministerio de Educación Pública.
   - De carácter deportivo.
   - Circenses presentados por compañías o conjuntos integrados exclusivamente por artistas nacionales.

2. Los fletes marítimos, fluviales, lacustres, aéreos y terrestres del exterior a Chile y viceversa y los pasajes internacionales.

3. Las primas de seguros que cubran riesgos de daños causados por terremotos o por incendios que tengan su origen en un terremoto. La exención regirá ya sea que el riesgo haya sido cubierto mediante póliza específica contra terremoto o mediante una póliza contra incendio que cubra el terremoto como riesgo adicional. En este último caso la exención regirá sólo respecto de la prima convenida para cubrir este riesgo adicional.

CUADRO A.1: GASTOS EXENTOS DEL IVA

	Pesos por mes				
	Quintiles				
	I	II	III	IV	V
Espectáculos artísticos, etc.	49	183	141	269	1.132
Gastos financieros	384	737	1.476	2.552	6.278
Gastos de seguros	63	29	229	667	5.758
Arrendamiento de inmuebles	3.911	4.480	6.931	12.711	48.121
Pago de dividendos	1.933	2.547	3.324	7.249	25.689
Empresas radioemisoras y TV	0	0	0	0	137
Transporte público	11.705	17.844	21.932	28.478	35.541
Educación	738	855	2.361	6.553	44.567
Servicios de FONASA	136	340	514	715	935
Servicio postal	11	17	42	46	223
Total gastos exentos	18.932	27.036	36.954	59.244	168.385
Porcentaje del gasto total	15,2	16,4	17,3	18,8	18,9

1) Los intereses provenientes de operaciones e instrumentos financieros y de créditos de cualquier naturaleza, incluidas las comisiones que correspondan a avales o fianzas otorgados por instituciones financieras.
2) El arrendamiento de inmuebles.
3) Las primas o desembolsos de contratos de reaseguros.
4) Las primas de contratos de seguro de vida reajustables.
5) Las empresas radioemisoras y concesionarios de canales de televisión por los ingresos que perciban dentro de su giro, con excepción de los avisos y propaganda de cualquier especie.

6) Las empresas navieras, aéreas, ferroviarias y de movilización urbana, interurbana, interprovincial y rural sólo respecto de los ingresos provenientes del transporte de pasajeros.
7) Los establecimientos de educación.
8) Las siguientes instituciones por los servicios que presten a terceros:
   — el Fondo Nacional de Salud;
   — el Servicio de Correos y Telégrafos.

Con base en dichas indicaciones y en la encuesta de consumo antes mencionada se construyó el cuadro A.1, que muestra el gasto en consumo por quintil exento del IVA.

Una vez determinado dicho nivel de gasto, se aplicó a dicha base la tasa vigente del 18%, dando como resultado la siguiente recaudación:

CUADRO A.2: RECAUDACIÓN POTENCIAL POR BIENES EXENTOS DEL IVA

	Pesos por mes				
	Quintiles				
	I	II	III	IV	V
Gasto anual en bienes exentos ($)	227.194	324.440	443.451	710.935	2.020.628
Monto estimado de IVA	40.895	58.399	79.821	127.968	363.713
Recaudación anual estimada por eliminar exenciones (millones $)	31.153	58.805	86.188	135.156	349.922
Recaudación total (millones $)	661.224				
Recaudación (millones US$)	1.604				

ANEXO 2

Metodología de la proyección de los ingresos tributarios

Para el estudio del efecto de las medidas recomendadas, se proyectó un horizonte de nueve años, de 1997 a 2005. El crecimiento de la recaudación de impuestos se supuso ligado principalmente al crecimiento del PIB, por medio de elasticidades, de acuerdo con la información histórica. Es importante detallar que en esta instancia, el uso de la información disponible, si bien abarca un horizonte de tiempo importante (de 1980 a 1996), se limita en la mayoría de los casos a los últimos 4 ó 5 años, debido a la serie de reformas que han alterado en forma importante el régimen tributario.

Las proyecciones abarcan los siguientes rubros de ingreso tributario:

— Impuesto a la renta de primera categoría.
— Impuesto a la renta de segunda categoría y global complementario.
— Impuesto al valor agregado (IVA), dividido en:
  — tasa general;
  — tasa general importaciones;
  — tasas especiales (bebidas no alcohólicas, vehículos de lujo, suntuarios y otros).
— Impuestos al comercio exterior (aranceles).
— Impuesto a las herencias y donaciones.
— Otros impuestos.

Por el lado del gasto: ahorro por reintegro simplificado de exportaciones.

A. Situación sin reformas

En este caso se mantiene para el horizonte de proyección la misma normativa referente a los impuestos que impera en 1996. Se supuso una tasa de crecimiento del PIB del 5,7% para 1997 y de 7% para el resto del período. Por medio de elasticidades, se determinó la tasa de crecimiento de los distintos rubros de ingreso tributario. En este sentido, se supuso una elasticidad de 1,2% para los primeros dos años, 1,15% para los siguientes dos, y 1,1% hasta el final, para todos los casos, con excepción del caso de los Aranceles y el IVA aplicado a los productos importados, los cuales se les hizo crecer al mismo ritmo que las importaciones, con una elasticidad de importaciones a PIB constante para todo el período de 1,2%.

El reintegro simplificado a las exportaciones constituye un reintegro de impuestos que inciden en el costo de insumos de exportaciones no tradicionales, que representan un monto relativamente pequeño. Dicha devolución es del 10%, 5% ó 3% del valor de los productos exportados de origen nacional, y se aplica a cualquier mercadería exportada, en relación al monto exportado por partida arancelaria en 1990, de la siguiente manera:

CUADRO A.3

Valor FOB por partida arancelaria	Reintegro
Igual o menor que US$ 10 millones	10%
US$10 millones - US$ 15 millones	5%
US$15 millones - US$ 18 millones	3%

Para el caso de la estimación del gasto fiscal por concepto del reintegro simplificado de las exportaciones, se determinó el porcentaje del mismo respecto al PIB para 1997, en base al monto que para este fin aparece en la Ley de Presupuesto de 1997 (US$ 210 millones, divididos en 80% para el reintegro de 10%, 13% para el de 5% y 7% para el de 3%). Éste dio como resultado 0,28%, que se supuso se mantendría constante para todo el período de estudio[3].

B. Situación con reformas

El Cuadro Nª 8 muestra el resultado final de la aplicación de las reformas y constituye un resumen de los resultados presentados en los cuadros A.5 a A.7 al final de este anexo. La metodología utilizada en cada uno de los rubros de ingreso se detalla a continuación:

Impuestos al consumo

a) IVA: La tasa general se mantiene en 18%. Respecto a la tasa general de importaciones, dado que la base de la misma es el valor después de aranceles, se toma en cuenta solamente el efecto que para la recaudación de este impuesto tiene la baja en el monto de la base imponible, proporcional a la diferencia entre la tasa general del 11% y la nueva tasa vigente en cada año.

Impuestos específicos

b) Impuestos a los productos suntuarios: Corresponde este impuesto a una sobretasa del 50% sobre el IVA para la primera venta o importa-

[3] La información para el cálculo de este rubro se obtuvo de Flores (1997), p. 11.

ción de artículos como joyas, metales preciosos, pieles, alfombras, yates, etc., y las ventas posteriores de metales preciosos, joyas y pieles finas. En este caso se supuso una reducción en 4 años, pasando en 1998 a 37,5%, y en años posteriores a 25%, 12,5% hasta llegar finalmente a 0%. Para proyectar el efecto, se supuso una disminución en la recaudación para cada año proporcional a la diferencia entre la tasa original y la tasa que se supone vigente en ese año.

c) Impuesto a las bebidas no alcohólicas: Corresponde a una sobretasa del 13% sobre el IVA para esta categoría de bebidas. Se propone reducir proporcionalmente dicha tasa en tramos, en 1998 sería de 9,75%, y en años posteriores de 6,5% y 3,25%, hasta llegar finalmente a 0%. El efecto de la reducción de dicha tasa se supuso proporcional a la diferencia entre la tasa inicial y la vigente en dicho año.

d) Impuesto a los vehículos de lujo: Se gravan los vehículos cuyo valor de aduana excede los US$ 10.118,20 y corresponde al 85% de dicha diferencia. Al igual que los dos apartados anteriores, la reducción en la recaudación se supuso proporcional a la diferencia entre la tasa inicial y la tasa que se supone vigente en dicho año.

Impuestos al comercio exterior

e) Aranceles a la Importación: La tasa general bajaría del 11% actual a 10% en forma inmediata, con lo cual se supone una tasa promedio de 10,5% para 1997. A partir del 1 de enero de 1998, la tasa disminuye al 9%, y en los años siguientes continúa disminuyendo en 1% cada año, hasta llegar al 7%. La disminución en la recaudación se supuso proporcional a la diferencia entre la tasa inicial del 11% y la tasa que se supone vigente cada año. Además de este efecto, hay un efecto precio que contrarresta la caída en la recaudación, al asumir una elasticidad precio de las importaciones de –0,5.

f) Reintegro simplificado a las exportaciones: La situación actual corresponde a tres tramos de 10%, 5% y 3%. Se propone bajar la tasa máxima de 10% a 8% en 1998 y mantenerla así en ese año y 1999. Posteriormente, la tasa máxima se rebaja de nuevo hasta el 6% para el 2000. En el 2001 la tasa del tramo más alto y del siguiente bajan a 4%. Por último, en el 2002 se llega a una tasa uniforme en los tres tramos de 3%.

Del gasto presupuestado para 1997 según la tasa de reintegro, se determinó cuál sería el gasto en ese mismo año si la tasa máxima se disminuyera de 10 a 8%, luego a 6, a 4 y por último a 3%. Se mantuvieron los mismos tramos, es decir, la situación final es de un reintegro de 3% para exportaciones cuyo valor FOB por partida arancelaria es igual o menor a US$ 18 millones. Para cada uno de estos casos se determinó el porcentaje de dicho gasto respecto al PIB de 1997 y se aplicó al PIB de los años posteriores con respecto a la tasa máxima que se establecía en cada año.

Impuesto a la renta

g) Impuesto de primera categoría: Éste corresponde al 15% sobre las utilidades devengadas por la empresa. Se introduce una distinción entre las utilidades repartidas y las reinvertidas. La tasa aplicada a los retiros sube en forma paulatina desde 15% hasta llegar a 20% en el 2000, mientras que la tasa a las utilidades reinvertidas pasa de 15% a 5% para el 2002, partiendo ambas de 15% en 1997. Para estimar el cambio en la recaudación, se supone que un 50% de las utilidades que generan las empresas se retiran, y de éstas un 65% van a personas[4]; se supone que estos porcentajes no varían en el tiempo.

Se presume que el efecto del cambio de las tasas es proporcional a la diferencia entre las tasas vigentes inicialmente y las que se supone regirán cada año según los planteamientos de la reforma. El efecto total es la diferencia entre el aumento en la recaudación por efecto del aumento en la tasa a las utilidades retiradas, y el efecto de la disminución en la recaudación por la caída en la tasa de las utilidades reinvertidas.

h) Impuesto a las rentas personales (segunda categoría y global complementario): consta de una estructura progresiva con 7 tramos de renta y una tasa marginal máxima de 45%. La tasa marginal máxima pasa a 35% en 1998 y permanece así hasta 1999, para posteriormente bajar a 30% en los siguientes dos años, luego a 25% por un año, hasta llegar a 20% en el 2003. Los tramos superiores se eliminan, por

[4] Este porcentaje se obtuvo de la razón entre el monto total del crédito al Global Complementario por el pago de impuestos de Primera Categoría de utilidades repartidas a personas, que para 1996 se estima en $197.000 millones, y el 50% del monto recaudado por concepto del Impuesto de Primera Categoría en el año 1995, que es aproximadamente $290.000 millones en pesos de 1996.

lo cual la estructura tributaria a partir del 2003 se muestra en el Cuadro A.4.

Se estimó para el año 1997, utilizando el modelo que se detalla en el Anexo 3, la recaudación posible manteniendo una tasa máxima de 45%. Se hizo el mismo ejercicio suponiendo que la tasa máxima pasara de 45% a 35%, 25% y 20% para el mismo año. A partir de estos resultados se determinó la razón entre la recaudación a estas tasas y la recaudación total con la tasa de 45%. Esta razón se multiplicó por los montos proyectados de este rubro en la situación sin reformas para cada año, de acuerdo con la tasa marginal máxima vigente en ese año.

CUADRO A.4

Tramos de Renta (UTM)	Tasa	Cantidad a rebajar (UTM)	Tasa efectiva máxima por tramo
0 - 10	Exento	–	–
10 - 30	5%	0,6	3%
30 - 50	10%	2,1	6%
50 - 70	15%	4,6	8%
70 o más	20%	11,6	más de 8%

En cuanto al crédito del artículo 57 bis, se estimó el monto del mismo para el año fiscal de 1996 ($ 25.379 millones) y se supuso un crecimiento igual al de los demás ingresos fiscales. Se creyó que a partir de 1998 se permitiría reducir solamente el 80% de las inversiones afectas a este crédito, para reducirse en cada año posterior en un 20% adicional, llegando finalmente a 0% en el 2002.

i) Impuesto a las herencias: Este impuesto se aplica sobre la base del valor líquido de la herencia y debe pagarse dentro de los dos años posteriores a que la asignación se defiera. Consta de 8 tramos con una tasa máxima de 25%. Se propone su eliminación en dos años a partir de 1997. Para esto se supuso que en este año se deduce 40% del monto total a pagar por el impuesto, mientras que en 1998 el crédito equivale al 70% de la reducción. A partir de 1999, el impuesto se elimina.

CUADRO A.5: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA - SITUACIÓN SIN REFORMAS
(En millones de pesos de 1996)

IMPUESTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	679.030	725.475	786.415	849.722	918.124	988.820	1.064.959	1.146.961	1.235.277	1.330.393
Segunda categoría y G. C.	427.683	456.937	495.319	535.192	578.275	622.803	670.758	722.407	778.032	837.941
Monto calculado	650.062	694.526	752.867	813.472	878.957	946.637	1.019.528	1.098.031	1.182.580	1.273.638
art. 57 bis	(25.379)	(27.115)	(29.393)	(31.759)	(34.315)	(36.958)	(39.803)	(42.868)	(46.169)	(49.724)
Crédito	(197.000)	(210.475)	(228.155)	(246.521)	(266.366)	(286.876)	(308.966)	(332.756)	(358.379)	(385.974)
IVA	2.492.117	2.662.578	2.886.234	3.123.993	3.381.347	3.654.442	3.949.634	4.268.715	4.613.622	4.986.450
Tasa general	1.010.589	1.079.714	1.170.410	1.264.628	1.366.430	1.471.645	1.584.962	1.707.004	1.838.443	1.980.004
Tasa general importaciones	1.336.408	1.427.818	1.547.755	1.677.766	1.818.698	1.971.469	2.137.073	2.316.587	2.511.180	2.722.119
Tasas especiales	145.120	155.046	168.070	181.600	196.218	211.327	227.599	245.124	263.999	284.327
Bebidas no alcohólicas	37.481	40.044	43.408	46.902	50.678	54.580	58.783	63.309	68.184	73.434
Vehículos de lujo	30.012	32.065	34.759	37.557	40.580	43.705	47.070	50.694	54.598	58.802
Suntuarios	5.242	5.601	6.071	6.560	7.088	7.634	8.221	8.854	9.536	10.270
Otros	72.385	77.336	83.832	90.581	97.872	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Aranceles	616.666	658.846	714.189	774.181	839.212	909.706	986.122	1.068.956	1.158.748	1.256.083
Herencias *	12.527	13.384	14.509	15.677	16.939	18.243	19.647	21.160	22.790	24.544

(continúa)

(Continuación Cuadro A.5)

Otros	974.602	1.041.264	1.128.731	1.219.593	1.317.771	1.419.239	1.528.520	1.646.216	1.772.975	1.909.494
Ahorro reintegro exportación		0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5.202.625	5.558.484	6.025.397	6.518.358	7.051.668	7.613.252	8.219.640	8.874.415	9.581.444	10.344.904
Recaudación (% PIB)	17,8%	18,0%	18,2%	18,4%	18,6%	18,8%	19,0%	19,1%	19,3%	19,5%
Crecimiento recaudación	10,1%	6,8%	8,4%	8,2%	8,2%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
*S*UPUESTOS										
Crecimiento PIB		5,7%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Elasticidad recaudación/PIB		1,20	1,20	1,15	1,15	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Elasticidad importaciones/PIB		1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Crec, recaudación (exc. arancel)		6,8%	8,4%	8,1%	8,1%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%
PIB real ($ 1996)	29228229	30894238	33056835	35370813	37846770	40496044	43330767	46363921	49609396	53082053
Reintegro exportaciones**										
Como % del PIB		0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%
Monto		88.000	94.160	100.751	107.804	115.350	123.425	132.064	141.309	151.200

* Supone que constituye un 80% del rubro “Herencias y donaciones”
** Tomado de Flores (1997), p. 11.

CUADRO A.6: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA - SITUACIÓN CON REFORMAS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	725.475	752.337	776.079	788.057	782.816	772.095	831.546	895.576	964.535
Segunda categoría y G. C.	456.937	467.458	511.441	528.508	576.595	593.035	577.819	622.311	670.229
Monto calculado	694.526	719.127	777.017	808.601	870.863	902.001	910.575	980.689	1.056.202
art. 57 bis	(27.115)	(23.514)	(19.055)	(13.726)	(7.392)	0	0	0	0
Crédito	(210.475)	(228.155)	(246.521)	(266.366)	(286.876)	(308.966)	(332.756)	(358.379)	(385.974)
IVA	2.659.348	2.847.603	3.040.627	3.250.165	3.509.738	3.793.517	4.100.283	4.431.902	4.790.391
Tasa general	1.079.714	1.170.410	1.264.628	1.366.430	1.471.645	1.584.962	1.707.004	1.838.443	1.980.004
Tasa general importaciones	1.424.588	1.530.183	1.639.909	1.761.276	1.932.684	2.095.030	2.271.012	2.461.777	2.668.567
Tasas especiales	155.046	147.010	136.090	122.459	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Bebidas no alcohólicas	40.044	32.556	23.451	12.670	0	0	0	0	0
Vehículos de lujo	32.065	26.069	18.778	10.145	0	0	0	0	0
Suntuarios	5.601	4.553	3.280	1.772	0	0	0	0	0
Otros	77.336	83.832	90.581	97.872	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Aranceles	630.315	588.303	565.624	536.517	588.731	638.184	691.792	749.902	812.894
Herencias	8.031	4.353	0	0	0	0	0	0	0
Otros	1.041.264	1.128.731	1.219.593	1.317.771	1.419.239	1.528.520	1.646.216	1.772.975	1.909.494
Ahorro reintegro exportaciones	0	18.091	19.358	37.302	60.547	77.368	82.784	88.578	94.779
TOTAL	5.521.369	5.806.876	6.132.721	6.458.319	6.937.665	7.402.719	7.930.439	8.561.243	9.242.321
Recaudación (% PIB)	17,9%	17,6%	17,3%	17,1%	17,1%	17,1%	17,1%	17,3%	17,4%
Crecimiento recaudación	6,1%	5,2%	5,6%	5,3%	7,4%	6,7%	7,1%	8,0%	8,0%

(continúa)

(Continuación Cuadro A.6)

SUPUESTOS

Primera categoría									
Tasa imp. retiros	15%	17%	19%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Retiros	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
A personas	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%
Tasa reinversión	15%	13%	11%	9%	7%	5%	5%	5%	5%
Aumento rec. por retiros	0	18.350	39.654	53.557	57.681	62.123	66.906	72.058	77.606
Rebaja reinversión	0	(52.428)	(113.296)	(183.625)	(263.685)	(354.986)	(382.320)	(411.759)	(443.464)
Efecto neto	0	(34.078)	(73.643)	(130.068)	(206.004)	(292.864)	(315.414)	(339.701)	(365.858)
Global complementario									
Tasa mg. máxima	45%	35%	35%	30%	30%	25%	20%	20%	20%
Razón dcto. renta personas	1,00	0,96	0,96	0,92	0,92	0,88	0,83	0,83	0,83
Factor corrección art. 57 bis	1,00	0,80	0,60	0,40	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros impuestos									
Tasa arancel promedio	10,5%	9,0%	8,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
IVA importaciones:									
Descuento base $(1+t_m)/(1,11)$	1,00	0,98	0,97	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96
Elasticidad precio de importac.	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
Razón descuento tasa vehículos, bebidas y sunt.	1,00	0,75	0,50	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razón dcto. herencias	0,60	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reintegro exportaciones									
Como % del PIB	0,28%	0,23%	0,23%	0,19%	0,14%	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%
Monto	88.000	76.069	81.393	70.502	54.803	46.057	49.281	52.730	56.422

CUADRO A.7: DIFERENCIA (CON-SIN) REFORMAS
En millones de pesos de 1996

IMPUESTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	0	(34.078)	(73.643)	(130.068)	(206.004)	(292.864)	(315.414)	(339.701)	(365.858)
Segunda categoría y G. C.	0	(27.861)	(23.752)	(49.767)	(46.208)	(77.724)	(144.588)	(155.721)	(167.712)
Monto calculado	0	(33.739)	(36.455)	(70.356)	(75.774)	(117.527)	(187.456)	(201.890)	(217.436)
art. 57 bis	0	5.879	12.703	20.589	29.566	39.803	42.868	46.169	49.724
Crédito	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IVA	(3.230)	(38.631)	(83.366)	(131.182)	(144.703)	(156.117)	(168.432)	(181.721)	(196.059)
Tasa general	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasa general importaciones	(3.230)	(17.572)	(37.857)	(57.422)	(38.785)	(42.043)	(45.574)	(49.403)	(53.552)
Tasas especiales	0	(21.059)	(45.509)	(73.759)	(105.919)	(114.074)	(122.858)	(132.318)	(142.507)
Bebidas no alcohólicas	0	(10.852)	(23.451)	(38.009)	(54.580)	(58.783)	(63.309)	(68.184)	(73.434)
Vehículos de lujo	0	(8.690)	(18.778)	(30.435)	(43.705)	(47.070)	(50.694)	(54.598)	(58.802)
Suntuarios	0	(1.518)	(3.280)	(5.316)	(7.634)	(8.221)	(8.854)	(9.536)	(10.270)
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aranceles	(28.531)	(125.887)	(208.558)	(302.696)	(320.976)	(347.937)	(377.164)	(408.846)	(443.189)
Herencias	(5.354)	(10.156)	(15.677)	(16.939)	(18.243)	(19.647)	(21.160)	(22.790)	(24.544)
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ahorro Reintegro a Exportaciones	0	18.091	19.358	37.302	60.547	77.368	82.784	88.578	94.779
TOTAL	(37.115)	(218.521)	(385.637)	(593.349)	(675.586)	(816.922)	(943.976)	(1.020.200)	(1.102.584)
Recaudación (% PIB)	–0,1%	–0,7%	–1,1%	–1,6%	–1,7%	–1,9%	–2,0%	–2,1%	–2,1%

ANEXO 3

Modelo para la proyección de la recaudación de los impuestos a la renta de las personas

Con el objeto de proyectar la recaudación del impuesto a la renta personal y la cuantificación del impacto de las reformas propuestas para el mismo, se hizo necesario construir un modelo que reflejara la distribución de contribuyentes de acuerdo con el tramo de ingreso imponible, y su evolución en el tiempo, a medida que aumentan la población y las remuneraciones reales.

A. Distribución de contribuyentes por tramo

La distribución de contribuyentes por tramo de ingreso puede variar por dos causas principalmente: el crecimiento de la población de perceptores de ingresos y la variación en las remuneraciones reales.

En el caso de la población, su crecimiento afecta al número total de perceptores en cada tramo de ingresos. Por otro lado, la variación en las remuneraciones determina principalmente la cantidad de personas que cambian de tramo de renta imponible.

Se partió con la base de datos de 1994, de fuente del Ministerio de Hacienda, referentes al total de contribuyentes de impuestos personales, siendo este total el consolidado de los contribuyentes del Global Complementario y la retención mensual por impuesto único al trabajo. Para este año se registran un total de 4.329.870 contribuyentes, distribuidos de la manera que se observa en la columna 2 del Cuadro A.8.

Para obtener una estimación más precisa del movimiento de los contribuyentes entre los distintos tramos de renta, se subdividieron los tramos afectos a rentas de 5% a 35% en tramos menores de 10 UTM cada uno, lo que se observa en la columna 3 del Cuadro A.8.

Una vez realizado dicho ejercicio, se proyectó para los años 1995 a 1997 el número total de personas que están en cada tramo de ingreso de 10 UTM desde 0 hasta 120 UTM, y el número de personas con ingresos mayores que 120 UTM.

Se supuso que dentro de cada tramo intermedio de 10 UTM la distribución de las personas es uniforme entre el piso y el tope del ingreso que delimita al mismo. De este modo, el número de contribuyentes dentro de un cierto tramo en un año específico está dado por la siguiente fórmula:

$$C_t^j = \left\{ C_{t-1}^j - C_{t-1}^j \times U^j \left[\frac{\overline{R^j}}{\left(1+g_t^W\right)}, \overline{R}^j \right] + C_{t-1}^{j-1} \times U^{j-1} \left[\frac{\overline{R^{j-1}}}{\left(1+g_t^W\right)}, \overline{R}^{j-1} \right] \right\} \times (1+g_t^P)$$

Donde:

C^j_t = Número de contribuyentes en el tramo de ingreso j en el año t; j=1 para el tramo de 0 a 10; j=2 para el tramo 10 a 20 UTM, hasta j=13 para 120 UTM o más (con $C^0 = 0$).

$U^j[....]$ = Función de distribución uniforme acumulada del porcentaje de personas dentro del intervalo respectivo para el tramo de ingreso j. Para j=14 se supone que $U^j = 0$.

= Nivel de remuneración (en UTM) máximo para el tramo j.

g_t^W = Tasa de crecimiento real de las remuneraciones en el año t, crecimiento que se considera igual para todos los tramos de ingreso.

g_t^P = Tasa de crecimiento de la población total de contribuyentes para el año t.

El segundo término dentro de las llaves representa el total de personas que pasan a un tramo superior de ingreso, y el tercero representa el total de personas del tramo inmediatamente anterior que pasan ahora a pertenecer a este tramo en particular. Sobre esta base se aplica la tasa de crecimiento de la población para ese año. Se hace el supuesto que no se dan caídas en el ingreso de las personas.

Las tasas de variación que se supusieron para el período de estudio son las siguientes:

	1995	1996	1997
Tasas de crecimiento:			
Remuneraciones	4,81	3,50	3,50
Contribuyentes	1,18	2,00	2,00

Con estos datos se obtuvieron las estimaciones del número de personas por nivel de renta para 1997, cuya evolución se muestra en el Cuadro A.9.

CUADRO A.8 DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS PERSONALES SEGÚN TRAMO DE RENTA - 1994

Tramo de renta (a) Desde (UTM)	Hasta (UTM)	Número de contribuyentes (b)	UTM	Distribución dentro del tramo (%) (c)	Contribuyentes
0	10	3.490.335	0 - 10	100%	3.490.335
10	30	622.968	10 - 20	67%	417.389
			20 - 30	33%	205.579
30	50	120.419	30 - 40	40%	48.168
			40 - 50	60%	72.251
50	70	49.939	50 - 60	60%	29.963
			60 - 70	40%	19.976
70	90	23.788	70 - 80	60%	14.273
			80 - 90	40%	9.515
90	120	12.770	90 - 100	50%	6.385
			100 - 110	30%	3.831
			110 - 120	20%	2.554
120	y más	9.651	120 y más	100%	9.651
Total		4.329.870			4.329.870

(a) Dado que interesa la distribución por tramos afectos que rige en 1996, se divide a los contribuyentes por este criterio, a pesar de que es distinto de los tramos afectos que prevalecieron en 1994.

(b) Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a información de la Operación Renta 1995. Superintendencia de AFP, INE e INP.

(c) Estimado con base en información del SII respecto al número de contribuyentes del impuesto global complementario por tramo de renta, para el año tributario de 1996.

B. Recaudación total e impacto de las reformas

Una vez estimada la distribución de la población total de contribuyentes, se aplicó a cada uno de los tramos la tasa impositiva correspondiente, para obtener la recaudación total que teóricamente correspondería, si las rentas de los individuos fueran exclusivamente del trabajo o no hubieran estado afectas al impuesto de primera categoría. Sin embargo, parte de los

ingresos corresponde a pago de dividendos, que anteriormente pagaron impuestos, además de otro tipo de exenciones (entre ellas, el artículo 57 bis). El cuadro A.10 muestra el cálculo de la recaudación total del impuesto de segunda categoría y global complementario proyectado para 1997.

CUADRO A.9 ESTIMACIÓN DEL N° DE CONTRIBUYENTES POR TRAMOS AÑOS (1994, 1995, 1996 Y 1997*)

Tramos	Tasa	Número de contribuyentes			
En UTM	Impuesto	1994	1995	1996	1997*
0-10	0%	3.490.335	3.369.450	3.320.618	3.280.000
10-30	5%	622.968	763.462	872.214	980.000
30-50	10%	120.419	139.584	156.324	175.000
50-70	15%	49.939	55.218	59.786	65.000
70-90	25%	23.788	26.585	29.045	31.000
90-120	35%	12.770	15.474	17.893	22.000
120 y +	45%	9.651	11.188	12.702	13.000
Total contribuyentes		4.329.870	4.380.962	4.468.582	4.566.000

* El número de contribuyentes para 1997 es una aproximación de las proyecciones realizadas para el mismo año. Para el último tramo –de 120 UTM y + –se rebajaron aproximadamente 1.500 contribuyentes, los cuales fueron traspasados al penúltimo tramo –de 90 a 120 UTM.

A esta cifra total, se le restan el crédito por inversiones en acciones de acuerdo al artículo 57 bis y el crédito por rentas afectas al impuesto sobre la renta de primera categoría, como se explica en el Anexo 2. A este total se le aplica la tasa de crecimiento para el periodo 1998-2005 de acuerdo con los supuestos que se explicaron en el Anexo 2.

Para medir el impacto de la reforma tributaria se modificó la tabla del Cuadro A.10, suponiendo que no cambian los tramos de renta imponible, de manera que al disminuir la tasa marginal máxima, los tramos altos se funden. Así, al reducir a 35% la tasa máxima, esta corresponde al tramo 90 UTM y más. Los resultados de dicho ejercicio se muestran en el cuadro A.11.

Como se puede apreciar en el mismo cuadro, si se llevara a cabo en un solo año la reforma propuesta de reducir la tasa máxima a 20%, la recaudación total proyectada disminuiría en $ 114 mil millones, el equivalente en dólares a US$ 275 millones aproximadamente. Si a la vez se eliminara en un solo año el crédito del artículo 57 bis, aumentaría la recaudación en US$ 65 millones.

CUADRO A.10: RECAUDACIÓN POR IMPUESTO 2º CATEGORÍA Y GLOBAL COMPLEMENTARIO AÑO 1997
En pesos de diciembre 1996

Tramo en UTM	Media Salario	N° contrib. 1997	Contrib. por tramo*	Tasa Impto.	Rebaja en U.T.M.	Recaudación 1997	Recaudación por tramos
0-10	5	3.280.000	3.280.000	0%	0	–	–
10-20	17	588.000		5%	0,6	40.974.192.000,00	
20-30	27	392.000	980.000	5%	0,6	81.948.384.000,00	122.922.576.000
30-40	37	105.000		10%	2,1	46.827.648.000,00	
40-50	47	70.000	175.000	10%	2,1	50.729.952.000,00	97.557.600.000
50-60	57	39.000		15%	4,6	42.939.280.800,00	
60-70	67	26.000	65.000	15%	4,6	39.496.891.200,00	82.436.172.000
70-80	77	18.600		25%	11,6	39.661.345.440,00	
80-90	87	12.400	31.000	25%	11,6	35.081.712.960,00	74.743.058.400
90-100	97	10.200		35%	20,6	37.955.481.120,00	
100-110	107	6.120		35%	20,6	28.743.813.792,00	
110-120	117	4.080	20.400	35%	20,6	23.142.892.608,00	89.842.187.520
12 y +	218	10.950	10.950	45%	32,6	199.909.855.005,12	199.909.855.005
Total contribuyentes aproximado 1997		4.562.350		Total recaudación 2 Cat. Y G. C.		667.411.448.925,00	

* El número de contribuyentes para 1997 es una aproximación de las proyecciones realizadas. Para el último tramo –de 120 UTM y– se rebajaron adicionalmente en 2.050 contribuyentes los datos estimados en el Cuadro A.9.
** UTM a diciembre de 1996: $ 23.228.

CUADRO A.11: RECAUDACIÓN POR IMPUESTO 2ª CATEGORÍA Y GLOBAL COMPLEMENTARIO AÑO 1997
(En pesos de diciembre 1996)

Tasa marginal máxima	Recaudación	Razón tasa máxima 45%
45	667.411.448.925	1,00
40	652.456.867.277	0,98
35	637.501.272.146	0,96
30	613.987.745.393	0,92
25	590.474.218.641	0,88
20	553.469.969.834	0,83

□

ESTUDIO

DESARROLLO DE UNA RED DE TRANSPORTE ESTRATÉGICA MEDIANTE EL FINANCIAMIENTO PRIVADO: EL CASO DE LA CIUDAD DE SANTIAGO*

Marcial Echenique

Los 4.8 millones de personas que viven en el área metropolitana se están haciendo más ricas, por lo que el transporte en automóvil y el uso de los suelos urbanos han aumentado. Esto, a su vez, explica el correlativo incremento de la congestión tanto en el transporte como en el uso del suelo. Frente a esta realidad, el gobierno chileno está incentivando un proceso de privatización de las principales vías de Santiago, a través de la Ley de Concesiones, para aumentar su capacidad sin aumentar el gasto público.

Las tareas de diseño, adjudicación, construcción y operación de una red de transporte integrada, en un contexto urbano, son especialmente complejas. Para hecerse cargo de esta complejidad, se ha desarrollado una moderna tecnología a fin de optimizar el uso de esta red conce-

MARCIAL Echenique. Catedrático de Urbanismo y Transporte de la Universidad de Cambridge. Presidente de ME&P, en el Reino Unido, y Residente de MECSA, en España, los principales consultores del estudio que se presenta en este informe.

*Este estudio fue encargado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas. Se agradece el apoyo prestado por su director, Matías de la Fuente, y por el director de Planificación Estratégica, Mario Tala. También se agradece la contribución a este estudio de Andrés Ramírez y Daniela Devoto.

La firma consultora de Marcial Echenique & Partners Ltd. (ME&P), del Reino Unido; Marcial Echenique y Compañía (MECSA), de España, e INECON de Chile hicieron importantes aportes al trabajo. En particular el Dr. Ying Jin e Ian Williams, ambos de ME&P, que calibraron el modelo, y el Dr. Angel Gil, de MECSA, que implementó las políticas.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

sionada y de asignar los riesgos inherentes a los agentes mejor capacitados para asumirlos.

En este trabajo se explican las razones que subyacen en el aumento de la congestión en el transporte y en el uso del suelo, así como la forma en que el gobierno puede abordar el problema. Con este propósito, se propone un modelo de simulación que permite evaluar las soluciones posibles, construido a base de información empírica sobre el comportamiento y la disposición a pagar de los viajeros en la capital. Es decir, se trata de calcular la elasticidad de la demanda al precio para cada viaje. Posteriormente, este estudio presenta la solución escogida -la red estratégica—, la cual se evalúa a la luz de criterios de eficiencia económica, justicia social y probable impacto ambiental. Por último, se entrega un análisis de la estrategia para poner en práctica esta solución y las lecciones que se pueden obtener de lo realizado hasta ahora.

Los factores que afectan la demanda de suelo y de transporte

La congestión se produce cuando la demanda de suelos y de transporte sobrepasa la oferta. El desequilibrio que esto ocasiona genera un aumento en los precios del suelo y del transporte. En el caso del transporte, el precio no sólo incluye costos en dinero en efectivo, sino también costos de tiempo perdido en las vías congestionadas.

En el mercado del suelo, la libre competencia asegura que aquellos que obtienen un mayor beneficio del uso de un determinado terreno y, por lo tanto, están dispuestos a pagar más por él, terminan por usar ese terreno. En cambio, en el mercado del transporte, especialmente en lo que se refiere a las vías de circulación, no hay mecanismos para asignar los escasos recursos a quienes están dispuestos a pagar más por su uso. Las consecuencias son sumamente ineficientes, porque todos pagan lo mismo a través de la pérdida de su tiempo: todos por igual pueden usar los caminos, tanto los que están resignados a perder tiempo o lo valoran menos, como los que le asignan un gran valor y están dispuestos a pagar por ahorrarlo, pero no pueden hacerlo.

La demanda de suelo y de transporte es el producto de dos factores fundamentales: el crecimiento del número de usuarios y el aumento de los ingresos. El primer factor es la razón principal de la mayor demanda en los países en vías de desarrollo, donde la migración desde el campo a las ciudades es muy alta. El segundo factor —el aumento de los ingresos- es la principal razón de la mayor demanda en los países desarrollados. El caso

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

de Santiago de Chile puede servir para ilustrar ambos factores. Hasta los años setenta, las principales razones de una mayor demanda de terrenos y de transporte eran la migración desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas y el crecimiento de la población en las ciudades. Desde los años ochenta, la migración ha cambiado y el crecimiento de la población ha disminuido enormemente. Sin embargo, la demanda de suelos y transporte se ha disparado debido al continuo incremento de los ingresos.

El aumento de los ingresos es hoy la principal causa de la mayor demanda de suelos y de transporte en Santiago. Primero, la constitución de nuevos hogares ha crecido en forma rápida: la gente joven se puede dar el lujo de dejar el hogar paterno antes e instalarse por su cuenta; tal vez lo mismo ocurre con los matrimonios que se disuelven y se van a vivir separadamente; la gente mayor también puede vivir en forma independiente de sus hijos y, además, vive más años. Todo esto se traduce en una mayor demanda de viviendas, aunque la población se mantenga constante. En segundo lugar, el mayor poder adquisitivo de los hogares lleva a consumir más espacio y más automóviles. El deseo de contar con centros de compra más accesibles al automóvil redunda en la necesidad de usar más suelo en estacionamientos, en comparación con las tiendas tradicionalmente ubicadas en las calles principales. En tercer lugar, las industrias modernas y los centros de distribución están mucho más ávidos de sitios grandes que de las formas tradicionales de producción y almacenaje. Los edificios modernos destinados a estos fines tienden a ser de un solo piso para permitir una mayor mecanización. Finalmente, hay más demanda por lugares de recreación, tales como centros deportivos, clubes de golf, parques, etc.

El Cuadro Nº 1 ilustra el espacio promedio que ocupan las viviendas y las características promedio del transporte en Santiago, de acuerdo con el grupo de ingresos. Se puede apreciar que cada grupo socioeconómico utiliza más o menos el doble del espacio que el grupo que viene después. La cantidad de propietarios de automóviles aumenta y también crece el número de viajes que se hacen.

CUADRO Nº 1 CARACTERISTICAS PROMEDIO DE LOS HOGARES

Grupo socio-económico	Ingreso mensual US$	Espacio habitacional m^2	Movilidad viajes/día	% Uso auto
Alto	3.000	170	11.28	77,3
Medio	663	85	9,12	24,l
Bajo	367	45	7.20	0,1

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, 1995.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Como se puede observar en el Cuadro Nº 2, se estima que el grupo de altos ingresos en Chile se va a triplicar entre 1995 y 2010; el grupo de medianos ingresos va a crecer en 50%, mientras que el grupo más bajo se reducirá a la mitad.

CUADRO Nº 2 PROYECCION DE HOGARES
(en miles)

Grupo socioeconómico	1992	1995	2000	2010
Alto	191	259	405	878
Medio	1.436	1.632	1.946	2.771
Bajo	1.671	1.510	1.383	852
Total	3.298	3.401	3.734	4.501

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, 1995.

De los cuadros Nº 1 y Nº 2 se puede deducir que la combinación de más hogares con mayores niveles de ingreso, junto con el correspondiente aumento del tamaño de las viviendas y del uso del automóvil, está generando una explosión en la demanda de suelos y de transporte.

Esa mayor demanda sin un aumento correspondiente en la oferta está dando origen a precios más altos de la tierra y más congestión en las vías. En efecto, la velocidad promedio durante las horas punta en Santiago (entre las 7.00 y las 9.00 de la mañana) se ha reducido a 26,2 km/hora. El número de automóviles en las calles actualmente está aumentando en 10% al año.

Factores que afectan la oferta de suelos y de transporte

El crecimiento de la oferta de suelos y de transporte se está viendo obstaculizado por varios factores, algunos de los cuales son autoinfligidos, y otros se deben a la falta de un marco institucional. Teóricamente, la oferta de suelos debería aumentar a medida que sus dueños y los urbanizadores ponen la tierra en el mercado; pero los planes reguladores han impuesto una rígida restricción urbana que impide una mayor oferta en la periferia de la ciudad. En consecuencia, ha aumentado la densidad de la construcción al reemplazarse las casas para una sola familia por edificios con muchas

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

unidades habitacionales. A su vez, se ha agravado aún más la congestión en las calles a medida que los nuevos hogares compran más automóviles para la familia, generando más viajes y más congestión. El deterioro del medio ambiente es evidente, ya que disminuye el número de áreas verdes, se produce obscurecimiento, hay menor privacidad y más mido y más contaminación debido a la congestión vehicular.

Incluso si los reglamentos se hicieran más flexibles, la congestión seguirá aumentando, aunque en menor grado. La razón principal es que los terrenos en la periferia son menos accesibles por la falta de capacidad de los caminos principales. Los urbanizadores pueden proporcionar redes locales para acceder a los terrenos, pero no pueden mejorar las redes estratégicas. Las dificultades para incrementar la oferta del transporte en las zonas urbanas son múltiples: al interferir con la propiedad privada de la tierra, sólo el Estado tiene poder coercitivo para expropiar terrenos privados para aumentar la capacidad de las calles. Este poder sólo se puede ejercer si hay consenso en que la expansión contemplada mejorará la situación y que la compensación para quienes van a sufrir las consecuencias sea suficiente. Una propuesta para aumentar la capacidad de una calle puede demorar años. En efecto, unos pocos propietarios de los terrenos podrían impedir el proceso y hacer muy oneroso el desarrollo del transporte.

Uno de los principales escollos para aumentar la oferta de transporte es la falta de incentivos para involucrar de manera importante al sector privado. Como las calles urbanas se ofrecen gratuitamente para su uso, el proveedor no puede recuperar su inversión directamente del usuario y necesita recumr al financiamiento mediante los impuestos generales. Esto siempre crea dificultades, ya que no es fácil asegurar en qué medida están dispuestos los usuarios a pagar el costo real de una calle. Además, la inversión en infraestructura vial, y en transporte en general, es uno de los pocos ítemes que el gobierno puede recortar, sin un efecto inmediato, cuando quiere equilibrar las cuentas.

Una manera de aislar la oferta de transporte de los caprichos de los presupuestos gubernamentales es privatizar la red estratégica principal. Esto alienta a los capitales privados a invertir en la oferta de transporte con la posibilidad de recuperar la inversión y generar utilidades. Chile ha seguido esta política desde 1991, cuando el gobierno del Presidente Aylwin aprobó la Ley de Concesiones (Nº 164). Esta ley le permite al gobierno entregar la infraestructura, como caminos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, el abastecimiento de agua potable, etc., a concesionarios privados y se ha aplicado para privatizar y desarrollar la principal red interurbana, pero sólo últimamente se la ha utilizado para pnvatizar las vías urbanas.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

El rol del gobierno

La privatización de la red estratégica requiere de una fuerte participación del gobierno. En primer lugar, es necesario definir la red estratégica, tomando en consideración los beneficios sociales más amplios y no sólo los de los privados. En segundo lugar, como se explicará más adelante, el gobierno tiene que definir el nivel de las tarifas para cada sección de la red estratégica, para poder optimizar la operación del conjunto. En tercer lugar, el gobierno es el único agente que tiene poder coercitivo para expropiar la tierra necesaria para la red y es el árbitro y garante final de la inversión privada.

El criterio normal para adjudicar la infraestructura a un concesionario ha sido el peaje que se cobra. Este sistema es aceptable para los caminos interurbanos, pero no es bueno para las vías urbanas. La principal dificultad es que las redes urbanas deberían funcionar como una red integrada, es decir, como un sistema de vías que permite muchos tipos de movimientos. De modo que resulta inconveniente que una parte de la red se congestione debido, por ejemplo, al cobro de un peaje muy bajo que impida que el tráfico fluya normalmente hacia otra sección de la red.

Es más conveniente estudiar la red como un todo, tomando en cuenta los diferentes modos de transporte que compiten entre sí, tales como el metro y el ferrocarril urbano, estableciendo prioridades en el transporte urbano, fijándole un precio correcto a cada modo alternativo, de manera que los viajeros internalicen los costos sociales (externalidades) de sus decisiones de viaje.

Los cobros en la red también deberían incluir un elemento de pago por congestión, para no disminuir la capacidad del sistema. Pero al mismo tiempo el cobro debería ser tal que ningún tramo de la red se subutilice.

Por estas razones el gobierno debería definir la red, fijar los peajes y expropiar la tierra para la construcción de la infraestructura. Dadas estas condiciones, los concesionarios potenciales deberían licitar las vías basándose en otros criterios. Uno podría ser la duración de la concesión, en cuyo caso el que solicita una concesión más corta debería ganar la propuesta.

Otra alternativa es el sistema propuesto por Engel, Fischer y Galetovich (1996), que consiste en licitar por el menor valor presente de los ingresos futuros (MVPI). En este caso la duración de la concesión es variable y ésta se devuelve al Estado una vez que se ha alcanzado el valor de los ingresos. Como se explicará más adelante, este sistema de adjudicación distribuye los riesgos de una manera más satisfactoria, porque asigna el riesgo al agente que está más capacitado para disminuirlo (v. gr., gobierno o concesionario).

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Metodología: Uso de un modelo de simulación

Para poder diseñar la red de transporte estratégica, probar su operación con diferentes niveles de precios y evaluar las consecuencias, se puso en práctica un modelo de simulación: Meplan. El Meplan (véase Owers y Echenique, 1994) es un paquete de *software* generalizado que se puede usar para modelar la economía del espacio en diferentes escalas de operación. Los principios subyacentes al modelo se pueden resumir como sigue:

(i) El transporte es una demanda derivada, que se genera por el intercambio económico y social que ocurre cuando se trasladan los productos y servicios desde el lugar de producción al lugar de consumo (incluyendo la mano de obra). El lugar exacto donde se producirán o consumirán dependerá del uso que se dé al suelo en la zona. De modo que un cambio en la ubicación de las actividades (usos del suelo) produce inmediatamente un cambio en la demanda de transporte.

(ii) El uso del suelo, es decir la ubicación de las actividades, depende, entre otros factores, de la accesibilidad. La accesibilidad depende del suministro de transporte, de modo que un cambio en las condiciones del sistema de transporte afectará la ubicación de las actividades y, por lo tanto, el uso del suelo.

Los dos sistemas —uso del suelo y transporte—, como se ilustran en el Gráfico Nº 1, se conciben como dos mercados interrelacionados, donde la oferta y la demanda de suelo y de transporte interactúan. El resultado de esta interacción es el precio de equilibrio del suelo y del transporte, donde las actividades encuentran su ubicación, el suelo a usar es suministrado a un precio, y los flujos de transporte encuentran sus rutas en las redes a un valor que incluya los costos de congestión.

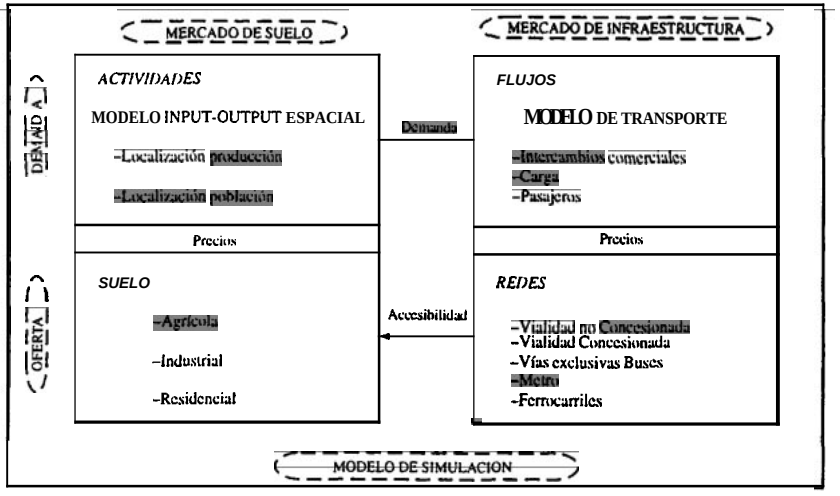
El sistema Meplan necesita contar con un pronóstico de los cambios en los niveles de población y actividad económica para toda la región como datos de entrada. Estos cambios se predicen usando modelos macroeconómicos que proyectan el crecimiento en Producto Nacional Bruto, las exportaciones e importaciones, las inversiones y el gasto del gobierno para los próximos quince años (véase Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, 1995).

Las variables de políticas que se usan como datos de entrada son: la oferta de terrenos e infraestructura con las correspondientes políticas fiscales (v. gr., impuestos y subsidios que afectan el uso del suelo y el transporte) y

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

cualquier reglamentación que afecte este uso, En seguida el modelo procede a estimar la ubicación de todas las actividades urbanas (v. gr., hogares por grupo socioeconómico y actividades de producción por sector económico) y su uso del suelo. La competencia por el suelo genera precios que cambian hasta que se alcanza un equilibrio (market clearing). El modelo luego asigna los flujos de transporte generados por la interacción de las actividades (v. gr., flujos de pasajeros y carga) hacia las redes disponibles. La competencia por las redes genera precios de congestión hasta que se alcanza un equilibrio (no hay más cambios de precios). El precio del transporte que resulta de lo anterior determina los nuevos insumos de accesibilidad para el próximo período de asignación del uso del suelo.

GRÁFICO Nº 1: MODELO DE SIMULACIÓN MEPLAN



Operación básica del modelo MEPLAN. que simula e interrelaciona dos mercados: el mercado del suelo genera los intercambios que, una vez resueltos por el mercado del transporte, afectan al primer mercado por la accesibilidad resultante.

Los parámetros del modelo se estimaron usando datos del año 1992, de modo que se logró la reproducción de la situación de ese año. Se usó la siguiente información:

(i) Ubicación de las actividades: la ubicación de los hogares según el grupo socioeconómico se obtuvo directamente del Censo de 1992. La ubicación de las actividades económicas se estimó en base al Censo de Empleo por Sectores Industriales de ese mismo año.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

(ii) *Oferta de tierra:* la oferta de tierras urbanas (incluyendo el espacio habitacional) se obtuvo del Servicio de Impuestos Internos y con programas vía satélite de sensor remoto.

(iii) *Flujos:* los flujos económicos se obtuvieron con un modelo de insumo-producto desarrollado por el Banco Central de Chile. Los flujos físicos se obtuvieron de una Encuesta de Origen y Destino de los Pasajeros del año 1991 y los flujos de carga, de una encuesta del Mop para el mismo período.

(iv) *Redes:* la descripción detallada (capacidad, velocidad, costos, destinos, etc.) se obtuvo de las redes de transporte que usa el modelo del Ministerio de Transportes, complementado con otra información sobre caminos, ferrocarriles, tuberías interurbanas, etc.

Una vez obtenidos los principales valores, incluso los parámetros de comportamiento señalados en la próxima sección, se comparó el pronóstico del modelo para 1995 con la información de ese año. En el modelo de transporte, la información correspondía a los flujos de las redes y velocidades promedio en ciertos arcos de la red. Para el modelo de uso del suelo, la información que se usó fue la cantidad de espacio habitacional en cada zona de la ciudad y los precios de arriendo promedio para cada zona y tipo de uso (véase Mop-Dirplan, 1995).

Una vez calibrado el modelo para el año 1992, y validado parcialmente para el año 1995, se efectuaron pronósticos para los años futuros (2000 y 2010) usando como datos de entrada las extrapolaciones macroeconómicas y las políticas específicas que se probarían.

Estimación de la disposición a pagar peaje en los caminos urbanos

Uno de los problemas fundamentales es saber cuánta gente está dispuesta a pagar peaje para ahorrar tiempo de viaje. En otras palabras, ¿cómo valorizan su tiempo de viaje? Para obtener la respuesta se realizó una encuesta.

Para los viajes interurbanos la encuesta fue directa, ya que hay varios peajes que se podrían eludir si el viajero está dispuesto a seguir un camino más tortuoso. En este caso se entrevistó a una muestra de viajeros tanto en los caminos con peaje como en los sin peaje, averiguando su situación socioeconómica, el motivo del viaje, y el tiempo y costo de la ruta elegida (v. *gr.*, si fueron encuestados en una plaza de peaje, cuál era el costo de su

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

viaje y el tiempo que demoraban desde su lugar de origen hasta su destino) y el tiempo y costo de la ruta alternativa (v. *gr.*, la ruta por la cual no se pagaba peaje).

Para los viajes intraurbanos la encuesta resultó más complicada, ya que actualmente no hay vías pagadas en la ciudad. El cuestionario que se elaboró contemplaba la posibilidad de que los entrevistados estuviesen dispuestos a gastar más dinero para ahorrar tiempo. A su vez, la encuesta aisló los lugares suburbanos donde había una clara alternativa entre un camino corto pero congestionado y una carretera más larga y más rápida. Una de las áreas encuestadas —el sector de Pirque— podría servir como ilustración (véase Gráfico Nº 2). La comuna de Pirque, ubicada al sur de la Región Metropolitana, está conectada con la red principal de transporte mediante dos puentes sobre el río Maipo. Uno de ellos, ubicado directamente al norte de la comuna, conecta con la ruta más directa hacia el centro de la capital (a través de la avenida Vicuña Mackenna), pero tiene una gran congestión pese a ser una vía doble. El segundo puente está al poniente de la comuna y conecta con la ruta Norte-Sur que, aunque le agrega varios kilómetros al camino, es más rápida. Entrevistando a la gente en los dos puentes fue posible deducir en qué medida los viajeros estaban dispuestos a gastar más o no (tomando el camino más largo) para ahorrar tiempo. En ambos puentes los encuestadores averiguaron la situación socioeconómica de los viajeros (se les preguntó la profesión, quién era el dueño del automóvil, el tipo de vehículo, etc.), el motivo del viaje, la alternativa elegida, junto con su percepción del costo y el tiempo que demoraban desde el lugar de origen hasta su destino final, y qué pensaban de la *otra posibilidad*, con su respectivo costo y tiempo de viaje (a los que elegían la ruta Norte-Sur se les preguntó qué pensaban del tiempo que demoraban y del gasto en que incum'an en el otro camino).

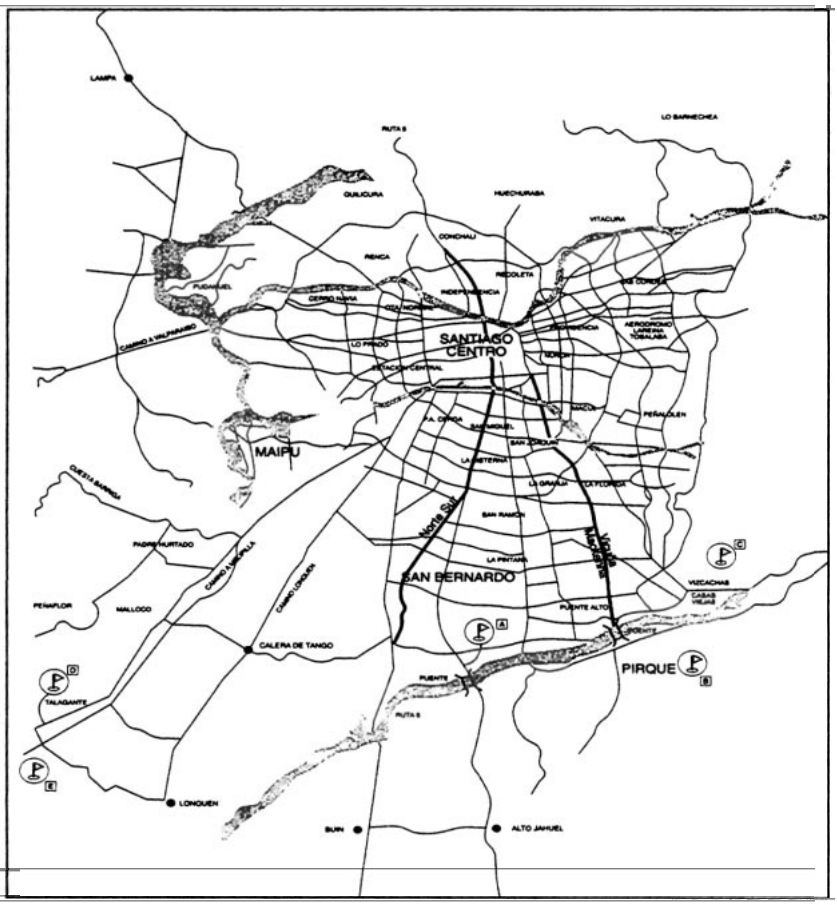
Con la información reunida gracias a encuestas efectuadas en varios lugares parecidos, en diferentes horas del día, fue posible realizar un análisis desagregado (véase Ben-Akiva y Lerman, 1985), en que se observaba lo que los viajeros habían elegido y así se pudieron determinar sus preferencias.

Agrupando a los viajeros de acuerdo con su situación socioeconómica y el objetivo del viaje (para ir al trabajo, para llevar a los hijos al colegio, por negocios, porrecreación y otros), fue posible deducir su valor del tiempo, el modo de transporte y el periodo de viaje (en horas punta y no punta).

Se eligió este método de "preferencias reveladas" al de "preferencias declaradas" (véase Ortúzar y Willumsen, 1990), ya que en este último las preferencias del viajero se basan en preguntas hipotéticas que pueden conducir, a su vez, a respuestas hipotéticas.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

GRAFICO Nº 2 DIAGRAMA DEL SECTOR URBANO



: PTO. DE APLICACION

A : LOS MORROS

B : SAN RAMON

C : LAS VIZCACHAS

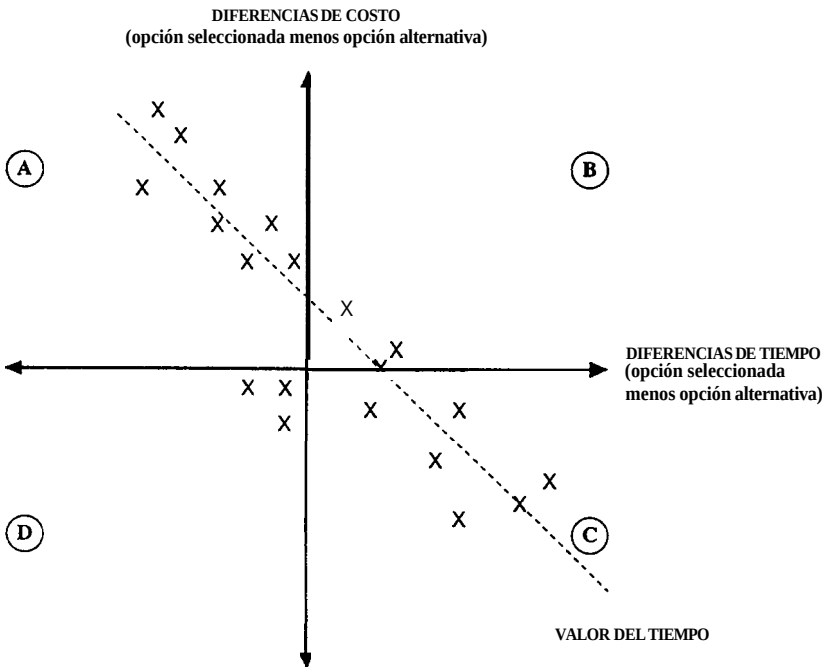
D : RUTA G-78

E : RUTA 78

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

El Gráfico Nº 3 ilustra el método para estimar el valor del tiempo basándose en observaciones individuales. Cada x representa un solo viajero. Los que están dentro del cuadrante A representan a los que pagan más por la alternativa que han elegido (valor positivo) para poder ahorrar tiempo (valor negativo). Los que están dentro del cuadrante B representan a los que prefieren la alternativa que cuesta más y se demora más, así que hay otros factores que influyen, tales como la seguridad o la comodidad. De este modo, se puede dar un valor monetario a esos factores "imponderables": la gente está dispuesta a pagar en dinero (valor positivo en la intersección de la línea Valor del Tiempo y del eje Costo) o en tiempo (valor positivo en la intersección de la línea del Valor del Tiempo y el eje Tiempo) por la comodidad y la seguridad de la alternativa elegida. Los que están dentro del cuadrante C ahorran dinero (valor negativo) a expensas del tiempo (valor positivo). Estos viajeros que caen dentro del cuadrante D son eliminados de la estimación, ya que en este caso no hay duda en la alternativa escogida que les ahorra tanto gasto como tiempo. Ajustando una línea a través de las observaciones, se puede definir el "valor de tiempo".

GRÁFICO Nº 3: ESTIMACIÓN DEL VALOR DEL TIEMPO



Archivo recuperado mediante escaneo OCR

El método de esta explicación sencilla se puede extender en n dimensiones para tomar en cuenta el segmento (grupo socioeconómico) al cual pertenece el viajero, el motivo del viaje, la manera de viajar, la hora del día, etc. El *software* que se usó para la estimación es el Limdep (véase Greene, 1987).

El resultado de la estimación mostró, efectivamente, una extraordinaria estabilidad en el valor del tiempo (véase Mop-Dirplan, 1995). Demostró que el valor intraurbano del tiempo está apreciado en aproximadamente el 50% del ingreso por hora del viajero (basado en la situación socioeconómica).

En el caso de los valores interurbanos, se observó una disposición mucho más alta a pagar por ahorrar tiempo y/o mejorar la comodidad usando una vía con peaje. El valor fluctuó entre el 100% y el 200% del ingreso por hora del viajero.

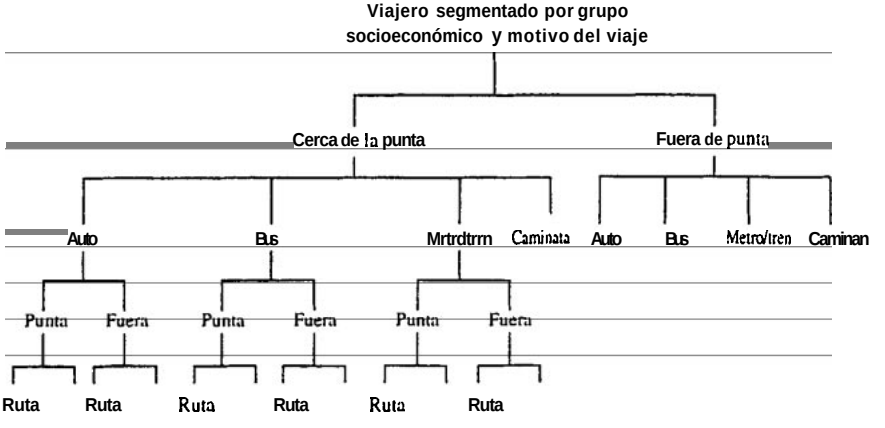
Es importante tomar en cuenta que el grueso de los viajeros intraurbanos valorizan menos su tiempo, ya que están ahorrando tiempo libre, mientras que los viajeros interurbanos están ahorrando tiempo de trabajo (viaje durante los días de semana).

El tiempo que los viajeros interurbanos ahorran en los fines de semana es principalmente tiempo libre, pero tal vez sea que porque estos viajes son menos frecuentes, el viajero está dispuesto a pagar más por ahorrar tiempo.

Estimación de las elasticidades

Después de haber comprobado el valor del tiempo y de haber estimado los parámetros para representar el comportamiento de los viajeros, se usó el *software* estadístico Limdep para establecer la siguiente jerarquía en las decisiones (véase Gráfico Nº 4).

GRAFICO Nº 4 JERARQUIA DE DECISIONES DEL VIAJERO



Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Es evidente que hay viajes que se pueden o deben hacer fuera de las horas punta y, por lo tanto, son asignados al grupo fuera de hora punta en la parte superior del árbol. Otros viajes -cerca de la hora punta— se realizan de preferencia durante las horas punta (entre 7.00 y 9.00 de la mañana), pero si es caro o está muy congestionado, se pueden trasladar a horas fuera de punta, es decir antes de las 7.00 de la mañana o después de las 9.00. Del análisis estadístico se dedujo que el modo de viajar (v. gr., en auto, bus, metro/tren o a pie) se eligió a un nivel más alto de decisión que la hora del viaje (punta o fuera de punta). Este comportamiento se representa con un modelo ***logit*** anidado (véase Williams, 1977), como aparece en la ecuación (1).

Probabilidad de elegir

$$X = \frac{\exp(\lambda U^x)}{\Sigma_x \exp(\lambda U^x)} \qquad (1)$$

donde:

X = opción al nivel de jerarquía.

U^x = utilidad de X (agregado de opciones más bajas).

λ = parámetro que representa el grado de "aleatoriedad" de la opción. (Si $\lambda \rightarrow \infty$, la elección es al máximo de utilidad; si $\lambda \rightarrow 0$, la elección es igual entre todas las opciones (v. ***gr.***, aleatoria).

El valor de la utilidad en cualquier nivel es como sigue:

$$U^x = \frac{1}{\lambda'} \log \Sigma_r \exp(\lambda' U^r) \qquad (2)$$

donde:

U^x = es la utilidad agregada a ese nivel.

U^r = es la utilidad a un nivel más bajo.

λ' = parámetro del nivel más bajo que representa el grado de "aleatoriedad" entre las opciones a ese nivel.

En consecuencia, un individuo elige una manera de viajar tomando en cuenta las condiciones de la red en diferentes horas (v., ***gr.***, punta y fuera de punta), lo que a su vez depende de la situación de las rutas alternativas. El orden de la jerarquía se deduce del parámetro "λ" a cada nivel del árbol de la decisión. Mientras más alto sea el nivel, más bajo es el valor del parámetro λ. Si esto no fuera así, sería necesario reformular la jerarquía de las decisiones.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

De este modo, el modelo es capaz de simular el sistema de transporte tomando en cuenta lo siguiente:

(i) *Características del usuario*: es un modelo de usuarios múltiples, donde los viajeros están divididos por grupos socioeconómicos con diferentes niveles de disposición para pagar y que compiten con otros usuarios por el espacio de transporte. Esto también es válido para la carga.

(ii) *Características de la red vial*: el modelo toma en cuenta, coherentemente, el estado de la red en términos de tiempo (congestión), costo (incluyendo peajes), seguridad y comodidad, en todas las rutas alternativas, tiempos alternativos (punta y fuera de punta) y modos alternativos (automóvil, bus, metro/tren y a pie).

Se efectuaron una serie de chequeos de sensibilidad para estimar las elasticidades y elasticidades cruzadas de la demanda por viajar en relación con el precio y los cambios de tiempos. Es importante destacar que las elasticidades dependen en gran parte de las rutas individuales, ya que en algunos casos hay pocas alternativas, mientras que en otros hay muchas. Pero con esta salvedad, es posible ilustrar el promedio de elasticidades para la ciudad como un todo.

El Cuadro Nº **3** ilustra las elasticidades promedio que se pueden comparar con estudios similares efectuados en Singapur, Amsterdam y Londres.

CUADRO Nº 3: ELASTICIDAD DE LA DEMANDA SEGÚN LOS CAMBIOS EN EL PEAJE PAGADO POR AUTOMOVILES Y LOS CAMBIOS EN EL TIEMPO DE VIAJE EN BUS Y EN AUTOMOVIL EN LAS HORAS PUNTA

Grupo socioeconómico	Modo	Hora	Aumento del peaje para autos en horas punta	Aumento del tiempo de viaje en auto y bus en horas punta
Alto	auto	punta	-0,12 a -0,20	-0,13 a -0,35
	auto	no punta	+0,05 a +0,14	+0,13 a +0,29
	bus	punta	+0,03 a +0,05	-0,36 a -0,77
Medio-bajo	auto	punta	-0,21 a -0,53	-0,08 a -0,25
	auto	no punta	+0,05 a +0,30	+0,02 a +0,26
	bus	punta	+0,03 a +0,12	-0,07 a -0,25

Nota: la variación en las elasticidades se debe a los diferentes motivos del viaje.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Como se observa en el Cuadro Nº 3, el aumento de 100% en el valor del peaje en horas punta reduce el uso del automóvil por el grupo socioeconómico alto entre 12 y 20%, dependiendo del motivo del viaje (v. gr., ir al colegio, al trabajo, etc.). Algunos viajes en automóvil se traspasan a horas fuera de punta, lo que aumenta el número de autos entre 5 y 14%. Sin embargo, esto sólo incrementa el uso del bus en las horas punta entre 3 y 5%.

Los grupos socioeconómicos medio a bajo son más sensibles a los mismos aumentos del valor del peaje, lo que reduce el uso del auto entre 21 y 53%, trasladándose nuevamente el uso del automóvil a horas fuera de punta y al bus en las horas punta.

En cambio el grupo socioeconórnico alto es más sensible a la variación en el tiempo de viaje. Con un incremento de viaje en automóvil y en bus del 100% en las horas punta (por ejemplo: congestión), se produce una reducción de entre 13 y 35% del uso del automóvil en esas horas, uso que se traslada a las horas fuera de punta, y también se reduce el uso del bus entre 36 y 77% en las horas punta.

Diseño del sistema de transporte como un todo

Tras consultar a los diferentes agentes involucrados en el transporte urbano en Santiago, en 1993 se plantearon una serie de proposiciones preliminares (véase Comité Interministerial de Infraestructura, 1993), que incluían lo siguiente:

(i) Sistema de vías expresas: se propuso y se probó una red de 420 km de caminos mejorados o nuevos con peaje. Este sistema constituyó la base de la proposición que se plantea en este trabajo. Estaba formado por dos caminos de circunvalación: un anillo interior de 70 km (la actual avenida Américo Vespucio) y un anillo orbital de 130 km. Ambos anillos estarían unidos por un sistema de vías Norte-Sur y Oriente-Poniente. Además, todas las carreteras interurbanas entranan a la Región Metropolitana para repartir el tráfico a través de los anillos. Se probó y recomendó un sistema de tarifas promedio.

(ii) Sistema de transporte masivo: se propuso un sistema de 150 km de metro subterráneo y trenes suburbanos. Incorporaba las dos líneas de metro que existen actualmente (la Uno y la Dos) y la que se acaba de inaugurar (la Cinco), más dos líneas nuevas (la línea Tres hacia el oriente y la Cuatro hacia el norte). También incluía el actual tren suburbano a Rancagua, mejorado con nuevas estaciones, y la reapertura de otras dos líneas suburbanas: Melipilla y Tiltil. El sistema propuesto constituiría la columna vertebral de un sistema de trans-

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

porte masivo de buena calidad. Además, se incluía un conjunto de buses de alimentación que correrían por vías exclusivas para buses.

(iii) *Controles y tarifas de estacionamientos:* se propuso un sistema para controlar el estacionamiento en el centro y la parte oriente de la ciudad, incluyendo un importante aumento en las tarifas para estacionase.

(iv) *Política de uso del suelo para fomentar el desarrollo urbano junto con un corredor de transporte público*: ésta incluía corredores urbanos entre el centro y el anillo interior, corredores suburbanos entre el anillo interior y el anillo orbital y, finalmente, corredores agroindustriales más allá de los caminos orbitales.

La simulación del sistema de transporte de Santiago revelaba importantes beneficios sociales que alentaban a seguir perfeccionando las ideas. En la próxima sección se presenta un resumen del paquete final de las políticas y proyectos, el que se ha dividido en dos grupos: caminos urbanos con peaje (concesiones viales urbanas) y todas las demás medidas (v. gr., transporte público, etc.).

El caso básico

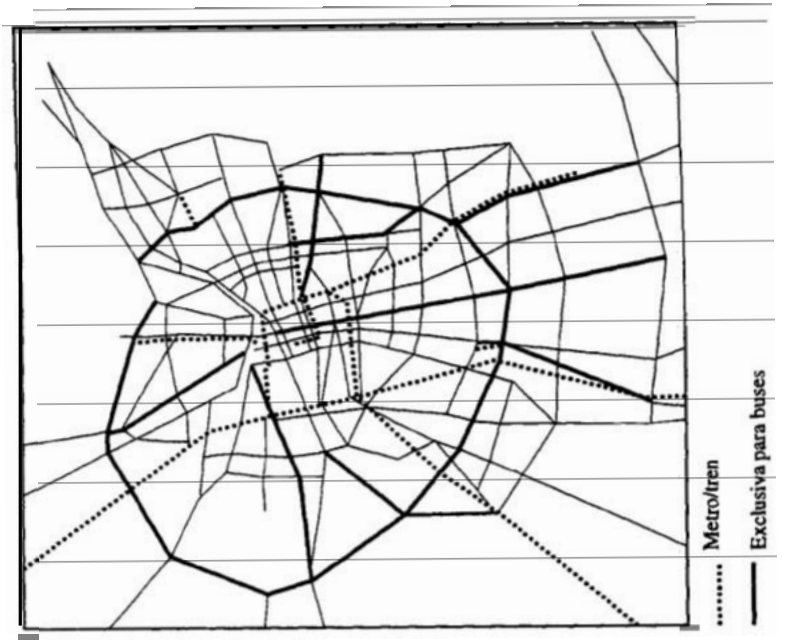
Todos los caminos sin peaje y los mejoramientos para el transporte público se consideraron como datos de entrada para el modelo de simulación. Éstos incluían el mejoramiento de las vías planificado por el Ministeno de Obras Públicas (Mop), el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) y la Secretaría General de Transportes (Sectra) para el período 1995-2000 y 2000-2010. El costo de estos mejoramientos se resume en el Cuadro Nº 4 y se ilustra en el Gráfico Nº 5.

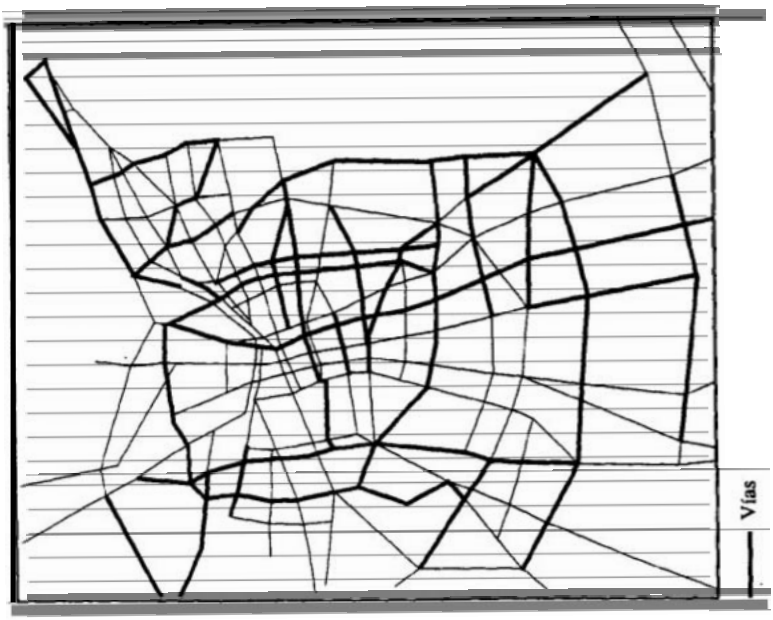
CUADRO Nº 4: INVERSIÓN EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE DEL CASO BÁSICO (en millones de dólares)

		2000	2010	Total
Caminos	M O P	98		98
	Sectra	113	427	540
	Minvu	67		67
Total caminos		278	427	705
Transporte público	Vías sólo para buses	96	167	263
	Líneas de metro	666	407	1.073
	Trenes suburbanos	273		273
Total trans. público		1.035	574	1.609
Total		1.313	1.001	2.314

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

GRÁFICO Nº 5: CASO BÁSICO: MEJORA VIALIDAD NO CONCESIONADA Y EL TRANSPORTE PÚBLICO





Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Una diferencia fundamental entre las proposiciones preliminares de 1993 y las usadas como caso básico en este informe es la política de uso del suelo aplicada en cada caso. El Plan Regulador para la Región Metropolitana aprobado en 1994 impuso severas restricciones a la expansión de la ciudad. Estableció un límite urbano más allá del cual se prohíbe la urbanización. El principal argumento de esta proposición es la protección de los terrenos agrícolas (lo que es una verdad a medias, ya que la mayoría de las zonas al norte y al poniente de los límites de la ciudad no son apropiadas para la producción agrícola y la zona hacia el oriente es muy montañosa). Otro argumento utilizado para respaldar la política de contención fue el costo que para las autoridades públicas representaba extender los servicios urbanos, tales como la pavimentación de calles, las redes de agua potable y alcantarillado, etc., así como los costos impuestos a los habitantes urbanos que tendrían que viajar más lejos que lo necesario para vivir en lugares suburbanos. Se formuló una política para aumentar la densidad media de Santiago, de aproximadamente cien personas por hectárea, como es actualmente, a ciento cincuenta personas por hectárea en el futuro (véase Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Plan Regulador Metropolitano, 1994).

El Plan Regulador para la Región Metropolitana contiene una serie de falacias y no ofrece ninguna prueba seria de que un aumento de la densidad podría reducir los costos urbanos o mejorar el medio ambiente. Es muy probable que una densidad mayor pudiera empeorar la calidad de vida por la eliminación de las áreas verdes, obscurecimiento, falta de privacidad y aumento de la congestión vehicular, con la consiguiente agudización de la contaminación acústica y del aire. En realidad, la implementación del Plan Regulador ha sido un desastre. La mayoría de los dueños de terrenos más allá de los límites de la ciudad han podido subdividir sus propiedades de acuerdo con una antigua ley que permitía la subdivisión de la tierra rural en sitios de media hectárea y que autorizaba la construcción hasta de dos casas por sitio. Debido al intento del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) de revocar la ley de subdivisión rural, la mayoría de los propietarios se apresuraron a subdividir sus propiedades rurales, sin planes adecuados, y se crearon así más de 60.000 parcelas suburbanas en la región.

Es cierto que el gobierno tiene que incumr en gastos adicionales si los urbanizadores y los usuarios del suelo y del transporte no pagan sus propios costos. Sin embargo, como se mencionaba en las proposiciones del año 1993, se debería permitir la urbanización de estas tierras sólo si sus urbanizadores proporcionan caminos locales y servicios, tales como agua potable, alcantarillado, etc., y espacios para parques y colegios, etc. Los funcionarios del Minvu ahora están llegando a esta misma conclusión. Actualmente se hallan en un proceso de crear un sistema de urbanización

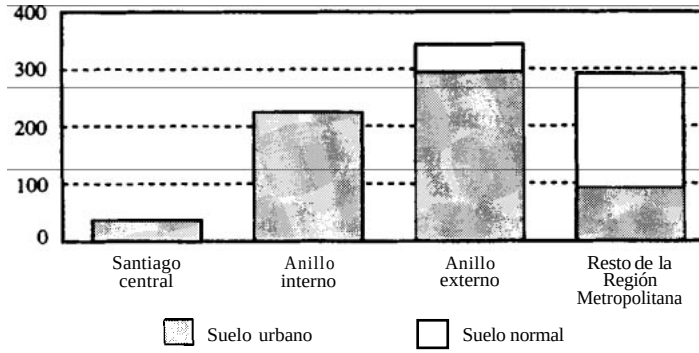
Archivo recuperado mediante escaneo OCR

de la tierra (Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado, Zoduc), según el cual se autorizará la urbanización, siempre y cuando se entreguen los servicios correspondientes por cuenta del urbanizador.

El proceso de privatización de la red de vías asegurará que los usuarios paguen el costo real de usar la red principal de transporte y otras infraestructuras estratégicas. De modo que si una persona decide comprar un terreno suburbano más allá de los límites de la ciudad y está dispuesta a pagar el costo real de la urbanización y de su uso, ¿quién podría prohibírselo? Es de esperar que el Ministerio tenga una actitud más flexible y autorice urbanizaciones mejor organizadas más allá de los límites de la ciudad, en vez de mantener la situación caótica que existe actualmente.

Sin embargo, para los fines de este estudio, el Plan Regulador aprobado se consideró como algo fijo, con la salvedad de que las áreas rurales más allá de los límites de la ciudad se podrían urbanizar para viviendas de baja densidad, en sitios de un cuarto de hectárea, como lo permite la ley en este momento. El Gráfico Nº 6 ilustra el potencial para construir en la ciudad, empezando por el centro (comuna de Santiago), que es completamente urbano; el primer anillo: las comunas entre el centro y la primera avenida de circunvalación Américo Vespucio; el segundo anillo: comunas más allá del primer anillo y los límites de la ciudad, y el resto de la Región Metropolitana. Los valores representan el espacio habitacional que existe actualmente y que se ha construido, más el que podría construirse en cada anillo. Se puede apreciar que el resto de la Región Metropolitana tiene un potencial mucho menor para viviendas que el anillo externo porque contiene principalmente terrenos rurales donde la construcción está limitada a sólo cuatro casas por hectárea. De modo que se puede constatar que el Plan Regulador impone verdaderamente una restricción al desarrollo de Santiago.

GRÁFICO Nº 6: SUELO EDIFICABLE EN SANTIAGO
(millones de m2 edificados más edificables)



Archivo recuperado mediante escaneo OCR

El caso alternativo: Calles entregadas en concesión

Este caso incluye todos los supuestos del caso básico, más una red de vías expresas que decidió finalmente el Departamento de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas. El Gráfico Nº 7 ilustra el sistema, que comprende:

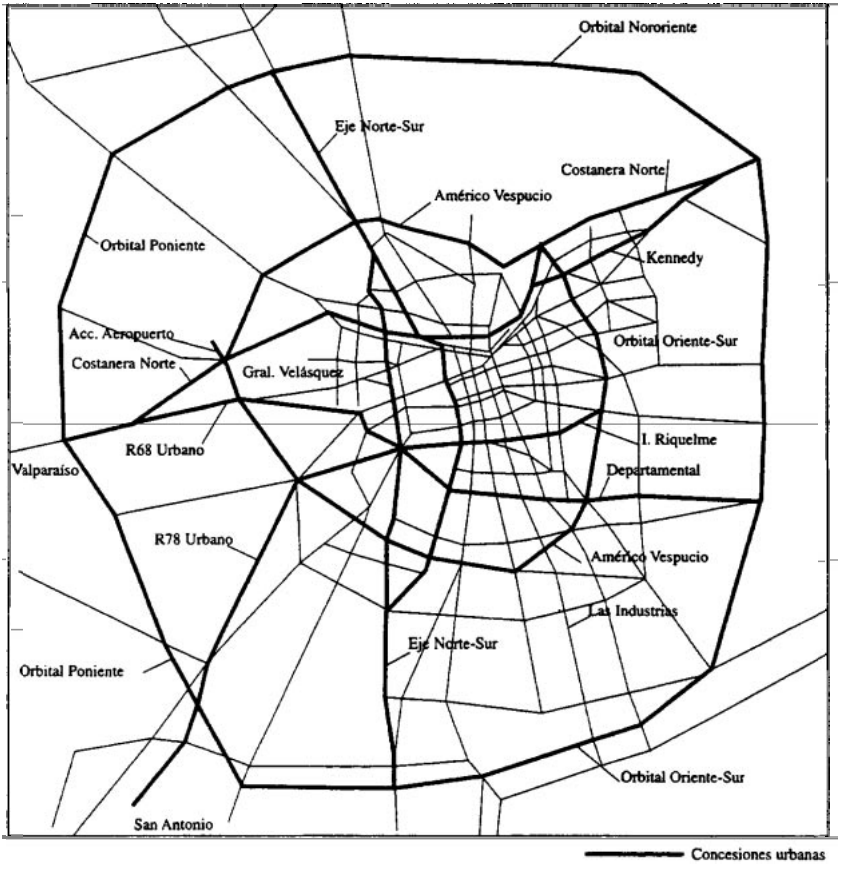
- la transformación de Américo Vespucio (el anillo interior) en una carretera urbana con peaje, con dos vías sin peaje a cada lado (el anillo que existe actualmente), como calles locales;
- la construcción de la orbital (el camino de circunvalación externo) con tres tramos: norte-oriente, oriente-sur y poniente;
- el sistema norte-sur, que incluye la carretera Norte-Sur que existe actualmente y la avenida General Velázquez mejorada;
- el sistema oriente-poniente que incluye la nueva Costanera Norte y la actual avenida Kennedy;
- la prolongación de la carretera interurbana de Valparaíso (Ruta 68) a través de la avenida Departamental;
- la prolongación de la carretera interurbana de San Antonio (Ruta 78) a través de las calles Isabel Riquelme y Rodrigo de Araya;
- un nuevo eje por las vías Las Industrias y La Serena;
- el acceso al aeropuerto.

CUADRO Nº 5: DESCRIPCIÓN DE LAS VÍAS EXPRESAS

Nombre		Tipo	Costo (en millones de dólares)
Anillo interior:	Américo Vespucio	dos vías de 2 pistas	
		+ 2 vías de servicio	360
Anillo externo:	Orbital	dos vías de 2 pistas	417
Norte-sur:	actual Norte-Sur y	dos vías de 3 pistas	63
	Gral.Velázquez	dos vías de 2 pistas	52
Oriente-poniente:	actual Av. Kennedy	dos vías de 3 pistas	
		+ 2 vías de servicio	20
	más Costanera Norte	dos vías de 3 pistas	201
Penetración:	R. 68 y		
	Departamental	dos vías de 3 pistas	50
Penetración:	R.78 e		
	I. Riquelme	dos vías de 3 pistas	112
Nuevo eje:	Industrias/La Serena	dos vías de 2 pistas	44
Acceso aeropuerto		dos vías de 2 pistas	7
Total			1.326

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

GRÁFICO 7: PROYECTOS DE CONCESIONES VIALES URBANAS



Archivo recuperado mediante escaneo OCR

El modelo se usó para simular varios niveles de tarifas, hasta llegar a las tarifas que financian las vías expresas como un todo (véase Cuadro Nº 6), produciendo una tasa de retorno interno del 13%, lo que se consideró atractivo para el sector privado. Otro criterio que se aplicó fue que los peajes urbanos por kilómetro deberían ser los mismos en todas partes de la ciudad. Hay argumentos en contra de esta proposición, porque el costo de proporcionar vías en algunas partes de la ciudad es más alto que en otras. También donde la demanda es mayor, las tarifas deberían ser más bajas, porque el costo se distribuye entre muchos usuarios. En otros casos, cuando aumenta demasiado la congestión, las tarifas deberían ser más altas para desincentivar a los conductores a usar esa ruta, evitándose así una mayor congestión. Todos estos argumentos se pueden justificar, pero a la larga hay otras razones para establecer un sistema de tarifas más simple -costo por kilómetro- que se diferencia sólo en las horas punta y fuera de punta. Éstas son la claridad para el usuario cuando elige la ruta que desea seguir, la igualdad entre las diferentes zonas de la ciudad, la simplicidad para el operador y la facilidad para diseñar el sistema'.

Las tarifas adoptadas serían las que se señalan en el Cuadro Nº 6:

CUADRO Nº 6: TARIFAS EN CENTAVOS DE DÓLAR POR KILÓMETRO

Período	Automóviles	Buses	Camiones
Hora punta (mañana y tarde)	6	9	9
Otras horas (resto del día)	3	4,5	4,5

Los resultados de otras pruebas con tarifas más bajas se pueden encontrar en Mop-Dirplan (1995). Esta publicación también incluye los resultados de una tarifa de congestión en las calles urbanas no concesionadas.

1 Con las tarifas adoptadas es posible simular el uso de la red y calcular las velocidades promedio resultantes en cada sección. El objetivo del diseño debería ser que las velocidades sean aproximadamente las mismas en cada sección. Si esto no es así, se puede proporcionar una capacidad extra a través de vías adicionales o nuevas rutas paralelas.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Resultados

El modelo entrega resultados según los usos del suelo: ubicación de la producción para diez sectores económicos, ubicación del empleo para cuatro categorías ocupacionales, ubicación de los hogares para tres grupos socioeconómicos, espacio habitacional residencial y no residencial y, finalmente, valor del suelo, que se estima de acuerdo con el uso y la zona. En términos del uso del transporte, el modelo entrega los siguientes resultados: desplazamiento de pasajeros para tres grupos socioeconómicos para los fines de cinco viajes mediante cinco modalidades de transporte en dos horarios del día (ciento cincuenta matrices de origen-destino) y transporte de carga para cinco tipos de carga en tres modalidades de transporte en dos horarios del día (veinticuatro matrices de origen-destino). Todos estos flujos de tráfico se asignan a la red de transporte y de este modo se puede establecer el nivel de congestión (velocidad de viaje) para cada sección de la red. Los detalles se pueden encontrar en Mop-Dirplan (1995).

En este documento sólo se presentarán algunos cuadros resumidos para ilustrar los principales resultados del modelo. El Cuadro Nº 7 muestra la variación en los valores de la tierra desde 1995 hasta el año 2010 para cada zona agregada de la región (ver Gráfico Nº 8), con caminos entregados en concesión y funcionando, así como la variación en el año 2010 con respecto al caso básico, en el cual no se incluyeron las vías concesionadas. Como se puede observar, los valores del suelo aumentan sustancialmente en casi todas las zonas durante el período 1995-2010. Esto se debe al crecimiento de la población (19% más de hogares) y de los ingresos (94% más de ingreso per cápita) y las restricciones impuestas por el Plan Regulador. También es interesante observar el impacto del sistema de vías con peaje en el precio del suelo en el año 2010, en relación con el caso base que no incluye las vías con peaje, porque el valor de éste dentro de los límites urbanos bajará y fuera de ellos aumentará. Los aumentos mayores se producen en el norte (Chacabuco), el sur (Pirque) y el surponiente (Talagante). Estos cambios serían más grandes aún si se levantaran las restricciones al uso del suelo.

El Cuadro Nº 8 muestra cómo ha cambiado la distribución en el modo de desplazarse de los pasajeros. Se puede ver que el uso del automóvil aumenta en 126% entre 1995 y 2010, lo que representa una repartición modal de 42% de todos los viajeros comparado con el 29% de uso de automóvil en 1995. (La participación de los buses disminuye de 64% en 1995 a 47% en el año 2010.) En relación con el caso básico en el 2010 —sin vías con peaje— hay un aumento de 21% en la distancia recorrida

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

en auto y de 22% en autobús. Esto se debe al mejoramiento en las velocidades de viaje promedio, como aparece en el Cuadro Nº 10.

CUADRO Nº 7 VARIACIÓN DEL VALOR DEL SUELO (%)

Zona	1995-2010	2010 re. básica (sin concesiones)
1 Centro	44	– 3
2 Oriente 1	58	– 4
3 Oriente 2	113	– 3
4 Suroriente l	10	–11
5 Suroriente 2	71	9
6 Sur 1	– 2	– 8
7 Sur 2	25	3
8 Poniente 1	24	–15
9 Poniente 2	105	– 2
10 Norte 1	12	–24
11 Norte 2	149	–10
12 Chacabuco rural	292	56
13 Pirque mral	132	41
14 Buin rural	17	–14
15 Talagante rural	63	39
16 Melipilla mral	6	0
17 Curacaví mral	100	–74

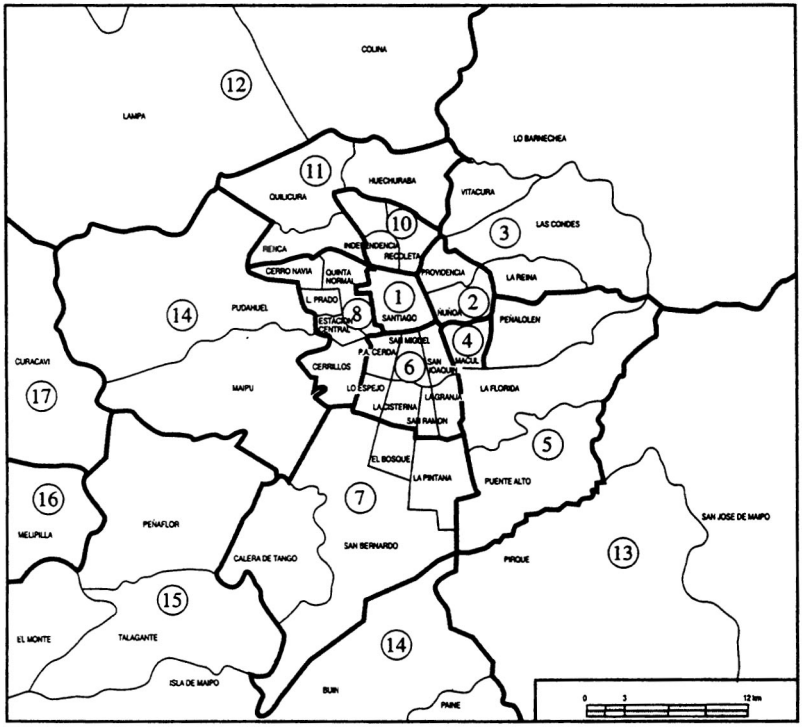
CUADRO Nº 8: VARIACION EN EL USO MODAL

	1995-2010	2010 re. base
Automóvil	126	21
Bus	16	22
Metro	104	4
Tren	709	2

El Cuadro Nº 9 muestra los cambios en la movilidad de los viajeros y de la carga. Se puede observar que los viajes aumentan en 55% durante el período 1995-2010 en términos de pasajeros. La carga aumenta en 171%. Con respecto al caso básico sin caminos con peaje, hay un aumento de 19% en el desplazamiento de pasajeros y 14,7% en la carga.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

GRAFICO Nº 8 AGREGACIÓN DE COMUNAS PARA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS



Zonificación agregada para presentaciónde resultados

Zona agregada	Zona modelo
1 Santiago centro	1. Santiago
2 Stgo. oriente 1	6. Providencia 10. Ñuñoa
3 Sgo. oriente 2	7. Vitacura 8. Lo Barnechea 9. Las Condes 11. La Reina
4 Stgo. sur-oriente 1	12. Macul
5 Stgo. sur-oriente 2	13. Peñalolén 14. La Florida 36. Puente Alto
6 Stgo. sur 1	15. San Joaquín 16. La Granja 18. San Ramón 19. San Miguel 20. La Cisterna 22. Pedro A. Cerda 23. Lo Espejo
7 Stgo. sur 2	17. La Pitana 21. El Bosque 39. San Bernardo 42. Calera de Tango
8 Stgo. poniente 1	24. Est. Central 25. Cerrillos 27. Quinta Normal 28. Lo Prado 30. Cerro Navia
9 Stgo. poniente 2	26. Maipú 29. Pudahuel
10 Stgo. norte 1	7. Independencia 3. Conchalí 5. Recoleta
11 Stgo. norte 2	4. Huechuraba 31. Renca 32. Quilicura
12 Prov. Chacabuco	33. Colina 34. Lampa 35. Til-Til
13 Pirque-SJ Maipo	37. S. José de Maipo 38. Pirque
14 Buin-Paine	40. Buin 41. Paine
15 Prov. Talagante	48. Talagante 49. Peñaflor 50. Isla de Maipo 51. El Monte
16 Prov. Melipilla	43. Melipilla 46. Alhué 47. San Pedro
17 Curacaví-M. Pinto	44. María Pinto 45. Curacaví

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

CUADRO Nº 9: VARIACION EN LOS VIAES
(%)

	1995-2010	2010 re. básico
Pasajeros	55	19
Carga	171	14,7

Se puede observar que la introducción del programa de vías con peaje mejora la situación actual en el período de punta, ya que las velocidades aumentan en 39,8%(de 26,2 a 36,6 km por hora) y en los horarios fuera de punta en 30,5% (de 38,7 a 50,5 km. por hora). Sin embargo, lo más importante es el aumento considerable en el año 2010 en relación con la situación básica, que no incluye el programa de concesiones. En este caso, el mejoramiento durante todo el día es de 61,6%, cambiando la velocidad promedio en la base de 27,5 a 44,5 km por hora en la alternativa de vías con peaje.

CUADRO Nº 10: CAMBIOS EN LA VELOCIDAD PROMEDIO
(%)

Horario	1995-2010	2010 re. base
Punta	39,8	56,2
Fuera de punta	30,5	66,7
Todo el día	34,4	61,6

De este estudio se puede desprender que no basta con mejorar el transporte público para detener el deterioro en los tiempos promedio de viaje. Incluso con una inversión considerable en las vías locales, el metro y los trenes suburbanos, y la introducción de vías sólo para autobuses en el caso básico, la velocidad de viaje sigue declinando. Sin embargo, si se desarrolla el sistema de vías expresas a través del programa de concesiones, la velocidad promedio mejora sustancialmente para todos (inclusive para los autobuses).

Una de las razones para esta conclusión es que en un país en crecimiento los viajes de negocios en automóvil y los movimientos de carga aumentan considerablemente (en el caso de Santiago, bastante más del 100% en quince años) y no habrá ningún servicio de transporte público que pueda reducirlos.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Evaluación del programa de vías con peaje

Basándose en los resultados presentados aquí, se puede sostener que la introducción de las vías expresas urbanas mediante el programa de concesiones privadas permitirá aumentar las velocidades promedio y disminuir el costo promedio del suelo; los precios bajarán en las zonas urbanas pero aumentarán en las zonas rurales.

La movilidad de los viajeros y de la carga crece (aumento de la distancia promedio viajada) y el uso del auto y del bus también se incrementa en relación con el caso básico. Contrariamente a lo que la gente cree, el aumento de la movilidad (v. gr., aumento de la distancia viajada) produce un mayor bienestar para las personas, ya que éstas pueden elegir viviendas mejores (v. gr., sitios más grandes) o un mejor trabajo o realizar más viajes de placer o sociales. Siempre y cuando se internalicen todos los costos, el bienestar general mejora.

Para poder evaluar correctamente los resultados, se usó un enfoque costo-beneficio. El costo es la inversión adicional que se necesita para desarrollar el sistema de vías expresas por encima de la inversión en el caso básico. De hecho, el costo total de la inversión de US$1.326 millones debería rebajarse en US$ 334 millones, porque el programa de concesiones hará innecesarias algunas de las inversiones en vías por parte del sector público en el caso base. De modo que el costo total adicional de la inversión que se requiere para el programa de concesiones es de sólo 992 millones de dólares.

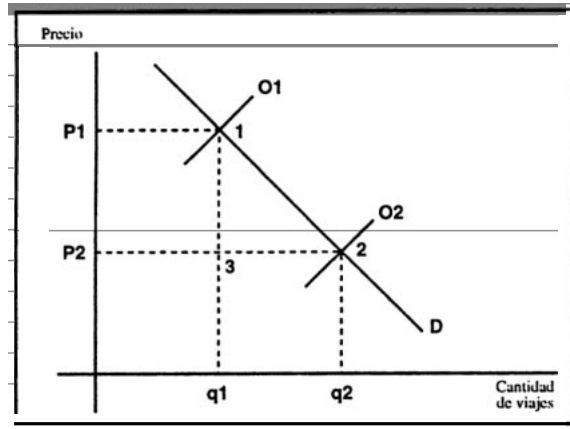
Los beneficios son los que obtienen los usuarios y los operadores del sistema. Los beneficios para los usuarios del transporte se pueden calcular con el concepto de excedentes para el consumidor. El Gráfico Nº 9 ilustra el concepto y el Cuadro Nº 11 muestra el resultado de los cálculos para cada grupo de principales usuarios.

CUADRO Nº 11: BENEFICIOS ANUALES PARA EL USUARIO DEL PROGRAMA DE CONCESIONES EN EL AÑO 2010 (en millones de dólares)

Carga	81
Viajes de trabajo	47
Viajes desde el hogar	1.150
Total	1.278

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

GRAFICO Nº 9: EXCEDENTES PARA EL CONSUMIDOR



La demanda está representada por la línea D. la oferta en la base por la línea O1 y en la alternativa por la línea O2. El precio equilibrio entre la oferta y la demanda en la Base es P1 y en la Alternativa es P2.
Los viajes que se realizan en la Base, q1, disminuyen su costo de PI a P2, por lo tanto el ahorro (beneficio) está representado por el rectángulo PI-- 1-3-P2. Los beneficios de los nuevos viajes que se realizan debido a la baja de precio, están representados por el triángulo 1-2-3, que es la diferencia entre la línea de demanda que es la disposición a pagar de los viajeros y el pago que hacen efectivamente representado por el precio P2. En el límite, el último viaje en el punto 2, no tiene excedente, ya que paga exactamente lo que está dispuesto a pagar.
Los beneficios totales están expresados por tanto por el área sombreada, que se calcula con la conocida expresión:

Beneficio = 1/2 (ql + q2) (Pl-P2).

El Cuadro Nº 11 muestra en valores monetarios el ahorro de tiempo de viaje usando el valor del tiempo deducido de las preferencias reveladas por la encuesta, más ahorros en los costos de viaje (de hecho, estos últimos costos monetarios son negativos, ya que los usuarios están pagando más dinero en efectivo cuando usan las rutas con peajes). Los ahorros de costo y de tiempo producen un beneficio positivo global. Los beneficios también se calcularon con un procedimiento diferente desarrollado por el Ministerio de Planificación (Mideplan) chileno. Con este último método, los ahorros de tiempo se valorizan igual entre los diferentes grupos socioeconómicos, a 1,2 dólar la hora, y los ahorros en costos de viaje se calculan con precios sociales. El resultado es una disminución en los beneficios globales de 1.278 millones de dólares mediante el primer método a 469 millones de dólares.

Se puede evaluar la equidad social del programa estimando los beneficios que reporta para cada grupo socioeconómico. Si se usa el valor del tiempo del comportamiento (a partir de la encuesta), los beneficios en viajes desde el hogar se distribuyen en partes relativamente iguales entre el

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

grupo socioeconómico alto y el medio-bajo (alrededor del 50% para cada grupo). Sin embargo, si se aplica la metodología de Mideplan, el grupo medio-bajo recibe el 100% de los beneficios. La razón de esta aparente paradoja es que el costo adicional del viaje (el peaje) que paga el gmpo más alto se compensa exactamente con el tiempo que ahorra el grupo alto. El grupo medio-bajo se beneficia del ahorro de tiempo debido a una menor congestión en los caminos sin peaje, sin incurrir en costo alguno. En suma, todos se benefician.

Se puede llegar a la conclusión de que la introducción de vías expresas con peaje es socialmente equitativa porque el grupo de altos ingresos que mayormente las usa pagará un precio justo por hacerlo, en vez de no pagar nada, como ocurre en el caso básico. Esto a su vez despeja los caminos sin peaje, disminuyendo la congestión para otros usuarios (el grupo medio-bajo), los que no tendrán que pagar por este beneficio.

Los operadores (concesionarios) también se benefician del sistema de peaje. En total reciben un beneficio neto de 192 millones de dólares al año (suponiendo que el 7% de los ingresos se destina a mantenimiento y gastos operacionales). El Cuadro Nº 12 ilustra los principales resultados.

Como se puede apreciar en el Cuadro Nº 12, hay una gran variación en la tasa de retorno de cada concesión. El retorno relativamente bajo del anillo exterior se debe a las restricciones impuestas por las políticas de uso del suelo, pero incluso así la tasa de retorno privada (real) es casi igual a la tasa imperante. La tasa interna global de retorno de las concesiones en su totalidad es de 13%.

CUADRO Nº 12: BENEFICIOS PARA LOS CONCESIONARIOS
(en millones de dólares)

Vía expresa	Costo	Veh./Km (millones)	Ingresos (anual)	Tasa de retorno (primer año)
Anillo interior: Am. Vespucio	360	3,9	45	12,5
Anillo exterior: Orbital	417	2,6	31	7,4
Sistema Norte-Sur	115	3,4	39	33,9
Sistema Oriente-Poniente	221	2,8	34	15,4
Ruta 68 - Av. Departamental	50	1,7	21	42
Ruta 78 - Isabel Riquelme	112	1,2	13	11,6
Las Industrias	44	0,7	8	18,2
Aeropuerto	7	0,1	1	14,3
Global	1.326	16,4	192	14,5

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Para calcular la tasa de retorno social global, que incluye los beneficios del usuario estimados con el método de Mideplan más los beneficios del operador (concesionario), los beneficios globales son de 694 millones de dólares al año (usuarios = 469 millones + operadores = 192 millones + ajustes del precio social). Este valor, cuando se compara con el costo de inversión de 992 millones de dólares, produce una tasa de retorno, en el primer año, de 70%.

Es importante comprender que los beneficios del usuario incluyen un valor negativo por pagos de peaje, lo que es un valor positivo (entradas) para los operadores del peaje. Por lo tanto, cuando estos valores se suman, se anulan entre sí porque son sólo pagos de transferencia. La ventaja de presentar los resultados de esta manera (incluyendo los valores negativos y positivos) es que es posible estimar las consecuencias distributivas del programa de caminos con peaje (v. gr., los beneficios del usuario según el grupo socioeconómico y los beneficios del operador).

También es importante destacar que la tasa de retorno social, incluso usando el método de cálculo menos favorable (Mideplan), es de 70%, lo que significa que la inversión se recupera en un año y medio mediante el aumento de la eficiencia. Sin embargo, hay una gran diferencia entre la tasa de retorno social de 70% y la tasa de retorno privado, bastante más baja, de 14,5%. La explicación está en el hecho de que el sistema de vías expresas con peaje produce grandes extemalidades positivas (v. gr., mejoras en la velocidad promedio en los caminos sin peaje) que los operadores privados no pueden capturar, pero sí el público que los recibe.

Finalmente, es importante tener en cuenta el impacto ambiental del programa de caminos con peaje. Es evidente que produce un sistema de transporte más eficiente, que también es más equitativo, y, si los consumidores (los usuarios del transporte y del suelo) tienen razón, un medio ambiente mejor para las personas en términos de una urbanización de menor densidad y una ciudad más agradable para vivir. Lo que no está muy claro es si el sistema de peaje va a reducir la contaminación atmosférica producida por los vehículos. Por una parte, la velocidad promedio durante todo el día aumenta casi en 66%, de 27,5 a 44,5 km por hora, pero por otra, los viajes en automóvil aumentan en 21% comparado con el caso básico. Si la eficiencia promedio de los motores mejora en más del 21%, cuando la velocidad aumenta de 27,5 a 44,5 km por hora, la contaminación disminuirá, de lo contrario será igual o mayor pero más dispersa. A estas alturas todavía no hay cifras concretas del comportamiento promedio de los automóviles en Santiago, de modo que es imposible dar una respuesta definitiva a esta duda.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Implementación del programa

En 1996, el Presidente Frei anunció la aprobación de un programa de transporte para las ciudades más importantes de Chile hasta el año 2000. El programa para Santiago se puede considerar como la implementación de la primera etapa de las proposiciones presentadas en 1993 en el estudio de la macrozona central (véase Comité Interministerial de Infraestructura), que incluía la ampliación del metro, los trenes suburbanos y las primeras tres vías expresas: el anillo interior de Américo Vespucio, el sistema norte-sur y el sistema oriente-poniente. El programa también incluía un sistema detallado de pistas sólo para autobuses propuesto por la Secretaría de Transportes (Sectra) y una ley de tarificación vial propuesta por el Ministerio de Transportes. Esta ley fue rechazada en el Parlamento debido a serias dudas sobre su factibilidad.

La implementación de las vías expresas dadas en concesión al sector privado es de responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas (Mop). Se ha llamado a propuesta para las tres vías expresas, en base al principio de que el gobierno fija una tarifa por kilómetro para las horas punta y las horas no punta, como se propone en este estudio (véase Mop-Dirplan, 1995). Como la tarifa es fija y el diseño del sistema es obligatorio, se invita a los posibles concesionarios a participar en la licitación de las vías expresas bajo dos sistemas alternativos: uno que da el período de concesión cerrado, y el que pide la mínima garantía del Estado es el que gana; y otro que consiste en un período de concesión abierto, y el que gana la propuesta es el que cobra el menor valor presente de los ingresos futuros (MVPI). El sistema del menor valor presente de los ingresos futuros (MVPI) es el sistema de licitación propuesto por Engel, Fischer y Galetovich (1996), que debería ser más eficiente en la asignación de los riesgos a aquellos que están en mejor situación para minimizarlos, es decir: los concesionarios, el gobierno y los usuarios.

El sistema MVPI consiste en definir un valor de ingreso que el concesionario considera aceptable como pago por construir y operar la concesión antes de devolverla al Estado. De modo que la duración de la concesión depende de cuándo se alcance el valor que se ha fijado el concesionario, que a su vez depende del flujo vehicular y de la tarifa cobrada. El sistema es muy fácil de controlar porque se conoce el peaje cobrado y se puede calcular, en cualquier momento, el número de vehículos que circulan en cada tramo del camino (usando contadores automáticos). Los ingresos, por lo tanto, pueden ser evaluados objetivamente por un regulador.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

El sistema propuesto reduce los riesgos y por lo tanto el costo de implementar la red de peajes. Hay tres tipos de nesgos: de demanda, de expropiación, y de construcción y operación.

Riesgos de demanda

Este tipo de riesgo puede ser el producto de la situación macroeconómica o un cambio deliberado en el ambiente macroeconómico. Los cambios en el ambiente macroeconómico pueden ser ocasionados por una modificación en las políticas gubernamentales, tal como una contracción económica a raíz de una política monetaria restrictiva. No es mucho lo que pueden hacer los concesionarios para evitar estos riesgos, de modo que no deberían ser castigados. En este caso, si la demanda global disminuye, el plazo aumenta hasta que se alcance el último menor valor presente que se ha solicitado. Los cambios en el ambiente microeconómico podrían ser la consecuencia de un cambio en las políticas o programas a nivel local, como la ampliación de una ruta competidora (v. gr., una ruta nueva) o modalidad (v. gr., prolongación del metro), etc. Una vez más, en este caso, los concesionarios no pueden hacer mucho para evitar dichos nesgos. Además, es legítimo que las autoridades contemplen cambios que beneficien a todos los usuarios. En este caso los concesionarios son compensados con la prolongación del período de concesión, hasta que se haya alcanzado el valor presente solicitado.

También es posible que ocurra lo contrario. En una época de expansión económica, las políticas gubernamentales exitosas u otros factores externos pueden llevar a un aumento de los ingresos por concepto de peaje. Esto no se puede atribuir a la buena administración del concesionario, de modo que el período de concesión se acortará, devolviéndose la vía al Estado antes de lo que se había pensado.

Es importante notar que con este sistema de concesión no se eliminan las pruebas de mercado de la concesión propuesta. Si la infraestructura que se piensa concesionar no es considerada factible por el mercado, no habrá interés de parte de los concesionarios privados por licitarla. Éstos pueden estimar que no habrá suficiente demanda, ya sea porque no es competitiva en términos de precio o porque no captará suficientes usuarios de otras alternativas competidoras.

Riesgos de expropiación

Estos nesgos deberían ser asegurados por el gobierno. Por lo tanto, el menor valor presente debería ser neto del costo de adquirir la propiedad necesaria para la construcción de la infraestructura.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

Riesgos de construcción y operacionales

Estos riesgos deberían ser controlados por los concesionarios y el sistema MVPI efectivamente se los asigna a ellos. Al presentarse a la propuesta con el menor valor, los concesionarios están tomando en cuenta su capacidad para obtener un financiamiento competitivo, controlar los costos de construcción e implementar un sistema eficaz para operar la infraestructura (v. gr., mantenimiento y costos de cobro).

Finalmente, el gobierno ha establecido un sistema de cobro electrónico uniforme para el pago de peajes, para evitar que las dificultades para pagar generen una congestión innecesaria.

Conclusiones

Es demasiado prematuro aún para formular un juicio definitivo sobre el proceso que se sigue en Santiago. Lo que sí se puede demostrar es que sin una participación del gobierno en la planificación, diseño, determinación de los precios y reglamentación del uso de la red estratégica, ésta no podrá ser óptima, ya que se necesita la visión global del conjunto mediante el uso de modernos modelos de simulación para poder representar el comportamiento de los viajeros de una manera coherente en todo el sistema. Este informe ha presentado este tipo de modelo y la forma en que se ha usado para planificar y determinar los precios de la red. La red que se obtuvo ha sido evaluada en términos de eficiencia económica y muestra una alta tasa de retorno social (70%) y una tasa de retorno privado razonable para los concesionarios (14%). El sistema es socialmente equitativo porque las personas de ingreso mediano y bajo son las más beneficiadas, pues la congestión disminuye en las calles sin peaje y por tanto se ahorra tiempo en los viajes sin tener que pagar por ello. Finalmente, también se espera que disminuya la emisión de gases.

Se ha introducido un sistema de adjudicación de las licitaciones en el cual los concesionarios favorecidos serán los que se presenten con el menor valor presente de los ingresos futuros (MVPI). Este tipo de adjudicación de las concesiones asigna el riesgo a los más capacitados para enfrentarlos, lo que debería reducir el costo global. Sin embargo, ahora que el sistema propuesto está en su etapa de implementación, ha surgido un nuevo tipo de dificultades: la oposición de la gente a tener una vía expresa cerca de sus hogares. Este problema sólo se puede solucionar con un buen diseño local y una compensación adecuada a aquellos que se verán afectados.

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ben-Akiva, M. E. y Lerman, S. R. (1985). *Discrete Choice Analysis; Theory and Application to Travel Demand.* Cambridge. Mass.: The MIT Press.

Comité lnterministerial de Infraestructura (1993). *Estudio análisis sobre el desarrollo de la infraestructura de las Regiones V, VI y Metropolitana o macrozona central,* Marcial Echenique y Cía S. A. (MECSA) e INECON, 2 volúmenes, y Síntesis Ejecutiva, Santiago 1993. Véase también artículo de M. Echenique et al.,"An Integrated Land Use/Transport Strategy for the Development of the Central Region of Chile". *Trafic Engineering & Control,* septiembre 1994, pp. 491-497.

Engel, R.; Fischer, R., y Galetovich, A. (1996). "Licitación de carreteras en Chile", *Estudios Públicos,* 60, pp. 5-24.

Greene, W. *LIMDEP, Econometric Software, Inc.* Nueva York, 1987.

Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, 1995 (MOP-DIRPLAN, 1995). *Análisis Programa Estratégico de Inversiones.* Marcial Echenique y Cía S. A. (MEC-SA), Marcial Echenique & Partners (ME&P) e INECON, 2 volúmenes y Síntesis Ejecutiva. Santiago 1995.

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. *Plan Regulador Metropolitana.* Chile, 1994.

Owers, J. y Echenique, M. (1994). "Research into practice: The work of the Martin Centre in Urban and Regional Modelling". *Environment and Planning,* Vol. 21 (5). Edición especial, pp. 513-650.

Ortúzar, J. D. y Willumsen, I. G. (1990). *Modelling Transport.* Inglaterra: John Wiley and Sons Ltd.

_____ , Ivelie, H. H.; Malbran. H., y Thomas, A., (1993). "The Great Santiago. Origin-Destination Survey". *Trafic Engineering and Control,* julio-agosto 1993, pp. 362-368.

Williams, II., C. W. L. (1997). "On the Formation of Travel Demand Models and Economic Evaluation Measures of User Benefit". *Environment and Planning,* A, Vol. 9, Nº 3, pp, 285-344. □

Archivo recuperado mediante escaneo OCR

LIMITACIONES AL CRECIMIENTO URBANO, "CINTURONES VERDES" Y ECONOMÍA*

Alan Evans

Alan Evans analiza en estas páginas las consecuencias que se derivan de la aplicación de instrumentos de planificación urbana destinados a detener el crecimiento de las ciudades y, en especial, el establecimiento, con estos fines, de los llamados "cinturones verdes". Así, a partir de una diferenciación entre una aplicación estricta y una aplicación flexible o laxa de un cinturón verde, se plantean cuáles son, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, sus principales repercusiones.

Desde el punto de vista microeconómico, se señala, los efectos son del todo predecibles: alzas en los precios de los bienes raíces; diferencias apreciables entre el valor de los terrenos en que se permite el desarrollo urbano y el de aquellos en que no se permite construir; aumento de la densidad poblacional; tendencia a demoler edificaciones con el fin de volver a construir en el mismo lugar con mayores

ALAN EVANS. Profesor de Economía del Medio Ambiente, Universidad de Reading, Inglaterra. Ha sido profesor visitante del London School of Economics y de la Universidad de Melbourne. Autor, entre otros libros, de *No Room! The Costs of the British Town and Country Planning System* (Londres: Institute of Economic Affairs, 1988); *Urban Economics* (Oxford: Basil Blackwell, 1985); *Public Economics and The Quality of Life* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1977).

* Texto de la conferencia pronunciada el 22 de octubre de 1996 en el Centro de Estudios Públicos. Traducido del inglés por *Estudios Públicos*.

densidades; incremento de la congestión y de la duración de los viajes al interior de la ciudad.
En lo macroeconómico también se observan efectos importantes. Hay un impacto negativo sobre las tasas de ahorro y surgen grupos interesados que gastan recursos para derogar o mantener la regulación. Por otra parte, la evidencia indica que los planificadores urbanos tienden a sobreestimar las disponibilidades de terrenos. Los límites urbanos son alcanzados rápidamente, mucho antes que lo esperado por los planificadores. Tampoco hay evidencia de que estos límites ayuden al control de la contaminación. Más bien ocurre que, al aumentar la densidad, aumenta la congestión y con ello la polución.

Se me ha pedido que analice los efectos económicos de los intentos de restringir o limitar el crecimiento de la conurbación de Santiago. Sería presuntuoso de mi parte, luego de pasar en la ciudad un día o poco más, dármelas de entendido en los problemas particulares de Santiago. Mis conocimientos especializados se relacionan con la economía de las ciudades en general y, en particular, con la economía de la planificación urbana y del mercado del suelo. Me propongo presentar, por tanto, lo que se sabe acerca de los efectos económicos de los intentos de fijar límites al crecimiento de las ciudades. A ustedes les corresponde decidir en qué medida son aplicables los argumentos para Santiago y en qué medida Santiago es un caso especial respecto del cual no rigen algunos de los argumentos.

Los primeros urbanistas miraban la ciudad en términos geográficos. No la veían como organismo económico sino como estructura física. Al fin y al cabo, la planificación urbana comenzó con los intentos de proyectar ciudades y pueblos, ya sea en su totalidad, como ocurrió con los planos de L'Enfant para Washington, o en parte como con los planos de Nash para el West End de Londres. La planificación urbana, en cuanto diseño cívico, era una rama de la arquitectura, como se ve, por ejemplo, aún en este siglo, en los planos de Luytens para Nueva Delhi o los de La Costa para Brasilia. Al ver la ciudad como un conjunto de estructuras físicas, propusieron soluciones físicas a lo que percibían como problemas físicos. Es más, algunos urbanistas se mostraban abiertamente hostiles a la idea de que una ciudad pudiese ser un organismo económico. En gran Bretaña, el más importante urbanista de la época de la posguerra, Sir Patrick Abercrombie, decía que el economista es "un inepto que habla de la ley de la oferta y la demanda y de la libertad del individuo".

Ahora último, en cambio, cada vez más se tiende a considerar que el economista sí tiene algo que contribuir a la planificación de ciudades y pueblos. La economía urbana, en cuanto disciplina, surgió a fines de los años cincuenta, a partir de una tentativa de comprender la relación entre el uso del suelo y la generación de tránsito vehicular, pero con los años su alcance ha ido ampliándose, a medida que procuramos entender lo mejor que podemos todas las interrelaciones de la economía urbana. Como en cualquier campo de estudio, sin embargo, nuestro conocimiento no es completo y sabemos algunas cosas con más certeza que otras.

La estructura de este trabajo consiste, primero, en presentar uno de los problemas especiales que surgen al analizar los efectos de las restricciones que derivan de la planificación urbana, en especial el hecho de que una restricción o un instrumento puede tener el mismo nombre en distintos países, incluso en distintas regiones, pero sus efectos pueden diferir, porque las mismas palabras tienen connotaciones diferentes, debido a que los contextos sociales o jurídicos son diferentes.

Los efectos económicos de todo cinturón verde dependerán de sus características económicas, de su jerarquía jurídica y del marco legal y social. Esta interrelación entre la jerarquía jurídica y la índole y forma de las limitaciones al crecimiento queda demostrada en la historia del desarrollo del cinturón verde de Londres en el siglo XX. A fines del siglo pasado, Ebenezer Howard (1898) había propuesto que las zonas urbanas debían estructurarse de tal manera que las “celdas” urbanas quedasen separadas por zonas de campo. Obsérvese que esta propuesta inicial no se refería a contener el crecimiento de las zonas urbanas, sino solamente a garantizar “espacio para respirar”. Ya en los años veinte había una preocupación seria por el desarrollo suburbano de Londres, de modo que estaba la voluntad para poner en práctica estas ideas. Con todo, las autoridades municipales tenían escaso poder para impedir o prohibir efectivamente el desarrollo. Para crear un cinturón verde era preciso que las autoridades compraran el terreno. En consecuencia, en los años treinta las autoridades municipales compraron tierras para impedir su urbanización y a estas tierras se las llamó cinturón verde. Debido al costo de poner en práctica esta medida, aunque no fuera por otro motivo, no se tuvo la intención de que el cinturón verde contuviera el crecimiento de la conurbación. El cinturón o “faja fue simplemente un intento de encontrar un medio viable para subsanar la falta de instalaciones de esparcimiento en Londres, dados los limitados poderes de planificación de que entonces se disponía” (Munton, 1983, p. 17). Cuando Patrick Abercrombie preparaba su proyecto para el Gran Londres de la posguerra, el que se publicó en 1943, podía prever que un cinturón verde en torno a la ciudad

"se mantendría gracias al tan esperado sistema de planificación del uso del suelo que, según lo que Abercrombie suponía, detendría en gran parte, aunque no del todo, posteriores desarrollos urbanos en su interior" (Munton, 1983, p. 18), lo cual le permitió planificar un cinturón verde de unos 8 a 15 kilómetros de ancho. El sistema entró en vigencia en 1947, año en que la Ley de Planificación Urbana y Rural de hecho nacionalizó los derechos de urbanización, si bien los principios sobre los cuales el gobierno central apoyaría las propuestas de cinturones verdes se fijaron recién en 1955.

Pero hay algo más acerca de las intenciones y supuestos de la autoridad de planificación al proyectar el cinturón verde. Cuando Abercrombie elaboró su plan para el Gran Londres, se basó en varios supuestos sobre el desarrollo futuro de la ciudad: en particular, que la población total de Gran Bretaña no iba a aumentar y que la población del propio Gran Londres iba a disminuir a medida que decrecieran las densidades, gracias a la erradicación de barrios marginales y a medida que la población se trasladara a nuevos pueblos planificados a algunas millas de distancia. Supuso también, implícitamente, que la demanda de viviendas no aumentaría aun cuando los ingresos subieran. Además, no previó que los ingresos ascendentes y los cambios sociales iban a aumentar la demanda de viviendas una vez que las familias se achicaran, los jóvenes abandonaran el hogar a edad más temprana, los adultos se divorciaran y los mayores vivieran más tiempo. Con tales supuestos, estimó que la zona urbana contigua de Londres no necesitaría ampliarse mucho y que dicha ampliación se satisfaría con la construcción en terrenos sin urbanizar que habían quedado dentro del perímetro del cinturón verde propuesto.

Así, el cinturón verde que se consideró conveniente en los años cuarenta estaba basado en la opinión de que ya había superficie de suelo disponible en cantidad suficiente para el desarrollo previsto. No sería necesario urbanizar terrenos dentro del cinturón verde. En el hecho, la demanda de terrenos para construir aumentó a medida que creció la población, se elevaron los ingresos y disminuyó el tamaño de las familia; pero los cambios que esta nueva situación demandaba no se podían hacer con ajustes en el cinturón verde. En la práctica, una vez establecido el cinturón verde, fue virtualmente imposible cambiarlo y, por ende, se alteró su carácter: de ser una predicción pasó a ser instrumento de control, no porque no hacía falta construir en la zona del cinturón verde sino porque no se debía construir en ella, bajo ningún punto de vista. Esta rigidez se vio acrecentada por el hecho de que quienes vivían junto al cinturón verde y dentro de él atribuían a su permanencia una importancia vital, aunque sólo fuera porque elevaba el valor de sus viviendas. Este elemento, a lo menos, ha animado a las autori-

dades de los municipios que rodean Londres a obtener extensiones del cinturón verde, de tal manera que su ancho es más o menos igual al radio de la zona construida que contiene, esto es, entre 20 y 40 kilómetros, con una superficie de más de 4.000 kilómetros cuadrados. Por tanto, es mucho más extenso que la zona construida y hoy podría llamársele más bien una alfombra que un cinturón verde.

Esta breve historia indica que la expresión "cinturón verde" puede tener significados diferentes, incluso dentro de un mismo país. Algunos de estos matices nacen de las intenciones declaradas por los planificadores y gobiernos que proyectan un cinturón verde, así como de sus propósitos, una vez que el cinturón verde está definido. Sus efectos dependerán también del grado en que dichos propósitos se realicen o se puedan realizar. Los efectos económicos de un cinturón verde o de cualquier forma de control del crecimiento van a depender del rango legal y de la forma en que se ejerza dicho control. Fischel (1989), en su estudio de los controles del crecimiento en los Estados Unidos, señala lo anterior con gran fuerza y sostiene que aun dentro del mismo país, incluso cuando es una unión federal de estados, puede que las normas legales no sean obligatorias. Así, pues, una ley que en apariencia limita el desarrollo, tal vez en la práctica no lo haga, porque puede ocurrir:

— que la nueva ley no se haga cumplir,
— que sea fácil conseguir variaciones y excepciones,
— que sea fácil sobornar a los funcionarios,
— que con formas de intercambio legales, por ejemplo con ofertas de pagar por el desarrollo de la infraestructura, se puedan obtener permisos de edificación,
— que la zona ya esté urbanizada en gran parte, de modo que la cantidad efectiva de terreno afectado puede ser pequeña,
— que no haya en realidad demanda de urbanización en esa zona.

Está claro que si el efecto de las limitaciones, en apariencia idénticas, para urbanizar varía de una ciudad a otra y de un estado a otro en los Estados Unidos, va a variar mucho más de un país a otro, puesto que las costumbres y las actitudes ante la ley son muy diferentes. Por ejemplo, se ha estimado que alrededor de una tercera parte de las casas nuevas en Italia se construyeron sin permiso de edificación, y que el porcentaje de casas "ilegales" es más alto en el sur y más bajo en el norte del país. Frente a tan generalizada violación de la ley, el gobierno italiano, cada cierto tiempo, anuncia amnistías cuando los dueños de las construcciones ilegales están en

condiciones de pagar una multa y, de este modo, obtener un permiso de edificación retroactivo. No obstante, para incentivar la legalización de las construcciones, el monto de las multas no es demasiado elevado. En tales circunstancias, por tanto, se puede establecer un "área verde", pero cualquiera que esté dispuesto a correr el riesgo puede construir en dicha área, por ejemplo, un restaurante o pizzería, confiado en que después conseguirá un permiso retroactivo.

Supongamos, sin embargo, que un cinturón verde significa una ancha faja de tierra que rodea una zona ya construida, y el propósito de darle a este terreno el carácter de "cinturón verde" es que no se construyan en él más edificios industriales, comerciales ni residenciales, y que este cinturón verde sea permanente. ¿Cuáles serán los efectos económicos?

Un episodio histórico

Algunos de los problemas de los cinturones verdes y del análisis de esta clase de restricción del crecimiento se pueden ilustrar con otro episodio, más antiguo aún, de la historia de Londres. Si bien los hechos que se describen ocurrieron entre trescientos y cuatrocientos años atrás, por lo que se podría pensar que no tienen validez en el presente, tenemos la ventaja de conocer la historia completa. Sabemos cómo comenzó, cómo terminó y qué fue lo que ocurrió entre medio. En el caso de algunos intentos más recientes de limitar el crecimiento de las ciudades, sabemos cómo comenzaron, pero no lo que va a ocurrir después. Además, como veremos, el episodio no está tan fuera de lugar.

En 1850, la reina Isabel I de Inglaterra dictó un decreto real con miras a limitar el crecimiento de Londres y, durante casi un siglo, los gobiernos de la época procuraron limitar o impedir el crecimiento de esa ciudad. El episodio aparece descrito en varios libros de historia y me he basado en ellos para narrarlo (Brett-James, 1955; Richardson, 1995). En el decreto se hacía ver que "grandes muchedumbres de personas deben vivir en pequeñas habitaciones, muchas de ellas son muy pobres [...] numerosas familias con niños y de sirvientes viven hacinados en una casa o conventillo pequeño". De modo que "Su Majestad [Isabel I] ordena de inmediato a las personas de toda clase [...] que se desistan y se abstengan de construir cualquier casa o habitación nueva dentro de tres millas desde cualquiera de las puertas de la ciudad de Londres [...] donde no ha habido ninguna casa anterior en la memoria de los que aún están vivos".

Se estima que la población de Londres en aquella época alcanzaba a unos 200.000 habitantes, de los cuales alrededor de la mitad vivían dentro de la antigua y amurallada Ciudad de Londres (una superficie de una milla cuadrada o 250 hectáreas) y la otra mitad, aproximadamente, fuera de ella. En términos modernos, la población y la superficie eran como lo que hoy se consideraría una pequeña ciudad rural. ¿Qué motivo, pues, tenía el decreto? Parece que primaba la opinión de que Londres estaba creciendo demasiado en relación con las demás ciudades del reino, que la cabeza estaba quitándole vitalidad al resto del cuerpo; pero, en segundo lugar, parecería que el problema más grave era la índole descontrolada del desarrollo fuera de la Ciudad. El gobierno municipal de la Ciudad era razonablemente eficiente, pero el Consejo de la Ciudad no aceptaba ninguna responsabilidad por el desarrollo fuera de su área histórica. Había tres temores municipales particulares: temor a la peste, temor al fuego y temor a la influencia política que pudiera ejercer el pueblo de Londres como multitud. El primero y el segundo de estos temores eran motivos suficientes para tratar de limitar el desarrollo descontrolado fuera de la ciudad, pues se pensaba que conduciría a una sobrepoblación, lo que facilitaría la propagación de enfermedades, especialmente la peste. Además, era probable que los edificios no fueran lo suficientemente sólidos y al estar muy juntos facilitaran la propagación de cualquier incendio. El tercer temor se refería al control que podía ejercerse sobre la población en su conjunto, porque se pensaba que si ésta crecía demasiado, se haría más difícil dominarla. Aun así, no queda claro por qué se fijó la prohibición de urbanizar hasta tres millas desde las puertas de la ciudad y por qué en el siglo siguiente este límite pasó a cinco, a siete e incluso a diez millas.

En una forma o en otra, la prohibición duró más de ochenta años; cada tanto tiempo era renovada, reforzada e incluso ampliada. Siguió en pie durante los reinados de los Estuardo, Jacobo I y Carlos I, durante la guerra civil inglesa y la Mancomunidad de Cromwell, y seguía en pie después de la Restauración de Carlos II, en 1660.

Como la mayoría de estas restricciones, la prohibición tuvo efectos impensados y en tal sentido parece que exacerbó, al menos hasta cierto punto, los problemas que pretendía aliviar. La prohibición de crecer no disminuyó el atractivo de Londres como lugar donde vivir y trabajar, de modo que la demanda de espacio siguió aumentando. En consecuencia, al espacio disponible se le dio un uso más intensivo. Con frecuencia las viviendas que ya existían en la zona afectada por la prohibición de urbanizar se subdividieron o se ampliaron con la construcción de sótanos. El espacio dentro de la zona urbana se aprovechó con mayor intensidad y las

presiones económicas alentaron la proyección, sobre el nivel de la calle, de pisos superiores en los edificios nuevos y en los ya existentes. Además, con frecuencia se hacía caso omiso de la prohibición de emprender construcciones nuevas, y estas nuevas viviendas eran transitorias, de mala calidad, porque sus dueños preveían que habría que demolerlas si por fin se las identificaba como ilegales. Desde un punto de vista económico, está claro que a la limitación de la ampliación urbana siguió una demanda creciente de viviendas y un alza de los precios, de tal modo que el valor de las casas en la zona urbana aumentó lo suficiente como para que resultara razonable pagar el costo de la construcción y correr el riesgo de la demolición.

Está claro también que la prohibición de nuevas edificaciones alentó a la población a vivir en un hacinamiento mayor, lo que facilitó la transmisión de enfermedades y alentó la construcción de edificios con mayor densidad y, posiblemente, menor calidad, lo que permitía la propagación más rápida del fuego. No obstante, se autorizaron algunas edificaciones, legalizadas en varias ocasiones con el pago de una multa, de manera que a veces no queda claro si la prohibición servía, de hecho, como estratagema para obtener ingresos.

Los intentos de controlar el crecimiento siguieron hasta 1660, cuando la situación cambió radicalmente debido, en primer lugar, a la gran peste de 1665 e, inmediatamente después, al gran incendio de Londres, de 1666, que destruyó casi dos tercios de la zona construida de la urbe. Si no hubiesen estado en vigor los controles de los ochenta y cinco años anteriores, ¿habría sido menor el efecto de la peste y menos extensa la propagación del incendio? Es posible. Luego de estas catástrofes, las calles se ampliaron, las casas se construyeron con ladrillos y no con madera, y el gobierno esta vez se propuso regular el desarrollo y no impedirlo. Después de la reconstrucción, la superficie de Londres aumentó considerablemente, pero no hubo incendios parecidos ni otras epidemias como la peste.

El interés que reviste para nosotros el episodio radica, como ya dije, en el hecho de que podemos ver lo que ocurrió en todo el lapso. Aunque lo relatado sucedió hace mucho tiempo, los mismos temores aparecen hoy: temor de que la capital le quite población y vitalidad al resto del país, el problema del crecimiento sin control fuera de la zona ya construida y reglamentada, el problema de lo que podríamos llamar poblaciones callampas. Además, la interpretación económica del episodio está clara. No disminuyó la demanda de trabajadores ni de espacio para vivir, sólo decreció la oferta de espacio. Es de presumir, entonces, que los alquileres subieron y que resultó conveniente construir sótanos, subdividir las propiedades, habi-

litar los espacios abiertos y construir edificios que habría que demoler, probablemente, dentro de un corto plazo.

Puesto que la población de Londres aumentó de menos de un cuarto de millón de habitantes, en 1580, a más de medio millón a fines del siglo XVII, es evidente que las restricciones no limitaron su crecimiento. Más aún, lejos de reducir el hacinamiento, está claro que aumentó. Pero ¿qué habría ocurrido si el gran incendio no hubiera tenido lugar y si la prohibición de construir hubiera seguido en vigor durante los trescientos años siguientes? Es una pregunta hipotética a la que volveremos más adelante.

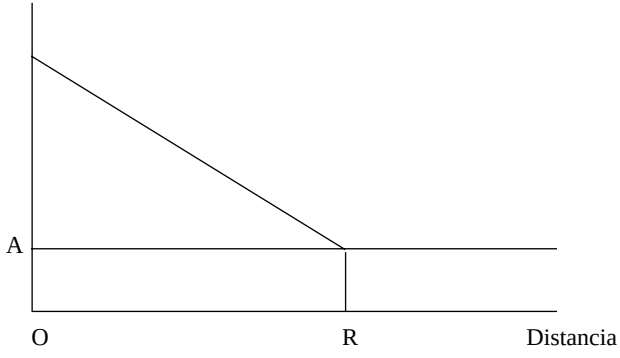
Microeconomía de un cinturón verde

El principal supuesto de simplificación que adoptan los economistas en los análisis de economía urbana es el de suponer que la concentración más importante del empleo está en el centro de la ciudad y que los trabajadores viajan diariamente a este centro desde las comunas esencialmente residenciales que lo rodean. La gran diferencia que hay entre este modelo de una ciudad moderna y la Londres histórica que vimos en el acápite anterior es que en los siglos XVII y XVIII las personas vivían en su lugar de trabajo o a una distancia que se podía recorrer a pie. Los ferrocarriles, buses y automóviles, inventos de los siglos XIX y XX, permiten separar la residencia del lugar de trabajo y determinan que, en lugar de una ciudad pequeña, de alta densidad, surja una conurbación, extensa en superficie, con numerosa población pero con baja densidad demográfica.

Vivir más cerca del centro de la ciudad tiene, sin embargo, una ventaja, porque los costos de traslado son menores y porque el acceso a otras instalaciones del centro de la ciudad es más fácil; por eso la teoría y también la evidencia, en su mayor parte, dan a entender que el valor de los terrenos y el valor de las bienes raíces van a ser superiores en el centro de la ciudad y que disminuirán a medida que aumenta la distancia desde el centro, hasta el punto en que el valor del terreno urbano baje al nivel del de la tierra agrícola que bordea la conurbación (o al menos al nivel necesario para que los dueños de tierras agrícolas se sientan tentados de venderlas con fines de urbanización).

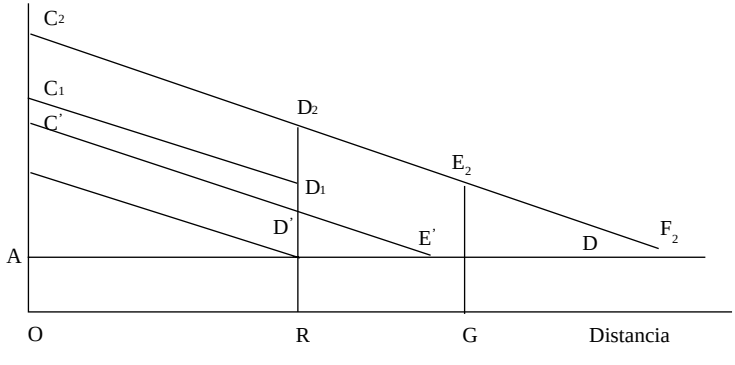
En la Figura Nº 1 se ve la relación que deberíamos prever entre la distancia del centro y el valor del suelo. La distancia a partir del centro aparece en el eje horizontal y el valor de la tierra en el vertical. OR es el radio de la conurbación y OA es el valor de la tierra agrícola.

FIGURA 1: VALOR DEL SUELO Y DISTANCIA



¿Qué efecto tendría establecer un cinturón verde? Esto depende de dos factores, por lo menos. El primero es el grado en que sigue creciendo la demanda de espacio en la ciudad; el segundo es el ancho del cinturón de tierra que se establece. Supongamos que el ancho del cinturón verde, en la Figura Nº 2, es RG. El efecto económico sería mínimo, evidentemente, si la demanda de espacio dentro de la ciudad sigue igual y no aumenta: en términos físicos, la ciudad seguiría encerrada dentro de la zona de radio OR, pero es evidente que no habría necesidad de establecer un cinturón verde. Es probable que se defina un cinturón verde sólo si se piensa que podría subir la demanda de terrenos. Supóngase, pues, que la demanda de espacio sigue aumentando a medida que crece la población trabajadora y suben los ingresos. El efecto inicial será un alza en el precio del suelo dentro de la zona construida. Por cierto que habría algún porcentaje de alza de todos

FIGURA Nº 2: VALOR DEL SUELO Y DISTANCIA



modos, por el aumento en la demanda de espacio, pero debido a que ahora la oferta del suelo está limitada, los valores del suelo subirán a C1D1 y no a C'D'E'. Por consiguiente, el crecimiento físico de la ciudad queda contenido, pero el suelo va a costar más y se va a usar con mayor intensidad.

Si la demanda de espacio sigue aumentando y si el cinturón verde no es demasiado ancho, el costo del suelo dentro de la zona construida puede llegar a ser tan alto que a las personas les convenga vivir más allá del cinturón verde y viajar todos los días a trabajar en la ciudad. En la Figura Nº 2 este nivel de valores del suelo equivale a la línea C2D2E2F2. El suelo se usa de manera mucho más intensiva dentro de la zona construida, pero el desarrollo urbano se presenta ahora al otro lado del cinturón verde. Sin embargo, en este caso no está claro que los propósitos físicos de la planificación urbana se cumplan del todo. Es cierto que la zona construida original está físicamente contenida, pero hay urbanizaciones nuevas dispersas del otro lado del cinturón verde, con lo que la extensión urbana no está impedida del todo; de hecho, la zona urbana ahora ocupa una superficie de tierra mayor que la que hubiera ocupado de otro modo. Además, el costo económico del cinturón verde ha subido con el costo de cruzarlo para ir a trabajar.

Que los costos sean mayores que los beneficios va a depender del ancho del cinturón. Se puede tratar simplemente de un área de parque que rodea la ciudad, como la que circunda la ciudad de Adelaida, en Australia del Sur. Allí, los parques están abiertos a buena parte de la población del que hoy es el casco urbano y acrecientan el valor de las propiedades contiguas a ellos. El aumento en los costos de cruzar el parque para ir a trabajar es bajo, porque el cinturón es angosto y las restricciones a la oferta del suelo son tan pequeñas que apenas se notan. De hecho, sería casi imposible distinguir entre un alza en los precios de las propiedades debida a las restricciones a la oferta y un alza en los precios de las propiedades debida a las ventajas ambientales. En cambio, si el cinturón es sustancialmente más ancho, los costos serán mayores, pero las ventajas ambientales no habrán cambiado mucho.

Cinturones verdes en la práctica: Gran Bretaña y Corea

Los dos países del mundo que tienen cinturones verdes que se aplican con estrictez son Gran Bretaña y Corea. Algunos países han puesto límites al crecimiento de las ciudades, pero no han tenido economía de mercado, como por ejemplo la ex URSS. Otros han puesto límites al crecimiento de sus ciudades pero no han hecho cumplir las normas de la misma

manera. Por ejemplo, Japón tiene zonas urbanas restringidas, pero se puede urbanizar en esas zonas y su eficacia está en discusión (Hebert y Nakai, 1988; Takeuchi *et al.*, 1994). Tanto Corea como Gran Bretaña tienen distintas formas de economía de mercado y disponemos de evidencia acerca de los efectos de las restricciones.

No caben dudas de que en ambos países las restricciones a la oferta del suelo han acabado por elevar los valores del suelo y para algunos representan viajes más largos al trabajo. Pero en Gran Bretaña hay otros factores en juego. Allí los cinturones verdes que rodean las ciudades más importantes y ocupan, en conjunto, una superficie de tierra mayor que la de todos los pueblos y ciudades juntos, forman parte de un sistema dirigido a controlar y limitar el desarrollo urbano fuera de las zonas urbanas existentes. No sólo se impide la urbanización en los cinturones verdes sino, en importante medida, también más allá de ellos. Por ejemplo, el pueblo de Reading, donde se encuentra mi universidad, se sitúa a unos cincuenta kilómetros al oeste de Londres central y a pocas millas más allá del borde exterior del cinturón verde de Londres. Con todo, la expansión física de Reading está muy controlada. En consecuencia, aunque el valor de la tierra agrícola de la periferia es de unos US$ 7.500 por hectárea, la misma tierra, si se concediera permiso de planificación para construcción de viviendas, valdría ahora alrededor de US$ 1,5 millón por hectárea. Por ello, el uso del suelo es intensivo y el costo del espacio para viviendas, y para explotaciones industriales o comerciales es alto; pero es difícil distinguir entre los efectos del cinturón verde y los efectos de las restantes y numerosas restricciones que impiden la urbanización de la tierra.

Además, las múltiples normas restrictivas dificultan la determinación del efecto exacto que el cinturón verde tiene en los viajes al trabajo. El control que se ejerce sobre el desarrollo urbano en su totalidad significa que la construcción no se va a producir por fuerza al otro lado del cinturón sino dondequiera que se la permita. El desarrollo urbano, habitualmente, estará vinculado a algún pueblo existente, pero el pueblo donde hay permiso para edificar puede encontrarse a cierta distancia del pueblo o de la ciudad donde las personas quieren trabajar. Por tanto, la duración de los viajes al trabajo puede ser muy larga: en la cumbre del auge económico de los últimos años de la década de los ochenta, se dijo con insistencia que había personas que viajaban hasta trescientos kilómetros desde Londres para encontrar una vivienda que pudieran adquirir con sus ingresos; pero el cinturón verde de esa capital es sólo uno de los motivos de esos prolongados viajes.

En Corea, en los años sesenta, se estimó que Seúl estaba creciendo demasiado rápido y en 1971 se definió un cinturón verde en torno a la

ciudad. Si bien en los años setenta se atenuó el ritmo del aumento de la población de Seúl, la región metropolitana, que también comprende Seúl, siguió creciendo y el crecimiento de la región fuera de Seúl se aceleró (Kim, 1994). En 1989, el gobierno reaccionó ante esta expansión sostenida con la promoción de cinco pueblos nuevos dentro de la región, desde los cuales los trabajadores podrían viajar a Seúl y hacia los cuales, según se esperaba, la industria y el comercio, y por ende los empleos, se trasladarían a su debido tiempo.

A juzgar por el crecimiento de la región metropolitana, la demanda de espacio ha seguido subiendo, con la consecuencia de que los precios de las casas y los bienes raíces, y no sólo el valor del suelo urbano, han aumentado también. En Corea el precio de las viviendas es excepcionalmente elevado. "Malpezzi y Mayo (1987), en una encuesta de demanda de viviendas en las ciudades, observaron que los coreanos gastan en vivienda una fracción más grande de su ingreso que cualquiera de los doce países estudiados. El valor de los alquileres era el 22% del ingreso de los arrendatarios de Seúl, según el ingreso urbano promedio [...]. El costo de oportunidad de ser propietario de una vivienda, medido por el valor de los alquileres, equivalía al 40% del ingreso en Seúl y aun más en otras ciudades grandes" (Green *et al*., 1994, p. 333). Dado que Corea del Sur es un país montañoso, de población numerosa para su tamaño, se podría argumentar que la escasez de tierras surge de una gran densidad del desarrollo urbano. Pero, en el hecho, menos de tres por ciento del suelo está urbanizado; en cambio, el suelo urbano "escasea en casi todas las ciudades de la región metropolitana principalmente porque dicha escasez se ha creado en forma artificial, motivada por los reglamentos para el uso del suelo" (Kim, 1946, p. 6).

Los investigadores han observado otras consecuencias, además de los precios más altos del suelo. En cuanto a la prolongación de los viajes al trabajo, Kim (1993, p. 65) informa que, según una encuesta del Instituto Coreano de Transportes, "en 1987 unas 600.000 personas residentes fuera del cinturón verde de Seúl viajaban diariamente a trabajar o al colegio", y estima que "el costo adicional de los viajes más largos sería de unos mil millones de wongs diarios" (800 wongs equivalen a US$ 1, aproximadamente).

También se detectan efectos ambientales. Kim (1994, p. 10) señala que el mayor costo del suelo y por tanto el de la superficie construida significa que ambos tienen un uso más intensivo que el que podría darse de otro modo. La mayor densidad del desarrollo urbano conduce entonces a una mayor congestión. El mismo autor destaca luego que las empresas procuran instalarse en la ciudad, a pesar de las normas de planificación, y que dichas empresas pueden evitar los controles ambientales e instalarse allí

sin inscribirse. Kim también observa que "la aplicación estricta de la política de cinturón verde terminó por proteger el suelo que está dentro de los cinturones y que no es 'verde' (el 42 por ciento de todo el terreno que abarcan los cinturones verdes), mientras permite que se urbanice parte de la zona 'verde' exterior al cinturón" (Kim, 1994, p. 10).

Lo mismo he señalado anteriormente (1988) respecto de Londres y los pueblos de Inglaterra meridional. La demanda de terrenos para urbanizar y las restricciones a la urbanización de terrenos fuera de los pueblos y ciudades existentes conducen a que se construya en los espacios abiertos que quedan dentro de las ciudades. De este modo, los terrenos "verdes", en el campo, que son inaccesibles, quedan protegidos y, en cambio, los terrenos abiertos accesibles, como las canchas de juego, por ejemplo, se cubren de construcciones. A medida que se aglomeran viviendas nuevas dentro de las zonas urbanas existentes, se ha comenzado a decir que, en Inglaterra, la "planificación urbana" no es tal sino "hacinamiento urbano".

Más teoría microeconómica y las fronteras del crecimiento urbano en los Estados Unidos

Es evidente que cuando las ciudades crecen sin planificación, sujetas sólo a las fuerzas del mercado, no se extienden en sentido radial de manera perfectamente uniforme. Los propietarios no venden sus terrenos en el mismo orden en que se encuentran situados respecto a la distancia del centro de la ciudad. Pero el análisis económico del mercado de suelos urbanos supuso precisamente eso: que en ausencia de restricciones gubernamentales cada propietario vendería su terreno a medida que su precio subiera respecto del precio agrícola, de modo que el límite urbano avanzaría hacia afuera de manera perfectamente coordinada. Hoy se sabe, en cambio, que los propietarios de tierras no se comportan como autómatas (Evans, 1983; Titman, 1985; Neutze, 1989). La oferta de tierras para urbanizar depende de las preferencias y cálculos, pronósticos, incluso idiosincrasia de cada propietario. Un propietario puede optar por vender a un precio determinado y el vecino, por no vender. Lo anterior se debería a que este último piensa que el precio puede subir más adelante o bien porque no desea vender. El ejemplo extremo es el del viudo o de la viuda que tiene buena situación, que no necesita un ingreso suplementario y que no desea vender, a ningún precio, la casa en que ha vivido tantos años y que contiene innumerables recuerdos.

Dado este rasgo característico del mercado del suelo, al borde de las ciudades la urbanización es a menudo dispersa y algunos terrenos exteriores

se urbanizan antes que otros más próximos al centro. Estos últimos se podrán urbanizar más tarde, a medida que los propietarios opten por vender, ya sea porque el precio ahora es aceptable o porque con el paso del tiempo su situación personal ha cambiado.

Las empresas constructoras responden a las características particulares de la oferta de suelo buscando sitios, tratando de encontrar terrenos que se podrían comprar y de acordar el precio que los propietarios aceptarían y el que ellos mismos estarían dispuestos a pagar. El mercado, por consiguiente, se caracteriza por la incertidumbre y falta de información. En esto se asemeja al mercado laboral, donde los que quieren empleo lo buscan y los empleadores buscan empleados adecuados. En el mercado laboral, que se ha estudiado a fondo, se estima que los que demandan un empleo tienen en mente un salario reservado que equivale al mínimo que están dispuestos a aceptar e intentan encontrar una plaza, en el conjunto de oportunidades laborales, en que se pague dicho salario. Del mismo modo, se puede pensar que las empresas constructoras tienen en mente un precio reservado que es el máximo que están dispuestas a pagar y buscan, en el conjunto de sitios posibles, uno que se pueda comprar a dicho precio. Se puede demostrar que si se reduce el conjunto de oportunidades de empleo posibles, los trabajadores tenderán a reducir su salario reservado (porque al haber menos oportunidades de empleo es menos probable que, pasado un lapso de búsqueda razonable, se encuentre uno por el que se pague el salario reservado). Del mismo modo, por analogía, está claro que si se reduce el conjunto de sitios posibles, los constructores tenderán a alzar su precio reservado, puesto que los precios a los cuales se venderá el terreno para urbanización van a ser más altos.

Este análisis comprueba que aun cuando el cinturón verde se defina de modo que abarque tierras sin urbanizar, siempre traerá consigo precios más altos del suelo. Desde luego que cuanto más estrechamente rodee la ciudad, más altos serán los precios y cuanto más laxo sea, los precios serán menores. Sin embargo, hasta un cinturón verde definido en apariencia con mucha laxitud tendrá su efecto. En Oregón, en los Estados Unidos, se han establecido límites urbanos y no cinturones verdes. Una zona urbana define una frontera de crecimiento dentro de la cual se permite la urbanización, pero, con miras a conservar las tierras cultivables e impedir la extensión desordenada de la ciudad, no se permite la construcción más allá de esta frontera. No obstante, esta prohibición no es permanente sino que se prevé que dure veinte años, de modo que el límite del crecimiento urbano debe contener no sólo la zona urbana propiamente tal sino también una oferta de tierras para urbanizar a lo largo de un período de veinte años. Pese a la

laxitud de esta forma de controlar el crecimiento, la evidencia empírica ha demostrado que, a los cuatro años de designado el límite del crecimiento urbano, el suelo dentro de la zona contenida tenía más valor que la tierra exterior a ella. Esto, aun cuando se permitía urbanizar dentro del límite y aun cuando, implícitamente, había oferta de suelo suficiente para dieciséis años (Knaap, 1985; Nelson, 1988a, 1988b). Hay también pruebas de que los valores del suelo eran superiores más allá de la zona en que no se permite la urbanización. Parecía, por tanto, que el límite de crecimiento urbano tiene efectos económicos semejantes a los de un cinturón verde, al empujar una parte del desarrollo urbano a una distancia mayor de la ciudad que la que hubiera habido de otro modo. Otras formas de controlar el crecimiento han aumentado los precios de casas y propiedades, pero estas regulaciones a menudo limitan la cantidad de urbanización en un período y no fijan límites geográficos (Fischel, 1989, 1990).

Cinturones verdes y la economía nacional

Como ya he demostrado, predecir las consecuencias microeconómicas de un cinturón verde es relativamente fácil: mayores precios de la tierra y de los bienes raíces, intensificación del uso del suelo, prolongación de los viajes para ir a trabajar, etc. Donde se han establecido cinturones verdes, la evidencia empírica confirma estas predicciones. Predecir los efectos macroeconómicos resulta más difícil porque, al parecer, la mayoría de las veces dependen de otros rasgos de la economía.

En el caso británico, una consecuencia ha sido lo que los economistas llaman "búsqueda de ganancias a través de decisiones políticas" (*rent seeking*). Dado que los precios del suelo y de los bienes raíces son altos, los permisos para urbanizar adquieren un valor en sí (Evans, 1988). En consecuencia, los constructores están dispuestos a invertir fondos en obtener permisos, lo cual puede involucrar un gasto importante, tanto por parte del constructor como por parte del gobierno central y municipal para justificar su negativa. Dichos gastos son improductivos desde el punto de vista nacional; en términos económicos, son una pérdida de eficiencia. En Corea, en cambio, como el Estado fiscaliza la compra y venta de terrenos para urbanizar, la utilidad de la operación se usa para financiar el suministro de infraestructura y contribuye a reducir el nivel de otros impuestos (Hannah *et al.*, 1993). Es verdad que en el Reino Unido los municipios se han movido un poco en esta dirección a través de los llamados convenios de "ganancia de planificación" (*planning gain*) con los constructores. Según

estos acuerdos, si se otorga el permiso de edificación, el constructor conviene en pagar por el suministro de infraestructura que está asociado con el proyecto de urbanización. De ahí que ciertas autoridades municipales ven una ventaja en limitar la disponibilidad del suelo, puesto que así se puede obtener un sostén financiero del que no dispondría de otro modo. Cabe observar que en ninguno de estos países hay denuncias de importancia de sobornos directos a funcionarios o políticos responsables de decisiones en materia de planificación urbana, aunque el valor del permiso de edificación ponga tal cosa en el ámbito de lo posible.

Puede haber también otros efectos políticos. Los cincuenta años de estrictas normativas para el uso del suelo en Gran Bretaña y, en consecuencia, los cincuenta años de alza en los precios de las casas han coincidido con un vuelco decisivo en el mercado habitacional hacia viviendas ocupadas por sus dueños. Hace cincuenta años, la mayoría de la población alquilaba su vivienda. Los precios ascendentes de las casas han contribuido a fomentar este viraje, lo mismo que las políticas tributarias cuyo propósito ha sido fomentar la demanda de casas propias (las que, al aumentar la demanda, han contribuido al alza de los precios de las viviendas). En términos políticos, en su calidad de votantes, los propietarios que ocupan sus casas ven el alza en los precios de los bienes raíces como un bien y su caída como un mal. Los arrendatarios, en cambio, ven un alza en los alquileres como un mal y su descenso como un bien. El creciente porcentaje de casas ocupadas por sus dueños significa que mantener los precios de las viviendas trae un beneficio electoral, lo mismo que mantener normas estrictas para las nuevas urbanizaciones, las que, al aumentar la oferta de viviendas, podrían hacer bajar los precios. Si la población hubiera seguido alquilando de manera preferente, las nuevas urbanizaciones serían más populares, porque podrían contribuir a mantener bajos los alquileres.

Otro problema macroeconómico es la interacción entre alzas en los precios de las viviendas y la tasa de ahorro. Aquí es donde las diferencias entre las economías británica y coreana se notan con más fuerza. De estas dos economías, la primera ha tenido una de las tasas de crecimiento más lentas del mundo desarrollado, en tanto que la otra ha experimentado una de las tasas de crecimiento más rápidas del mundo en desarrollo, hasta tal punto que en muy pocos años más Corea va a alcanzar un PNB per cápita más alto que el de Gran Bretaña. En otro trabajo he argumentado que en el Reino Unido la imposición de cinturones verdes y demás restricciones para el uso del suelo han conducido a un alza en el precio de las casas, la que a su vez ha contribuido a reducir el nivel de ahorro y de inversión de capital (Evans, 1992). Para agregar una nota personal, el valor de mi casa, entre

1970 y 1990, subió más que la suma total de mi sueldo neto durante el mismo lapso. Cualquier ahorro que yo hubiera podido hacer con ese sueldo neto quedaba opacado por el aumento en los precios de las propiedades.

Una explicación de la diferencia entre Corea y el Reino Unido parecería ser que, posiblemente, en éste último hay, como sería dable prever, un sistema muy eficiente de financiamiento de viviendas y en Corea no. El sistema del Reino Unido permite que las personas compren una casa con un pago mínimo al contado y reembolsen el préstamo durante los veinte o treinta años siguientes. Este sistema, junto al continuo aumento de los precios de las viviendas, ha alentado y permitido que las personas compren una casa lo más pronto posible y que cambien su casa por una más grande, con un préstamo mayor, en la primera oportunidad. En Corea, en cambio, se reconoce que el sistema de financiamiento habitacional, de acuerdo con el modelo británico y estadounidense, es inadecuado (Green *et al*., 1994; Hannah *et al.,* 1993). Los coreanos, por tanto, tienen que ahorrar antes de poder comprar. Tienen que "subconsumir" viviendas durante muchos años, hasta que hayan reunido los recursos necesarios para consumir al nivel apetecido (Green *et al.*, 1994, p. 349). Pero, señalan Green *et al*., "las restricciones crediticias han tenido algunos efectos saludables [...]. El subconsumo de casas en Corea 'empujó' el capital hacia el sector manufacturero intensivo en exportaciones y permitió que la nación acumulara riqueza rápidamente" (p. 349).

Control del crecimiento y urbanización

Uno de los argumentos que se dan en Gran Bretaña como razón para mantener vigente un cinturón verde es que éste estimulará la habilitación y la rehabilitación del suelo al interior de la zona urbana existente, en especial la rehabilitación de terrenos abandonados dentro del casco urbano. Este punto de vista cuenta con apoyo en altas esferas. El príncipe Carlos ha dicho:

> Siempre me ha parecido una locura que la industria de la construcción gaste tanta energía en tratar de conseguir sitios sin urbanizar y cuya urbanización, desde un punto de vista económico nacional, cuesta mucho más que la habilitación de un terreno abandonado, aun cuando a primera vista pudiera aparecer más barata. (SAR el príncipe de Gales, a la Conferencia del Quincuagésimo Aniversario del Consejo Nacional de Construcción de Viviendas, el martes 28 de octubre de 1986.)

Pese a este respaldo principesco, el argumento proviene habitualmente de la izquierda política. La debilidad de lo que se sostiene, sin embargo, está en que aun cuando las regulaciones negativas pueden impedir la urbanización en el cinturón verde, no hay un reglamento positivo que obligue a las empresas constructoras a edificar en los sitios del casco urbano. En la medida en que ese argumento tenga alguna justificación, dependerá de las fuerzas económicas que operan a través del mercado; pero quienes proponen dicho argumento normalmente no especifican estas fuerzas, porque no las entienden.

Lo que tiene que ocurrir es que las restricciones a la oferta del suelo, sumadas al aumento sostenido de la demanda, determinarán precios ascendentes dentro de la zona urbana restringida en la que se permite la construcción. Los precios en ascenso de los bienes raíces y del suelo sofocan parte de la demanda, porque las personas se las arreglan con menos, y al mismo tiempo dentro de esta zona se hace más rentable construir y reconstruir para satisfacer la demanda de bienes raíces. Pero queda en claro que la presión por la construcción y reconstrucción se presenta en toda la zona urbana, ya sea en los terrenos baldíos del casco urbano, en sitios por los cuales nunca antes hubo demanda, digamos, junto a una línea férrea o un suburbio de baja densidad que a nadie le interesa que se rehabilite. Es como abordar el problema con escopeta y no con un fusil: se puede dar en el blanco, pero también puede verse afectada una amplia zona circundante. De hecho, debido a que la construcción en los terrenos baldíos del casco urbano puede ser la más costosa, por el costo de despejar debidamente el sitio y porque los dueños de terrenos baldíos al exterior de la ciudad pueden especular con que los precios van a seguir subiendo, es inevitable que una de sus consecuencias sea la rehabilitación excesiva de partes de la zona construida existente y que, en consecuencia, se demuelan prematuramente edificios. Es cierto que en Inglaterra hay zonas del casco urbano que han quedado sin uso mientras que se han demolido edificios para volver a construir con una densidad mayor.

Restringir el uso del suelo para viviendas tiene además el efecto de exacerbar las fluctuaciones de precios que pueden producirse durante un ciclo económico. Más arriba dijimos que estas restricciones conducen a que los valores de los bienes raíces alcancen niveles altos, ya que en la zona restringida los precios suben para estimular la construcción. Pero el argumento se puede presentar de otra manera. La oferta de bienes raíces, en particular de viviendas, responde menos a las fluctuaciones de los precios debido a las limitaciones para urbanizar. En la terminología de los economistas, la oferta se torna inelástica al precio. Esto se ha visto claramente comprobado tanto en Corea como en Gran Bretaña. En ambos países la elasticidad de la oferta de viviendas en relación con el precio es bajísima, comparada con otros países.

En el Reino Unido, Tsoukis y Westaway (1991) estimaron últimamente que la elasticidad de la oferta en el largo plazo se acerca a la unidad y, como ellos mismos advierten, "esto contrasta fuertemente con la altísima elasticidad de largo plazo, entre 2 y 24, que habría en los Estados Unidos, de acuerdo con los cálculos de Topel y Rosen" (1988, p. 25). Green *et al*. (1994) señalan que la elasticidad de la oferta coreana puede ser más baja aún y es, desde luego, sustancialmente inferior a la de los Estados Unidos o Tailandia.

Una consecuencia de esta inelasticidad de precios es que las fluctuaciones de la demanda, a lo largo del ciclo económico, se reflejan más en los cambios de los precios que en los cambios en la cantidad de viviendas construidas, al contrario de lo que ocurre en otras partes. Uno prevería que las alzas de precios a comienzos del ciclo fomentarían el inicio de un mayor número de construcciones y que en uno o dos años, cuando las casas terminadas salieran al mercado, esta oferta acrecentada modificaría y reduciría los aumentos de precios en un momento posterior del ciclo económico. Si los cambios iniciales de los precios no determinan cambios en la oferta, entonces los precios van a subir aún más en un momento más tardío del ciclo que el que hubiera sido normal y, en consecuencia, es probable que las caídas de los precios al término del auge sean más bruscas. En el Reino Unido ha habido tres períodos de alzas sostenidas de los precios: a comienzos de los años setenta, a fines de los setenta y a fines de los ochenta. Dadas las elevadas tasas de inflación en los años setenta y comienzos de los ochenta, las notables caídas en los precios reales de los bienes raíces que se produjeron a mediados de los setenta y comienzos de los ochenta no se percibieron porque los precios nominales se mantuvieron virtualmente constantes. No obstante, a comienzos de los años noventa, el gobierno conservador había reducido la inflación a cifras bajísimas y, en consecuencia, las caídas notables en los precios reales fueron también caídas notables en los precios nominales. Debido a la disminución de los precios en alrededor de un tercio en ciertas partes del país, los acreedores recuperaron una gran cantidad de viviendas de manos de sus dueños y hoy todavía subsiste el problema de lo que se llama "patrimonio negativo", pues el posible precio de venta de la propiedad es inferior a lo que el dueño todavía debe por la hipoteca.

Control del crecimiento y economía de aglomeración

Queda demostrado que las restricciones al crecimiento, del tipo que fueren, tienden a determinar mayores precios de los bienes raíces. Esto ocurre porque casi siempre las restricciones se establecen cuando hay una

demanda continua de espacio en la ciudad, buscándose con ellas frenar el crecimiento urbano que de otro modo ocurriría. Se prevé, pues, que la demanda de espacio va a seguir aumentando en la zona urbana —y así sucede—, pero lo que se restringe en realidad es la oferta de terrenos para construir. Sin embargo, surgen interrogantes económicas de por qué hay demanda de espacio en la zona urbana, en primer lugar, y por qué esa demanda sigue aumentando.

Como señalé al comienzo de este trabajo, los primeros planificadores urbanos veían la ciudad en términos geográficos o arquitectónicos, como un ejercicio de diseño cívico. No la veían como organismo económico o, más bien, en la medida en que la veían así, estimaban que las fuerzas económicas y las del mercado eran malignas, puesto que estimulaban las densidades elevadas, la contaminación, la congestión y la propagación de enfermedades, el hacinamiento de personas que quedaban sin trabajo por la veda de pastoreo que los propietarios codiciosos impusieron en sus tierras y a quienes los capitalistas, también codiciosos, obligaron a trabajar en fábricas y minas insalubres. La situación está descrita, en forma novelesca, por Charles Dickens en *Hard Times* (1854) y, con mayor base en los hechos, por Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, publicado en 1845. Y no hay que olvidar que en gran medida tenían razón. Lo que los economistas, con frialdad, llaman externalidades: la congestión, la contaminación, etc., pero que con más emotividad podría llamarse suciedad, hacinamiento, enfermedad, es más grave cuando las personas viven hacinadas, como ocurre en las ciudades, de una manera que no sucede en el campo.

Los precursores de la planificación urbana veían estos factores como problemas físicos, no económicos, y por eso proponían soluciones físicas: cinturones verdes, pueblos nuevos, controles de la densidad, leyes y reglamentos que controlaran la disposición física de los proyectos, los que se coordinarían por medio de la planificación y no quedarían entregados al caos aparente de las fuerzas del mercado. Lo que no hubo fue comprensión de las fuerzas del mercado que dieron existencia a las ciudades, de la ciudad en cuanto organización económica, de aquello que durante los últimos treinta años se ha llamado economía urbana. Hasta cierto punto, el prejuicio en contra del análisis económico y de las cuestiones económicas fue intencional. Las fuerzas económicas aparecían como malignas, sin excepción, y el economista se podía caracterizar, simplemente, como un apologista de estas fuerzas económicas.

Sin embargo, desde el desarrollo de la economía urbana como rama separada de la economía, y en particular a partir del análisis de la economía de la ciudad de Nueva York que realizó un equipo de investigadores en los

años cincuenta, tenemos una visión más acabada del funcionamiento de la economía urbana.

La situación económica es como sigue. Es fácil ver cuáles son las consecuencias negativas de la concentración urbana. Las externalidades negativas de la congestión y la contaminación y, en ciertos lugares, la mala salud acentuada debido al hacinamiento y la delincuencia exacerbada por el anonimato urbano, son palmarias. El hecho de que la concentración económica va de la mano con elevados valores del suelo y altos precios de los bienes raíces, los más elevados de todos en el centro de la ciudad, es también cosa conocida, si bien no tan visible como la congestión o la contaminación. Los viajes al trabajo tienden a alargarse, porque las densidades de los lugares de empleo tienden a ser superiores en el centro de la ciudad y las personas tienen que viajar diariamente desde sus hogares en la periferia. En los sectores urbanos más extensos también se observa que los sueldos y salarios tienden a ser más altos con el fin de compensar a los trabajadores por los mayores costos que deben pagar por su vivienda y sus traslados. Todos estos factores constituyen la desventaja evidente de las ciudades grandes y son los motivos por los cuales los planificadores y los políticos han apoyado el control del crecimiento de las urbes, incluso la dispersión y la descentralización.

Pero si estos costos son evidentes para los planificadores, para los políticos y el público en general, tienen que ser evidentes también para los empresarios y ejecutivos responsables de las empresas que instalan plantas y oficinas en las ciudades. Estas empresas tienen que sufragar el costo superior del espacio y los salarios, y en menor medida se hacen también cargo del costo de la congestión y contaminación. Si los costos de instalarse son tan grandes, ¿por qué las empresas no se instalan en otros lugares, en pueblos más pequeños? O bien, si estimamos que las empresas están en manos de personas incapaces de darse cuenta de esto por sí solas, ¿por qué las empresas instaladas en pueblos pequeños, cuyos gastos de operación son menores, no les quitan el mercado a las que están instaladas en las ciudades más grandes? Es evidente, o al menos resulta evidente para un economista como yo, que la instalación en las ciudades tiene que ofrecer ventajas económicas que, al menos para buena cantidad de empresas, pesan más que los inconvenientes económicos. Hasta ahora último, el olvido de este principio ha caracterizado la planificación de las ciudades. Por ejemplo, la comisión Barlow, que en 1940 recomendó la dispersión de la población de las principales conurbaciones británicas, dio como uno de los motivos para proceder así el alto costo del suelo en estas zonas urbanas, sin preguntar por qué esos altos costos del suelo eran aceptables para las empresas. Se opina-

ba que las ciudades no cumplen ningún propósito económico. Es cierto, desde luego, que las ventajas económicas son menos visibles y mucho menos evidentes que los inconvenientes económicos, pero existen en cuanto economías externas o economías de aglomeración.

Las distintas economías de aglomeración se pueden ilustrar, en primer lugar, en las actividades comerciales que se realizan en las oficinas. Las oficinas se ubican en una ciudad, especialmente en el centro de una ciudad, porque allí hay otras oficinas. Esta proximidad permite que la comunicación con esas otras oficinas se realice sin dificultad, especialmente por medio de reuniones personales que resultan necesarias cuando se atribuye importancia a los matices de expresión, al lenguaje corporal y demás formas de retroalimentación; por ejemplo, en una negociación. Además, debido a esta proximidad la información está disponible con mayor facilidad y rapidez. En el pasado, esto se estimaba de la mayor importancia en los distintos mercados, ya fuera de valores, de metales, de trigo o de otros bienes y servicios, donde los participantes se reunían en un solo lugar y en una sola rueda de comercio. Si bien los adelantos en la tecnología de las comunicaciones han restado importancia a esta congregación física, es evidente que los diversos participantes todavía desean situarse razonablemente cerca unos de otros; además, algunas empresas conservan sus propias salas de operaciones y ubican a sus operadores al menos en estrecha cercanía unos de otros.

Amén de los servicios financieros, hay otras clases de servicios especializados que también optarán por instalarse en el centro de la ciudad: contadores, abogados, agencias publicitarias, etc., puesto que su mercado principal se encontrará allí. El tamaño de este mercado les permite especializarse y las economías de escala que logran con esta especialización determinarán que sus servicios cuesten menos o sean más confiables que los que se obtienen de una firma menos especializada, en un pueblo chico. A su vez, por cierto, la existencia y disponibilidad de estos servicios ofrecen un incentivo más para que las oficinas de todo tipo, incluso las oficinas matrices o regionales de empresas manufactureras o minoristas, se instalen en el centro de la ciudad.

La cantidad de personas que en realidad tengan que trabajar en el centro de la ciudad puede ser, de hecho, relativamente pequeña, pero la fuerza laboral que se instala allí se ve multiplicada varias veces por el hecho de que estos ejecutivos y profesionales necesitan el apoyo de oficinistas, secretarias, etc., quienes también tienen que instalarse allí. (Aunque uno podría señalar que en muchas de las ciudades más grandes en los últimos cuarenta años estas funciones de rutina han debido reinstalarse fuera del centro, con miras a reducir los costos.)

Los habitantes de la ciudad aumentan todavía más por el hecho de que se debe atender las necesidades de esta población laboral, tanto donde vive como donde trabaja. Por tanto, es preciso que haya diversas actividades de comercio minorista y de servicios, ya se trate de venta de productos alimenticios en los suburbios o de vestuario de moda en la zona comercial del centro. La existencia de este amplio mercado también va a atraer a la industria manufacturera. En ciertos casos el vínculo puede ser muy directo. La confección de ropa de mujer ha permanecido en muchas ciudades grandes en una relación lo más estrecha posible con su mercado minorista, con el fin de mantenerse al día en los caprichos de la moda, aunque el desarrollo de la ropa *prêt à porter*, a nivel mundial, le ha restado importancia a este aspecto. Con todo, la industria manufacturera aparecerá en una ciudad grande, ¡aunque sólo la atraiga la oferta de mano de obra! En algunos casos, la confección se realizará en grandes plantas, con frecuencia situadas en los suburbios, con empleo de numerosos operarios; en otros, puede haber varias plantas más pequeñas que generan economías externas en sus alrededores y que posiblemente se encuentran más cerca del centro.

Lo que se ha presentado hasta aquí ha sido una interpretación estática de la índole de las economías de aglomeración que se producen en las ciudades, según la cual en las ciudades grandes hay economías de escala urbana, en gran medida externas a las empresas que allí funcionan. Estas economías de aglomeración permiten que las empresas paguen los costos más altos de instalarse en la ciudad, y les permiten competir con empresas instaladas en otros lugares y que no tienen, por tanto, que hacer frente a estos costos mayores.

Debo señalar, además, que junto con esta interpretación se ha planteado otra explicación dinámica de la naturaleza y del efecto de las economías de aglomeración que se derivan del tamaño de la ciudad. Jane Jacobs (1969) expresó esta interpretación con mayor fuerza y Ben Chinitz (1961) de manera más académica. Jacobs sostuvo que las ciudades, al reunir a personas de distintos antecedentes pero ocupadas en actividades semejantes, estimulan el intercambio de ideas y, en consecuencia, la innovación y el desarrollo económico. Chinitz, en su estudio, comparó las economías de Nueva York y Pittsburgh, concluyendo que las ciudades como Nueva York, cuya economía se caracteriza por la gran cantidad de empresas relativamente pequeñas, alientan el nacimiento de nuevas empresas. En Pittsburgh, en cambio, con su economía dominada por unas pocas empresas siderúrgicas grandes, ocurre lo contrario. En Nueva York, señalaba, el espíritu empresarial es estimulado por el ejemplo así como por la disponibilidad de capital y de proveedores y servicios, lo que reduce tanto el riesgo como el

costo de iniciar una empresa nueva. Si bien Jacobs y Chinitz se refieren al tema con distintos enfoques, se puede observar que los dos autores advierten la importancia que tienen las ciudades grandes para la mantención del desarrollo económico, porque las economías de las ciudades grandes permiten que haya innovación y adelanto continuos en una forma que no es posible en los pueblos o ciudades pequeñas.

Últimamente, este concepto se ha desarrollado más, en la llamada "teoría del crecimiento nuevo", en los trabajos de autores como Romer (1986) y Krugman (1991), cuyo interés principal no ha sido la economía de las ciudades y pueblos sino la economía del crecimiento. Ellos plantean que los antiguos análisis teóricos del crecimiento económico han pasado por alto las economías dinámicas de escala que se encuentran en las ciudades, en particular las economías que surgen de la división del trabajo. Aquí vemos que se juntan dos corrientes del pensamiento económico, que son distintas pero que apoyan la idea de que las ciudades son importantes para el crecimiento económico.

Aun cuando hoy pueda haber cierta concordancia entre los economistas acerca de los motivos del surgimiento de las grandes ciudades y de la índole de sus ventajas e inconvenientes económicos, no se observa el mismo grado de unanimidad respecto del tamaño apetecible de la estructura de la ciudad, y por tanto de los efectos que acarrean los intentos de desviar el crecimiento urbano de una ciudad a otra. Hoy es evidente que las grandes ciudades cumplen un propósito económico, pero ¿cuán grande debe ser la ciudad más grande comparada con otras ciudades en la economía? Los geógrafos han analizado y descrito extensamente las diversas distribuciones de tamaño de las ciudades, pero parece que las distintas economías son capaces de adaptarse a distintas distribuciones de tamaños. Francia ha estado siempre dominada por París, que tiene varias veces el tamaño de Marsella. En Italia, en cambio, el tamaño de la capital política, Roma, se parece al de Milán, la capital financiera. Las conclusiones que se pueden sacar son pocas, pero parecería que no hay ninguna razón económica para que la capital política tenga que ser la ciudad más grande, puesto que en numerosos países no sucede así; el ejemplo más obvio es el de los Estados Unidos. En términos económicos, como regla general, cabría esperar que el centro financiero sea también la ciudad más grande; pero cuando la capital política es también la capital financiera, esto tiende a determinar que la capital sea notablemente más grande que la ciudad que la sigue en tamaño. La historia del país también puede ser pertinente. Alemania e Italia se formaron hace poco más de cien años, por unión de varios estados más pequeños. Este factor tal vez asegure una mayor igualdad en el tamaño de las ciudades que en un país como Francia.

En muchos países observamos lo que los geógrafos llaman primacía, cuando el tamaño de la ciudad más grande, que casi sin excepción es la capital, puede ser cinco o diez veces mayor que el de la ciudad que le sigue. Pero aun aquí puede haber un problema con la definición de la economía que es relevante. En los Estados Unidos hay una distribución relativamente regular de tamaños de ciudades, pero esto no sería así si los estados fueran independientes, puesto que la mayoría de ellos, si se les mira en forma separada, se caracterizan por la primacía. Lo mismo se puede decir de Australia. En ambos casos, además, cada uno de sus estados es tan grande, al menos en cuanto a superficie, como un país europeo. Por ejemplo, el estado de Victoria tiene una superficie parecida a la de Inglaterra y si bien la zona metropolitana de Melbourne tiene casi cuatro millones de habitantes, la ciudad siguiente en tamaño, Geelong, tiene una población inferior a los 150.000. ¿Qué es, pues, la primacía? ¿Es Melbourne demasiado grande o es Geelong demasiado pequeña? La respuesta podría ser afirmativa si se les considera sólo como parte del estado de Victoria, o negativa si se les considera como parte de la Mancomunidad de Australia, donde Melbourne es más pequeña que Sydney, su gran rival. Una vez más, ¿deberían considerarse los tamaños de las ciudades en los países de Europa occidental en forma independiente o en su conjunto, en vista de su creciente integración? ¿Debemos considerar a Santiago solamente en relación con las demás ciudades de Chile o en cuanto a su posición relativa a ciudades de otros países con los cuales su economía tiene una relación estrecha?

Krugman (1991) ofrece una explicación teórica posible de la concentración del empleo no agrícola que se produce en una sola conurbación o región. Su argumento se basa en la existencia de economías de escala y costos de transporte bajos. Estos últimos permiten que se transporten materias primas a la zona de elaboración a un costo relativamente pequeño, y las economías de escala que hay en el lugar determinan que sea viable producir allí y redistribuir, otra vez a bajo costo, a las demás regiones.

> [P]ermitamos que emerja el sistema industrial y, por último, la producción en masa, y con ellos las economías de producción en gran escala; y permitamos que los canales, ferrocarriles y por último los automóviles disminuyan los costos de transporte. Entonces se romperá el nexo entre producción y distribución de la tierra. Una región cuya población no rural sea relativamente grande será un lugar atrayente para producir, tanto por el tamaño del mercado local como por la disponibilidad de bienes y servicios que se producen allí. Lo anterior atraerá a más población, a costa de las regiones cuya producción inicial es más pequeña, y el proceso se alimentará a sí mismo hasta que toda la población no rural quede concentrada en unas pocas regiones (Krugman, 1991, p. 487).

Gracias a la dispersión, entonces, ¿aumentarán los costos de producción más de lo que disminuirán los costos de transporte?

Planificación y control de la contaminación

El objeto principal de la planificación urbana es mejorar y mantener el entorno construido. Creo que todos estaremos de acuerdo en esto. Al cumplir este objetivo, la planificación también puede contribuir a mejorar el entorno físico en una acepción más amplia. Las ordenanzas de zonificación pueden servir, entonces, para garantizar que las fábricas contaminantes o ruidosas o feas queden segregadas de los barrios residenciales, de manera que se minimicen estas externalidades negativas. Sin embargo, la planificación no puede por sí sola ocuparse de estas externalidades negativas, ni pretende hacerlo. Los gobiernos promulgan leyes para controlar o limitar el grado de contaminación y designan inspectores para cerciorarse de que se cumplan estas leyes. La planificación urbana, por tanto, puede garantizar que se reduzcan al mínimo los efectos de la contaminación que produce una fábrica, pero para controlar la cantidad de contaminación, como tal, se emplean otros medios.

Subrayo esto porque a veces parece que se creyera que porque la planificación sirve para mejorar y mantener el entorno construido, puede servir por sí sola para encarar todos los problemas ambientales. De este modo, si la sustentabilidad a nivel mundial es un problema, la planificación urbana debe encargarse de ella; si la contaminación constituye un problema, la planificación urbana debe ocuparse de ella. Pero lo cierto es que si se usan las herramientas de planificación en ausencia de toda otra forma de intervención, la situación podría empeorar y si se las usa junto con otro tipo de intervención, podrían llegar a ser redundantes.

Todo problema ambiental se resuelve mejor en forma directa, acercándose lo más posible a su causa inicial y no de manera indirecta. Lo dicho podría ser una afirmación de lo obvio, pero se convierte en un argumento económico en la medida en que se puede demostrar que la consecuencia de proceder en forma indirecta es que las fuerzas del mercado podrían determinar que el problema ambiental de hecho empeore. Por ejemplo, muchos planificadores británicos dirían hoy que un objetivo principal de la planificación urbana es lograr la sustentabilidad a nivel mundial. Para alcanzar esta meta, estiman que las ciudades y los pueblos deberían planificarse para reducir la dependencia del automóvil particular y disminuir al mínimo su uso, y estimular el uso de los medios públicos de transporte cuando haya

que viajar. La dificultad que surge con esto es que la forma óptima de desalentar el uso de combustible es imponerle un impuesto alto y no manipular el entorno físico. Mientras el costo de usar un auto sea bajo, las personas no ven ningún motivo para no usarlo. Por ejemplo, en el condado de Oxfordshire, en Inglaterra, hay una política que fomenta la construcción habitacional en cuatro pueblos que disponen de buenos accesos a los medios públicos de transporte. Los investigadores de la Universidad de Brookes, en Oxford, estudiaron hace poco los medios de transporte que usaban las personas que se habían mudado a sus nuevas casas en estos pueblos. En cada uno de los pueblos se constató que la cantidad de personas que usan el auto para ir a trabajar había subido con el cambio de lugar de residencia. En el caso más extremo, observaron que, antes de mudarse, 70 por ciento de los habitantes de un proyecto residencial en Bicester iban a su trabajo en auto; después de mudarse, lo hacían el 98 por ciento de los residentes. Es muy cierto que en este caso la planificación no ha cumplido su propósito declarado. Es posible que la concentración de viviendas nuevas en pocas localidades haya incrementado el uso del automóvil, puesto que los nuevos residentes pueden trabajar en cualquier parte de Oxfordshire o en otros lugares y puede que a estos empleos, en la práctica, no se pueda llegar en transporte público, el cual atiende sólo algunos destinos.

Los resultados de esta investigación ilustran con toda claridad el argumento de que es posible que las restricciones y políticas de planificación no cumplan su propósito ambiental, que es el de reducir al mínimo el uso del automóvil. Hay un problema más: la disminución del uso del automóvil no es sino un objetivo intermedio. Si bien a algunas personas les desagrada el automóvil como tal, el propósito de la planificación es, presumiblemente, que se consuma menos combustible y con ello disminuya la contaminación ambiental. Pero si esto se logra de la manera más eficiente, esto es, con un impuesto o varios impuestos a los combustibles, el resultado será sin duda que las personas usarán menos combustible, pero esto ocurrirá porque las personas usarán vehículos más pequeños o más eficientes, y sólo en parte porque hagan menos viajes o viajes más cortos en auto. Valerse únicamente de medidas de restricción para conseguir que las personas usen menos el auto no ofrece ningún incentivo para que éstas dejen de usarlo. Algunas veces, por cierto, el sistema de precios es menos eficaz que las leyes o las restricciones. Obligar a colocar convertidores catalíticos en los autos nuevos es, desde luego, más eficiente que perseguir la misma meta mediante impuestos o subsidios. O bien, para variar el ejemplo, las famosas nieblas espesas de Londres, que yo apenas alcanzo a recordar, se eliminaron con la Ley de Aire Limpio, de 1956, que restringía los combustibles que se podían usar en la calefacción.

En ciertos casos puede ser que el objetivo sea en realidad reducir el uso de automóviles y el uso de combustible. Esto sería así si el propósito fuera bajar el nivel de congestión en el centro de una ciudad. Entonces, el método más eficiente sería la tarificación vial, puesto que hoy disponemos de la tecnología, mientras que un impuesto al combustible no afectaría únicamente a quienes quisieran circular por el centro de la ciudad. La congestión también se puede reducir controlando las entradas. Así, en muchas ciudades italianas el centro histórico no está abierto durante el día al tránsito de vehículos de quienes no son residentes. En muchas ciudades alemanas las calles comerciales del centro son peatonales y durante el día no circula en ellas ningún vehículo.

Lo que hemos querido demostrar es que para hacer frente a los problemas ambientales es preciso usar los métodos más directos que sea posible y que los métodos indirectos pueden incluso empeorar la situación. Fijar un límite al crecimiento urbano en la forma de un cinturón verde no va a reducir, forzosamente, ni la congestión ni la contaminación, ni el uso de automóviles en la zona urbana. Como ya vimos, si la población de la conurbación sigue aumentando, la imposición de un cinturón verde, entre otras cosas, impulsará a las personas a vivir del otro lado de éste y a cruzarlo a diario para ir a trabajar. La duración del viaje promedio para ir a trabajar puede, pues, aumentar. La demanda incesante de espacio en la zona urbana conducirá a que se lo use de manera más intensiva, lo cual, a su vez, determinará más congestión y podrá conducir a más contaminación, a medida que disminuye la velocidad de los traslados. Lo anterior se podrá evitar únicamente si las mayores densidades acrecientan la economía de los medios públicos de transporte debido a las economías de escala. Pero ello no ocurrirá si los buses tienen que competir con los autos por el espacio congestionado de las calles, sino sólo si se invierte en pistas de tranvías o ferroviarias que incentiven el uso del ahora más rápido sistema de transporte público.

En conclusión

Al llegar al término de este trabajo cabe preguntarse cuáles aspectos son pertinentes para el futuro de la región de Santiago. Hemos visto que los efectos microeconómicos de los cinturones verdes son predecibles y que las predicciones están confirmadas por la evidencia. Dondequiera que se han impuesto y se ha exigido su cumplimiento, han determinado precios más altos de los bienes raíces. Es innegable que las restricciones al desarrollo

espacial de Santiago tendrían el mismo efecto en la medida en que se exija su cumplimiento. Para responder a esa interrogante de eventual acatamiento, forzosamente hace falta un conocimiento cabal de la situación social, política y jurídica local, que yo no tengo.

Si las restricciones se aplican con rigidez, es probable que la demanda de suelo y bienes raíces aumente, como en el pasado, a medida que suben los ingresos y conducen a una mayor demanda de casas y de casas más grandes. Las diferencias entre el precio de los terrenos en los que se puede construir y de aquellos en que no se puede comenzarán a tornarse considerables. Cabe señalar que esto ha de ocurrir si se estimula la construcción en la superficie urbana actual, para rellenar los vacíos en el patrón de desarrollo. El suelo dentro de esta zona urbana restringida se va a poblar con más densidad y habrá mayor reconstrucción de edificios que tal vez fueran dignos de conservarse. Es probable que aumente la congestión en esta zona, así como habrá también mayor cantidad de viajes para llegar al trabajo cruzando el cinturón verde, a medida que la urbanización se salte la zona protegida.

Habrá también otros efectos que es difícil predecir con alguna exactitud, porque otra vez van a depender de la situación jurídica, social y política. A medida que los terrenos urbanizados adquieren más valor, el derecho a urbanizar adquiere un valor en sí. Las empresas van a estar dispuestas, por tanto, a gastar recursos con miras a obtener ese derecho. Es posible que gasten en relaciones públicas, abogados, consultores, etc., para convencer a la autoridad pertinente que otorgue el permiso. También quizás gasten el dinero en sobornos o en "donaciones", para persuadir a las personas de manera más directa. O bien, si las autoridades de planificación se percatan de que lo que poseen tiene valor, entonces, como ocurre en Inglaterra, pueden exigir que las constructoras contribuyan, digamos, al costo de instalar infraestructura, ya sea vinculada al proyecto o bien, si les parece posible, en otro lugar. Lo que va a suceder dependerá del grado de "flexibilidad" que se perciba en las restricciones. Si son absolutamente inflexibles, no hará falta gastar nada. Si son muy flexibles, habrá poca necesidad de gastar dinero.

Otra consecuencia política: si las restricciones se imponen y los precios de los bienes raíces suben, se verá que en aquellas zonas en que las viviendas son ocupadas por sus dueños y quedan junto al cinturón verde, las restricciones van a gozar de popularidad electoral y, en consecuencia, va a ser difícil cambiarlas una vez impuestas, pues se estimará que mantienen el valor de las propiedades. En cambio, los que viven en casas alquiladas verán las restricciones con malos ojos, por cuanto limitan la oferta de

viviendas. Dicho sea de paso, debido al sesgo de los propietarios de casas, el solo apoyo electoral no basta. Existe una prueba directa, en un estudio de opinión pública de Willis y Whitby (1985) acerca del cinturón verde que rodea la conurbación de Newcastle, en la parte nororiental de Inglaterra. En ese estudio se pidió a los encuestados que señalaran el valor que tiene para ellos el cinturón verde y la cifra se comparó con una estimación de su costo. Se detectó que la población parecía asignarle valor a una versión más estrecha de este cinturón verde, superior a su costo estimado, pero que la ampliación del cinturón verde, que en ese momento se proponía y que más tarde se realizó, de acuerdo con esta encuesta no sería beneficiosa para la población.

Respecto del medio ambiente urbano, se ha comprobado que al suelo dentro de la zona urbana restringida se le dará un uso más intensivo, de modo que el medio ambiente de la zona empeorará. No hay motivo para suponer que el nivel de contaminación se va a reducir. Como lo demostramos, tratar de hacer frente a la contaminación con las herramientas de la planificación urbana constituye un enfoque sumamente indirecto. Como en todo enfoque indirecto de esa índole, es probable que haya consecuencias económicas a medida que las personas se adaptan a las restricciones, y dichas consecuencias revertirán el efecto contemplado. En este caso, las personas quizás sigan usando el automóvil dentro de la zona restringida, pero, porque hay más congestión, avanzarán con más lentitud; además, como ya dijimos, puede que hagan viajes más largos cruzando el cinturón verde.

Pero ¿qué pasa con la economía de la ciudad en el largo plazo? Una ciudad es un organismo económico. Las actividades económicas que tienen lugar en una ciudad están conectadas de maneras, por lo general, invisibles. No obstante, aquello que los economistas llaman economías de aglomeración reduce los costos de las actividades que se realizan en la ciudad en un monto por lo menos suficiente como para compensar el costo superior del espacio dentro de la ciudad, los salarios más altos, la congestión y la contaminación. Si estas economías de aglomeración no compensaran con creces dichos costos, las actividades que se llevan a cabo en las ciudades se realizarían fuera de ellas y las ciudades no existirían. Además, en los últimos años los economistas se han percatado cada vez más de que las ciudades generan economías externas que contribuyen al proceso de crecimiento económico. Los efectos de limitar el crecimiento urbano serían el aumento de los costos de instalarse en la ciudad, cosa que elevaría los costos de las empresas que se instalen allí y, en consecuencia, su desarrollo sería más lento. Al fin y al cabo, la intención tiene que ser la de desviar el empleo hacia otra parte. Es probable, sin embargo, que los efectos sean relativamente pequeños si se consideran

año a año. Al fin y al cabo, hay ciudades que están limitadas por su ubicación física, pero que han crecido en lo económico. Con todo, en tales casos con frecuencia se han hecho costosos esfuerzos para vencer las restricciones. Así, Hong Kong ha construido en su bahía y se ha ampliado a los Territorios Nuevos, y San Francisco construyó los puentes Golden Gate y Bay, además de un sistema de transporte por debajo de la bahía. Paralelamente se ha producido una extensa urbanización en la región, de modo que si bien la ciudad está limitada, no queda claro que la región urbana también esté limitada.

¿Y qué ocurre en el largo plazo? Aquí vuelvo al ejemplo histórico que cité al comienzo de este trabajo. En 1580 se impuso un cinturón verde alrededor de Londres, el que se mantuvo durante cerca de cien años. Al final dejó de mantenerse porque la ciudad fue arrasada por el fuego, una de las cosas, paradójicamente, que el cinturón verde debía evitar. Pero ¿qué habría ocurrido de haber continuado en vigencia? ¿Qué le habría sucedido a Londres durante la revolución industrial? Incluso ¿habría tenido lugar en Inglaterra la revolución industrial? Es incuestionable, desde luego, que Londres no se habría convertido en la capital financiera del mundo, como sucedió durante el siglo XIX, y en consecuencia es probable que Gran Bretaña habría seguido como una economía principalmente agrícola en la costa de Europa, caracterizada, probablemente, por altos niveles de emigración durante el siglo XIX y la pérdida de su independencia en el siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

Abercrombie, Patrick (1945). *Greater London Plan 1944*. Londres: H. M. S. O.

Brett-James, Norman G. (1935). *The Growth of Stuart London.* Londres: George Allen and Unwin.

Chinitz, Ben (1961). "Contrasts in agglomeration: New York and Pittsburgh". *American Economic Review*, Vol. 51, pp. 279-289.

Evans, Alan W. (1983). "The determination of the price of land". *Urban Studies*, Vol. 20, pp. 119-139.

——— (1988). *No Room! No Room!* Londres: Institute of Economic Affairs.

——— (1992). "Town Planning and the Supply of Housing". *The State of the Economy, 1992.* Londres: Institute of Economic Affairs.

Fischel, Willian A. (1989). "What do Economists Know about Growth Controls: A Research Review". En David J. Brower, David R. Godschalk y Douglas R. Porter (eds.), *Understanding Growth Management.* Washington D. C.: The Urban Land Institute.

——— (1990). *Do Growth Controls Matter?* Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

Green, Richard K.; Stephen Malpezzi y Kerry Vandell (1994). "Urban regulations and the price of land housing in Korea", *Journal of Housing Economics*, Vol. 3, pp. 330-356.

Hannah, Lawrence; Kyung-Hwan Kim y Edwin S. Mills (1993). "Land use controls and housing prices in Korea" *Urban Studies*, Vol. 30, Nº 1, pp. 147-156.

Hebbert, Michael, y Norihoro Nakai (1988). "How Tokyo Grows: Land Development and Planning on the Metropolitan Fringe". Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, Occasional Paper Nº 11, London School of Economics.

Howard, Ebenezer (1898). *Garden Cities of Tomorrow.* Londres: Swan Sonenschein. Título original: *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reforma*.

Jacobs, Jane (1969). *The Economy of Cities*. Londres: Jonathan Cape.

Kim, Kyung-Hwan (1993). "Housing policies, affordability, and government policy: Korea". *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 6, Nº 1, pp. 55-71.

——— (1994). "Controlled Developments and Densification: The Case of Seoul: Korea". Discussion Paper. Dept. of Economics, Sogang University, Corea.

Knaap, Gerrit J. (1985). "The price effects of urban growth boundaries in Metropolitan Portland, Oregon". *Land Economics*, Vol. 61, pp. 28-35.

Krugman, Paul (1991). "Increasing returns and economic geography".*Journal of Political Economy,* Vol. 99, Nº 3, pp. 483-499.

Malpezzi, S., y S. K. Mayo (1987). "User Cost and Housing Tenure in Developing Countries". *Journal of Development Economics*, Vol. 25, pp. 197-220.

Munton, Richard (1983). *London's Green Belt: Containment in Practice*. Londres: George Allen and Unwin.

Needham, Barry (1992). "A Theory of Land Prices when Land is Suplied Publicly: The Case of The Netherlands". *Urban Studies*, Vol. 29, Nº 5, pp. 669-686.

Nelson, Arthur C. (1985). "Demand, segmentation, and timing effects of an urban containment program on urban fringe land values". *Urban Studies*, Vol. 22, Nº 5, pp. 439-443.

——— (1988). "An empirical note on how regional urban containment policy influences an interaction between greeenbelt and ex-urban land markets". *Land Economics*, Vol. 54, pp. 78-184.

Neutze, G. M. (1987). "The supply of land for a particular use". *Urban Studies*, Vol. 24, pp. 379-388.

Richardson, John (1995). *London and its People: a Social History from Medieval Times to the Present Day*. Londres: Barrie and Jenkins.

Romer, Paul M. (1986). "Increasing returns and long-run growth". *Journal of Political Economy,* Vol. 94, Nº 5, pp. 1002-1037.

Takeuchi, Kazuhiko; Kiyohiko Nishimura, Dong-Kun Lee y Hitoshi Ikegeuchi (1994). "Land Prices and Japanese City Planning: Evaluating the Effects of Land Use Control". En Bruce Koppel y D. Young Kim (eds.), *Land Policy Problems in East Asia - Toward New Choices*. Honolulu: East-West Center, y Korea Research Institute for Human Settlements: Kyounggi-Do, Corea.

Titman, S. (1985). "Urban land price under uncertainty". *American Economic Review,* Vol. 75, pp. 505-514.

Topel, R., y S. Rosen (1988). "Housing investment in the United States". *Journal of Political Economy,* Vol. 96, Nº 4, pp. 718-740.

Tsoukis, C., y P. Westaway (1991). "A Forward Looking Model of Housing Construction in the UK". Trabajo inédito. Londres: National Institute of Economic and Social Research.

Willis, K. G., y M. C. Whitby (1985). "The value of green belt land". *Journal of Rural Studies,* Vol. 1, Nº 2, pp. 147-162. □

PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO: EL PESO DEL SUBDESARROLLO*

Harald Beyer

Recogiendo los puntos que Alan Evans plantea en su exposición, el autor de este comentario lleva a cabo un análisis del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Sostiene que el Plan no considera los efectos que los cambios económicos que se avecinan en los próximos años tendrán sobre la demanda por suelo en Santiago. De mantenerse el Plan, los hogares de esta capital tendrán que concentrarse en terrenos cada vez más pequeños. Ciudades de mayores ingresos que Santiago tienen densidades bastante más bajas que la que se pretende que ésta alcance; para ella se propone una densidad de 150 habitantes por hectárea en el año 2020. Toda la evidencia indica que esta densidad es propia de un país subdesarrollado. Se proponen, además, en estas líneas algunas ideas respecto de cómo flexibilizar la normativa urbana en una ciudad que sufrirá, en los próximos años, importantes intervenciones en su infraestructura.

HARALD BEYER. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. (c) en Economía, Universidad de California, Los Angeles. Investigador, Centro de Estudios Públicos. Profesor Auxiliar Asociado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Versión corregida y ampliada del comentario presentado el 22 de octubre de 1996 sobre el trabajo de Alan Evans, "Limitaciones al crecimiento urbano, 'cinturones verdes' y economía", que se publica en este mismo volumen.

Introducción

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) enmarcará el crecimiento de la ciudad en los próximos 25 años[1]. Un aspecto fundamental del PRMS es limitar la expansión geográfica de la ciudad[2], incentivando su densificación. El objetivo de las autoridades es elevar la densidad bruta promedio de 100 a 150 habitantes por hectárea. Ello se logrará restringiendo el área urbanizable en la zona. En la práctica, esto significa ponerle un cinturón a la ciudad, más allá del cual se impide el crecimiento de ésta. La reciente incorporación del Plan Regulador de Chacabuco al PRMS[3] buscaría fortalecer este objetivo.

De las aproximadamente 241.500 hectáreas de la Provincia de Chacabuco, 180.000 son consideradas áreas de preservación ecológica; 45.000, áreas de interés silvoagropecuario. Se destinan, por otra parte, 5.000 hectáreas a áreas industriales exclusivas[4]. El Plan de Chacabuco también reconoce las áreas urbanas consolidadas de Lampa, Colina y Til Til, que ocupan una superficie de 2.000 hectáreas, y define en torno a estas comunidades un área de extensión urbana de 3.500 hectáreas. Por último, este Plan define áreas urbanizables de desarrollo condicionado en una superficie que alcanza las 6.000 hectáreas. Esta última definición no hace más que reconocer proyectos inmobiliarios que de alguna forma estaban en ejecución, la mayoría de ellos al amparo del Decreto Ley 3.516, que permite crear parcelas de agrado en tierras agrícolas[5].

---

[1] El Plan tiene como horizonte implícito el año 2020.

[2] El Plan abarca las 34 comunas del Gran Santiago e incorpora, además, las comunas de San José de Maipo, Pirque y Calera de Tango. También busca incrementar la oferta de áreas verdes y servicios urbanos en las distintas comunas y definir normas de localización industrial.

[3] Actualmente en trámite en la Contraloría General de la República.

[4] De alguna forma esta disposición no hace más que reconocer la expansión de actividades industriales que ha estado ocurriendo en los últimos años a lo largo de la Ruta 5 Norte.

[5] Podría discutirse si el Plan de Chacabuco realmente fortalece el objetivo de la autoridad de limitar la expansión de la ciudad. Después de todo, incorpora un área urbanizable residencial de 9.500 hectáreas y un área industrial de 5.000 hectáreas. Con todo, cabe señalar que, en gran medida, estas áreas estaban incorporadas en la oferta actual en el mercado de suelos de la Región Metropolitana. Por otra parte, una superficie que es equivalente a la que ocupa el Gran Santiago en la actualidad se declara área de interés silvoagropecuario. Desde un punto de vista más práctico, se elimina la posibilidad de urbanizar una extensa zona que, dada la cercanía que tiene al centro de Santiago, a los nuevos desarrollos industriales y comerciales parecería la más apropiada para extender la ciudad de Santiago.

Las informaciones de que la autoridad intentará incorporar el Plan Regulador de las provincias de Melipilla y Talagante al PRMS pareciera también tener como objetivo imponer un límite a la expansión de la ciudad[6]. La evidencia anecdótica, sin embargo, sugiere que en dichas comunas se habrían parcelado 30.000 hectáreas al amparo del Decreto Ley 3.516, debilitando así el logro de este objetivo[7].

Justamente la visita del profesor Evans permite iniciar una discusión sobre la conveniencia de limitar legalmente el crecimiento en extensión de la ciudad. Es importante notar que lo que se limita es la extensión de la ciudad. Su población sigue aumentando y con ella las necesidades de infraestructura y equipamiento urbanos. Por lo tanto, lo que está en discusión es si la ciudad debe alcanzar, en su crecimiento, una mayor extensión o una mayor densidad.

Hechos inobjetables

El profesor Alan Evans es un destacado economista urbano. En sus estudios ha abordado, entre otros aspectos, los impactos que tienen sobre la ciudad las regulaciones que limitan su crecimiento en extensión[8]. De la ponencia de Evans se desprenden una serie de regularidades empíricas que yo quisiera denominar los "hechos inobjetables"[9] de la investigación internacional especializada en este campo. Un primer hecho es que las limitaciones al crecimiento físico de la ciudad se traducen en aumentos significativos en los precios del suelo. Éstos van más allá de los aumentos "naturales" producidos por el crecimiento económico. Los efectos sobre el precio del suelo parecerían ser independientes de la limitación específica al crecimiento de la ciudad. Incluso regulaciones relativamente "sueltas" provocarían aumentos en el precio del suelo urbano.

Un segundo aspecto de interés que Evans menciona en su exposición es que los planificadores urbanos asumen generalmente que existe suficien-

---

[6] También se esgrime el argumento de que es indispensable proteger las tierras agrícolas, al igual que en el caso de la provincia de Chacabuco, para justificar la anexión de las comunas de Talagante y Melipilla al PRMS.

[7] En todo caso, la urbanización de estas áreas por medio del D. L. 3.516 no es de lo más eficiente. Probablemente, un número importante de compradores se "conformarían" con terrenos más pequeños.

[8] Véanse, por ejemplo, sus estudios *No Room! No Room!* (Londres: Institute of Economic Affairs, 1988) y " 'Rabbit Hutches on Postage Stamps': Planning, Development and Political Economy", *Urban Studies*, Vol. 28, N° 6, 1991, pp. 853-870.

[9] Lo que en la literatura en inglés se conoce como *stylized facts*.

te espacio para el desarrollo de la ciudad. Los porfiados hechos, sin embargo, indican que en todos los casos el espacio físico se ha agotado rápidamente[10], mucho antes del horizonte considerado por los planificadores. Este resultado parece ser la consecuencia de olvidar que la ciudad es un organismo económico y que su dinámica no puede ser establecida sólo a partir de proyecciones lineales.

Un tercer hecho inobjetable es que en las ciudades donde se han impuesto regulaciones de esta naturaleza surgen grupos de interés que destinan recursos para terminar con dichas regulaciones, pero también grupos que buscan mantenerlas y que emplean recursos reales para alcanzar dicho objetivo[11]. Este gasto de recursos es un desperdicio desde el punto de vista social.

Un argumento que se esgrime para defender las restricciones al crecimiento físico de las ciudades es que ello facilitaría el "repoblamiento" o desarrollo de los centros urbanos. Un cuarto hecho que se desprende de la presentación de Evans es que este argumento no se sustenta empíricamente.

Una última conclusión que se desprende de la exposición del profesor Evans es que los límites al crecimiento físico de la ciudad no contribuyen a reducir su congestión o contaminación. Si el espacio disponible al interior del área urbanizable se usa más intensamente, circularán por las mismas calles más autos que los que circulaban con intensidades de ocupación más bajas. Con ello los problemas de congestión aumentarán y, por consiguiente, los problemas de contaminación[12].

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago

El PRMS se propone elevar la calidad de vida de la población aumentando la intensidad de uso del suelo. Acompaña a este objetivo el convencimiento de las autoridades de que Santiago ha alcanzado una "extensión exagerada" (p. 19). Por ello, y como una forma de evitar esta

[10] Esta aseveración es válida sólo en un sentido físico.

[11] La diferencia de precios que se genera entre tierras urbanizables y aquellas que no lo son es de tal magnitud, que los dueños de tierras no urbanizables llegarían a hacer grandes gastos para lograr la inclusión de sus propiedades entre las urbanizables. Los que se benefician de la regulación desean impedir cambios en ella y, por lo tanto, están dispuestos a gastar recursos para evitar esos cambios.

[12] Es importante señalar que esta conclusión se podría revertir si las densidades más altas hicieran más económico un transporte público de mayor calidad y que las personas lo prefirieran para sus viajes al uso de sus autos. Cabe hacer notar, sin embargo, que Santiago tiene un número de viajes en auto relativamente bajo comparado con países más desarrollados.

extensión, el Plan propone aumentar la densidad promedio de Santiago en 50%, esto es, de una densidad bruta de 100 a 147 habitantes por hectárea. El Plan se acompaña de una serie de normas específicas que asegurarían que se produzca la intensificación del uso del suelo deseada.

Llama la atención, en general, la simpleza del PRMS. Se acepta, sin mayor evidencia, que la extensión de la ciudad es exagerada y de ahí la necesidad de aumentar su densidad. Se estima que la población alcanzará 8,7 millones en el año 2020 y como el objetivo es aumentar la intensidad de uso del suelo, se define un área urbana máxima de 59.330 hectáreas que permita el incremento deseado en la densidad poblacional de la ciudad. Curiosamente, el PRMS no hace ninguna referencia al impacto que el crecimiento económico puede tener sobre la demanda de suelo tanto residencial como comercial. Santiago no es sólo una urbe cuya población está creciendo sino que también lo hace su ingreso per cápita (a una tasa bastante más alta que la de la población). La dinámica de una ciudad cuyos ingresos están creciendo es muy distinta de la de otra cuya población es lo único que crece. Las mayores presiones sobre la demanda de suelo no estarán asociadas sólo al aumento poblacional en sí, sino también al crecimiento en los ingresos de esa población.

Algo similar sucede con las actividades comerciales. El crecimiento económico va acompañado de una expansión de estas actividades. Por un lado se consolidan y expanden algunas de ellas y, por otro, se incorporan nuevas actividades económicas. Ocurriría, además, según Button (1993), que la razón suelo/producto crecería con el desarrollo económico. Las ciudades dominantes, además, tienden a consolidarse con el crecimiento económico. Parecen existir economías de aglomeración suficientemente importantes como para que las ciudades polos mantengan en el futuro su dominio presente[13] (Krugman, 1993).

El Cuadro N°1 presenta un ejercicio que refleja la dinámica que el crecimiento económico puede tener sobre la demanda por suelo residencial. Indudablemente, es un ejercicio simple pero tiene la virtud de capturar la esencia del problema. El aumento en los ingresos de los hogares hace crecer la demanda promedio por espacio físico. Ello porque, tal como lo muestra el Cuadro N°1, los hogares de mayores ingresos demandan más espacio físico y la proporción de éstos irá aumentando en la medida en que el país siga

[13] Por ello, aunque se realicen importantes esfuerzos de descentralización y se logre crear mecanismos a través de los cuales los habitantes internalicen los costos de expandir su ciudad, es muy difícil detener o revertir el crecimiento de una ciudad dominante. Por supuesto, esto no significa que no sea apropiado avanzar hacia una mayor descentralización. Las ganancias en eficiencia que dicha estrategia supone pueden ser importantes para el país.

CUADRO N° 1: DEMANDA POTENCIAL POR SUELO RESIDENCIAL

	Demanda (metros^2)		Proporción de la población en cada nivel socioeconómico			
	Vivienda	Terreno*	1992	2000	2010	2020
Alto	170	410	6	11	19	29
Medio	85	190	43	52	62	59
Bajo	45	110	51	37	19	12
Hogares			1.184.000	1.465.870	1.879.854	2.418.000
Demanda de hogares por suelo			19.228 hás	31.399 hás	40.718 hás	59.048 hás

* Para estimar el tamaño promedio del terreno asociado a cada una de las viviendas, se revisaron las ofertas habitacionales publicadas los días domingos en *El Mercurio* durante el mes de octubre de 1996. Ello permitió establecer una relación (aproximada) entre metros cuadrados construidos y metros cuadrados de terreno. Esta proporción se aplicó a los datos del tamaño de la vivienda, obtenidos de Echenique (1996). Este ejercicio no es válido para los departamentos. El 16% de los santiaguinos viven en departamento (Censo 1992). Para calcular la demanda por suelo de los departamentos de cada uno de los niveles de ingreso se siguieron los siguientes pasos: se supuso una superficie útil por edificio de 85% y un coeficiente de constructibilidad de 1,8. Ello permitió estimar que un departamento de 170 m^2 demandará a lo menos un terreno aproximado de 111 m^2, uno de 85 m^2 un terreno de 56 m^2 y un departamento de 45 m^2 un terreno de 31 m^2. (Asumimos que la proporción de hogares, por nivel socioeconómico, que viven en departamento es la misma, porque contamos sólo con información agregada.) Los números que se presentan en el cuadro corresponden a los promedios ponderados de las demandas por suelo de viviendas y departamentos.

Fuente: Para la demanda de vivienda y la distribución de hogares por nivel socioeconómico, véase Marcial Echenique, "Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la infraestructura en Chile", *Estudios Públicos*, 62 (otoño 1996). El número de hogares se ha estimado a partir de proyecciones de población y del número de personas por hogar. Se estima que Santiago tendrá una población de 7,7 millones de personas en el año 2020. Se proyecta que el número de personas por hogar se reducirá de 3,91 en 1992 a 3,19 en el 2020.

Como referencia se puede señalar que en Estados Unidos el número de personas por hogar es 2,78. En el caso de Canadá es 2,95.

creciendo. Por otra parte, el incremento en la expectativa de vida de las personas asociado a los aumentos en el ingreso per cápita del país lleva, *ceteris paribus*, a un aumento en la demanda por viviendas[14]. Además, es un hecho reconocido que países con mayores niveles de ingreso per cápita

[14] Es cada vez más común observar que tres generaciones adultas de una misma familia habiten viviendas distintas (abuelos, padres, hijos). Éste es un fenómeno reciente y tenderá a manifestarse con mayor intensidad en la medida en que aumente el ingreso per cápita del país.

tienden a presentar una cifra mayor de personas que viven solas[15]. Ello hará caer el número de personas promedio por hogar. Por consiguiente, tal como lo muestra el Cuadro N°1, la cantidad de hogares aumentará proporcionalmente más que la población. Se concluye, entonces, que la demanda por suelo residencial crecerá a tasas sustancialmente mayores que las que podrían desprenderse si se considerara sólo el crecimiento de la población.

En este escenario que, por supuesto, no es el único imaginable, la demanda por suelo residencial hacia el año 2020 prácticamente agotará el área contemplada en el PRMS[16]. Como la ciudad también requiere de espacio para, por ejemplo, calles, parques, empresas y servicios y equipamiento comunitario, la viabilidad de dicho escenario es nula. En principio, entonces, habría que acomodar las viviendas de Santiago en espacios mucho más reducidos. ¿Qué tan reducidos? La respuesta depende crucialmente de los supuestos respecto de la superficie que requieren los otros "usuarios" de la ciudad: calles, parques, empresas y servicios, accidentes geográficos, entre otros. Si asumimos que estos usuarios demandan en torno al 50% de la superficie de la ciudad[17], el espacio que queda para ser ocupado por residencias, de acuerdo con el PRMS, es de aproximadamente 29.665 hectáreas (esto es 59.330/2). La primera columna del Cuadro N°2 asume que todos los niveles de ingreso reducen su ocupación de suelo en la misma proporción. La segunda columna, en cambio, asume que se ajustan sólo los hogares de ingresos altos y medios. En estos escenarios, y en otros que se puedan concebir, quedan de manifiesto las importantes caídas en los espacios disponibles para cada una de las viviendas del Gran Santiago.

---

[15] Como consecuencia de un mayor número de rupturas matrimoniales, jóvenes que viven solos antes del matrimonio, etcétera.

[16] Terrenos más pequeños indudablemente conllevan una demanda por suelo menor. Por ejemplo, si asumimos que un hogar de altos ingresos demanda en promedio un terreno de 350 m^2, uno de clase media 160 m^2 y uno de clase baja 100 m^2, las demandas promedio por terreno de cada uno de los niveles socioeconómicos serían 312 m^2, 143 m^2 y 89 m^2, respectivamente. Con todo, aun en este escenario, la demanda por suelo para uso residencial alcanzaría a cerca de 45.000 hectáreas, esto es una superficie de ocupación de 76%, excesivamente alta para dar espacio a las demandas para otros usos del suelo. La conclusión es similar: limitar la expansión de la ciudad lleva a concentrar las viviendas en espacios cada vez más reducidos.

[17] Estas demandas, probablemente, también son función de los ingresos de los habitantes de la ciudad, por lo que no es claro que podamos establecer una relación única en este sentido. Este 50% proviene de la opinión ilustrada de amigos urbanistas y no está basado en ningún estudio técnico. Por lo tanto, puede ser erróneo. Pero aunque la proporción de la ciudad que ocupan las viviendas (incluidos los terrenos) fuera superior al 50%, se haría necesario un importante "ajuste" en los terrenos disponibles para los hogares de Santiago.

CUADRO N° 2: TERRENO PROMEDIO POR NIVEL SOCIOECONÓMICO (NSE)
(Hacia el 2020)

	Todos los NSE se "ajustan"	Se "ajustan" NSE alto y medio
Alto	205	194
Medio	95	90
Bajo	55	110

La única solución es vivir más apretados. Una mayor construcción en altura sería indispensable, lo que, sin embargo, no parece ser lo que los chilenos quieren. Más bien, tal como se desprende del Cuadro N°3, se observa una marcada preferencia por vivir en departamento.

CUADRO N° 3: A IGUAL COSTO PREFERIRÍA VIVIR EN CASA O DEPARTAMENTO
(El porcentaje es de entrevistados)

	Total	Grupos de edad				Nivel socioeconómico		
		18-24	25-34	35-54	55 o más	Alto	Medio	Bajo
Casa	92,5	89,0	94,2	94,0	91,3	95,5	89,5	94,8
Departamento	7,2	11,0	5,5	5,7	8,4	4,5	10,2	5,0

Fuente: Centro de Estudios Públicos, *Estudio nacional de opinión pública*, julio 1996.

Esta preferencia contrasta con el hecho de que el 16% de las viviendas del Gran Santiago son departamentos. Es decir, personas que viven actualmente en departamento preferirían vivir en una casa. Como los costos de vivir en casa o departamento no son en general iguales, algunas familias seguramente deben optar por vivir en departamento aun cuando desearían hacerlo en una casa. Es probable que el PRMS acentúe la brecha entre preferencias y realidades. Serán, tal como en otros países, los aumentos en el precio del suelo los que agrandarán esa brecha[18]. Pero muchas familias

[18] Cabe recordar que la investigación de Evans justamente destaca el impacto que, sobre el precio del suelo, tienen las limitaciones al crecimiento de la ciudad.

probablemente no querrán renunciar a la posibilidad de vivir en casas que tengan un terreno relativamente amplio. Las provincias de Chacabuco, Talagante y Melipilla ofrecen a través de las parcelas de agrado, creadas al amparo del D. L. 3.516, una vía de escape para dichas familias. Esta vía es, sin embargo, muy angosta. La intención de la autoridad es limitar el desarrollo urbano en esas provincias[19]. Además, su eficiencia desde el punto de vista urbano merece serias dudas. Probablemente aquellos que optan por estas soluciones estarían también conformes con una extensión de terreno menor. Pero la legislación sobre parcelas de agrado no admite ninguna flexibilidad.

Otras familias estarán, eventualmente, dispuestas a radicarse más allá de los limites de la Región Metropolitana. Aunque sus tiempos de viaje serán mayores, asegurarán viviendas con mayor espacio. En opinión de muchas de ellas, esta situación puede ser preferible a la de vivir más cerca de sus lugares de trabajo, pero en viviendas y terrenos más reducidos[20]. Difícilmente una política urbana que genere esta situación puede considerarse adecuada.

¿Es Santiago una ciudad extensa?

No cabe duda de que el objetivo principal del Plan Regulador Metropolitano de Santiago aprobado en 1994, tal como lo hemos señalado más arriba, es limitar el crecimiento en expansión, induciendo la densificación. El intendente de ese entonces sostenía en la presentación del PRMS que "el nuevo Plan Regulador viene a poner coto al *desmesurado* crecimiento en extensión de la ciudad"[21]. Pero, ¿es Santiago una ciudad extendida o, si se quiere, poco densa?

Santiago es una ciudad poco densa sólo si se la compara con otras de países pobres. De hecho, una alta densidad parece ser característica de las ciudades pobres. Éstas sufren la inmigración de miles de personas des-

---

[19] Si fue exitosa en el caso de Chacabuco, puede ser un tema de discusión. En mi opinión, al dejar una gran extensión de tierra sin posibilidades de ser urbanizadas, la autoridad logró sus objetivos.

[20] La evidencia parece sugerir que las personas están dispuestas a viajar un largo trecho si ello mejora su calidad de vida (Evans, 1988).

[21] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Ministerial Metropolitana, Plan Regulador Metropolitano de Santiago, octubre 1994. El destacado es nuestro.

CUADRO N°4 DENSIDADES BRUTAS DE DIVERSAS ÁREAS METROPOLITANAS

Santiago[1]	101
Nueva York[2]	44
Tokio[2]	97
Ciudad de México[2]	155
Calcuta[2]	220
Sao Paulo[2]	160
Los Angeles[2]	35
Seúl[2]	190
Londres[2]	40
Moscú[2]	106
París[2]	77
Karachi[2]	163
Osaka[2]	108
El Cairo[2]	375
Manila[2]	206
Teherán[2]	337
Barcelona[3]	69
Madrid[4]	73
Toronto[5]	48
Taipei[6]	98
Berlín[7]	43
Buenos Aires[2]	84
Montreal[8]	68
Frankfurt[9]	26

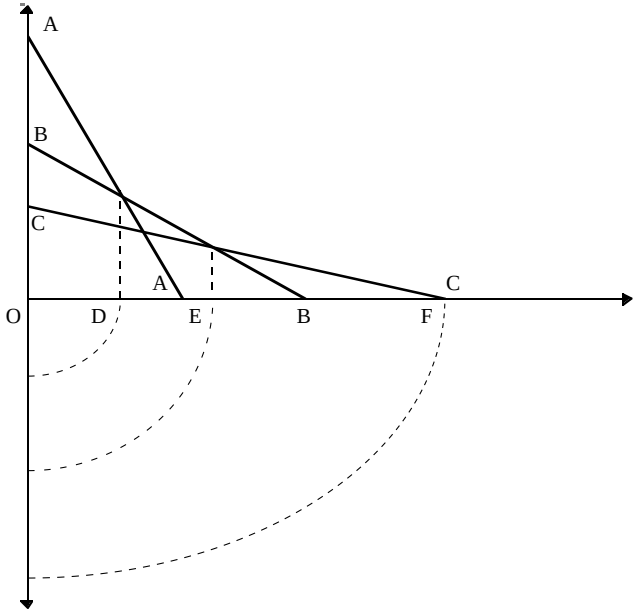
Fuentes : 1 PRMS ; 2 United States Bureau of Census ; 3 Municipalidad de Barcelona ; 4 Municipalidad de Madrid ; 5 The Municipality of Metropolitan Toronto; 6 Taiwan Provincial Administration Hall ; 7 Statistiches Landesamt Berlin (se excluyeron las áreas de lagos); 8 École Polytechnique de Montreale; 9 Hessiches Statistiches Landesamt.

de los sectores rurales. La falta de ingresos impide la expansión de la ciudad y los inmigrantes se concentran dentro de sus límites. Obviamente la densidad poblacional se incrementa. De hecho, de Evans (1997) podemos desprender que la ciudad amurallada de Londres tenía hacia 1600 una densidad de 370 habitantes por hectárea. Similar a la que tiene El Cairo en la actualidad. El aumento en los ingresos de las personas genera una tendencia hacia la expansión. Por ello, las ciudades con mayores ingresos tienden a tener densidades mucho más bajas que Santiago. Nueva York metropolitano, con una población de algo más de 16 millones, tiene una densidad de sólo 44 habitantes por hectárea[22]. El trabajo de Alonso (1964),

[22] Cabe hacer notar que si consideramos lo que es la ciudad de Nueva York propiamente tal, que tiene algo menos de 8 millones de habitantes, la densidad bruta es 90 personas por hectárea, siempre menor que Santiago. La ciudad incluye los municipios (*boroughs*) de Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens y Staten Island.

a estas alturas un clásico en el estudio de la ciudad, sugiere las causas de esta expansión.

GRÁFICO N° 1: UN MODELO DE LOCALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA CIUDAD



El modelo del Gráfico N°1 reconoce que las demandas por uso del suelo de hogares y empresas difieren. La existencia de importantes economías de aglomeración que pueden ser aprovechadas por empresas productivas y de servicios lleva a que éstas tengan una marcada preferencia por localizarse unas cerca de otras y en el centro de la ciudad. La demanda por suelo de las empresas productivas, línea AA en el Gráfico N°1, presenta por ello una marcada preferencia por localizarse en el centro de la ciudad[23]. CC corresponde a la demanda por suelo por parte de las familias de altos ingresos. Estas familias tinen acceso a mejores medios de transporte y pueden ubicarse en zonas más apartadas del centro y, por lo tanto, no están

[23] Para efectos prácticos, el centro es el origen de las coordenadas cartesianas, esto es el punto O.

dispuestas a pagar precios muy altos por radicarse en dicha área. En general, entonces, tenderán a ubicarse en lugares "suburbanos". Las familias de ingresos medios y bajos, con menores oportunidades de transporte privado y una baja disposición de pago por transporte público, estarán dispuestas a pagar precios relativamente altos por ubicarse cerca de los lugares de trabajo en el centro. Su demanda por suelo corresponde a la línea BB. Como resultado de estas preferencias, las empresas coparán las ubicaciones comprendidas en el área entre O y D. Éstas valoran dichos sitios más que los hogares de altos y bajos ingresos. (La línea AA está por encima de las líneas BB y CC en dicho rango.) Siguiendo este razonamiento podemos concluir que el área comprendida entre D y E es ocupada por los sectores de ingresos medios y bajos. Por último, el área comprendida entre E y F queda en manos de los hogares de mayores ingresos. Este patrón de desarrollo concéntrico, aunque simple, captura la esencia de lo que es el desarrollo de la ciudad. La evidencia disponible parece respaldar un desarrollo urbano de esta naturaleza (Evans, 1973; Damm *et al*., 1980).

La mayor actividad económica asociada al crecimiento de la población y al crecimiento de los ingresos lleva, *ceteris paribus*, a un desplazamiento de la línea AA hacia la derecha en el Gráfico N°1. El mayor número de hogares de altos ingresos lleva a un desplazamiento de CC hacia la derecha[24]. Ambos cambios generan una tendencia hacia el crecimiento de la ciudad. Los hogares de menos ingresos, a pesar del aumento poblacional, seguramente disminuyen como consecuencia del crecimiento económico. No es claro entonces el efecto sobre BB. El área geográfica cubierta por los hogares pobres eventualmente disminuye, lo que es un reflejo del mayor ingreso per cápita de la ciudad. Pero si se impide el crecimiento de la ciudad y se fija el límite de ésta en F, más actividades económicas y más hogares competirán por el mismo espacio. Eventualmente, no habrá ningún espacio en la ciudad donde los hogares de menores ingresos puedan "competir" a precios razonables con los otros demandantes de suelo.

Al crecer los ingresos de un país, la tendencia de sus ciudades es a expandirse. Llevar la densidad de Santiago a 150 habitantes por hectárea no parece una medida razonable. Es una densidad propia de un país pobre. En Estados Unidos, por ejemplo, de las 33 ciudades que en 1990 tenían más de un millón de habitantes, 27 redujeron su densidad desde 1950. Las seis restantes aumentaron su densidad levemente. Cinco de ellas, sin embargo,

[24] Con el aumento en los ingresos, se incrementa el número de hogares tienen acceso a medios de transporte privado y, por ello, son más los que están dispuestos a localizarse en lugares más lejanos del centro de la ciudad.

sufrieron importantes inmigraciones entre 1950 y 1990 (Miami, San José, Los Angeles, San Diego y Riverside)[25]. Tendencias similares se observan en Canadá y Australia. En 1989 la densidad bruta de los grandes centros poblacionales de Canadá era de 69 habitantes por hectárea. En Australia de sólo 36 habitantes por hectárea[26]. Esta rápida revisión de la evidencia comparada sugiere que frenar la expansión de la ciudad no es el camino correcto para Santiago. Queda la impresión de que significa empobrecer la ciudad y, probablemente, limitar su competitividad. Más aún, queda la impresión de que una ciudad que ve frenada su expansión no podrá dar cabida a los hogares con menores ingresos, limitándoles las oportunidades de progreso.

Repensando la ciudad[27]

Una nueva mirada al Gráfico N°1, y al modelo que lo genera, permite detectar una preocupación legítima de la autoridad respecto de la expansión de la ciudad. Los "bajos" costos de transporte o la provisión "subsidiada" de infraestructura pueden mover los límites de la ciudad más allá de lo que naturalmente ocurriría si los hogares que se mudan a los suburbios internalizaran todos los costos de dicha decisión[28]. Reconocer este problema no significa, sin embargo, optar por el camino de restringir el crecimiento físico de la ciudad. Soluciones de estas características son reconocidamente inadecuadas. Caminos eficientes son aquellos que les hacen enfrentar a los habitantes de los suburbios los verdaderos costos de la expansión de la ciudad. Éstos deben pagar por las nuevas vías que se deben generar o bien[29], si las vías estuviesen tarificadas, pagar los derechos (o peajes) por usar las actualmente existentes. Cabe hacer notar que este criterio también sería válido para nuevas edificaciones al interior de la ciudad. Éstas provocan congestión y ese impacto debe ser internalizado por los usuarios de esa edificación. Si las vías estuviesen tarificadas, las tarifas se ajustarían eventualmente para reconocer los mayores niveles de congestión. Si las vías no

[25] Los datos provienen del United States Census Bureau.

[26] Datos calculados a partir de información publicada en el *World Population Profile: 1989*.

[27] Las ideas que se presentan en esta sección no son definitivas sino, más bien, propuestas preliminares que se someten a la discusión del lector.

[28] Los costos de transporte público y privado pueden ser bajos porque la autoridad provee voluntaria o involuntariamente infraestructura caminera para los "nuevos barrios".

[29] En estricto rigor esto no es muy distinto del pago que hacen actualmente las inmobiliarias por las extensiones de las redes de agua potable o electricidad.

están tarificadas, corresponde cargar una "tarifa de impacto" por la mayor congestión que provoca la nueva edificación[30]. En cualquier caso los pagos debieran ser recogidos por empresas cuyo propósito sea proveer de infraestructura a la comuna o ciudad en cuestión. Estas empresas pueden ser privadas o públicas[31]. Braun (1994) sugiere una posible estructura para este esquema.

El tema de cómo administrar la infraestructura vial urbana no es sólo importante por la demanda potencial que sobre ella genera la expansión urbana, sino que también por la creciente motorización que experimentará nuestro país. Santiago tenía el año 1991 un total de 0,09 vehículo per cápita (SECTRA, 1991). Esta tasa está muy por debajo del promedio de un país de ingresos medios o altos.

CUADRO N° 5: AUTOMÓVILES PER CÁPITA EN 1987

Alemania	0,46
Argentina	0,13
Austria	0,35
Bélgica	0,35
Canadá	0,46
España	0,27
Estados Unidos	0,57
Francia	0,39
Grecia	0,14
Holanda	0,35
Hungría	0,15
Italia	0,40
Reino Unido	0,35
Suecia	0,40

Fuente: Button (1993).

Si la economía continúa creciendo a tasas similares a las actuales, algo que es muy probable según los más diversos analistas, la economía chilena alcanzará muy pronto niveles de ingreso per cápita de país desarro-

[30] Las "tarifas de impacto" pueden generar un problema redistributivo porque las edificaciones previamente existentes, por haber llegado primero, no pagaron este derecho o pagaron uno menor dado que en ese momento el impacto sobre la congestión era menor. La mayor antigüedad no debería dar lugar a este "tratamiento especial". El mismo se evita con la tarificación vial.

[31] Es perfectamente posible que se genere competencia en la provisión de redes viales urbanas. Sin embargo, si ello no fuese posible se podría pensar en áreas de concesión para empresas proveedoras de infraestructura.

llado. El aumento del número de automóviles que circulen en el país, y en Santiago, será realmente significativo[32]. Con el relativamente bajo número actual de automóviles y el rápido crecimiento del país, no es audaz suponer que en 15 ó 20 años más el parque automotor de Santiago será alrededor de 6 veces mayor que el actual.

La autoridad está consciente de este problema y ha anunciado un Plan de Transporte Urbano para el Gran Santiago (SECTRA, 1995). Este Plan se propone, por una parte, "racionalizar" la demanda por infraestructura de transporte a través de la tarificación vial e impuestos adicionales al combustible y a los estacionamientos y, por otra, desarrollar inversiones en infraestructura que generen espacios para parte de dicha demanda. Entre estas últimas se encuentran proyectos viales como la Costanera Norte, vías segregadas, trenes suburbanos y expansiones del tren subterráneo. Una revisión del Plan lleva a la conclusión de que éste tiene un marcado sesgo hacia el transporte público. Este sesgo, eventualmente correcto desde el punto de vista de eficiencia del sistema de transporte urbano, puede ser exagerado. En Santiago en 1991, de acuerdo con la Encuesta Origen-Destino, el 20% de los viajes se realizaba en un medio de transporte privado. El Plan pretende que hacia el 2005 no más del 28% de los viajes se realice en un medio de transporte privado. Comparativamente esta proporción es baja. Por ejemplo, en Chicago el 57% de los viajes se realiza en un medio de transporte privado. En la ciudad de San Francisco, el 63% de los viajes en automóvil. En Montreal, un poco menos de 45% de los viajes se realiza en automóvil. Londres, por otra parte, ha logrado que en las horas punta sólo el 17% de los viajes hacia el Centro sea en automóvil. El 74% de esos viajes es en tren[33]. Apenas el 7%, en bus (Button, 1993). Con todo, el número de viajes en automóvil durante el día supera largamente el 28% del total de viajes. La evidencia comparada en este punto parece sugerir cautela. Las tasas de viaje en automóvil tienden a superar en general por un margen importante la barrera del 28%. Por otra parte, las ciudades más exitosas en desincentivar el uso del automóvil parecen ser aquellas que poseen un sistema eficiente de trenes[34].

---

[32] Probablemente no al nivel de las cifras de países como España, si la distribución del ingreso se mantiene en los niveles actuales.

[33] Con todo, cabe hacer notar que un porcentaje no despreciable de estos viajes, esto es el 55% de los viajes en tren, se origina en ciudades que están fuera de Londres propiamente tal.

[34] Cabe hacer notar también que ninguna ciudad posee un sistema de tarificación vial tan extenso como el que parece se quiere implementar en Chile.

En cualquier caso, el Plan de Transporte de Santiago traerá consigo importantes cambios en la localización espacial. Si se encarecen los accesos al Centro de la ciudad[35], se fortalecerá el desarrollo de subcentros, algunos de ellos incipientes en la actualidad. Se modificarán, entonces, los tiempos y direcciones de los viajes. Probablemente se requerirá una ciudad más flexible. Limitar su crecimiento físico no parece compatible con este objetivo. Una ciudad que aumenta su densidad y simultáneamente multiplica su parque automotor por 6, finalmente se rigidiza y colapsa. Pero este Plan de Transporte, al igual que el PRMS, generará intervenciones significativas en la ciudad. Muchos Planes Reguladores tendrán que modificarse para hacer posible los objetivos de dicho Plan. No pocas de las modificaciones tendrán, seguramente, impactos negativos sobre los habitantes de la ciudad. No será fácil para las autoridades comunales, regionales y nacionales lidiar con los afectados. En gran medida estos problemas podrían solucionarse si los Planes Reguladores fueran instrumentos eficientes en el manejo de las externalidades. Pero no, más bien son tremendamente inflexibles. Más aún, no definen derechos de propiedad. La definición de estos derechos es indispensable para tratar adecuadamente el problema de las externalidades (Coase, 1960). El Plan Regulador debiera entonces definir los derechos de propiedad de los vecinos no sólo sobre sus bienes sino que también sobre los bienes "comunes"[36]. Si las normas urbanas o nuevas infraestructuras violaran dichos derechos, los vecinos deberían ser compensados (Braun, 1994). En la actualidad, sin embargo, los Planes Reguladores no definen derechos de propiedad y son, por lo tanto, totalmente inoperantes cuando se producen los conflictos, originados generalmente por modificaciones en la regulación. Estos Planes podrían también reservar áreas para el desarrollo futuro de infraestructura vial o de otros bienes públicos: así se reducirían más adelante posibles costos de negociación o transacción en la comuna[37].

Si bien no es del todo claro el impacto que el desarrollo de nuevas obras tiene sobre el valor de las propiedades adyacentes [38], ciertamente existe la posibilidad de que tales obras impacten positivamente en el valor de dichas propiedades. El ejemplo del tren subterráneo viene a la mente. A

---

[35] Lo que probablemente ocurrirá con una tarificación vial extendida y estacionamientos caros.

[36] Esta solución, tal como lo reconoce Coase, requiere de bajos costos de transacción para llevarse a cabo. La institucionalidad que se genere debe evitar elevar estos costos innecesariamente.

[37] Si dichas áreas fuesen privadas deberían ser expropiadas a valor de mercado.

[38] Para una discusión reciente respecto de este punto véase Southworth (1995).

lo largo de su trazado algunas propiedades han subido sustancialmente de valor. Ello sucede porque la oferta de transporte modifica los usos del suelo y la localización de las actividades[39] (Echenique, 1992). La mayor demanda por ese suelo genera un aumento en el valor de las propiedades. Pero indudablemente el mayor impacto sobre el precio del suelo se produce como consecuencia del cambio en las normas de uso del suelo: se permite, por ejemplo, la construcción en altura o se autorizan edificios de oficinas. En la actualidad esta modificación genera una ganancia inesperada para el dueño de estas propiedades[40]. Si los Planes Reguladores se pensaran, sin embargo, desde el punto de vista del derecho de propiedad, los resultados podrían ser muy distintos. En la práctica en el proceso de modificación de las normas urbanas se genera un nuevo derecho, esto es el derecho de construir en altura o de cambiar el destino de las propiedades. En principio este derecho se puede licitar al mejor postor. Lo obtenido en la licitación, previo pago de compensaciones a las personas cuyos derechos de propiedad son afectados negativamente por el cambio en la norma, quedaría en manos de la empresa que provee la nueva obra[41]. Esta consideración no es meramente distributiva. Permite, al que construye, capturar una mayor parte de los beneficios que genera su obra y, por lo tanto, tomar decisiones distintas de las que tomaría en ausencia de esta disposición. En el caso concreto del Metro, por ejemplo y obviando las diferencias entre precios sociales y privados, toda evaluación de una posible expansión considera como ingresos sólo aquellos que provienen de las tarifas[42]. Con la alternativa considerada más arriba se generan ingresos adicionales: éstos son los provenientes de la licitación de los nuevos derechos que se generarían con la construcción del Metro.

---

[39] También, como señalábamos más arriba, pueden expandir "artificialmente" la ciudad si los nuevos desarrollos urbanos no internalizan los costos de la nueva obra.

[40] Son inesperadas porque la persona que compra la propiedad lo hace al amparo de ciertos derechos, entre los cuales no se encuentra el derecho de construir en altura. No hay, entonces, una actividad empresarial que genere este cambio en el valor de la propiedad y tampoco se toma un riesgo propio de este tipo de transacciones que pueda "justificar" dicha ganancia.

[41] Parte de las ganancias de la licitación pueden ser también de beneficio municipal. Las tarifas de impacto, si no existen peajes, pueden también deducirse directamente de estas ganancias y ser traspasadas a la empresa que proveería la infraestructura vial en el esquema propuesto. Pero esta tarifa podría también pagarla el comprador del nuevo derecho directamente a la empresa proveedora de la infraestructura.

[42] Éstas son a su vez en función, principalmente, de los ahorros en tiempo de transporte que genera un proyecto de esta naturaleza.

Conclusiones

Santiago es una ciudad en transición. El nivel de ingresos del hogar promedio está subiendo fuertemente. La demanda de los hogares por espacio físico tenderá a elevarse. El Plan Regulador Metropolitano de Santiago, lejos de reconocer este hecho, obligará a las familias de la capital a vivir en espacios cada vez más reducidos. El Plan, arguyendo que esta capital se ha expandido desmesuradamente, pretende elevar la densidad de la ciudad a 150 habitantes por hectárea. Esta densidad es propia de un país pobre. Chile, sin embargo, alcanzará hacia el año 2020 —horizonte fijado por el Plan— niveles de ingreso per cápita de un país desarrollado. Ninguna de las ciudades de los países de más altos ingresos tiene densidades como las que se pretende para Santiago. De hecho, según los antecedentes de que disponemos, ninguna ciudad de un país desarrollado supera la densidad que tiene Santiago en la actualidad, esto es 100 habitantes por hectárea. A la luz de estos antecedentes parece conveniente revisar el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Más aún cuando en Chile no existe un problema real de disponibilidad de suelo. Las ciudades ocupan menos del 1% del territorio nacional. En todo caso, se hace indispensable repensar la ciudad de Santiago. El PRMS no sólo afectará el entorno de la ciudad sino también el Plan de Transporte Urbano. Las intervenciones que ambos Planes generarán en la ciudad requieren de la revisión de los Planes Reguladores. Es imprescindible convertirlos en instrumentos más flexibles, de modo que permitan un manejo apropiado de los conflictos que generan las intervenciones de la ciudad. Ello pasa por convertirlos en instrumentos que, en lo medular, definan derechos de propiedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, W. (1964). *Location and Land Use*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Bay Area Transportation State Commission (1993). “San Francisco Bay Area 1990 Regional Travel Characteristics”, MTC Travel Survey, Documento de Trabajo # 4.

Braun, J. (1994). “Mejorando nuestra administración regional y urbana”. En Felipe Larraín (editor), *Chile Hacia el 2000*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Button, K. (1993, 2ª edición). *Transport Economics*. Aldershot: Edward Elgar.

Coase, R. (1960). “The Problem of Social Cost”. *Journal of Law and Economics*, Vol. III, octubre, pp. 1-44. Traducción de *Estudios Públicos*, 45 (verano 1992), pp. 81-134.

Chicago Transit Authority (1995). “Diverting Auto Users to Transit: Early Lessons from CTA’s Orange Line”. Mimeo.

Damm, D.; S. R. Lerman; E. Lerner-Lam y J. Young (1980). “Response of urban real estate values in anticipation to Washington Metro”. *Journal of Transport Economics and Policy*, 4, pp. 65-83.

Echenique, M. (1992). “Ideas sobre el futuro de la ciudad de Santiago”. *Estudios Públicos*, 48 (primavera), pp. 5-15.

_____ . (1996). “Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la infraestructura en Chile”. *Estudios Públicos*, 62 (otoño), pp. 5-28.

Evans, A. (1973). *The Economics of Residential Location.* Londres: Macmillan.

_____ . (1988). *No Room! No Room!* Londres: Institute of Economic Affairs.

_____ . (1991). “ ‘Rabbit Hutches on Postage Stamps’: Planning, Development and Political Economy”. *Urban Studies*, Vol. 28, N° 6, pp. 853-870.

_____ . (1997). “Limitación al crecimiento urbano, ‘Cinturones verdes’ y economía”. *Estudios Públicos*, 67 (invierno).

Krugman, P. (1993). “On the Number and Location of Cities”. *European Economic Review*, Vol. 37, Nº 1 (marzo), pp. 293-298.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Ministerial Metropolitana (1994). *Plan Regulador Metropolitano de Santiago.* Santiago, octubre.

SECTRA (1995). *Plan de desarrollo del sistema de transporte urbano: Gran Santiago 1995-2010*. Santiago, diciembre.

Southworth, F. (1995). “A Technical Review of Urban Land Use-Transportation Models as Tools for Evaluating Vehicle Travel Reduction Strategies”. Office of Environmental Analysis and Sustainable Development, U. S. Department of Energy (julio).

US Department of Commerce, Bureau of the Census (1989). *World Population Profile: 1989*, Washington. □

TAMAÑOS, METAS Y REGULACIONES URBANAS*

Pablo Jordán

A partir de conceptos centrales planteados por Alan Evans en su trabajo "Limitaciones al crecimiento urbano 'cinturones verdes' y economía", Pablo Jordán se refiere al significado económico que tienen la ciudad y su planificación, detallando aspectos de especial relieve en el caso de Santiago: si debe crecer o no, cómo debería hacerlo, en qué relación con los mercados inmobiliarios y la zonificación de usos de suelos, aspirando a qué densidades poblacionales, con qué niveles de regulación o desregulación y otros. Mediante una revisión crítica de las prácticas de planificación urbana tal como se dan en Chile, se cuestiona su capacidad de alcanzar satisfactoriamente los objetivos necesarios.

Las dificultades en la gestión de las inversiones, la aparición de nuevos agentes inversores, los desafíos para la competitividad de Santiago frente a otras urbes del continente y la indefinición de la ciudad que se desea, son otros tantos elementos de análisis desplegados aquí en una evaluación sucinta de la realidad planificatoria urbana del país.

PABLO JORDÁN. M. A. en Desarrollo Urbano y Vivienda por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y arquitecto por la Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos, es autor, entre otros textos especializados, de "La descentralización en la gestión de la vivienda social: Una propuesta", *Estudios Públicos* Nº 39, y "La descentralización: Un proceso en desarrollo", en Felipe Larraín (editor), *Chile hacia el 2000* (Centro de Estudios Públicos, 1994).

* Comentario a la conferencia de Alan Evans, "Limitaciones al crecimiento urbano, 'cinturones verdes' y economía" (*Estudios Públicos*, 67). El comentario fue expuesto en el marco del seminario "Los efectos económicos de la regulación urbana", llevado a cabo en el Centro de Estudios Públicos el 22 de octubre de 1996.

Estudios Públicos, 67 (invierno 1997).

A diferencia del profesor Evans y de su primer comentarista, Harald Beyer, mi comentario será el de un planificador urbano más que el de un economista. Por lo tanto, voy a estructurarlo básicamente sobre algunas lecciones extraídas del trabajo del profesor Evans y sobre sus relaciones en función de los desafíos que percibo como los más importantes que enfrenta el programa de desarrollo urbano de Santiago, nuestra principal área metropolitana hoy en día. Todo esto, por supuesto, en la esperanza de poder relacionar la exposición con los objetivos de modernización del sector.

En primer lugar, es claro que el profesor Evans nos presenta la ciudad como un objeto económico, enfoque tradicionalmente ausente en la planificación urbana en nuestro país. Es raro, por no decir inexistente, el plan de desarrollo urbano, llámese regional, interprovincial, metropolitano o local, que parta de ese entendido —no digo supuesto—, de que la ciudad es un objeto económico o, por lo menos, que se presente y plantee en relación a objetivos de desarrollo económico, social o socioeconómico. Es bueno haberlo escuchado, entonces, porque vuelve a traernos a colación el tema de los mercados, de las rentas, de los subsidios, de los costos, del costo social: conglomerado de conceptos que vienen todos de las ciencias económicas, y que de alguna manera buscan situarse en la discusión de la planificación urbana nacional.

¿Cuáles son los grandes temas de la planificación metropolitana en Chile? ¿Cuáles son los temas que nos ocupan, los que aparecen en la prensa, y en qué medida pueden relacionarse o no con lo que ha expuesto el profesor Evans?

En primer lugar, se discute si Santiago debe o no debe crecer, como si tuviéramos la capacidad de influir en ello. Es una gran discusión, y se relaciona, desde el punto de vista de las creencias urbanas, con la nunca terminada conversación acerca de los tamaños críticos de las ciudades. Tal vez lo que hace el profesor Evans, y que recoge muy bien Harald Beyer en su análisis, es buscar caminos a través de los cuales podamos empezar a decidir los tamaños óptimos de acuerdo a los precios: que los precios más bajos, los más convenientes, los más competitivos sean un indicador nuevo, fresco, que permita definir un poco más el tamaño ideal.

En mi opinión, el tamaño de una ciudad no es importante. Lo importante son las relaciones que se establecen dentro de esa ciudad, sean económicas, sociales, productivas o de servicios. En definitiva, tiene que ver con estándares de provisión de servicios, con infraestructura, con calidad de vida, con calidad de vida urbana y no necesariamente con el tamaño. Hay ciudades muy pequeñas y muy malas, y otras muy grandes y muy buenas.

Pero a nuestras autoridades, al parecer, sí les preocupa el tamaño y mucho.

Un segundo tema público que está en discusión es, en consecuencia, si debemos fijar la extensión y fijar por consiguiente metas a la densidad residencial de nuestros asentamientos urbanos y en particular del área metropolitana de Santiago. Esto tiene como consecuencia que quienes somos planificadores urbanos o desarrollistas de proyectos debamos enfrentar imposiciones en términos de densidad habitacional. Por ejemplo: al interior del límite definido en el plan metropolitano de Santiago la densidad propuesta es de 150 habitantes por hectárea. Densidad, debo decir, inédita en nuestra tradición urbana, que promedia a lo largo de todo nuestro territorio nacional aproximadamente entre 60 y 90 habitantes por hectárea. ¿Por qué Santiago va a tener 150? ¿Hay una racionalidad económica que nos permita decir que esto es mucho mejor que lo que hemos avizorado hasta ahora? Yo no he escuchado argumentos en ese sentido, y parece ser que los indicadores cotidianos de vida demuestran cosas en contrario.

Y un tercer tema, vinculado con los dos anteriores, tiene que ver con si se regula o no el desarrollo urbano. Las posiciones aquí son diversas. Hay desde los que dicen no regulemos nada hasta los que dicen regulémoslo todo. El principal punto de desencuentro se produce en el cómo regular. Porque aquí también hay implícitamente, en lo que se nos ha presentado, la posibilidad de introducir elementos de regulación relacionados con precios y costos y no necesariamente con zonificación de usos de suelo, límites urbanos o densidad, que son tradicionalmente las herramientas de la planificación urbana más asociada al *town planning*, como dice el profesor Evans en su trabajo.

Todo esto, crecer, acortar o regular, tiene que ver con los objetivos públicos de que la ciudad tenga menos congestión, menos contaminación; con controlar el descontrol urbano que estamos viviendo, con aminorar las consecuencias negativas que estamos enfrentando y por supuesto con distribuir y pagar los costos sociales que el mismo desarrollo implica.

Cabe preguntarse, entonces, y es lo que hace el trabajo de Evans, si el modelo de desarrollo urbano propuesto, y la propuesta de desarrollo metropolitano tal como se está desarrollando en los hechos, en nuestra realidad urbana, está logrando estos objetivos. A mi entender, no lo está haciendo. Están ausentes de las justificaciones de la planificación urbana metropolitana de nuestro país conceptos como los de productividad o calidad de vida, o un reflejo, desde el punto de vista del instrumento que se propone, de las nuevas demandas o los nuevos tipos edificatorios o residenciales que con su crecimiento nuestra sociedad está alcanzando o aspirando a alcanzar. ¿Cuál es el

resultado de todo esto? Un plan metropolitano de Santiago que básicamente propone un anillo de control de la extensión asociado a un límite a la expansión urbana, que propone llevar la ciudad a una densidad residencial promedio de 150 habitantes por hectárea al interior de ese sistema y que erradica las industrias contaminantes fuera de él.

Adicionalmente a este sistema central, que es el Santiago metropolitano que todos conocemos, se plantean dos áreas de extensión posible: una hacia el norte en lo que es la provincia de Chacabuco, y una hacia el sur en las provincias de Melipilla y Talagante. Sobre estas áreas el modelo es un poco distinto y hasta cierto punto difuso, incierto, pero dice relación con la creación de asentamientos autocontenidos de población, con una densidad ahora sí un poco más baja, cien habitantes por hectárea, y metas poblacionales que han tenido gran variación en el último tiempo pero que hoy día se sitúan en el orden de los 400 a 500 mil habitantes en el caso de Chacabuco.

Siguiendo, entonces, las estructuras de análisis que nos propone Evans, ¿cuáles han sido las consecuencias económicas y espaciales que hemos visto en Santiago? Desde el punto de vista macroeconómico, es claro que ha habido un alza sostenida de los precios del suelo y consecuentemente de los bienes inmobiliarios. Es evidente para todos nosotros que el suelo de Santiago ha subido de precio una, dos, tres, cuatro, hasta veinte veces, dependiendo de dónde uno se sitúe, y que ello ha ocurrido en un período de tiempo muy corto.

Un segundo efecto es que ha habido un alza evidente en la densidad residencial. Al no poder extenderse la ciudad, vemos que grandes paños y sectores de Santiago están cambiando hacia densidades mayores. Ejemplo de ello son La Reina, Las Condes, Vitacura, Macul, Ñuñoa, etc.

Otra consecuencia es que hay más congestión; es decir, el objetivo de disminuirla, que se busca alcanzar, a mi juicio no se logra. Uno vive y percibe todos los días una mayor congestión, puesto que hay una mayor cantidad de personas y vehículos tratando de circular por la misma cantidad de calles. Hay consecuentemente menos calidad de vida, asociada a una mayor contaminación y una mayor congestión, y esos son los indicadores que uno advierte en las encuestas de opinión pública. Los santiaguinos se quejan de una ciudad difícil de operar, difícil para transitar por ella, para estar y vivir en ella. Como consecuencia no deseada en lo económico, desde el punto de vista del mercado de suelos, se están produciendo fuertes procesos de especulación. Mucho más fuertes al interior del límite y anillo que fuera de ellos, repito: mucho más fuertes al interior. Pero, y como condición característica, todo esto evidencia un mercado inmobiliario y un mer-

cado urbano muy dinámicos. Santiago ha estado experimentando, probablemente en los últimos cinco años, el mayor dinamismo inmobiliario de su historia, y las proyecciones apuntan a que éste sea un sector tremendamente importante en la economía y en la productividad urbanas.

Desde el punto de vista macroeconómico cabe preguntarse además, ya que no dispongo aquí de indicadores, si estamos o no introduciéndole efectivamente mayores costos a la productividad urbana por la vía de los efectos negativos que son consecuencia del proceso de desarrollo urbano esbozado.

En efecto, es dable preguntarse si existen ya menores ventajas comparativas para Santiago, respecto de otros puntos del territorio nacional o incluso del sistema urbano sudamericano, en cuanto a plazas para inversión.

Recordemos que el Mercosur es una realidad dentro de las políticas de desarrollo nacional. O sea, ¿es Santiago más o menos competitivo que otras ciudades con las cuales estaba tradicionalmente compitiendo? Me parece una pregunta macroeconómica importante para ser desarrollada e investigada.

Desde luego hay una mayor dificultad en la gestión de las inversiones inmobiliarias, creo que eso es claro. Los costos de transacción, o sea estos dineros a los cuales alude el profesor Evans y que son los *rent seeking costs*, me parece que están creciendo en Chile.

Desde el punto de vista urbano, la ciudad de Santiago no aguantó ser contenida. Ya desbordó el anillo límite y lo hizo informalmente, acogiéndose a cualquier resquicio normativo que tuviera, en el particular caso chileno, el Decreto Ley 3.516 de parcelaciones agrícolas. Eso ya se hizo, la ciudad rompió su anillo, saltó inmediatamente sin haber hecho el salto programado que menciona Evans, es decir, sin saltar más allá del "anillo verde", dado que en nuestro caso el anillo verde es infinito: no se definió propiamente un anillo, sino sólo un límite. No es como en el caso inglés: no tiene ocho kilómetros, diez ni cuarenta. Entonces, hay que situarse lo más cerca posible por obvias razones de localización.

En lo cualitativo, se han roto los patrones tradicionales de vida urbana: hay gente en la comuna de La Reina, en la comuna de Maipú, que se queja de que su entorno está cambiando a velocidades sorprendentes, negándoles atributos urbanos que siempre habían tenido, como la seguridad, la proximidad, servicios urbanos, una determinada paz residencial, atributos como áreas verdes, arborización, etc.

En la perspectiva de la arquitectura, vemos el auge de la "microcasa" como última expresión de casa antes de empujar a la gente a vivir en departamentos. En encuestas de opinión realizadas por el Centro de Estu-

dios Públicos se nos dice que el 95% de las personas prefiere vivir en casas. Sin embargo, y como resultado de la política chilena, se hace un esfuerzo importante por promover que la gente viva en departamentos, cosa que todavía no logramos. El mercado ya lo reconoció: hoy día el espectro de oferta inmobiliaria es 60% casas, 40% departamentos. El mercado ya atendió a esta realidad y la está expresando en la oferta inmobiliaria, en las ventas que hay hoy en día.

Finalmente, y como consecuencia de este rápido crecimiento, en el sector público está surgiendo un clima favorable a las contraprestaciones. Me explico: atendiendo a la realidad de que el permiso de desarrollo constituye un valor y por tanto debe tener un precio, el sector público se está poniendo cada vez más creativo en pedirles a los desarrollistas inmobiliarios contraprestaciones materiales, por ejemplo, pavimentar una calle, hacer una obra de alcantarillado, relocalizar una población o contribuir con la escuela o poner una estación de bomberos y, de este modo, elevar progresivamente las contribuciones del proyecto al desarrollo urbano local. El sector privado caracteriza estas contraprestaciones como impuestos disfrazados.

¿Qué está pasando en términos de la gestión? Hay una fuerte presión por desarrollar territorios fuera del anillo de Santiago, esto es evidente. El Consejo Regional enfrenta en este momento al dilema de si aprueba o no un plan que orienta este crecimiento, porque la presión por desarrollar territorios fuera del límite es muy fuerte. Hay además una ausencia de suelo a precios adecuados para viviendas sociales, de modo que los grandes afectados son los programas que apuntan a ese tipo de viviendas. Los precios del suelo han subido notablemente y hoy día las tradicionales proveedoras de viviendas sociales no encuentran suelo a precios que hagan rentable dedicarse a ese negocio. El Ministerio de la Vivienda encara entonces un problema en la medida en que el próximo año podría no tener suelos al interior del anillo para que se construya la cantidad de viviendas de interés social que se ha programado.

La demanda por extender las posibilidades de desarrollo urbano metropolitano es fuerte y requiere de urgentes inversiones en infraestructura de vialidad y de transporte. Ello, no sólo por el déficit existente. También por el déficit esperado como resultado del poblamiento. Por eso se están revisando las normativas urbanas, lo que ha tenido por consecuencia una creciente actividad política en el tema, un aumento generalizado de los precios de suelo y además la aparición de nuevos agentes. Hoy tenemos en el sector inmobiliario fondos de inversión, las AFP, capitales extranjeros. En síntesis, aparecieron volúmenes de recursos a los cuales no estábamos

acostumbrados y que se encuentran disponibles para poder trabajar en nuestro sistema urbano.

Para finalizar este breve comentario, creo que falta un conjunto de reglas claras que permitan encauzar mejor las inversiones.

Ésta es otra de las condiciones con las que hay que actuar: una indefinición y una falta de claridad sobre el cómo crece la ciudad, dónde crece la ciudad y qué ciudad queremos. La pregunta es ¿hasta cuándo el proceso urbano va a poder soportar esta indefinición en materia de políticas urbanas antes de trasladar los capitales disponibles a otros sectores, como por ejemplo, el pesquero, el minero o el forestal, o a otros países, Argentina, Perú, México, cosas todas que de hecho ya están sucediendo?

¿Qué riesgos enfrentamos? Creo que en primer lugar encaramos el gran riesgo de perder el momento para desarrollar la ciudad de Santiago con un patrón que la haga competitiva como sistema urbano. La ciudad de Santiago es nuestro principal motor económico, es el lugar donde se genera nuestra mayor riqueza y es nuestro principal activo desde el punto de vista nacional. O sea, si tenemos una mala ciudad, también vamos a tener mala gestión y malas oportunidades de desarrollo económico, especialmente en un escenario de competitividad internacional. Corremos el riesgo de generar un mutante. Un mutante es una cosa que no es ni una cosa ni la otra, sino algo que se va ajustando. Y corremos también el riesgo de generar mercados de difícil control, por ejemplo el mercado de las opciones de compraventa o el de los derechos de desarrollo, mercados que son emergentes en este país.

Por último, tenemos un sistema institucional de gestión urbana que no es capaz de responder a estos desafíos.

En temas importantes como son el cómo planificamos y gobernamos en condiciones de rápido dinamismo económico, con más hogares, con más ingresos, con más movilidad social, con mayor demanda, el sistema no responde o lo hace de manera insuficiente. Creo que se podría apuntar hacia una planificación más flexible, más abierta, más orientadora, menos policial, menos formal. ¿Cómo incorporamos la dimensión económica, social y ambiental a los planes de desarrollo urbano? No manejamos indicadores, no manejamos estándares, no manejamos información ni tenemos procesos adecuados para hacerlo. ¿Cómo responder a múltiples agentes o intereses? Por razones básicas de equidad, se debería responder con igualdad de condiciones, con instrumentos nuevos, como planes estratégicos, y con una mayor participación y negociación frontal entre los sectores que quieren desarrollar y los que quieren controlar el bien.

¿Qué lecciones nos deja Evans?

En primer lugar, un anillo verde no siempre es verde.

En los hechos, puede ser un territorio de muy baja calidad. Su propósito no es ambiental, es de política urbana y para servir como límite.

Segundo, el desarrollo y crecimiento urbano es inevitable y connatural a la ciudad, y por lo tanto no es posible plantearse una ciudad que no crezca. No es lo mismo, nos dice Evans también, expandir o extender que crecer, y por tanto debemos buscar un adecuado proceso de expansión y crecimiento urbano. Adecuado en el sentido de bien dotado de servicios, infraestructura y calidad de vida.

En seguida, el modelo que está detrás de nuestra norma urbana es poco evidente. Tiene raíces en el *town planning*, la geografía, el *city beautiful*, pero se tornó preservacionista: hoy es un modelo que defiende suelos agrícolas por condiciones de preservación, pero que no constituye fundamento para la acción de desarrollo urbano entendida como coordinación intersectorial, como inversión privada o pública, como compra y venta de suelos.

En cuarto lugar, Evans nos dice que la tendencia, una vez que se fijan estas barreras, es a saltárselas, formal o informalmente, y que, asociado a ello, hay un valor o precio en la definición de la regla, y que esto supone un costo para el desarrollo propuesto. Tenemos que evaluar mejor ese costo. Arriesgamos, nos dice también, una zona metropolitana poco saludable económica, social y ambientalmente hablando. Además nos dice que el medio ambiente se gestiona y controla mejor directa que indirectamente a través de teorías de localización espacial de funciones.

La última reflexión en torno a lo expuesto por Evans que rescato para Santiago es que esta ciudad es parte de una región urbana. En su trabajo Evans trata claramente el tema de las regiones urbanas. Santiago es parte de la macrozona central, parte de un sistema urbano de asentamientos humanos y urbanos que incluso tiene escenarios internacionales. ¿Qué son, entonces, los planes intercomunales de Chacabuco, Melipilla o Talagante? Yo diría “subsistemas urbanos” que deben entenderse como conformando parte de un macrosistema. En otras palabras, no importará demasiado si el límite urbano actual se mantiene o no, siempre y cuando existan efectivas y concretas oportunidades para emplazar poblaciones con la mayor diversidad tipológica urbana posible. La ciudad de Santiago ofrece poca diversidad a los cinco millones de habitantes que tiene, y menos a los siete que se propone tener.

Existe además poca capacidad para desarrollar proyectos en forma simultánea. Tenemos este prurito de una planificación lineal, un paso primero, un paso después. Primero el camino y después los asentamientos. La

verdad es que los asentamientos, hoy en día, están antes que los caminos se puede desarrollar ciudad para todos en distintos puntos del territorio en forma simultánea.

Estimo, adicionalmente, que debemos entender que hay que tener una visión de largo plazo. El tema de la macrozona central y la competitividad de Santiago como sistema urbano es relevante, es económico y, efectivamente, va a requerir de nuestra capital cosas entendidas como atributos: infraestructura, redes, oportunidades de localización de empresas y personas, que hoy día la ciudad no tiene.

Recomiendo generar y proponer incentivos junto con restricciones. No hay incentivos establecidos en la normativa urbana chilena, ni uno. No hay premios por uso de suelos, no hay premios en densidades o intensidad, no hay premios en zonificación, no hay premios de ocupación... No hay incentivos para lograr ningún tipo de objetivos. Simplemente, se controla o restringe.

Descentralizar y negociar más. Me parece que debemos descentralizar el sistema. Creo que a través de ello podremos incorporar mejor el tema de los precios.

No temer a metas poblacionales suficientes como para justificar proyectos. Los 400 mil habitantes propuestos para el poblamiento de Chacabuco no son suficientes para justificar un tren suburbano, las rutas concesionadas o cualquiera de las otras obras de infraestructura fundamentales que requiere desarrollar ese territorio. ¿Quién va a pagar, en consecuencia, esos costos?

Y apuntar, finalmente —esto también va como recomendación—, a la gestión urbana basada no sólo en visiones formales de ciudad, sino que en conceptos como productividad, equidad y sustentabilidad. □

¿CÓMO LICITAR UNA CONCESIÓN VIAL URBANA?*

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic

En este trabajo se analiza la licitación de concesiones viales urbanas argumentándose que las predicciones de tráfico son aún más imprecisas que en el caso interurbano y que es deseable que el mecanismo de licitación permita modificar los peajes una vez que la concesión esté funcionando.

Se examinan varios mecanismos de licitación en que el plazo de la concesión es fijo, advirtiéndose que éstos distribuyen ineficientemen-

EDUARDO ENGEL. Ph. D. en Economía, MIT. Ph. D. en Estadística, Stanford. Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile. Profesor-Investigador, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile. Faculty Research Fellow, National Bureau of Economic Research (NBER) e Investigador Asociado al Proyecto Infraestructura del Centro de Estudios Públicos.

RONALD FISCHER. Ph. D. en Economía, U. of Pennsylvania. Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile, Profesor-Investigador, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile, e Investigador Asociado al Proyecto Infraestructura del Centro de Estudios Públicos.

ALEXANDER GALETOVIC. Ph. D. en Economía, Princeton. Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor-Investigador, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile, e Investigador Asociado al Proyecto Infraestructura del Centro de Estudios Públicos.

* Agradecemos la sugerencia de Álvaro González de estudiar las propiedades de una licitación por menor ingreso total, licitación que corresponde al caso particular del mecanismo propuesto en este trabajo, en que la tasa de descuento es cero. Este trabajo se benefició de comentarios de Harald Beyer, Patricio del Sol, Marcelo Farah, Jaime Fuenzalida, Claudio Garín, Jaime Gibson, Michael Klein, Guillermo Perry y, especialmente, Martín Costabal y Jean Tirole. También agradecemos los comentarios de los participantes en los seminarios de la SECTRA (agosto de 1996) y del Centro de Estudios Públicos (marzo de 1997).

te el riesgo de demanda, el que es asumido por el concesionario (si no se otorgan garantías) o por los usuarios y contribuyentes (si el Estado otorga garantías). Adicionalmente, se plantea que cuando el plazo de la concesión es fijo, resulta difícil modificar los peajes sin facilitar el comportamiento oportunista de las partes.

Los autores proponen una licitación superior a las que se usan actualmente, cuyo ganador será quien ofrezca el menor valor presente de los ingresos (MVPI). La licitación propuesta, que permite modificar los peajes dentro de un rango preestablecido, reduciría el riesgo que enfrenta el concesionario, reduciría el monto que pagan los usuarios y permitiría flexibilizar la tarificación.

Finalmente, el trabajo analiza la regulación de concesiones viales, planteándose la conveniencia de que el organismo encargado de regular sea independiente del Poder Ejecutivo.

1. Introducción

Una de las consecuencias más visibles del rápido crecimiento económico es el aumento de la congestión urbana. Esto se ha observado claramente durante los últimos 10 años. Mientras el número de vehículos ha crecido a una tasa mayor que el producto, la capacidad y calidad de las vías sólo han mejorado marginalmente. Un simple ejercicio aritmético sugiere que la situación empeorará en los próximos años. En 1995 el 70% de los viajes realizados en Santiago por personas del estrato socioeconómico alto se hacía en automóvil; se calcula que en el año 2010 se triplicará el número de hogares de altos ingresos, con el consiguiente aumento en el número de viajes. Al mismo tiempo, la cantidad de hogares de bajos ingresos que utilizan casi exclusivamente el transporte público, caerá a casi la mitad[1].

En respuesta al problema, el gobierno ha propuesto varias obras que debieran construirse en los próximos años: la extensión de la línea 5 del Metro al centro de Santiago, trenes suburbanos, pistas exclusivas para buses, semáforos computarizados y, lo que nos concierne en este artículo, una red de nuevas carreteras urbanas que será concesionada al sector privado. Se pretende licitar al menos tres carreteras en el futuro cercano: el sistema Oriente-Poniente (la avenida Kennedy y la Costanera Norte), la circunvalación Américo Vespucio y el Sistema Norte-Sur (la carretera Panamericana y la avenida General Velásquez). Estas tres obras suponen la inversión de

[1] Para más detalles, véase Echenique (1996).

alrededor de US$ 700 millones para construir o mejorar 120 km de vías. Adicionalmente, antes del año 2000 debieran agregarse la radial nororiente (extensión de Av. Américo Vespucio a Colina), las avenidas Pie Andino e Isabel Riquelme y el eje Las Industrias-La Serena[2]. Este vasto plan de concesiones cambiará la forma en que se articula la ciudad y tendrá efectos importantes en el largo plazo. Por eso es vital que el programa de concesiones sea bien diseñado, ya que los errores nos afectarán durante décadas.

A esta altura son bien conocidos los beneficios que se pueden obtener privatizando las nuevas carreteras: mayor eficiencia, menos "elefantes blancos", financiamiento más expedito y menores presiones para fijar peajes políticamente. Más aun, si se asigna la concesión en una licitación abierta y competitiva, se debiera poder replicar lo que sucedería en un mercado competitivo —la competencia *por* la cancha reemplaza a la competencia *en* la cancha (Chadwick [1959]). Sin embargo, la experiencia mundial en concesiones viales, tanto urbanas como interurbanas, ha estado plagada de problemas que en más de una ocasión han puesto en duda las ventajas de privatizar carreteras. Entre los más frecuentes se cuentan: a) el uso de garantías gubernamentales, con lo cual se reducen los incentivos para controlar costos de construcción y se ponen en riesgo los equilibrios macroeconómicos futuros[3], y b) el rescate, por parte del Estado y con cargo a los usuarios y contribuyentes, de prácticamente todas las concesiones que han tenido problemas financieros[4]. Subyacen en esta experiencia poco afortunada los altos costos hundidos en que incurre el concesionario y el hecho de que las predicciones de tráfico son sumamente imprecisas. Si a lo anterior se agregan las asimetrías de información entre el concesionario y el regulador, se concluye que resultan importantes diferencias de bienestar entre mecanismos de licitación alternativos (Williamson [1985]).

El propósito del presente estudio es comparar los distintos mecanismos de licitación que han sido propuestos para adjudicar concesiones viales urbanas. Argumentamos que una variante de la licitación por menor valor presente de los ingresos (MVPI) resuelve mejor que cualquier otro mecanismo conocido los problemas característicos de este tipo de concesiones. Además de distribuir los riesgos del negocio más eficientemente, permite

---

[2] Véase "El cuento de la liebre y la tortuga", *El Mercurio*, 26 de enero de 1997, pág. B6.

[3] Esto se ve agravado por el hecho de que las garantías se harán efectivas en épocas recesivas.

[4] Evidencia que sustenta ambas afirmaciones véase en los estudios de casos en Gómez-Ibáñez y Meyer (1993).

un grado importante de flexibilidad para modificar los peajes y eventualmente poner fin anticipado a la concesión sin facilitar acciones discrecionales del regulador. Esta flexibilidad, se argumenta, es particularmente necesaria en el caso de las concesiones urbanas.

En el presente trabajo extendemos al caso urbano el análisis de concesiones interurbanas que elaboráramos en Engel, Fischer y Galetovic [1996] (en lo sucesivo EFG). Aquí hay también varios aportes que se deben destacar. En primer lugar, mostramos que cuando hay suficiente congestión (como es de presumir que será el caso de las concesiones urbanas), la licitación que proponemos permite simultáneamente fijar peajes adecuados para regular la congestión y autofinanciar la carretera[5]. Más aún, los peajes se pueden fijar *después de licitar* y luego modificar durante la concesión, sin perjudicar al concesionario. La flexibilidad que permite este mecanismo es particularmente necesaria en el caso de las concesiones urbanas. Fijar con años de anticipación los peajes y las horas de punta puede tener resultados desastrosos, porque la demanda futura por la carretera es muy difícil de predecir[6].

El segundo aporte de este artículo es un análisis detallado de uno de los nuevos mecanismos de licitación de plazo fijo que, según informes de prensa, está considerando el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el cual adjudica la licitación a quien solicite la menor garantía estatal[7]. El modelo desarrollado en EFG es aplicado para mostrar que, como se trata de una licitación abierta con varios participantes, no es cierto que el concesionario pueda "eligir" el nivel de riesgo que desea asumir. La competencia implica que en equilibrio el ganador terminará asumiendo riesgo.

En tercer lugar, examinamos en detalle las ventajas que se obtienen cuando los mecanismos de licitación son simples y fáciles de analizar. Argumentamos que la simplicidad evita sorpresas, favorece la transparencia y dificulta las renegociaciones oportunistas (tanto del concesionario como del Estado). Adicionalmente, cuando los mecanismos son más sencillos, pueden ser explicados a la opinión pública, lo que facilita la legitimación de las concesiones.

---

[5] En términos técnicos, se pueden fijar peajes socialmente óptimos y autofinanciar la carretera, logrando una solución de *first best*.

[6] Un ejemplo de esto es la Ruta de la Madera. Antes de concesionarla se creyó que la congestión sería mayor durante los fines de semana, fijándose para ese período peajes 100% más altos que en la semana. Contrariamente a lo esperado, la carretera está casi vacía durante los fines de semana, en parte porque los peajes son muy altos.

[7] Véase *El Diario Financiero*, 27 de enero de 1997. La misma fuente menciona que la segunda alternativa considerada es una variante de licitación por menor valor presente de los ingresos.

Por último, este trabajo contiene una propuesta preliminar de una institución encargada de regular las concesiones licitadas. Argumentamos que lo deseable es que se establezca cuanto antes una institución, técnicamente capaz e independiente del Poder Ejecutivo, que esté encargada exclusivamente de regular. Esta institución no debiera asumir labores de fomento de la actividad. De esta forma se reducirá la incertidumbre que enfrentan los privados y a los usuarios se les darán garantías de que no serán explotados monopólicamente.

Hemos escrito este trabajo con el propósito de hacerlo autocontenido, por lo que es inevitable repetir parte de lo tratado en EFG. Al respecto notamos que en el año transcurrido desde que fue publicado ese trabajo, nuestra comprensión de varios aspectos del problema de licitación de concesiones viales ha mejorado considerablemente, cuestión que esperamos se vea reflejada en una presentación más clara[8]. No es sorprendente que con el tiempo mejore nuestra comprensión de la economía de las concesiones viales, ni que aún quede mucho por investigar en este tema. La razón es que la economía de las concesiones viales combina los resultados de varias subdisciplinas de la economía, cinco de las cuales mencionamos a continuación:

En primer lugar están las finanzas públicas, que se preocupan de cómo financiar bienes públicos de la manera más eficiente posible, es decir, distorsionando lo menos posible la asignación de recursos (problema de Boiteaux-Ramsey).

En segundo lugar, también es relevante la subdisciplina que estudia las decisiones cuando hay incertidumbre. Ésta entrega herramientas útiles para determinar cómo se deben distribuir los riesgos del negocio entre los actores involucrados —el concesionario, los usuarios y los contribuyentes—, de modo que el premio por riesgo que exigen estos actores sea lo menor posible.

En tercer lugar está la 'nueva economía de la regulación', que estudia las consecuencias de las asimetrías de información sobre las múltiples relaciones de agencia presentes en el negocio de concesiones (*v. g.*: concesionario-regulador, financista-concesionario)[9].

En cuarto lugar, una nueva subdisciplina de la economía que es particularmente relevante para las concesiones viales es aquella de *project finance*, que estudia los problemas de incentivos que se suscitan cuando un proyecto se financia separadamente de las restantes actividades de una empresa.

---

[8] Para análisis más formales de lo aquí tratado, véase también Engel, Fischer y Galetovic (1997a, b).

[9] Al respecto véase Laffont y Tirole (1993).

Por último está la extensa literatura de economía de transportes, que estudia la tarificación óptima de una red vial. Con tal objeto determina cómo debiera variar el peaje frente a fluctuaciones tanto de la demanda como del costo de tiempo de los usuarios. No debe subestimarse la importancia que tiene tarificar correctamente la red vial urbana. Por ejemplo, un proyecto social y privadamente rentable puede terminar siendo un desastre si se mejora una ruta sustituta no tarificada.

Lo que resta de este estudio está organizado como sigue: la sección 2 clasifica los distintos riesgos del negocio de las concesiones urbanas. En la sección 3 discutimos las virtudes de los mecanismos de licitación simples y fáciles de analizar. En la sección 4 se analizan los mecanismos en que el plazo de la concesión es fijo, incluyendo un análisis detallado de las licitaciones por menor garantía y una variante ("concesión larga con opción de salida"). En la sección 5 proponemos un mecanismo en que la variable de licitación es el valor presente de los ingresos por peajes. La sección 6 discute aspectos que se deben tener en cuenta al diseñar instituciones que regulen la construcción y operación de las carreteras urbanas. La sección 7 resume las conclusiones del estudio.

Después de terminar este trabajo, poco antes que fuera a prensa, se han publicado las bases de la licitación del complejo Costanera Norte-avenida Kennedy, la primera licitación de una concesión vial urbana que se realizará en el país. El mecanismo de licitación contemplado es una combinación de tres esquemas de licitación que se estudian en este trabajo: licitación por menor ingreso garantizado, concesión larga con opción de salida y licitación por MVPI. En la sección 8 presentamos un *post scriptum* en que analizamos este mecanismo a la luz de lo expuesto en las secciones anteriores. Nuestra conclusión es poco alentadora. El método es innecesariamente complejo y demasiado rígido en la fijación de peajes. Además contempla una regulación inadecuada.

2. Riesgos

El negocio de las concesiones viales está sujeto a múltiples riesgos, los que deben ser distribuidos entre el concesionario, los usuarios y el Estado. La distribución de riesgos resultante depende del mecanismo de licitación que se use. Dado que el concesionario no puede diversificar todos los riesgos, la rentabilidad promedio exigida a los proyectos dependerá de los riesgos que debe enfrentar. La teoría de finanzas sugiere que los riesgos deben ser traspasados a los agentes que pueden diversificarlos mejor; pero

es necesario ser cauteloso, pues tal recomendación no considera que los concesionarios son más eficientes cuando asumen parte de los riesgos que pueden controlar. Por ejemplo, si el Estado se hiciera cargo de todos los sobrecostos incurridos en la construcción, el concesionario tendría pocos incentivos para evitarlos. Por lo tanto, la regla de asignación de riesgos debe ser modificada de manera que éstos se asignen al agente en posición de controlarlos. Todo riesgo residual (es decir, aquel que es independiente de las acciones de los agentes) debe ser diversificado. A continuación se clasifican los principales riesgos que afectan a las concesiones urbanas.

2.1. Riesgo de tráfico

Es bien sabido que los rangos de error de las predicciones de tráfico interurbano de mediano y largo plazo son enormes. En el caso de las predicciones de tráfico urbano el problema es aún mayor. Es posible distinguir el riesgo debido a factores urbanos (riesgo microeconómico) del riesgo creado por el ciclo económico (riesgo macroeconómico). A continuación consideramos ambos.

2.1.1. *Riesgo microeconómico*

El riesgo urbano tiene su origen en la existencia de una red vial. Esto significa que la demanda por la ruta no sólo depende de su precio sino también de la congestión en rutas y modos de transporte sustitutos y complementarios. Por ejemplo, mayor congestión en una ruta sustituta lleva a un incremento de la demanda por la vía concesionada; lo mismo sucede cuando cae la congestión o el precio de una ruta complementaria. Si ya es difícil predecir el efecto directo sobre la demanda de cambios en los precios cuando no hay congestión (véase la Tabla 1 en Engel, Fischer y Galetovic [1997a]), en el caso de congestión el desafío es aún mayor. A los problemas que genera el desconocimiento de la distribución del tráfico en la red (especialmente en proyectos de largo plazo) se agrega el efecto de las carreteras sobre el uso de suelos, el que es muy incierto. Más aún, la adjudicación sucesiva de nuevas carreteras altera los efectos de concesiones anteriores sobre el uso de suelos[10].

[10] Estas complicaciones sugieren que se deberían considerar mecanismos de distribución de riesgos entre las distintas concesiones (por ejemplo, un fondo redistributivo). Sin embargo, a los potenciales incentivos perversos que generan este tipo de esquemas se suma el hecho de que se requeriría una modificación sustancial de la Ley de Concesiones.

Una segunda fuente de riesgo microeconómico tiene su origen en que el Estado no puede atarse de manos garantizando que no introducirá nuevas vías o prohibiendo que los gobiernos comunales hagan cambios que potencialmente afecten la rentabilidad de la concesión.

Una tercera fuente de riesgo microeconómico son los posibles errores en la fijación de peajes. Una tarificación errónea puede transformar un proyecto social y privadamente rentable en un desastre privado (e incluso social). La posibilidad de cambios en las tarifas viales aumenta el riesgo de las concesiones, pero el Estado no puede garantizar las condiciones de la tarificación vial como precondición de las concesiones urbanas.

Por último, la posibilidad de que se mejoren los medios de transporte alternativos aumenta el riesgo de las concesiones urbanas. Entre éstos se cuentan las ampliaciones del Metro, la introducción de vías segregadas para buses y la existencia o ausencia de estacionamientos cercanos al Metro.

2.1.2. *Riesgos macroeconómicos*

La incertidumbre acerca de la tasa de crecimiento de la economía y del parque automotor mientras dure la concesión es una fuente importante de riesgo. Sin embargo, en el caso urbano éste debiera ser menor que en el caso interurbano, debido a la menor elasticidad-ingreso de la demanda por vías urbanas. Este riesgo afecta en forma similar a todos los tramos de la red.

2.2. Riesgos de costos de expropiación

Hasta ahora no se ha analizado con cuidado cómo se procederá a expropiar los terrenos necesarios para construir carreteras urbanas. En particular, es difícil predecir los costos que tendrán tanto los juicios contra las expropiaciones como las impugnaciones a las compensaciones ofrecidas por el gobierno. Estas trabas demoran la construcción y por lo tanto aumentan los costos. Existe una natural tendencia a sobrepagar a los propietarios que van a juicio, lo que genera incentivos perversos. Además, es importante señalar que la construcción de una vía segregada tiende a rebajar el precio de las propiedades vecinas (a diferencia de una nueva línea del Metro), por lo que castiga a un grupo de propietarios sin compensarlos, lo cual puede originar acciones legales por parte de éstos [11].

[11] Lo justo sería introducir un impuesto o subsidio a las ganancias o pérdidas de capital que produce la construcción de obras de infraestructura en los propietarios vecinos a la

2.3. Riesgo de costos de construcción y mantención

Este riesgo existe porque los anteproyectos estiman los costos efectivos de construcción y mantenimiento con un margen de error[12]. Ni el Estado ni los usuarios pueden observar los costos efectivos y la diligencia del concesionario. Por lo tanto, lo deseable es que estos riesgos sean asumidos por el concesionario. Sin embargo, en el caso urbano se debe agregar el hecho de que existe un riesgo importante de atraso en las expropiaciones, lo que encarece los costos de construcción. Incluso si el Estado compensa al concesionario postergando el término de la concesión, esto no será suficiente si no se contemplan los aumentos de costos de construcción, tales como maquinaria parada, sueldos que se deben pagar y costos financieros.

2.4. Riesgo de cambios en las reglas del juego

Aun si fuera imposible violar completamente un contrato (por ejemplo mediante una expropiación no compensada de la concesión), hay una serie de cambios menos drásticos en las reglas del juego que introducen riesgo en el negocio de las concesiones. Este riesgo es sustancialmente mayor en el caso urbano porque cada concesión depende no sólo de la regulación del poder central, sino también de las autoridades locales con poderes autónomos. Por ejemplo, los alcaldes pueden afectar el flujo por una vía concesionada si cambian los sentidos del tránsito o los planes reguladores y la zonificación. Limitar el poder de las autoridades locales no es deseable, porque iría contra la tendencia descentralizadora del Estado chileno.

2.5. Riesgo por falta de experiencia histórica

Este riesgo existe porque la actividad no tiene historia[13]. Es difícil prever la respuesta de los usuarios al cobro de un servicio que nunca antes

---

obra. Estos impuestos o subsidios son impracticables, dada la posibilidad de fraudes y las dificultades administrativas para ponerlos en práctica.

Las acciones que están emprendiendo (abril, 1997) los vecinos de Pedro de Valdivia Norte, a propósito de la concesión de Costanera Norte, ilustran este punto.

[12] Por ejemplo, en las ciudades a menudo se descubren cañerías y conductos que no aparecen en los planos y que imponen costos adicionales, especialmente al construir vías subterráneas.

[13] Esta idea proviene de Morandé *et al*. (1996).

ha sido tarificado. Es posible imaginar que podrían cuestionar desde el punto de vista político las concesiones urbanas o simplemente boicotear las vías tarificadas, aunque usar alternativas congestionadas sea irracional desde un punto de vista estrictamente económico.

3. Simplicidad

Un examen de los mecanismos de licitación que se han usado en Chile sugiere que se han olvidado las virtudes de los mecanismos simples. Por ejemplo, en la licitación del túnel El Melón la fórmula de evaluación de las ofertas económicas incluía 7 variables: subsidio requerido o pago ofrecido, estructura de peajes, plazo de la concesión, garantía estatal, "grado de compromiso de riesgos que asume el licitante con respecto al costo del proyecto" [sic], puntaje en servicios adicionales y, finalmente, fórmula de reajuste de los peajes[14]. Es natural que las bases de licitación sean complejas en lo que se refiere a la construcción y el diseño de la vía concesionada. Sin embargo, las bases también son innecesariamente complejas en el procedimiento de licitación. Existen razones legítimas sólo para algunas de estas complicaciones. Por ejemplo, no es fácil justificar que se acople una licitación por mínimo peaje a un mecanismo para compartir la rentabilidad con el Estado cuando se excede un límite de rentabilidad (cláusula incluida en varias licitaciones). Licitaciones de este tipo dificultan la evaluación privada del proyecto y requieren una fiscalización sofisticada del regulador.

Son varias las ventajas de los mecanismos simples. En primer lugar, es más fácil analizarlos, tanto para quienes diseñan las bases de licitación como para quienes participan en ella. Esto evita que se produzcan sorpresas, como en el caso de la concesión del túnel El Melón, en la que el uso de una variable en la licitación llevó a que el concesionario cobrara un peaje más alto que el necesario. En efecto, varios licitantes ofrecieron el mayor peaje contemplado en las bases, por lo cual la transferencia anual al Estado decidió la licitación. De esta manera el peaje resultó ser demasiado alto y esto motivó que los usuarios prefieran vías alternativas (la cuesta) y que el concesionario presione para renegociar el contrato. Por otra parte, las transferencias del concesionario al Estado constituyen un impuesto ineficiente, porque éste es financiado con peajes altos que crean importantes distorsiones[15].

[14] Véase *Bases de licitación concesión túnel El Melón* (Santiago, Ministerio de Obras Públicas, julio de 1992), p. 129.

[15] El problema de renegociar contratos, incluso en los casos en que convendría hacerlo, es que tienen un efecto de demostración y hace difícil resistir presiones en casos que se den en el futuro en que la responsabilidad del fracaso es del concesionario.

Por otra parte, mientras más complejo es el método de licitación, más probable es que las bases contengan incoherencias, lo que dificulta el análisis que deben hacer los licitantes y abre espacios para renegociaciones. Las renegociaciones reemplazan la competencia, que caracteriza a una licitación, por una negociación bilateral, en que por lo general los contribuyentes o los usuarios son los grandes perdedores. Por lo demás, las renegociaciones dan pábulo a que se reclamen discrecionalidades, lo que afecta negativamente las concesiones futuras. Por último, desde el punto de vista de la economía política, los contratos complejos que firme el Estado impiden que el público entienda los principios básicos de la conveniencia de que las carreteras se tarifiquen y que empresas privadas las construyan y operen.

4. Licitaciones de plazo fijo

Casi todos los mecanismos de licitación de carreteras utilizados hasta ahora fijan el plazo de la concesión antes que ésta comience. En algunos casos el regulador fija el peaje y gana quien ofrece el menor plazo de concesión. En una segunda variante el regulador fija la duración de la concesión y gana quien ofrece el menor peaje. Esta última alternativa no es atractiva en el caso urbano porque daría motivo para fijar peajes demasiado bajos, dando origen a más congestión que la socialmente óptima. En esta sección se analizan las características de éstos y otros mecanismos de licitación en que el plazo de la concesión es fijo y no se ajusta a la demanda efectiva por la ruta.

4.1. Defectos de los mecanismos de plazo fijo

4.1.1. *Asignación ineficiente del riesgo*

El mayor defecto de las licitaciones de plazo fijo es que el concesionario debe asumir todo el riesgo de la demanda. Para fundamentar la afirmación anterior, nótese que una concesión puede dejar pérdidas por dos motivos. Primero, el proyecto podría ser un elefante blanco; en ese caso, aun si el plazo de la concesión fuera indefinido, el concesionario tendría pérdidas. Es conveniente que así sea porque de esta manera los proyectos quedan sujetos al test del mercado.

El segundo motivo por el cual un proyecto podría dejar pérdidas es que el plazo fijado inicialmente resulte ser muy corto, en circunstancias de que el proyecto podría haberse financiado si la concesión hubiese durado más tiempo[16]. Obviamente, si la licitación es competitiva, las posturas de los licitantes serán tales que en promedio las utilidades alcanzarán niveles normales[17]; situaciones de baja demanda se verán compensadas por otras en que la demanda alcanzará de sobra para financiar la inversión. Sin embargo, como los retornos son inciertos, el concesionario solicitará un premio por riesgo, de modo que, en promedio, sus utilidades cuando la demanda es alta excedan a las pérdidas que sufre cuando ésta es baja. Los usuarios tendrán que pagar el correspondiente premio por riesgo. En algunos casos el premio requerido será tan alto que los proyectos socialmente rentables no serán privadamente atractivos.

El alto riesgo ha llevado a que los gobiernos cedan a la presión de los privados, ya sea entregando garantías de tráfico mínimo o garantizando parte de la deuda del concesionario. De esta manera los contribuyentes asumen parte del riesgo. Sin embargo, las garantías tienen al menos dos problemas. Primero, es más probable que sean ejercidas en épocas recesivas, acentuando los desequilibrios fiscales que se enfrentan habitualmente en dichos períodos. Segundo, las garantías estatales reducen uno de los principales atractivos de incorporar a los privados en el negocio de concesiones, cual es evitar la construcción de "elefantes blancos". El test de mercado —es decir el interés de las firmas por participar en las licitaciones— permite filtrar aquellos proyectos que tienen su origen en presiones de grupos de interés. Si los concesionarios tienen su ingreso asegurado en los casos en que el proyecto no es viable, el test de mercado es mucho más débil y en algunos casos inexistente.

4.1.2. *Maldición del ganador*

Un defecto adicional de las licitaciones de plazo fijo es que, debido al alto riesgo comercial asociado, es probable que la mejor oferta sea hecha por la firma que tenga la predicción de demanda más optimista ("maldición del ganador"). En tal caso el concesionario tendrá pérdidas y presionará por una renegociación.

---

[16] Una de las peticiones usuales cuando una empresa renegocia es que se extienda el plazo de la concesión. Un ejemplo reciente son las peticiones de los accionistas del túnel bajo el Canal de la Mancha, quienes han solicitado una extensión de la duración de la concesión de 65 a 99 años.

[17] Más precisamente, el valor esperado.

4.1.3. *Ofertas mentirosas*

En tercer lugar, las licitaciones de plazo fijo incentivan las ofertas engañosamente generosas, hechas con el fin de ganar y luego renegociar condiciones más ventajosas (*lowballing*). Por ello, favorecen a firmas con buenas conexiones y habilidades para renegociar. Tanto este problema como aquel de la maldición del ganador hacen que nada garantice que gane la concesión la firma más eficiente, por lo cual los usuarios (o los contribuyentes) pagarán más de lo necesario.

4.1.4. *Inflexibilidad*

Una cuarta desventaja de las licitaciones de plazo fijo es su inflexibilidad. En ocasiones es conveniente modificar el contrato para mejorar el bienestar social. Por ejemplo, si la demanda crece más rápido que lo esperado, puede ser deseable poner fin anticipado a la concesión para ampliar la carretera. Sin embargo, no es fácil modificar el contrato de una manera que sea percibida como justa por todas las partes afectadas cuando el plazo de la concesión es fijo. El problema ocurre porque la compensación adecuada —el valor esperado de las utilidades que el concesionario hubiera obtenido si la concesión hubiese continuado sin modificaciones— no se puede calcular a partir de datos contables, por lo cual las partes pueden discutir indefinidamente sobre su valor. El concesionario tiene incentivos para exagerar sus proyecciones de ingresos futuros, y no es aconsejable entregarle al regulador demasiado poder para decidir cuál es la compensación adecuada, pues esto puede llevar a acciones discrecionales que a veces equivalen a la expropiación de la concesión.

Un caso concreto que ilustra este problema está ocurriendo en Argentina, donde el gobierno desea entregar los aeropuertos en concesión al sector privado, para lo cual debe compensar a los concesionarios actuales. El ex ministro de Economía Domingo Cavallo ha señalado públicamente que algunos funcionarios del gobierno, influidos por las empresas, elaboraron un decreto que asegura a los concesionarios actuales una compensación del orden de US$ 400 millones, cuando el monto de una compensación justa, a su juicio, sería de tan sólo US$ 40 millones[18].

Desde el punto de vista de las concesiones urbanas, un problema mucho más serio es la inflexibilidad para modificar peajes. Es probable que

[18] Véase *El Mercurio*, 6 de febrero de 1997, página B5.

las carreteras se congestionen durante las horas punta, haciendo necesario fijar peajes tales que la carretera no se congestione, sin que por ello quede vacía. Es imposible predecir el peaje apropiado de congestión en un horizonte de largo plazo, menos aún si no hay experiencia alguna en tarificar vías urbanas. Supongamos que, por motivos de congestión, sea aconsejable subir la tarifa en el quinto año de una concesión con una duración de veinte años. ¿Quién se queda con los mayores ingresos? Por lo demás, el concesionario siempre prefiere una tarifa más alta que la socialmente óptima[19]. Cuando el tráfico es bajo y es óptimo bajar la tarifa, nuevamente el concesionario preferirá una tarifa más alta que la que desea la autoridad. Si no hay acuerdo entre las partes, se debe renegociar el contrato, con los costos ya mencionados.

4.2. Licitaciones por menor garantía

Una manera alternativa de licitar consiste en que el regulador fije peajes y plazo y adjudique la concesión a quien solicite la menor garantía (MG)[20]. La ventaja de este método es que el regulador no fija arbitrariamente el monto de la garantía. A continuación estudiamos las propiedades de esta licitación[21].

Uno de los argumentos utilizados en favor de una licitación por MG es que permite al concesionario "elegir" el nivel de riesgo que desea asumir. Esta afirmación es equivocada, pues ignora que en una licitación abierta la oferta ganadora resulta de la competencia entre varios licitantes. Por ello, la oferta ganadora alcanza en promedio exactamente para: a) cubrir los costos de todos los factores utilizados (costos de construcción, capacidad y creatividad empresarial, capital, etc.), y b) pagar un premio por el riesgo asumido porque el tráfico no puede estimarse con precisión. Cualquier renta adicional es disipada en la competencia por adjudicarse la concesión[22]. Esto implica que cada vez que un concesionario hace valer su garantía, necesa-

[19] Un resultado bien conocido dice que el peaje socialmente óptimo es inferior al peaje que maximiza las utilidades del concesionario, aun si hay congestión. Para una introducción a la tarificación óptima bajo congestión, véase Hau (1992).

[20] Según *El Diario Financiero* del 27 de enero de 1997, el MOP está considerando esta alternativa para adjudicar concesiones urbanas.

[21] La formalización de los resultados que siguen se encuentra en el Apéndice.

[22] La afirmación anterior es exactamente cierta en el caso de licitación con valores comunes (*common values*) y aproximadamente cierta en el caso con valores privados (*private values*). En la medida en que las diferencias de costos entre los licitantes sean pequeñas, el modelo de valores comunes será el apropiado.

riamente tiene pérdidas. Si no fuera así, la garantía ganadora sería lo suficientemente alta como para asegurar rentas en todos los escenarios (ya que sólo se usa la garantía en los peores escenarios). Sin embargo, esto es incompatible con una licitación competitiva, ya que el concesionario tendría utilidades sobrenormales, dado el riesgo del negocio. En conclusión, la competencia fuerza a las firmas a elegir garantías menores que las que quisieran.

Un problema de las licitaciones por menor garantía es que si el regulador fija un peaje demasiado alto o un plazo suficientemente largo y licita por MG, puede suceder que en equilibrio los licitantes soliciten una garantía igual a cero. En ese caso, el concesionario ganador tendrá utilidades sobrenormales, incluso corrigiendo por riesgo. Dado que la firma ganadora obtendría rentas económicas, la competencia (fuera de la licitación) será la que disipe estas rentas (véase Krueger [1974]).

Una solución a este problema es permitir que los licitantes ofrezcan pagos al Estado, es decir, "garantías negativas"[23]. Una segunda alternativa es poner un piso a las garantías que puede ofrecer un licitante y permitir que aquellos que ofrezcan este piso compitan por una segunda variable de licitación (*v. g.:* menor plazo de concesión). Al competir por una concesión de esta manera, las firmas pueden disipar todas las rentas, pues el concesionario necesariamente tiene pérdidas en algunos estados si los plazos de concesión se acortan lo suficiente.

4.3. Concesión larga con opción de salida

En una concesión larga con opción de salida (CLOS) el Estado fija tres variables[24]: a) el plazo máximo de la concesión, T; b) un plazo intermedio de concesión, t, con ($t < T$), en que el concesionario puede ejercer su opción de salida; y c) el peaje p a cobrar en el período anterior a la opción de salida[25]. El concesionario puede mantener la concesión durante toda su vida (hasta T), recibiendo el ingreso por peajes, o dejar la concesión en el momento t, recibiendo una compensación elegida por el concesionario en la licitación. Esta compensación es la variable de licitación.

A primera vista, parecería que este mecanismo reduce la incertidumbre que enfrenta el concesionario en los años previos al ejercicio de la

[23] Esto, por supuesto, aumenta el riesgo de la concesión.

[24] Este mecanismo de concesión fue propuesto por Morandé *et al*. (1996).

[25] El Estado no se compromete —al menos inicialmente— a mantener los peajes con posterioridad a *t*.

opción de salida (el riesgo de 'corto plazo'), para que luego, de no ejercer la opción, asuma todos los riesgos del negocio. De esta manera, al elegir la opción de salida el concesionario elige el nivel de riesgo que desea. Sin embargo, esto no es así[26]. Como la licitación es competitiva, las utilidades esperadas del licitante ganador al momento de la licitación, incluyendo el premio por riesgo, son iguales a cero. Por lo tanto el valor de la opción de salida que gana la licitación depende de la incertidumbre sobre los ingresos tanto en el período anterior como en el período posterior a la opción de salida, concluyéndose que la CLOS no separa los riesgos de corto y largo plazo. También se tendrá que cada vez que el concesionario ejerce la opción de salida, necesariamente tendrá pérdidas. Más aún, el nivel de riesgo asumido por el licitante ganador depende de las variables elegidas por el Estado: peajes, plazo de la concesión y período en que se puede ejercer la opción de salida. Por lo tanto, el nivel de riesgo no es "elegido" por el concesionario.

5. Licitaciones por MVPI

En esta sección presentamos un mecanismo alternativo para licitar carreteras. Su característica esencial consiste en que la duración de la concesión es variable, ajustándose automáticamente a la demanda por la carretera. El mecanismo es el siguiente:

- El regulador fija el valor máximo y mínimo que podrá tomar el peaje en cada año de la concesión. Durante la concesión, el regulador puede modificar el peaje dentro del rango anterior.
- Gana la concesión aquella firma que solicita el menor valor presente de los ingresos por peajes.
- Las bases de la licitación también fijan una duración máxima para la concesión[27].
- La concesión termina cuando se alcance el valor presente de los ingresos por peajes solicitado por el concesionario[28] o cuando se alcance el plazo máximo de concesión; lo que suceda primero.

[26] Tanto el análisis formal como la intuición subyacente son similares a aquellos de las licitaciones por menor garantía.

[27] Por ejemplo, en el caso de una concesión cuya duración estimada es de 12 años, se puede establecer que la concesión durará a lo más 20 años.

[28] El valor presente de los ingresos debe calcularse a base de los automóviles que efectivamente utilizan la carretera, no de aquellos que según el concesionario han pagado peaje.

- La tasa de descuento utilizada para calcular el valor presente de los ingresos se fija en las bases de la licitación; ésta debiera ser una buena estimación de la tasa de descuento libre de riesgo no diversificable que enfrenta el concesionario.

Por ejemplo, considérese una licitación en que participan dos firmas. La primera estima sus costos en US$ 100 MM y solicita un valor presente de los ingresos (VPI) de US$ 112 MM, mientras que la segunda estima sus costos en US$ 99 MM y solicita US$ 110 MM. En tal caso la segunda firma gana la concesión y la administra hasta que el VPI alcanza los US$ 110 MM.

En lo que sigue analizamos el mecanismo propuesto y lo comparamos con las licitaciones de plazo fijo.

5.1. Reducción de riesgo de demanda

Al permitir que la duración de la concesión se ajuste a la demanda, las licitaciones por MVPI reducen significativamente el riesgo que enfrenta el concesionario. La razón es que alargar el plazo de la concesión permite a menudo que el concesionario recupere su inversión y obtenga utilidades normales. En esos casos es tan sólo la imposición de un plazo fijo la que hace que el concesionario deba asumir el riesgo de no recuperar su inversión. Una licitación por MVPI permite que el plazo de la concesión se 'renegocie' automáticamente en esas circunstancias. Pero, contrariamente a lo que ocurre cuando el plazo de la concesión es fijo, las "renegociaciones" también ocurren cuando el negocio marcha mejor que lo esperado. La consecuencia es que en una licitación por MVPI el concesionario recibe (y los usuarios pagan) montos similares en distintos estados de la naturaleza. Dado que el riesgo total que asume el concesionario es menor, el premio por riesgo que exige también lo es, de modo que el valor esperado de lo que pagarán los usuarios es menor[29]. En EFG mostramos que el ahorro por concepto de reducción de riesgo alcanza, para valores típicos del coeficiente de aversión al riesgo y los riesgos de demanda en el caso interurbano, entre 16 y 67% del costo de construcción de la carretera. Como la demanda es más incierta en concesiones urbanas, el ahorro correspondiente será aun mayor en este caso.

[29] Una consecuencia de la reducción de riesgo (descrita en detalle en EFG) es una reducción en el impacto de la maldición del ganador.

Las licitaciones por MVPI reducen el riesgo que enfrenta el concesionario pero no lo eliminan por completo, a diferencia de una licitación por menor valor presente de las utilidades [30]. Un concesionario bajo MVPI debe asumir tres riesgos. Primero, los riesgos de construcción, operación y mantención. Como ya se dijo, dado que el regulador tiene dificultades para verificar estos costos, es aconsejable que los asuma el concesionario[31]. Segundo, aun si se conocieran con exactitud los costos de mantención y operación, su valor presente dependerá de la duración efectiva de la concesión. Esto no es del todo indeseable, pues las utilidades del concesionario serán mayores mientras más corta sea la concesión, lo que lo inducirá a ofrecer un mejor servicio con el objeto de aumentar la demanda. Tercero, incluso una concesión de plazo indefinido puede no generar ingresos suficientes para financiar los costos de construcción, es decir, la concesión puede resultar un "elefante blanco". Es deseable que el concesionario asuma este último riesgo, ya que una de las principales ventajas de las concesiones privadas es que reducen el interés por participar en la concesión de elefantes blancos.

5.2. Renegociaciones, discreción y modificaciones del contrato

La segunda ventaja de las licitaciones por MVPI es que le dan más flexibilidad al contrato. Para comprobar esto partimos por notar que la oferta ganadora revela el ingreso por peajes que requiere el concesionario para obtener rentas normales. Esto tiene varias consecuencias.

Primero, supongamos que el tráfico por la carretera crece muy por sobre lo estimado, por lo cual el regulador desea ampliar la carretera llamando a una nueva licitación[32]. Como ya se dijo, en tal caso es justo compensar al concesionario con el valor esperado de las utilidades que habría percibido durante lo que restaba de la concesión. En una concesión de plazo fijo es muy difícil estimar tal cantidad. En cambio, en el caso de una concesión de MVPI, la diferencia entre los ingresos solicitados y los

---

[30] Este tipo de licitaciones es inviable debido a la dificultad de observar las costos del concesionario. También presenta el inconveniente de eliminar el incentivo de acelerar el fin de la concesión.

[31] Las licitaciones por MVPI, al igual que las licitaciones por plazo fijo, no protegen a los licitantes de errores en su estimación de los costos de construcción, lo que los incentiva a ser cuidadosos al hacer estas estimaciones.

[32] Alternativamente, como está ocurriendo en Argentina, los concesionarios pueden solicitar que se renegocien los contratos porque las carreteras son demasiado pequeñas para acomodar el tráfico. Véase Gómez-Ibáñez (1995).

recaudados, ambos en valor presente, es el tope máximo de la compensación al concesionario[33]. Al establecer un monto justo de compensación, las licitaciones por MVPI reducen notablemente los costos de transacción asociados a poner fin anticipadamente a la concesión original con objeto de relicitar. La compensación al concesionario se puede pagar con los ingresos de la nueva licitación.

En segundo lugar, consideremos la situación en que el regulador desea expropiar al concesionario. En una concesión de plazo fijo es más fácil que el gobierno argumente que la compensación expropiatoria que ofrece es justa. Por ejemplo, podría argumentar que el concesionario obtuvo retornos "excesivos". En una licitación por MVPI, el ingreso que falta para completar lo solicitado en la oferta ganadora es una referencia simple y clara que se puede comparar fácilmente con la compensación ofrecida por el gobierno. Por lo tanto, al gobierno le será más difícil justificar un comportamiento oportunista.

En tercer lugar, es más fácil para el regulador resistir presiones del concesionario para renegociar el contrato de concesión. Con el objeto de sustentar la afirmación anterior, comenzamos por notar que las renegociaciones del contrato de concesión ocurren de dos maneras: subiendo los peajes o extendiendo el período de concesión. Estas alternativas son menos probables y, de ocurrir, menos costosas desde un punto de vista social, en el caso de licitaciones por MVPI. En efecto, los incrementos de peajes acortan el período de concesión, pues el valor presente del ingreso solicitado se completa más rápidamente. Aun cuando el concesionario ahorra en mantención y administración, los beneficios que obtiene son considerablemente menores que con una licitación de plazo fijo. Por otra parte, extender el plazo de concesión es imposible, por definición, en el caso de una concesión por MVPI. En el caso de una licitación por MVPI, la alternativa natural de una extensión de la concesión es incrementar el ingreso que recibe el concesionario. En este caso la magnitud de la transferencia al concesionario como producto de la renegociación es una cifra clara y observable, lo que hace que las renegociaciones sean menos probables y más difíciles de justificar ante la opinión pública.

Finalmente, las licitaciones por MVPI constituyen una manera sencilla de desincentivar que firmas oportunistas hagan ofertas artificialmente bajas, pues el regulador puede amenazar creíblemente con pagar el monto solicitado y terminar la concesión en el evento de que el concesionario solicite renegociar el contrato.

---

[33] En rigor, la compensación justa es menor, ya que el concesionario se ahorra los costos de mantención y operación. Las bases de la concesión pueden establecer un descuento por este concepto.

5.3. Optimidad del MVPI

Desde el punto de vista de las concesiones urbanas, la propiedad más importante de las licitaciones por MVPI es que permiten separar el proceso de fijación de tarifas del problema de financiamiento de la concesión. El financiamiento de la concesión depende de la suma solicitada por el concesionario. Una vez definida esta suma, el regulador puede modificar los peajes con el fin de obtener el peaje óptimo para distintos niveles de tráfico. El efecto de estos ajustes sobre el concesionario es relativamente menor, ya que la duración de la concesión varía, de modo que los ingresos percibidos no cambian[34]. En cambio, en el caso de licitaciones de plazo fijo, los cambios en los peajes tienen un impacto importante sobre las utilidades del concesionario.

De hecho, es posible demostrar que si la carretera tiene suficiente congestión, como se prevé que ocurra en las concesiones urbanas, la posibilidad de separar el proceso de fijación de tarifas en una concesión licitada por MVPI permite replicar la mejor asignación posible de recursos (*first best*) si el regulador elige peajes socialmente óptimo [35].

Aun cuando una presentación formal del resultado anterior va más allá de los objetivos de este artículo (véase Engel, Fischer y Galetovic [1997b]), el siguiente ejemplo muestra la intuición subyacente. Supongamos que, al momento de licitar la vía urbana, existen dos estados posibles para la demanda que enfrentará el concesionario, cada uno con un período *peak* con congestión (pero con distintos flujos vehiculares) y un período sin congestión. Suponemos además que los costos de mantención y operación son despreciables[36]. Entonces, si los peajes se fijan en cero en los períodos sin congestión y en su nivel óptimo cuando hay congestión, y si los ingresos por peajes alcanzan para cubrir los costos de construcción en ambos casos[37], se tendrá que la solución alcanza el "primer mejor", a pesar de que el nivel de la demanda no es conocido *a priori.*

---

[34] Los costos de mantención y administración sí cambian, aunque este efecto es de segundo orden comparado con el anterior.

[35] Una solución de "primer mejor" permite reproducir lo que haría un regulador benevolente y omnisciente.

[36] El mismo resultado se obtiene si los gastos de mantención de la carretera son proporcionales al número de vehículos que la transitan.

[37] Éste es el punto clave del argumento: sin congestión, el peaje óptimo (que es igual a cero) no permite financiar la carretera; sin embargo, con congestión el peaje óptimo es positivo, por lo cual puede alcanzar para financiar la carretera.

En general, con costos de mantención y administración despreciables, la principal preocupación del concesionario es que el valor presente de sus ingresos cubra su inversión y le reporte utilidades normales. Cuándo termina la concesión, es secundario, pues en valor presente la utilidad obtenida no depende de ese momento. Lo único que debe preocupar al concesionario es evitar participar en una licitación en que el valor presente de los ingresos no alcance para cubrir los costos, aun si el plazo de la concesión se extienda indefinidamente. Esta preocupación por evitar la construcción de elefantes blancos es precisamente uno de los principales motivos por los cuales es deseable dar al sector privado un rol protagónico en el negocio vial.

El resultado de optimidad recién descrito explica por qué hemos modificado el mecanismo de licitación por MVPI para incluir una banda de peajes, entre los cuales la autoridad puede variar el peaje a discreción, en lugar de un peaje máximo bajo el cual el concesionario elige el peaje que desee (ver EFG). El menor peaje de la banda de peajes tiene por objeto asegurar al concesionario un ingreso mínimo que alcance a cubrir sus costos en la mayoría de los escenarios de demanda posibles. Por otra parte, el peaje máximo tiene por objeto limitar el daño social que podría acarrear una eventual captura del regulador.

5.4. Ventajas adicionales

El mecanismo propuesto tiene varias ventajas adicionales:

- Las renegociaciones no sólo son más transparentes sino también menos probables, por el hecho de que las concesiones licitadas por MVPI son menos riesgosas.
- La oferta ganadora revela el ingreso que recibirá el concesionario; luego, en la medida en que no se trate de un elefante blanco, debería ser más fácil utilizar el proyecto como colateral, pues el acreedor conocerá con mayor exactitud el valor presente de los flujos de ingresos.
- Los requerimientos de información para el regulador son mínimos. En efecto, para verificar el cumplimiento del contrato, éste debe monitorear el flujo vehicular y la calidad de la carretera, lo cual no es particularmente difícil. Por otra parte, no es necesario que el regulador verifique los costos del concesionario.

- Las licitaciones por MVPI también facilitan la economía política de la modificación de peajes. Por ejemplo, si un aumento de la congestión eleva el peaje socialmente óptimo, la concesión terminará antes, favoreciendo mucho menos al concesionario (sólo ahorra costos de mantención y administración). Esto facilita justificar ante los usuarios el aumento de peaje. Por contraste, en una concesión de plazo fijo se presentará el problema de qué hacer con los ingresos adicionales. Sería injusto que el concesionario se quede con todo el incremento y tampoco es apropiado que éste vaya por completo a las arcas fiscales, ya que el concesionario reclamará por la caída en el flujo vehicular ocasionada por el aumento del peaje. Lo justo es que el concesionario reciba parte de la recaudación adicional. Sin embargo, determinar qué fracción le corresponde no será fácil, pues se deberá conocer la elasticidad-precio de la demanda.

5.5. Limitaciones

En esta subsección discutimos varias limitaciones, algunas aparentes y otras reales, de las licitaciones por MVPI.

Hay tres críticas que se hacen frecuentemente a este mecanismo de licitación que no nos parecen pertinentes. La primera sostiene que extender el plazo de la concesión cuando la demanda es baja sirve de poco, pues los ingresos percibidos en el futuro distante se descuentan fuertemente. La segunda plantea que las concesiones por MVPI encarecen el costo de financiar el proyecto, debido a que el plazo de la concesión es variable. La tercera dice que el hecho de que el mecanismo de MVPI limite los riesgos que pueden asumir los empresarios es negativo. En otro artículo publicado en este número (Engel, Fischer y Galetovic [1997c], secciones 2.1, 3.2 y 3.3) respondemos en detalle cada una de las críticas anteriores, concluyendo que ninguna de ellas es correcta.

5.5.1. *Administración eficiente*

Una limitación real —y no aparente, como las anteriores— de las licitaciones por MVPI es que los incentivos para una administración eficiente son menores que con una licitación de plazo fijo[38]. El motivo es que,

[38] Para una demostración formal, véase Engel, Fischer y Galetovic (1995).

con una concesión por MVPI, cualquier esfuerzo de mercadeo que realice el concesionario para aumentar la demanda automáticamente acorta la duración de la concesión, de modo que los beneficios del esfuerzo son menores que con una licitación de plazo fijo. Esto significa que con una licitación por MVPI el concesionario tiene menos incentivos para realizar inversiones que incrementen la demanda, tales como buena mantención de la carretera, agilizar la atención en las plazas de peajes y remover prontamente automóviles detenidos o accidentados. Por este motivo, las licitaciones por MVPI deben ser complementadas con instituciones que desarrollan y fiscalizan estándares mínimos de calidad que debe cumplir el concesionario o con incentivos adicionales para una administración eficiente (véase Tirole [1997]). Sobre este tema volvemos en la sección 6.

Es necesario destacar que los mecanismos de plazo fijo que actualmente se usan en Chile no necesariamente son inmunes a este problema. Como contrapartida de las garantías estatales se ha impuesto la copartición de utilidades o de ingresos entre el Estado y el concesionario cuando éstas sobrepasan un determinado umbral. Esto también limita los incentivos que tiene el concesionario para invertir en aumentar la demanda.

La situación recién descrita también ilustra la importancia de fijar correctamente la tasa de descuento en las bases de la licitación. Si la tasa es demasiado alta, el concesionario puede tentarse con extender la concesión mediante una administración ineficiente[39]. Por otra parte, si la tasa de interés es muy baja, el concesionario puede querer renegociar la concesión con objeto de obtener de inmediato aquella parte de la suma solicitada que aún no ha recaudado. Para evitar tales problemas, la tasa con que se descuentan los ingresos debiera ser cercana a la que enfrenta el concesionario, por ejemplo, PRBC.

5.5.2. *Garantías*

Ya mencionamos anteriormente los problemas asociados a las garantías estatales para las inversiones privadas en concesiones viales urbanas: eventuales compromisos fiscales futuros que se harán efectivos en épocas recesivas y reducción de incentivos para detectar elefantes blancos. Sin embargo, en una primera etapa, mientras el negocio de las concesiones

[39] Nótese, sin embargo, que como el valor presente del ingreso se calcula en base a los flujos efectivos y no a aquellos cobrados por el concesionario, éste siempre tiene incentivos para cobrar peajes.

viales se consolide, posiblemente sea inevitable que el Estado otorgue garantías, cubriendo parte de las pérdidas en que incurrirá el concesionario si al final del plazo máximo de concesión no ha logrado recaudar el monto solicitado. En el caso de licitaciones por MVPI sugerimos que estas garantías cubran una fracción (por ejemplo el 80%) del ingreso total solicitado[40]. De esta manera el monto de la garantía se determina exclusivamente a partir del ingreso solicitado por el concesionario y está sujeto a la competencia de la licitación. En cambio, con el sistema actual el regulador usa sus propias estimaciones de costos, pues la garantía cubre un porcentaje determinado de éstos (típicamente el 70%), lo que incentiva a los participantes en la licitación a reclamar que el regulador está subestimando los costos y presionen para que incremente su estimación, con todos los problemas que ello trae.

6. Regulación

Esta sección examina diferentes aspectos de la regulación de concesiones viales urbanas. La teoría económica indica que es conveniente que un solo concesionario opere aquellas vías que sean sustitutas entre sí, porque de esa manera se elimina parte del riesgo específico de cada carretera. En otros casos las vías concesionadas no tienen sustitutos de calidad comparable. En uno u otro caso, las autopistas urbanas son monopolios de hecho que se deben regular.

La regulación comprende varios aspectos. En primer lugar, es necesario fijar peajes máximos. Es bien sabido que los peajes que el concesionario fijaría son más altos que los peajes socialmente óptimos (vale decir, aquellos peajes que maximizan la diferencia entre los beneficios y costos sociales derivados del uso de la carretera), tanto cuando hay congestión como cuando no la hay[41]. Segundo, las obras concesionadas deben alcanzar estándares predeterminados de calidad de construcción y mantención. La experiencia regulatoria de años recientes muestra que cuando se fijan precios máximos, los concesionarios frecuentemente rebajan los estándares con el objeto de recortar gastos. Al hacer esto, son los usuarios o los futuros concesionarios quienes sufren los perjuicios debidos a la rebaja de estándares[42].

---

[40] Con el objeto de aminorar el daño asociado a una posible colusión entre licitantes, se debe fijar un tope a este monto.

[41] Para una introducción a la tarificación óptima bajo congestión, véase Hau (1992).

[42] El caso de la empresa de agua potable Lo Castillo sugiere que incluso las concesiones de plazo indefinido no garantizan que el concesionario hará las inversiones necesarias para mantener niveles aceptables de calidad de servicio.

Tercero, y por las mismas razones, el regulador debe controlar que las carreteras satisfagan normas mínimas de calidad de servicio. Por ejemplo, los sistemas de cobro electrónico de peajes deben ser confiables y precisos, los vehículos accidentados o *en panne* deben retirarse rápidamente para reducir la congestión en la ruta, y las autopistas deben tener la señalización adecuada.

Como se vio brevemente en la sección 5.5, algunos de estos problemas son menos severos cuando el plazo de la concesión es fijo y el concesionario no debe compartir ingresos con el Estado. En este caso cada conductor que no usa la ruta reduce los ingresos totales del concesionario. Así, éste tiene incentivos para no irritar a los usuarios con, por ejemplo, baches, señalizaciones defectuosas o cobros imprecisos. Por contraste, cuando se licita por MVPI, los menores ingresos debidos a la irritación de los usuarios se recuperan, apropiadamente descontados, en el futuro; por lo tanto los incentivos para esforzarse en mantener satisfechos a los usuarios son menores[43].

Cabe notar que en todos los mecanismos de licitación es necesario fijar peajes máximos y también monitorear la calidad de la mantención cuando se acerca el fin de la concesión. En estos casos, la regulación es necesaria independientemente de la forma en que se adjudique la concesión. El inconveniente es que la regulación enfrenta muchas limitaciones. A continuación discutiremos dos limitaciones que son particularmente relevantes en las concesiones urbanas, y proponemos algunas soluciones.

6.1. Información asimétrica

Una de las limitantes del regulador es que posee información menos precisa que el concesionario —la información es asimétrica. Por ejemplo, si los sistemas de cobro electrónico funcionan mal, el regulador no puede determinar si esto se debe a que el concesionario está sobrefacturando sistemáticamente o a problemas técnicos. Puede ser incluso difícil detectar que el sistema de cobro funciona mal, especialmente si los usuarios no pueden reclamar en forma expedita. Las asimetrías de información tienen varias consecuencias.

[43] Es necesario destacar que los mismos problemas ocurren cuando el concesionario debe compartir con el Estado los ingresos que sobrepasen determinados montos. La compartición de ingresos es una característica de los contratos de plazo fijo cuando existen garantías mínimas de ingreso otorgadas por el Estado.

Primero, las variables necesarias para fiscalizar el cumplimiento del contrato deben ser observables y verificables por terceros. Esto ha sido reconocido por el MOP, que paulatinamente ha ido eliminando de los contratos aquellas variables que no puede observar. Por ejemplo, la concesión del acceso norte a Concepción requiere compartir utilidades cuando éstas sobrepasen ciertos montos; esto no es conveniente, porque el MOP tiene que averiguar los costos del concesionario, quien tiene incentivos para inflarlos. En licitaciones más recientes el MOP obliga a los concesionarios a compartir ingresos por sobre un cierto monto, los que se pueden medir en forma independiente si el regulador tiene la voluntad de hacerlo. También es posible especificar estándares objetivos de calidad, ya que es factible que el regulador monitoree la calidad de la construcción y de la mantención, porque se pueden medir con equipos especializados.

Segundo, en la medida de lo posible, la información necesaria para verificar el cumplimiento del contrato debe ser obtenida en forma independiente del concesionario. Esto implica que el regulador debe ser capaz de recolectar la información necesaria para el proceso de regulación. Por ejemplo, si se licita por MVPI o bien si el contrato requiere que se compartan ingresos, el regulador debería ser capaz de verificar los flujos de tráfico con equipos propios. Más generalmente, es indispensable que el regulador invierta en capacidad técnica y en capital humano, de modo que pueda ser contraparte efectiva del concesionario.

Tercero, las multas deben ser altas, de manera que los beneficios de cumplir el contrato sean mayores que el costo esperado de la sanción por incumplimiento. Un defecto recurrente de las regulaciones en Chile, del que no escapan las concesiones de carreteras, es que no existe una graduación adecuada de las multas. Éstas son muy bajas o bien extremas: el fin de la concesión. La consecuencia de ambas multas es que son inefectivas; las multas bajas no son suficientes para disuadir conductas indeseables (es más barato pagar que cumplir con el contrato), y las sanciones extremas no son creíbles, porque el costo político de aplicarlas es muy grande y el concesionario tiene enormes incentivos para hacer *lobby* en contra de esta medida[44]. Más aun, dado que el regulador no detectará todas las infracciones debido a las asimetrías de información, es necesario que las multas sean mayores que el costo de cumplir con el contrato. Sólo de esa forma los costos esperados pueden ser iguales o mayores que los beneficios de no cumplir con las especificaciones del contrato[45].

---

[44] Nuevamente, el reciente caso de la Empresa de Agua Potable Lo Castillo ilustra la validez de estas aseveraciones.

[45] Además, la imposición de multas altas tiene un efecto de reputación valioso para el regulador.

Cuarto, el regulador debe aprovechar que generalmente son los usuarios quienes primero perciben que el concesionario baja la calidad del servicio, porque son los que sufren las consecuencias de los baches, señalizaciones defectuosas o demoras en retirar los vehículos *en panne*. Así, es importante que existan mecanismos que faciliten los reclamos de los usuarios y que obliguen a investigar rápidamente. Por ejemplo, se podría forzar al regulador a informar en un plazo preestablecido el resultado de la investigación de cada reclamo que haya decidido investigar y las eventuales multas que se hayan aplicado, y a justificar por escrito y públicamente aquellos casos en que estima que los reclamos no proceden.

Por último, los contratos deben contemplar premios pecuniarios que incentiven al concesionario a proveer un buen servicio, para aumentar la demanda por la carretera. Por ejemplo, se le puede otorgar un premio monetario (o una extensión del plazo) que sea mayor mientras más rápido se recaude esta suma[46].

6.2. Reguladores dependientes

Una limitante de los reguladores en Chile es que por lo general están adscritos a un ministerio (el MOP, en el caso de las concesiones de carreteras), lo que les resta independencia. La carencia de independencia causa varios problemas. El primero tiene su origen en que los ministerios cumplen simultáneamente un rol de fomento y un rol regulador respecto de las empresas que participan en sus sectores. Es frecuente que estos roles entren en conflicto porque la regulación tiene como objetivo reproducir las condiciones en un clima de competencia, lo que disminuye las rentas de las empresas del sector. Como lo destaca Paredes (1995), los ministros se inclinan generalmente por el fomento: los de agricultura tratan de favorecer a los agricultores, los de transporte a los transportistas y los de obras públicas consideran que una medida de su éxito es la inauguración de obras.

La segunda causa de los problemas es que los reguladores deben mantener la confianza de sus superiores: el ministro respectivo y, en último término, el Presidente de la República. La teoría de las decisiones públicas sugiere que los agentes con un interés concentrado —en este caso los

[46] Esta idea se debe a Tirole (1997). Es importante notar que tales incentivos aumentan el riesgo de demanda que enfrenta el concesionario, por lo que no deben ser una proporción importante de las utilidades. Por otra parte, cabe notar que los incentivos pecuniarios también son necesarios cuando la concesión es por plazo fijo y el concesionario está obligado a compartir ingresos con el Estado.

concesionarios— tienen grandes incentivos para invertir en actividades de *lobby* para alterar las decisiones de la autoridad en su beneficio. Por contraste, los intereses de los beneficiarios de una regulación efectiva se encuentran dispersos en cientos de miles de usuarios y contribuyentes. Éstos no tienen incentivos para organizarse y presionar al regulador, puesto que el costo individual de hacerlo es muy alto comparado con el beneficio individual[47]. Así, suele suceder que las empresas tienen fácil acceso a los superiores del regulador y logran presionarlo para que regule suavemente.

Los problemas anteriores serían menores si el regulador de las concesiones fuese independiente del Poder Ejecutivo, tal como sucede con el Poder Judicial o el Banco Central. Además es deseable que el objetivo del regulador se limite a velar porque las concesiones viales funcionen adecuadamente. Para esto es necesario que cuente con autonomía financiera y que una vez nombrado —por un período suficientemente largo— no pueda ser removido. Es necesario que el regulador sea responsable ante la opinión pública, particularmente ante los usuarios. Por lo tanto, debería estar obligado a informar periódicamente sobre los resultados de su gestión.

7. Conclusión

El título de este trabajo pregunta cómo se deben licitar las concesiones viales. Después de revisar las diferencias entre las concesiones viales urbanas e interurbanas y de examinar los distintos mecanismos de licitación de concesiones que han sido propuestos, concluimos que una variante del método MVPI es claramente superior a las demás alternativas. Esta variante fija un rango en que el regulador puede realizar modificaciones de peajes a su arbitrio. Las principales ventajas del mecanismo propuesto son las siguientes: Primero, reduce considerablemente el riesgo que enfrenta el concesionario. Segundo, es más flexible que las concesiones de plazo fijo, lo que permite que la concesión se adapte a un entorno tan variable en el tiempo y el espacio como es la red vial de una metrópolis. Tercero, el mecanismo propuesto dificulta el comportamiento oportunista, tanto por parte del regulador como por parte del concesionario. Finalmente, se tiene que para un nivel de garantía dado, las concesiones por MVPI son más atractivas para los financistas de la deuda que aquellas de plazo fijo. Mientras exista voluntad política para regular adecuadamente, las desventajas no son importantes y pueden reducirse con instituciones regulatorias adecuadas.

[47] El argumento es de Olson (1965).

Post scriptum

La licitación de la Costanera Norte

Algunas semanas después que terminamos de escribir este trabajo, el MOP llamó a la licitación conjunta de la avenida Kennedy y la Costanera Norte. En este *post scriptum* comentamos brevemente algunos aspectos del mecanismo que decidió usar el MOP. Nos basamos en el marco conceptual desarrollado en el trabajo.

A) El mecanismo diseñado por el MOP

En lo fundamental, el mecanismo diseñado por el MOP consiste en lo siguiente[48]:

El MOP fija los peajes máximos por kilómetro y tipo de vehículo que regirán durante la concesión[49]. Se contemplan tres tarifas (en cada caso la tarifa por kilómetro corresponde a la que paga un automóvil): tarifa de horario fuera de punta de $ 14/km; tarifa de horario de punta de $ 24/km; y tarifa máxima para horario de punta con congestión. Esta última se activa por períodos de media hora cuando la velocidad sea menor que 40 km/h, pudiendo llegar a $ 64/km. Todas las tarifas se indizan al IPC. Adicionalmente, la tarifa fuera de punta aumentará 3,5% anual en términos reales, mientras que la tarifa de punta se reajustará de acuerdo con la variación del índice del valor social del tiempo y el combustible calculados por MIDEPLAN[50].

La concesión se adjudicará según dos criterios:

1. Se compite primero por menor "ingreso mínimo garantizado" (IMG). Si todas las ofertas son superiores a la cota inferior del IMG que aparece en las bases (p. 147), la concesión se adjudica a quien solicite el menor IMG[51]. En ese caso el plazo de la concesión es 30

[48] Toda la información ha sido extractada de *Concesión Internacional Sistema Oriente-Poniente: Bases de Licitación*, Santiago: MOP, abril 1997. Las referencias de página corresponden a ese documento. La terminología que usamos difiere levemente de la usada en las bases.

[49] Véanse pp. 73 y ss.

[50] Véanse pp. 79 y ss.

[51] En este tramo los licitantes están obligados a seleccionar: 7.478.097 UF<IMG≤ 9.715.956 UF.

años, pero el concesionario tiene opción de salirse a los 8 años y recibir un pago por una vez[52].

2. Si una o más empresas solicitan un IMG igual a la cota inferior establecida en las bases, la concesión se adjudica a la empresa que solicite el menor "ingreso total de la concesión" (ITC)[53]. Este ingreso se calcula en valor presente; la tasa de descuento se fija en las bases de licitación (p. 54). En ese caso la concesión durará hasta que se haya recaudado el ingreso solicitado. En todo caso, la concesión no puede durar más de 450 meses (37 años y medio) (p. 55).

B. Comentarios al mecanismo del MOP

Es un paso importante que se use un mecanismo que permita adjudicar la concesión por MVPI. De hecho, de acuerdo con las bases, basta con que un licitante solicite un ITC para que la concesión se adjudique por MVPI[54].

Sin embargo, no es fácil entender por qué sería conveniente combinar una CLOS (el concesionario tiene la opción de salirse a los 8 años) con una licitación por plazo fijo y a ello acoplarle una licitación por MVPI. En este artículo hemos argumentado en favor de mecanismos de licitación simples; aquel que el MOP utilizará en el complejo Costanera Norte-Avenida Kennedy claramente no merece ese calificativo. Nuestra impresión es que al combinarse una licitación por plazo fijo con una por MVPI se pierden varias de las ventajas de las licitaciones por MVPI, obteniendo nada a cambio.

Un análisis formal de las propiedades de esta compleja combinación de mecanismos debiera despejar cualquier duda sobre la posibilidad de terminar combinando las peores características de los esquemas empleados. Por ello es deseable que el MOP divulgue los análisis formales que ha realizado para evaluar las propiedades del mecanismo.

---

[52] La fórmula para determinar el monto de ese pago es algo complicada y se encuentra en la p. 70.

[53] El ingreso solicitado no puede ser mayor que UF 15.100.000.

[54] La razón es que el puntaje de cada postura económica se determina multiplicando por –3 aquellas ofertas que soliciten IMG y por –1 aquellas ofertas que soliciten ITC. El menor valor que puede tomar IMG es mayor que UF 7 millones; la cota superior de ITG es algo más que UF 15 millones, y $-3 \times 7 < -1 \times 15$.

En lo que resta de esta sección comentamos algunos aspectos adicionales de las bases que no son los más adecuados para regular una concesión por MVPI.

Fijación de peajes

Introducir la posibilidad de que el plazo de la concesión sea fijo obliga al MOP a determinar peajes antes de licitar y, de no mediar renegociaciones no previstas en las bases, a no modificarlos mientras dure la concesión. Como hemos señalado en el trabajo, estimar la demanda por una vía urbana es algo muy difícil. En el seminario en que fue presentado este trabajo, el gerente de Concesiones Urbanas comentó que los peajes se habían elegido usando dos modelos alternativos de predicción de demanda[55]. Nos caben serias dudas respecto de si convenga fijar hoy peajes que regirán por casi 30 años. En primer lugar, no existe experiencia alguna que permita evaluar si los supuestos bajo los que se obtienen las predicciones son razonables. Se puede argumentar que los modelos que se usaron son sofisticados y los mejores disponibles. Pero es conveniente recordar que desde el estrepitoso fracaso de los grandes modelos macroeconométricos en la década de los años 70, los economistas miran con gran escepticismo las predicciones que se obtienen de modelos con gran cantidad de variables, por la sencilla razón de que es imposible entender qué mecanismos son los responsables de los resultados que arrojan[56]. En segundo lugar, como lo hemos repetido muchas veces, las predicciones que arrojan ese tipo de modelos son muy imprecisas, aun cuando se estima la demanda por vías que han estado funcionando por décadas. Nos parece osado, por decir lo menos, que el MOP pretenda conocer hoy los peajes adecuados para los próximos 30 años. Por supuesto, si finalmente la concesión termina adjudicándose por MVPI, las eventuales renegociaciones para cambiar peajes serán más fáciles. Pero siempre es conveniente que estas renegociaciones se normen en el contrato de concesión y no que supongan la modificación del contrato original. Si sólo se fija una banda, al interior de la cual el regulador puede ajustar los peajes una vez que la concesión esté funcionando, se soluciona en gran parte el problema descrito; hacer esto exige licitar solamente por MVPI.

[55] El seminario se llevó a cabo en el Centro de Estudios Públicos el 12 de marzo de este año.

[56] Sería interesante contar con un estudio de los errores de predicción cometidos en las predicciones de demanda de tráfico en Chile durante las últimas décadas.

Garantías de ingreso mínimo

Un segundo defecto del mecanismo propuesto por el MOP es que lo obliga a estimar los costos de construcción para fijar los ingresos mínimos garantizados, y a compartir, como contrapartida de la garantía, ingresos cuando éstos sobrepasan cierto umbral[57]. La motivación para compartir riesgos de esa forma es similar a la que subyace en las licitaciones por MVPI. Sin embargo, se dan al menos tres diferencias importantes. En primer lugar, no es deseable que el MOP estime los costos de construcción. En segundo lugar, quienes otorgan el seguro son los contribuyentes, en circunstancias de que los flujos de la misma carretera pueden servir para eso. En tercer lugar, es bastante más difícil estimar si el hecho de compartir los ingresos realmente compensa el costo que el seguro tiene para los contribuyentes. Por contraste, en una licitación por MVPI la compensación es exacta: se elimina el riesgo que enfrenta el concesionario sin traspasarle rentas[58].

Es interesante notar que el compartir los ingresos modera la única virtud que les conocemos a las licitaciones de plazo fijo, al reducir los beneficios que para el concesionario tiene el esforzarse por aumentar la demanda. La razón es que si se sobrepasan los umbrales en que se comienzan a compartir ingresos, el concesionario debe seguir incurriendo en los gastos de operación y mantención, pero captura una fracción cada vez menor de los ingresos sin que por ello se acelere el fin de la concesión.

Aun si el ganador se adjudica la licitación por MVPI, está obligado a tomar una garantía mínima de ingreso de poco más de UF 7 millones. Esto es innecesario. Como argumentamos en el texto, si es indispensable dar una garantía (lo deseable sería no hacerlo) es conveniente que los licitantes compitan también en esta dimensión. Es posible lograrlo si el Estado garantiza una fracción del ingreso solicitado. Obviamente, es más fácil hacer esto si se licita directamente por MVPI.

Regulación inadecuada

La regulación de la Costanera Norte no es muy distinta de la del resto de las obras concesionadas y por ello comparte sus defectos. En

[57] El Estado retiene el 50% de los ingresos por sobre UF 19,7 millones, el 65% de los ingresos por sobre UF 23 millones, y el 80% de los ingresos por sobre UF 26,1 millones (p. 70).

[58] Como ya se discutió en el trabajo, si la licitación es competitiva, esas rentas se disiparán. Sin embargo, eso implica que necesariamente el concesionario tendrá pérdidas cuando la demanda sea baja.

particular, el MOP sigue siendo el regulador directo, al tiempo que mantiene su rol de fomento. Adicionalmente, de las bases se desprende que los medios con que cuenta el regulador para verificar que el concesionario está cumpliendo con el contrato son insuficientes.

En primer lugar, casi toda la información que usará el regulador será provista por el concesionario. Por ejemplo, el MOP no contempla instalar equipos independientes para medir el tráfico, sino que en gran medida dependerá de los informes que entregará el propio concesionario. Aun los equipos necesarios para fiscalizar (computadores, sala de reuniones, etc.) serán provistos por el concesionario (p. 48). Esto va en contra de casi todo lo que la teoría moderna de la regulación sugiere: el regulador no debe depender de la información entregada por la empresa regulada[59].

En segundo lugar, no se contempla ningún mecanismo para que los usuarios reclamen si el servicio es defectuoso. La única mención que al respecto se hace en las bases (p. 28) impone al concesionario la obligación de informar al inspector fiscal cada 30 días de los reclamos que los usuarios le hayan hecho *al concesionario*. Con este mecanismo los usuarios no reclamarán porque hacerlo será inútil.

En tercer lugar, las multas que se imponen en las bases son muy bajas o extremas. Por ejemplo, si el inspector fiscal detecta que el concesionario no está manteniendo adecuadamente la carretera (lo que es de importancia creciente a medida que se acerca el fin de la concesión), puede multarlo en 200 UTM (alrededor de US$ 12.500 [p. 37]). Hacia el final de la concesión, el concesionario debe entregar una garantía por UF 220.000 (poco más de US$ 7 millones), la que perderá si no mantiene las obras adecuadamente. Ambas cantidades parecen insuficientes para incentivar al concesionario a mantener la carretera de manera adecuada. Es muy probable que si en algún momento es del interés del concesionario no mantener adecuadamente la carretera, no lo hará. Por supuesto, las bases también agregan que si reiteradamente el concesionario no cumple con el programa de mantención, el MOP puede extinguir la concesión (p. 56). Pero como hemos argumentado en este trabajo, el caso de la empresa de agua potable Lo Castillo sugiere que es muy difícil que el Estado llegue a ese extremo.

Los defectos descritos son preocupantes porque, como destacamos en el trabajo, si la concesión se adjudica por MVPI, es necesario complementarla con un regulador fuerte capaz de hacer que el concesionario cum-

[59] Aunque en retrospectiva esto parece obvio, el reconocimiento de este hecho alteró tan radicalmente la forma en que los economistas analizan la regulación, que el año pasado el comité Nobel decidió premiar a dos de los pioneros en el área, William Vickrey y James Mirrlees.

pla con los estándares mínimos de calidad. Lo mismo ocurre si la concesión se adjudica por menor garantía y el Estado comparte ingresos con el concesionario.

C. Conclusión

El mecanismo que usará el MOP para licitar la Costanera Norte representa un avance, principalmente porque permite adjudicar la concesión por MVPI. Sin embargo, al combinarla con una licitación por plazo fijo se pierden varias de las virtudes de las licitaciones por MVPI. Adicionalmente, la regulación parece débil y no es la más adecuada para gestionar una concesión por MVPI.

APÉNDICE

LICITACIONES POR MENOR GARANTÍA

1. Supuestos

A continuación analizamos las licitaciones por menor garantía (MG). Con tal objeto hacemos los supuestos e introducimos la notación siguiente:

1. La duración de la concesión es igual a *T*.
2. Los flujos en el período *t*, *Q(t)* son variables aleatorias, cuya distribución es conocida por los licitantes antes de que el camino se licite. Esta formulación es bastante general; por ejemplo, admite que el flujo sea en función del peaje, o que los flujos dependan de decisiones de política urbana o de otro tipo[60]. Para simplificar la exposición, no consideramos el caso en que el esfuerzo del concesionario afecta los flujos.
3. El costo de construcción de la obra es igual a *I*. Éste es común a todos los licitantes y conocido por éstos[61]. Sólo el regulador ignora esta cantidad.
4. No hay costos de mantención. Nuevamente, se trata de un supuesto simplificador pero no esencial.

[60] Si se desea considerar el caso en que existe el riesgo de que el regulador altere arbitrariamente los peajes, se puede tomar a *p(t)* como otra variable aleatoria.

[61] Éste es un supuesto simplificador, ya que el análisis no cambia sustancialmente cuando *I* varía entre los licitantes o si es desconocido para ellos.

5. Las firmas maximizan su utilidad esperada *à la* Von Neuman-Morgenstern. La función de utilidad es $u\ (Y–I)$, con u creciente y cóncava, donde Y denota el valor presente del ingreso del concesionario en $t = 0$.

2. Equilibrio

1. El valor presente de los ingresos de la concesión es:

$$V \equiv \int_0^T p\,(t)\,Q\,(t)\,e^{-rt}\,dt.$$

2. Antes de la licitación, V es una variable aleatoria. Como hemos supuesto que los licitantes conocen la distribución de Q dado p, la función cumulativa de probabilidad correspondiente estará parametrizada por T y p, por lo cual la podemos denotar $F\ (v;\ T,\ p)$, donde v es una realización particular de V.[62] Cuando no dé lugar a confusión, en lo que sigue omitiremos el vector de parámetros que determina la función cumulativa de probabilidad y escribiremos $F(v)$. Nótese que la distribución de V se deduce de la distribución de Q. Por lo tanto, todos los factores que afectan la distribución de Q (*v. g.*: las decisiones de política urbana, el crecimiento de la economía en el período, etc.) afectan la distribución de V.
3. Supóngase ahora que el licitante ganador solicita una garantía S_0. Entonces la utilidad esperada del licitante ganador es

$$F\,(S_0)\,u\,(S_0 – I)\ +\ \int_{S_0}^{\infty} u\,(v – I)\,dF\,(v).$$

Es decir, si los ingresos (en valor presente) generados por la concesión son menores que S_0, entonces el concesionario obtiene ingresos iguales a S_0 y su utilidad es $u\ (S_0 – I)$. Este evento ocurre con probabilidad $F\ (S_0)$. Por el contrario, si los ingresos, v, son mayores que S_0, su utilidad en valor presente es $u\ (v – I)$; este evento ocurre con "probabilidad" $dF\ (v)$.

[62] En el caso en que existe incertidumbre respecto de la relación entre Q y p basta agregar al vector $(T,\ p)$ los parámetros que den cuenta de esta fuente de incertidumbre adicional.

4. Por último, si la licitación es competitiva (competencia de tipo Bertrand-Nash en la garantía), S_0 queda determinado por

$$F(S_0)\, u(S_0 - I) + \int_{S_o}^{\infty} u(v - I)\, dF(v) = u(0). \tag{1}$$

Es decir, si hay competencia los licitantes eligen S_0, de manera que su utilidad esperada sea la utilidad que obtendrían de no participar en la licitación, $u(0)$. Es importante señalar que el análisis anterior supone que existe un S_0 que satisface la identidad (1). Es fácil ver que el lado izquierdo es creciente en S, y que toma valores arbitrariamente grandes cuando S toma valores grandes. En consecuencia, de no existir un S de equilibrio, se debería a que el lado izquierdo es mayor que el derecho para todos los valores de S. Esta situación corresponde al caso en que el regulador fija ya sea un peaje demasiado alto o un plazo de concesión demasiado largo, de modo que aun en la ausencia de garantías el concesionario obtiene utilidades por sobre lo normal. En estos casos la disipación de renta se produce en competencia fuera de la licitación, como lo ha señalado la literatura de *rent seeking* (Krueger [1974]).

3. Características del mecanismo MG

A continuación presentamos las principales características de las licitaciones por MG.

Característica 1: La postura de cada licitante depende de la distribución F.

Esto se desprende de la ecuación (1). En otras palabras, las posturas dependen de p y T; del grado de aversión al riesgo (función u), y de las expectativas que tenga cada licitante sobre, por ejemplo, las acciones futuras de la autoridad, los peajes que ésta fijará, la demanda por el camino, etc., lo que está resumido en F. [63]

[63] Este resultado no depende del supuesto de que el costo de inversión I es común a todos los licitantes.

De (1) se infiere que las posturas no dependen de F si, y sólo si, los licitantes son infinitamente adversos al riesgo (en el sentido de que no están dispuestos a tolerar riesgo alguno, exigiendo un retorno que les evite pérdidas en todos los escenarios posibles). Creemos que los concesionarios son adversos al riesgo pero no nos parece razonable suponer que son *infinitamente* adversos.

Característica 2: En equilibrio, si un concesionario hace valer la garantía, no recupera su inversión.

Este resultado dice que el ganador de la licitación siempre solicitará $S_0 < I$. La demostración de este resultado se obtiene directamente de la ecuación (1) y es como sigue: supóngase, contradiciendo el resultado propuesto, que $S_0 - I \geq 0$. Entonces $u\,(S_0 - I) \geq u\,(0)$ y luego:

$$F\,(S_0)\,u\,(S_0 - I) + \int_{S_0}^{\infty} u\,(v - I)\,dF\,(v) > u\,(0),$$

pues $u\,(S_0 - I) > -\,u\,(0)$ y $u\,(v - I) > u\,(0)$, y, por definición, $\int_{-\infty}^{\infty} dF\,(v) = 1$.

La desigualdad anterior contradice (1).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chadwick, E. "Results of Different Principles of Legislation in Europe: Of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of Service". *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A22 (1959), pp. 381-420.

Echenique, M. "Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la infraestructura en Chile". *Estudios Públicos*, 62 (1996), pp. 5-28.

Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic. "Ruta 68 y La Dormida: ¿Licitación conjunta o separada?", Depto. Ing. Industrial, U. de Chile, Serie *Documentos de Trabajo*, Nº 95/04C, 1995.

———"Licitación de carreteras en Chile". *Estudios Públicos*, 60 (1996), pp. 5-37.

———"Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities". *American Economic Review*, 87: 2 (mayo, 1997a), pp. 68-72.

———"Revenue Based Auctions: A New Method for Franchising Highways". Documentos de Trabajo, Serie *Economía*, Nº. 21, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile, 1997b.

———"Respuesta a Klein y Tirole". *Estudios Públicos*, en este número, 1997c.

Gómez-Ibáñez, J. A. "Privatizing Transport in Argentina". Mimeo, Harvard University, Kennedy School of Government, 1995.

Gómez–Ibáñez, J. A. y J. Meyer. *Going Private*: *The International Experience with Transport Privatization*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1993.

Hau, T. D. "Economic Fundamentals of Road Pricing". Banco Mundial, Policy Research Working Paper, Departamento de Infraestructura y Desarrollo Urbano, WPS 1070, 1992.

Klein, M. "Los requisitos de una política global de infraestructura vial". *Estudios Públicos*, 65 (1997), pp. 215-223.

Krueger, A. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, 64 (junio 1974), pp. 291-303.

Laffont, J. J. y J. Tirole. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation.* Cambridge-Mass.: MIT Press, 1993.

Morandé, F.; R. Paredes; J. M. Sánchez; R. Soto; E. Moraga, y R. Muñoz. "Un mecanismo de licitación de concesiones urbanas con opción de salida". Mimeo de ILADES y el Depto. de Economía de la U. de Chile para la Unidad de Concesiones del MOP, 1996.

Olson, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge-Mass.: Harvard University Press, 1965.

Paredes, R. "Políticas de competencia en países sin tradición de mercado". Trabajo presentado en Regional Workshop on Managing Regulatory Reform in Chile and Latin America, Santiago, octubre 1995, por aparecer en *Debates en Política, Economía y Gestión*.

Tirole, J. "Comentario a la propuesta de Engel, Fischer y Galetovic sobre licitación de carreteras". *Estudios Públicos*, 65 (1997), pp. 201-214.

Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: The Free Press, 1985. □

RESPUESTA A MICHAEL KLEIN Y JEAN TIROLE*

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic

En estas páginas los autores responden a los comentarios que les hicieron Michael Klein y Jean Tirole a su propuesta de licitar concesiones viales interurbanas por menor valor presente de los ingresos (MVPI).

En la primera parte se analizan tres temas discutidos por Tirole: cuál debe ser el objetivo del Estado cuando decide concesionar una carretera, la regulación de las concesiones y su tarificación.

En la segunda parte se discuten tres puntos de Klein: la deseabilidad de las garantías estatales, el encarecimiento del financiamiento que implicarían los plazos variables y la supuesta inutilidad de alargar en forma automática la concesión. En los tres casos se argumenta que las aprensiones de Klein son exageradas. Adicionalmente se describe el caso de un puente concesionado en el Reino Unido, en que el plazo de la concesión es variable y que fue financiado íntegramente con deuda.

Los autores son profesores e investigadores del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, e investigadores asociados al Proyecto Infraestructura del Centro de Estudios Públicos.

* Los respectivos artículos de Michael Klein y Jean Tirole aparecieron en *Estudios Públicos*, 65 (1997). El trabajo de Eduardo Engel, Ronald Fisher y Alexander Galetovic, en el que se proponen las licitaciones por MVPI, apareció en *Estudios Públicos*, 60 (1996).

En un artículo publicado en esta revista (Engel, Fischer y Galetovic [1996], en lo que sigue, EFG) propusimos un nuevo mecanismo para licitar concesiones de carreteras interurbanas: las licitaciones por menor valor presente del ingreso (MVPI). Michael Klein (1997) y Jean Tirole (1997), también en esta revista, aportaron perspectivas interesantes en sus comentarios a nuestra propuesta. En esta nota respondemos a esos comentarios y mencionamos algunos resultados que hemos obtenido después de la publicación de la propuesta original.

1. Respuesta a Tirole

Casi no tenemos desacuerdos con Jean Tirole. Su comentario sitúa nuestra propuesta en el contexto de la "nueva teoría de la regulación", vinculándola con lo que esta teoría nos ha enseñado sobre cómo regular empresas de utilidad pública. En lo que sigue nos referimos a tres puntos abordados en su comentario. En primer lugar, partiendo de su discusión sobre cuáles debieran ser los objetivos del Estado al licitar concesiones viales, respondemos una crítica reiterada a las licitaciones por MVPI, a saber: que este método limita el riesgo que los empresarios desean asumir. A continuación examinamos las propuestas de Tirole para aminorar los efectos indeseables de las licitaciones por MVPI. Finalmente describimos una nueva variante de las licitaciones por MVPI, que permite obtener las ventajas de este mecanismo y al mismo tiempo flexibilizar la estructura de peajes. Esta variante de las licitaciones por MVPI responde al planteamiento de Tirole respecto de la importancia de que la estructura tarifaria de las vías concesionadas sea flexible.

1.1. Objetivo del Estado y riesgo empresarial

Se han criticado las licitaciones por MVPI porque limitan el riesgo que asumen los empresarios. A modo de ejemplo, un editorialista de *El Mercurio* (15 de julio de 1996) afirmó lo siguiente:

> No cabe duda de que la existencia de riesgo aumenta los costos potenciales de cualquier decisión, pero ello es propio de la actividad empresarial, a la vez que legitima las ganancias obtenidas. La aprobación de un esquema "proteccionista" en el ámbito de las obras públicas perfectamente podría dar pie a que otros sectores también

> soliciten privilegios especiales, con el argumento de que la eliminación de un riesgo empresarial beneficia a los consumidores.

¿Cuál debiera ser el objetivo del Estado al concesionar carreteras? Concordamos con Tirole (p. 203), quien afirma que es "[...] seleccionar al concesionario más eficiente, entregar los incentivos adecuados para reducir los costos de construcción, mantenimiento y comercialización y otras dimensiones del proyecto de infraestructura y, al mismo tiempo, limitar la renta del concesionario". Esto lleva a Tirole a concluir que es conveniente que los privados asuman sólo aquellos riesgos que pueden controlar: "[...] a los agentes sólo se les debiera hacer responsables de aquellos shocks sobre los cuales tienen un control significativo".

Cuando un empresario puede reducir los riesgos de un negocio mediante su creatividad e ingenio, es privada y socialmente deseable que los asuma y obtenga las ganancias correspondientes. Éste es el "riesgo empresarial" al que se refiere el editorialista. Sin embargo, en el caso de las concesiones de carreteras, el riesgo de tráfico depende poco de lo que haga el concesionario, ni tampoco es posible estimarlo con precisión aceptable. Por lo tanto, no se justifica que los concesionarios asuman los riesgos asociados a las fluctuaciones del flujo vehicular.

1.2. Regulación

Tal como se señala en Tirole y EFG, las concesiones por MVPI incentivan menos la administración eficiente que una licitación por plazo fijo[1]. En una concesión por MVPI cualquier inversión del concesionario que haga más atractivo el uso de la carretera, tal como una mejor mantención del camino o un cobro más expedito en las plazas de peaje, acorta la duración de la concesión, lo cual le reporta un beneficio menor que en el caso de una licitación de plazo fijo.

Tirole (pp. 212 y 213) propone dos tipos de medidas para paliar las limitaciones señaladas. En primer lugar sugiere utilizar premios monetarios que sean mayores mientras menos dure la concesión. En segundo lugar propone que el Estado imponga estándares mínimos de calidad, invierta en adquirir la capacidad de medir y comprobar si el concesionario los cumple y

[1] Esta afirmación es válida si la concesión de plazo fijo no contempla compartir los ingresos o utilidades en caso de que la demanda resulte ser alta.

cobre multas si éstos no son satisfechos. En Engel, Fischer y Galetovic (1997a) desarrollamos estas ideas *in extenso* y destacamos que los parámetros de calidad deben ser observables y fácilmente verificables por terceros y que la información necesaria para verificar el cumplimiento del contrato debe ser obtenida en forma independiente del concesionario. En ese trabajo también notamos que el regulador debe aprovechar que generalmente son los usuarios quienes primero perciben cuando el concesionario ha reducido la calidad del servicio, porque son los que sufren las consecuencias de los baches, señalizaciones defectuosas o demoras en retirar los vehículos *en panne*. Así, es importante desarrollar mecanismos que faciliten los reclamos de los usuarios y que obliguen a investigar rápidamente. Por ejemplo, se podría forzar al regulador a informar en un plazo limitado el resultado de la investigación de cada reclamo que haya decidido acoger y las eventuales multas que se hayan aplicado, y a justificar por escrito y públicamente cuando estime que un reclamo no procede.

1.3. Tarificación flexible

Las licitaciones por MVPI se pueden adaptar para incorporar un grado importante de flexibilidad en la tarificación[2]. Con tal objeto se procede como sigue: para cada horario y cada tipo de vehículo el regulador fija un rango de peajes posibles. Dentro de este rango, que se reajusta de acuerdo con reglas preestablecidas, el regulador puede elegir el peaje libremente. Gana la licitación quien solicita el menor valor presente de los ingresos por peajes.

En la medida en que los peajes mínimos permitan financiar la carretera con una probabilidad suficientemente alta, la variante de licitación por MVPI recién descrita le permite al regulador separar el proceso de fijación de tarifas del problema de financiamiento de la concesión. El financiamiento de la concesión depende de la suma solicitada por el concesionario. Una vez definida esta suma, el regulador puede modificar los peajes de manera que obtenga el peaje óptimo para distintos niveles de tráfico. El efecto de estos ajustes sobre el concesionario es menor, ya que la duración de la concesión varía, de modo que los ingresos percibidos no cambian[3]. En

[2] Ésta es una idea que desarrollamos en detalle en Engel, Fischer y Galetovic (1997a) y que esbozamos a continuación.

[3] Los costos de mantención y administración sí cambian, aunque este efecto es de segundo orden comparado con el anterior.

cambio en el caso de licitaciones de plazo fijo los cambios en los peajes tienen un impacto importante sobre las utilidades del concesionario.

De hecho, es posible demostrar que si la carretera tiene congestión, lo cual es un supuesto realista, al menos en el caso de las concesiones urbanas, la posibilidad de separar el financiamiento de la obra del proceso de fijación de tarifas en una concesión licitada por MVPI permite replicar con la mejor asignación posible de recursos (*first best*) si el regulador elige los peajes socialmente óptimos[4].

2. Respuesta a Klein

El comentario de Michael Klein plantea una serie de interrogantes respecto de las licitaciones por MVPI. La más importante de ellas dice relación con su viabilidad financiera. Las licitaciones por MVPI excluirían *a priori* la posibilidad de entregar garantías estatales, lo cual, unido al plazo variable de la concesión, dificultaría el financiamiento. Más aún, las tasas de descuento con que trabajan los financistas en países en desarrollo serían lo suficientemente altas como para hacer irrelevantes los ingresos adicionales que obtendría el concesionario con una extensión de la concesión. En lo que sigue argumentamos que lo anterior no es correcto.

2. 1. Garantía estatal

Klein (p. 217) afirma, erróneamente a nuestro juicio, que las licitaciones por MVPI suponen implícitamente que "[...] los contribuyentes no deberían acudir a un posible rescate, sino que las carreteras deberían construirse sólo si se logra un esquema de riesgo compartido entre inversionistas y consumidores, en virtud del cual los primeros estén dispuestos a asumir el riesgo del financiamiento, la construcción y la operación de la carretera. [...] Una de las pruebas cruciales a las que el Estado tendría que someterse es la de proceder a la construcción sólo de aquellas carreteras para las que haya inversionistas sin que medien garantías estatales de riesgos comerciales"[5].

[4] La demostración correspondiente se encuentra en Engel, Fischer y Galetovic (1997b). Una solución de "primer mejor" permite reproducir lo que haría un regulador benevolente y omnisciente. En el caso en que no hay congestión se tiene que el MVPI logra un resultado de "segundo mejor" como lo óptimo (véase EFG). En el caso intermedio, en que hay congestión pero el peaje óptimo no alcanza para pagar la carretera, en general ni las licitaciones de plazo fijo ni aquellas por MVPI serán óptimas (véase Engel, Fischer y Galetovic [1997b]).

[5] Obviamente, Klein discrepa de la premisa anterior.

El hecho de que las licitaciones por MVPI dificulten que el Estado y los usuarios asuman y paguen las deudas de concesiones con problemas financieros no significa que el mecanismo sólo se pueda usar para licitar concesiones privadamente rentables. En efecto, si el Estado estima que la rentabilidad social de un proyecto excede su rentabilidad privada, puede incluir en las bases de la licitación un subsidio tal que haga que la concesión sea privadamente rentable[6]. Este procedimiento tiene la virtud de ser transparente, pues el monto del subsidio es fácilmente observable. Por el contrario, el costo de una garantía es mucho más difícil de estimar, lo que facilita que se construyan carreteras que no son socialmente rentables pero que benefician a grupos de interés capaces de presionar con éxito a la autoridad.

También cabe notar que con licitaciones por MVPI será menor la presión de los acreedores para que el Estado otorgue garantías. Sin embargo, en una primera etapa, mientras el negocio de las concesiones viales se consolida, posiblemente sea inevitable que el Estado entregue garantías, cubriendo parte de las pérdidas en que incurrirá el concesionario si al final del plazo máximo de concesión no ha logrado recaudar el monto solicitado. En el caso del MVPI sugerimos que estas garantías se estructuren de modo que el Estado cubra una fracción del ingreso total solicitado (por ejemplo, el 80%). De esta manera el monto de la garantía se determina exclusivamente a partir del ingreso solicitado por el concesionario y está sujeto a la competencia generada por la licitación. En cambio, con el sistema actual, el regulador usa sus propias estimaciones de costos, pues la garantía cubre un porcentaje determinado de éstos (típicamente 70%). Esto puede llevar a que los participantes en la licitación reclamen que el regulador está subvalorando los costos y presionen para que incremente su estimación, con todos los problemas que ello trae[7].

2. 2. Plazo variable y financiamiento

Klein (p. 218) argumenta que la extensión del plazo que implica una concesión por MVPI, cuando la demanda es baja, no es atractiva para los financistas, pues éstos "[...] buscan un flujo de caja adecuado para cubrir el

[6] La licitación de algunos tramos de la Ruta 5 contempla modalidades como ésta, con objeto de poder cobrar peajes similares —entre 10 y 12 pesos por km— en todos los tramos de la ruta.

[7] En todo caso, es importante recordar que cualquier garantía se otorga al costo de debilitar los incentivos que tiene el concesionario para evitar la construcción de elefantes blancos.

servicio de la deuda dentro de los plazos fijos de vencimiento acordados en los contratos de financiamiento". Por tal motivo, sería "[...] muy poco probable que se obtengan las relaciones de deuda/capital de 70/30 ó mayores, observadas en los típicos contratos de *project finance*".

Esta crítica no es válida. Para ver por qué, consideremos dos carreteras idénticas, cuyo costo de construcción es de 1.500 unidades monetarias (UM), costo común a todas las firmas. El tráfico anual en cada carretera puede ser alto (200 vehículos todos los años) o bajo (100 vehículos todos los años); ambos escenarios de demanda son igualmente probables. El regulador fija el peaje en 1 UM y para simplificar suponemos que no hay costos de mantención ni de operación y que la tasa de descuento de las firmas es cero. (Estos supuestos pueden relajarse sin que cambien las conclusiones.)

En la primera carretera el plazo de la concesión es fijo y gana quien ofrece el menor plazo de concesión. Si las firmas fueran neutras al riesgo, el ganador ofrecería un plazo de concesión de 10 años[8]. Suponemos, sin embargo, que las firmas le tienen aversión al riesgo, por lo cual solicitan una concesión por más de 10 años, digamos 12. De esta manera, si la demanda resulta ser alta, el concesionario tiene utilidades de 900 UM, mientras que en caso contrario pierde 300 UM.

La segunda carretera se licita por MVPI. El ganador solicita 1.500 UM, con lo cual cubre sus costos en todos los escenarios de demanda posibles. Sin importar cuál sea la demanda, sus utilidades económicas son iguales a cero.

Veamos a continuación el negocio para los financistas de la deuda. Consideremos el caso extremo en que sólo están dispuestos a financiar la deuda si es posible descartar completamente la posibilidad de que el deudor no pueda cumplir con sus compromisos financieros[9]. En el caso de la concesión de plazo fijo, el concesionario tiene garantizada una recaudación de 1.200 UM, por lo cual los financistas de la deuda exigirán una garantía estatal por cualquier crédito por sobre ese monto. En cambio, en el caso de la concesión por MVPI, los financistas de la deuda estarán dispuestos a prestar hasta el monto completo necesario para construir la obra.

Mientras se financie con deuda un monto inferior a 1.200 UM, los acreedores tendrán la seguridad de recibir un pago anual de 100 UM hasta completar la deuda bajo ambos esquemas de licitación. En los dos casos también podría considerarse la posibilidad de prepago si se da el escenario

---

[8] La razón es que $\frac{1}{2}$(200 UM x 10) + $\frac{1}{2}$ (100 UM x 10) = 1.500 UM.

[9] Es decir, los acreedores son infinitamente aversos al riesgo. Este supuesto, implícito en la crítica de Klein, simplifica el argumento que sigue, pero no es esencial.

optimista de demanda. Nótese, por lo tanto, que la seguridad del acreedor respecto a los flujos de pagos de la deuda no depende del esquema de licitación. El motivo es bastante general: como los financistas de la deuda tienen primera prioridad entre los acreedores, lo que éstos reciben en escenarios adversos es todo lo recaudado y este monto no depende del esquema de concesión sino tan sólo de cuál resulte ser la demanda.

En cambio, si se financia por medio de una deuda un monto superior a las 1.200 UM, se requerirá una garantía estatal para encontrar financiamiento si se licita con el plazo fijo; pero, en el caso de MVPI el único rol que tendría la garantía estatal sería asegurar los flujos de pagos pero no el monto total pagado. Si las garantías son igualmente atractivas bajo ambos esquemas, la ventaja de las licitaciones por MVPI desde un punto de vista social es evidente.

Nótese también que este ejemplo muestra que los capitalistas del proyecto enfrentan mucho menos riesgo cuando se licita por MVPI. Por ejemplo, si la construcción se financia en el 80% con una deuda y el 20% con capital y el gobierno garantiza el 80% de la deuda, entonces en el caso de la concesión a plazo fijo el riesgo que enfrentan los financistas de capital es sumamente grande: en el escenario de demanda baja pierden toda su inversión. En el caso de la licitación por MVPI, en cambio, los financistas del capital no enfrentan riesgo alguno. Es cierto que en el caso de la concesión por MVPI los financistas no saben cuándo recuperarán su inversión; sin embargo, esta incertidumbre es bastante más atractiva que no saber si se perderá toda la inversión.

Varias conclusiones, válidas en general, emergen del ejemplo anterior. Primero, las garantías estatales son menos importantes cuando se licita por MVPI. Segundo, aun si el Estado otorga la misma garantía bajo ambos esquemas de concesión, sus desembolsos serán menores con licitaciones por MVPI. Este punto es importante, pues es muy probable que las garantías que está otorgando el Estado se harán efectivas en épocas recesivas, lo que acentuará los problemas fiscales que caracterizan las contracciones económicas. Tercero, ambos esquemas de licitación son idénticos desde el punto de vista de los flujos que generan para pagar la deuda contraída; no es cierto que el plazo variable de la licitación por MVPI se traduzca en que los pagos de deuda sean más inciertos. Finalmente, los financistas de capital enfrentan mucho menos riesgo con licitaciones por MVPI, lo cual se traduce en un premio por riesgo menor, en renegociaciones indeseables menos frecuentes y en un pago menor por parte de los usuarios.

El razonamiento anterior no es sólo teórico. Hace casi 10 años se concesionó en el Reino Unido la construcción y operación de un puente que

cruza el río Támesis[10]. El consorcio ganador se adjudicó la licitación principalmente por el novedoso esquema de financiamiento que propuso, que es casi idéntico al que sería adecuado para financiar una concesión adjudicada por MVPI[11]. Aunque la demanda futura por el puente era incierta[12], no cabía duda de que los flujos vehiculares serían suficientes para financiar el puente en a lo más veinte años, el plazo máximo de la concesión. Ésta concluirá apenas los ingresos por peajes sean suficientes para que el concesionario repague íntegramente la deuda más intereses, o se cumpla el plazo máximo; lo que ocurra primero[13]. Al finalizar la concesión, el puente quedará en poder del Estado. Lo interesante es que el proyecto fue financiado íntegramente con deuda. Un consorcio, integrado por el banco de inversión Kleinwort-Benson (que diseñó el financiamiento), Trafalgar House, Bank of America y Prudential Assurance, formó una empresa con capital de £ 1.000 y levantó financiamiento por £ 190 millones. La razón de deuda a capital fue prácticamente de 100 a 0, desvirtuando las aprensiones respecto de que sería muy poco probable obtener razones superiores a 70/30 con concesiones de tipo MVPI[14].

2. 3. Inutilidad de la extensión del plazo

Klein (p. 220) afirma que la extensión de la concesión por MVPI en un escenario de baja demanda es de poca utilidad porque las tasas de descuento real típicas en proyectos de este tipo oscilan entre 10 y 15%.

---

[10] El puente colgante forma parte de la carretera que une Kent y Thurrock, en el condado de Essex. Cruza el río a 65 metros de altura y es uno de los puentes colgantes más largos del mundo.

[11] El procedimiento para licitar fue distinto a lo usual en Chile, en el sentido de que los licitantes competían por el “mejor proyecto”.

[12] Klein sugiere que los financistas de la deuda pueden jugar un rol importante al estimar la demanda. Creemos que la experiencia indica que los errores de las mejores estimaciones son demasiado grandes, por lo cual conviene reducir los costos asociados a los errores de estas predicciones. Entre los muchos ejemplos con predicciones desastrosas tenemos el caso de Orlival (mencionado por Tirole) y el bien conocido caso de las carreteras mexicanas, en que no fueron los financistas de la deuda quienes asumieron el costo de las estimaciones erradas de demanda (superiores a 2.000 millones de dólares) sino que el Estado mexicano.

[13] El puente entró en servicio en octubre de 1991. Desde entonces el tráfico ha crecido y se estima que la concesión durará sólo 12 años.

[14] Nótese que si este puente se hubiese licitado por plazo fijo, la competencia de la licitación habría hecho que, en escenarios de demanda baja, el concesionario asuma pérdidas, por lo cual los problemas antes descritos en esta sección habrían sido inevitables (salvo que el Estado hubiese garantizado el 100% de la inversión).

Respecto de esta crítica caben dos comentarios. Primero, las tasas de descuento que utilizan los privados varían con el nivel de riesgo que deben enfrentar: más riesgo implica mayores tasas de descuento. Por tal motivo, es de esperar que con licitaciones por MVPI, con garantías similares a aquellas de una concesión de plazo fijo, las tasas de descuento sean menores. De hecho, en base al modelo del apéndice de EFG se puede inferir que las tasas de descuento caerían entre 16 y 67%, con un valor promedio de esta disminución de 33%. Luego las tasas de descuento caerían a un rango de entre 7 y 12%.

En segundo lugar se tiene que las tasas de crecimiento del flujo vehicular en países en desarrollo suelen ser bastante mayores que la tasa de crecimiento del producto. En el caso de Chile, durante la última década el crecimiento promedio anual ha sido superior al 9%. A lo anterior cabe agregar la posibilidad de que el peaje crezca a una tasa predeterminada durante el período de concesión[15]. Combinando los dos efectos anteriores, está claro que una buena aproximación es suponer que una extensión de x % del tiempo de concesión se traducirá en un ingreso real adicional de aproximadamente x %, por lo cual los años hacia el final de la concesión no valen menos que los iniciales.

De hecho, en el Seminario "Financiamiento de infraestructura en Chile", realizado el 5 de junio de 1996, Hernán Sommerville, presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A. G., dejó en claro que los acreedores valoran la posibilidad de extender el plazo de la concesión: "[...] deseo destacar que la ley que está próxima a salir entrega un marco bastante más flexible que el actual, situación que los acreedores vemos favorablemente. Por ejemplo, permitiría incorporar como criterio de asignación de la licitación el menor valor presente de ingresos, criterio que reduce el riesgo de incapacidad de pago al extinguirse el plazo de la concesión".

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Engel, E.; R. Fischer y A. Galetovic. "Licitación de carreteras en Chile". *Estudios Públicos*, 60 (1996), pp. 5-37.

——— "¿Cómo licitar una concesión vial urbana?". *Estudios Públicos*, en este número, 1997a.

——— "Revenue Based Auctions: A New Method for Franchising Highways". Manuscrito

[15] Tal como lo contemplan las bases de la concesión del complejo vial Kennedy-Costanera Norte.

en preparación, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile, 1997b.

Klein, M. "Los requisitos de una política global de infraestructura vial". *Estudios Públicos*, 65 (1997), pp. 215-223.

Tirole, J. "Comentario a la propuesta de Engel, Fischer y Galetovic sobre licitación de carreteras". *Estudios Públicos*, 65 (1997), pp. 201-214. □

EL COSTO DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA EN CHILE*

Jorge Quiroz y Rómulo Chumacero

La educación particular subvencionada se ha erigido en una opción atractiva para el 32% de los hogares chilenos. Este estudio analiza la situación económica de los colegios particulares subvencionados con especial énfasis en los posibles efectos de la reforma educacional. Así, mediante una encuesta realizada a colegios particulares subvencionados se observa que, en la actualidad, la gran mayoría de ellos no son capaces de cubrir sus costos totales, aunque sí los variables. Por otro lado, se constata la presencia de un subsidio cruzado desde la educación básica a la enseñanza media, así como también se encuentra una diferencia importante entre aquellos colegios que tienen una jornada única y los que tienen doble jornada, siendo estos últimos los únicos capaces de cubrir sus costos totales.

En el trabajo se analizan dos escenarios bajo los cuales los colegios particulares subvencionados podrían introducir una jornada única, tal como lo propone la reforma. Se muestra que, en ambos, la gran mayoría de los colegios particulares subvencionados no serían capa-

JORGE QUIROZ. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph.D. en Economía, Duke University. Socio de GERENS Ltda.

RÓMULO CHUMACERO. Licenciado en Economía, Universidad Católica de Bolivia. M.A. en Economía, ILADES-Georgetown University. Ph.D. en Economía, Duke University. Profesor del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

* Publicado originalmente en la serie *Documentos de Trabajo* Nº 267 (mayo 1997), Centro de Estudios Públicos.

ces de cubrir aun sus costos medios variables. También se detecta que la implementación de la jornada única puede conducir al traspaso forzado de un importante número de alumnos (particularmente del ciclo medio) a la educación municipalizada.
El estudio concluye que la propuesta de incremento del subsidio por parte del fisco es todavía insuficiente para cubrir los costos variables que implicaría jornada única, por lo que la reforma debiera ser complementada con mayores aportes fiscales o de los propios padres (financiamiento compartido).

1. Introducción

El sistema de educación particular subvencionada, originado en la década de los cincuenta y que tuvo un significativo desarrollo en los ochenta, se ha convertido en una alternativa de fundamental importancia para el sistema educacional chileno. La educación subvencionada alcanzaba en 1994 un 89% de la matrícula escolar chilena a nivel de enseñanza básica y media (científico-humanista y técnico-profesional) con unos 2,5 millones de alumnos y un 86% de la educación prebásica (225.625 niños)[1]. La educación particular subvencionada representaba en 1994 el 32% del total de alumnos matriculados y un 36% de los alumnos matriculados en colegios subvencionados en Chile. De esta forma, las dos modalidades de educación subvencionada, la municipalizada derivada de los antiguos establecimientos fiscales y la particular subvencionada son actualmente responsables de la educación de la gran mayoría de los jóvenes y niños a nivel nacional.

En un contexto de equilibrios macroeconómicos, tasas de desempleo cercanas a una tasa natural y un lento crecimiento de la población, se percibe al crecimiento de la fuerza laboral como una restricción de oferta para mantener tasas de crecimiento del producto superiores al 6% (Arellano, 1995). Existe acuerdo entre los analistas y a nivel de gobierno en que uno de los grandes desafíos para los próximo años es dar un salto cualitativo en términos de inversión en capital humano y de aumentos de productividad laboral. La consecución de una senda de crecimiento sostenido y sustentable y, por ende, de mayores niveles de desarrollo, requieren de una población más calificada no sólo en términos de conocimiento técnico y

[1] Estas cifras excluyen la participación de las corporaciones.

científico, sino que también en el desarrollo de habilidades innovativas y adaptativas.

Asimismo, la internacionalización de la economía y la integración regional y extrarregional junto con promover la apertura de mercados para los bienes, servicios y las inversiones, abren la competencia para los factores en los cuales el trabajo calificado ocupa un lugar primordial. Aunque dentro de éste la experiencia laboral y los programas orientados a capacitar trabajadores tienen un efecto de corto y mediano plazo que se considera indispensable, los programas de mejoramiento de la educación a nivel escolar tienen un efecto a largo plazo y presentarían un mayor retorno social desde el punto de vista del gasto fiscal.

El sistema educativo chileno abarca cuatro niveles: la educación prebásica, la educación básica, la enseñanza media y la educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formacion técnica). Sin embargo, la población que alcanza el último tramo de educación (cuarto nivel) es notablemente minoritario dentro del conjunto de la fuerza de trabajo. Según la encuesta CASEN de 1990, sólo el 15% de la población económicamente activa mayor de 20 años había recibido estudios de educación superior. Un 61,8% había realizado algún estudio en el ciclo básico y un 22,9% estudios medios completos (Butelmann y Romagera, 1993). Esto implica que los esfuerzos que se destinen a los tres primeros niveles cobran vital importancia.

La educación chilena evidencia problemas en términos de su efectividad. Hay un bajo rendimiento escolar y de logro educacional que está concentrado principalmente en los establecimientos subvencionados. Según resultados de las pruebas SIMCE para 1995, los alumnos de octavo año lograron sólo la mitad de los objetivos pedagógicos en matemáticas y castellano (55% los municipalizados y 61% los particulares subvencionados). A diferencia de este desempeño, los colegios particulares tenían un logro de un 75%.

Por otra parte, existe un déficit de inversión en infraestructura y en la adopción de nueva tecnología del tipo de material de apoyo (computadoras, material audiovisual, etc.), así como de sistemas educativos. Según la encuesta realizada por el CEP en 1992, a estos problemas se agregan desmotivación de los docentes y falta de mecanismos que relacionen los estímulos pecuniarios y no pecuniarios con los resultados obtenidos en términos de aprendizaje escolar.

Esta situación presenta profundas asimetrías a nivel de grupos sociales y según tipo de establecimientos. De esta forma, se observan mayores logros y mejores resultados en los colegios particulares que en los subvencionados y en los grupos socioeconómicos altos que en los medios y bajos.

En estos últimos se agregan problemas psicosociales relacionados con el entorno familiar.

Para 1992 el porcentaje de pobres en Chile alcanzaba un 28% de la población. Aunque no existe una correlación directa entre pobreza y educación, existe una correlación positiva entre diferencial de ingreso salarial entre trabajadores y diferencial de escolaridad, por lo que la calidad de la educación afecta la distribución del ingreso del país. En una economía de mercado, el principal instrumento para mejorar la distribución del ingreso es el aumento de las oportunidades de acceso a la educación de los grupos de menores ingresos. Por lo mismo, se percibe la situación de la educación en Chile como tremendamente desventajosa para ciertos segmentos de la población al momento de enfrentar grandes desafíos en términos de productividad.

Aunque la tarea de enfrentar este desafío involucra a todos los actores de la sociedad, el Estado tiene una gran misión por ser responsable directa e indirectamente de la educación mayoritaria de la población. De esta forma, se considera que los modelos educativos que siguen los países como el nuestro requerirían más que duplicar el gasto público en educación (medido como porcentaje del PIB) para alcanzar los niveles de escolaridad y efectividad escolar de los países desarrollados. En Chile actualmente se estima el gasto en educación en un 2,9% del PIB mientras que en los países más desarrollados éste se sitúa entre un 5% y 7% (Canadá y los Países Bajos). Dada la magnitud de recursos fiscales que involucra una iniciativa de esta naturaleza y la restricción presupuestaria que enfrenta el gobierno, se considera indispensable enfocar el gasto en los sectores con menores ventajas y buscar mecanismos que alivien la carga fiscal al Estado. Entre estos, la educación particular subvencionada y las fuentes de financiamiento de parte de otros agentes cobran relevancia. En particular se destaca la iniciativa del financiamiento compartido y las exenciones tributarias a las donaciones en establecimientos educacionales sin fines de lucro.

Según los estándares internacionales, los países de América Latina, y dentro de estos Chile, estarían por debajo de los requerimientos educacionales para enfrentar el futuro. Un problema común son los bajos índices de efectividad de los programas de escolaridad, observándose deserción y un logro deficitario en términos de retención de la enseñanza. A pesar de que en Chile en los últimos años la cobertura educacional ha aumentado considerablemente y se han puesto en práctica diversos programas orientados a mejorar la calidad de la enseñanza, como el programa MECE y el aumento de la jornada escolar, se observan deficiencias según estándares internacionales y en relación a la efectividad esperada.

Tal como se aprecia en el Cuadro Nº 1, los recursos fiscales que destinan los países seleccionados como proporción del tamaño de su economía representan casi el doble de los que se destinan en Chile. Los países con mayor efectividad en términos de logro educacional y objetivos de la enseñanza, por una parte, gastan más en educación, pero, por otra, tienen jornadas más largas. Asimismo, se destina una menor proporción del gasto a gastos corrientes que a gastos en capital y material didáctico [2].

CUADRO Nº 1: GASTO FISCAL EN EDUCACIÓN POR TIPO DE GASTO
(en porcentajes)

País	Gasto / PIB	Gasto corriente	Gasto de capital
Chile (1993)	2,7	98	2
Corea (1992)	3,5	89	11
Estados Unidos (1992)	5,3	90	10
España (1990)	4,4	89	11
Francia (1993)	5,4	93	7

Fuente: Elaborado en base a estadísticas de UNICEF, 1995.

Dado el desafío que se presenta y las restricciones de recursos de Chile, el problema con la educación puede resumirse en cómo maximizar el retorno social del gasto público en educación. En este desafío la educación subvencionada cobra una vital relevancia en la medida en que un 89% de la población en edad escolar que se educa lo hace en este tipo de establecimientos.

En Chile gran parte del gasto fiscal en educación está concentrado en el nivel básico. En 1994 aproximadamente el 70% de la subvención escolar y el 56% del gasto en secretaría y administración se destinaban a la educación básica. En parte, este sesgo está explicado por la estructura de edad de la población chilena y por la matrícula escolar de nivel básico. En 1994 el 69% de la matrícula en edad escolar (2.088.508 alumnos) pertenecía al nivel de enseñanza básica y dentro de ésta un 92,5% estaba en establecimientos subvencionados. De estos establecimientos un 60% absorbía la matrícula en colegios municipales y un 32,5% en particulares subvencionados. La sub-

[2] Estas cifras serían comparables si es que no existe un sesgo sistemático en los países escogidos en el cuadro entre la participación del sector público y del sector privado en educación.

vención en el ciclo básico es de aproximadamente 1,3 USE ($10.920), en la enseñanza media científico-humanista de 1,56 ($13.085) y la educación media técnico-profesional recibe 1,62 USE ($13.581). Todas estas cifras corresponden a mayo de 1996.

Por otra parte, a pesar de la baja calidad de la enseñanza subvencionada y de los resultados inferiores con respecto a los establecimientos particulares pagados, hay evidencia que indica que la educación particular subvencionada estaría logrando mejores resultados en la enseñanza y con un menor gasto público que la educación municipalizada. En efecto, en 1993, aunque las pruebas SIMCE mostraban un mejor resultado que en 1991, se seguían evidenciando deficiencias en los establecimientos subvencionados y asimetrías entre ellos. El puntaje promedio de estas pruebas en matemáticas y castellano fue un 59,5% en los colegios municipalizados contra un 62,6% en los colegios particulares subvencionados. Además, se observaba mayor diferencia entre los sectores altos que en los bajos, siendo el porcentaje promedio de 65% en los sectores altos en los colegios municipalizados y de 70,2% en los particulares subvencionados. En los sectores bajos, el promedio SIMCE fue de 52,9% en colegios municipalizados contra un 55,5% en colegios particulares subvencionados. Estas diferencias se mantienen en los resultados de las pruebas SIMCE de 1995.

Al observar estos resultados se podría pensar que el mejor desempeño de los colegios particulares está "sesgado" por el hecho de que su ingreso es más selectivo que en los establecimientos municipales. En los primeros serían más frecuentes las pruebas de ingreso y las exigencias de rendimiento en notas. Por lo tanto, existiría un universo de estudiantes con mejor desempeño. Sin embargo, esto ignora el hecho que existe "autoselección" por parte de los padres que buscan la mejor educación para sus hijos. La encuesta CEP de 1992 revelaba que si los padres pudiesen elegir libremente el colegio de sus hijos (sin restricciones económicas), sólo el 10,7% elegiría los establecimientos municipales, un 52% preferiría los colegios particulares (religiosos y laicos) y un 16% los particulares subvencionados. A este respecto, según la encuesta CASEN de 1990, ese año, un 82,2% de los alumnos matriculados en colegios particulares no subvencionados provenía de los quintiles de ingresos altos (cuarto y quinto). En los particulares subvencionados un 29,2% de la matrícula provenía de estos quintiles y un 45% de los quintiles tercero y segundo (medio, medio-bajo). En los colegios municipalizados el 69,5% de los alumnos provenía de los quintiles más bajos (segundo y primero). Según estos antecedentes, las familias de ingresos medios elegirían mayoritariamente los colegios particulares subvencionados para matricular a sus hijos frente a la opción municipalizada.

De esta forma, y como se indica en el Cuadro Nº 2, entre 1981 y 1994 la matrícula en colegios particulares subvencionados aumentó en un 129% mientras que la municipalizada disminuyó en un 21%. Asimismo, se observa en los últimos años un aumento de la matrícula en los colegios particulares no subvencionados, aunque el porcentaje de matrícula sigue siendo muy inferior al de la enseñanza subvencionada.

CUADRO Nº 2: MATRÍCULA ESCOLAR ENTRE 1981 Y 1994
(miles)

Año	Fiscal / municipalizada	Particular subvencionada	Particular pagada	Corporación
1981	2.216 (78%)	430 (15%)	196 (7%)	
1985	1.936 (65%)	833 (28%)	195 (7%)	
1990	1.717 (58%)	960 (32%)	228 (8%)	57 (2%)
1994	1.746 (57%)	986 (32%)	265 (9%)	51 (2%)

Nota: Los valores en paréntesis corresponden a participaciones en el total.
Fuente: Ministerio de Educación (1994).

Otros elementos que refuerzan el argumento de la preferencia por los colegios particulares dentro de los subvencionados, son los indicadores de “logro educacional” en la enseñanza básica y media (científico-humanista) para 1994. Como se observa en el Cuadro Nº 3, la enseñanza en colegios municipales tiene un porcentaje de logro educacional inferior al 40% (en términos de éxito oportuno) y cercano al 50% en la modalidad particular subvencionada. En contraposición, la educación particular no subvencionada tiene un logro superior al 70%. En términos de éxito total, la enseñanza municipal tenía un promedio de 65% (entre básica y media) y la particular subvencionada de 74%. El tiempo de egreso promedio también es menor en los colegios particulares subvencionados y por lo tanto “el mayor costo incurrido” es inferior (36,5% educación municipalizada y 24% educación particular subvencionada). Finalmente, como se verá más adelante, aunque pudiera pensarse que la caída en la matrícula en los colegios municipales se debe a escasez de recursos para operar, problemas de infraestructura y otros déficits, las cifras de gasto fiscal por alumno muestran lo contrario.

CUADRO Nº 3: INDICADORES DE LOGRO EDUCACIONAL
(porcentajes)

	Enseñanza Básica				Enseñanza Media			
Nivel	Total	Municipal	Subven.	No Sub.	Total	Municipal	Subven.	No Sub.
Éxito oportuno	42	38	45	69	43	36	52	75
Éxito total	73	71	73	85	65	58	75	89
Retención	79	77	80	93	71	65	80	91
Tiempo egreso	10	10	9	8	5	6	5	4
Mayor costo	25	28	23	10	35	45	25	10

Nota: Todas las cifras en porcentajes a excepción de "Tiempo de egreso" que se expresa en años. Total: se refiere al promedio nacional. Subven.: se refiere a los colegios particulares subvencionados. No Sub.: se refiere a los colegios particulares no subvencionados.

Fuente: Compendio de Información Estadística del Ministerio de Educación, 1994.

Además de estas diferencias de calidad de la enseñanza, efectividad educacional y de infraestructura por alumno, los colegios particulares subvencionados tendrían costos educacionales más bajos, al menos en términos de esfuerzo fiscal. Por una parte, un gran porcentaje de la infraestructura de los colegios municipales fue heredada de los establecimientos fiscales y el resto ha sido aportado directa o indirectamente por el Estado. Con los colegios particulares subvencionados no ha ocurrido lo mismo, debiendo en gran medida enfrentar estos colegios las inversiones con fondos propios o donaciones de entidades privadas. Esto ha creado un fuerte incentivo en la administración de estos colegios por optimizar su uso. Por otra parte, el monto total de los aportes fiscales es mayor en el caso de los establecimientos municipales que en los particulares. En el Cuadro Nº 4 se observa que el gasto anual en subvenciones para el Estado fue de $130.000 por alumno en los colegios municipales contra $120.000 en los particulares subvencionados en 1994. Asimismo, en términos de presupuesto ejecutado, el aporte fiscal fue de $170.000 por alumno en el sector municipalizado en el mismo año y $140.000 en el sector particular subvencionado (Cuadro Nº 4). Esto sin incluir otros aportes que el fisco y las municipalidades proveen exclusivamente a colegios municipales tales como los aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de las propias municipalidades. A su vez debe tomarse en cuenta que dado que los colegios municipales tienen un tiempo de egreso más elevado, los costos efectivos por alumno para el Estado son cuando menos un 14% más altos, por lo que un alumno que egresa en la misma cantidad de años de un colegio municipal que de un colegio particular subvencionado le cuesta al Estado $194.000 en el colegio municipal

contra los $140.000 que le cuesta un alumno en el colegio particular subvencionado. Es así que el presupuesto ejecutado en educación asignado a la educación municipal fue $170.000 por alumno contra $140.000 en el particular subvencionado. Cabe destacar sin embargo que el aporte fiscal a los colegios municipales no incluye el aporte de las municipalidades ni los aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional con lo que el aporte fiscal por alumno presentaría diferencias aún más marcadas entre los colegios municipales y los particulares subvencionados[3].

CUADRO Nº 4: INFRAESTRUCTURA Y GASTO FISCAL POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO EN 1994
(millones de pesos)

Ítem	Total	Municipal	Municipal por alumno	Particular Subven.	Part. Subven. por alumno
Subvenciones	336.623	222.372	0,13	114.250	0,12
Presupuesto ejecutado	440.288	299.166	0,17	141.122	0,14

Nota: Subvenciones corresponde al gasto en subvenciones. Tanto "Subvenciones" como "Presupuesto ejecutado" se expresan en millones de pesos.

Fuente: Elaborado en base a estadísticas del Ministerio de Educación, 1994.

Aunque ambos establecimientos recibían una subvención similar por alumno que asiste a clases, los establecimientos municipalizados tienen aportes adicionales. Entre estos se encuentran: sueldos suplementarios a los docentes, programas MECE y otros aportes en recursos monetarios o insumos (libros, material didáctico, etc.). Es frecuente también la operación deficitaria de estos colegios, la que deben enfrentar los municipios o el gobierno central directa o indirectamente. A su vez, si se toma en cuenta el desempeño de los alumnos, existe una relación alumno-profesor más baja

[3] Estas cifras no incluyen los aportes por subvención adicional establecidos en la Ley 19410, pues dicha subvención no constituye un ingreso neto para los establecimientos particulares subvencionados dado que son traspasados en su integridad a los docentes, por lo que el colegio actúa como un mero intermediario entre el Estado y los profesores. Exactamente lo mismo puede decirse de otras subvenciones adicionales tales como las de desempeño difícil y la subvención para el personal no docente. Puesto que todas estas subvenciones también son entregadas a los colegios municipales, las cifras reportadas en el cuadro son comparables.

en el sector municipal que en el particular subvencionado. Se estima que en 1993 esta relación era de 20,7 (alumnos por profesor) en los colegios municipalizados contra 35,5 en los de enseñanza particular subvencionada.

Todas estas consideraciones sugieren que la alternativa particular-subvencionada tendría un mayor retorno para la sociedad desde el punto de vista del gasto público que la educación municipal y una mejor relación costo-beneficio desde el punto de vista del costo total de la educación impartida. Pensamos que las diferencias observadas son de una magnitud suficientemente grande y de una naturaleza suficientemente consistente como para que puedan ser atribuidas (en su totalidad) a eventuales sesgos de autoselección.

Entre las razones que estimamos explican estas diferencias está que en la educación particular subvencionada habría mayores incentivos para realizar una gestión mejor, ser más eficientes y obtener mayores logros educacionales de manera de atraer más alumnos. En la medida en que su presupuesto no está totalmente garantizado ya sea por el gobierno central o por una entidad municipal, hay un fuerte incentivo para utilizar eficientemente sus recursos. Asimismo, desde mediados de los años ochenta los colegios dependientes de fundaciones o de la iglesia se han destacado por la búsqueda de fuentes de financiamiento distintas de la fiscal, como lo son las donaciones de corporaciones privadas, el apoyo de instituciones eclesiásticas y otros.

A pesar de que los dos sistemas, el municipalizado y el particular subvencionado en la enseñanza media, pueden optar al mecanismo del financiamiento compartido, en que los padres se comprometen a un aporte mensual para la educación de sus hijos, parece existir una mayor disposición a pagar en los colegios particulares subvencionados. En 1994, alrededor de un tercio de los establecimientos particulares subvencionados se había acogido a este sistema, mientras que sólo un 12% de los municipales lo había hecho. Algunos observadores señalan que una explicación alternativa a la "disposición a pagar" de los padres serían posibles limitaciones al cobro de parte de las municipalidades, que haría que estas hayan adoptado en menor medida el cobro compartido. Por el hecho de recibir a los sectores de menores ingresos, se argumenta, algunas municipalidades se mostrarían reticentes al cobro. En contra de esta interpretación cabe señalar que, en 1994, un 67% de los establecimientos que adoptó el "financiamiento compartido" recibía de los padres un aporte inferior a $4.000.

Por otra parte, dado como opera el sistema subvencionado en Chile, es dable pensar que hay incentivos "perversos" en la educación municipalizada para no usar los recursos en forma eficiente. En efecto, la subvención

fija por estudiante no permite medir el logro educacional ni el rendimiento del colegio en términos de objetivos buscados. A este respecto, el grado de influencia del director de escuela o liceo sería muy bajo en aspectos como presupuesto, sueldos, despidos del personal, incentivos y contratos (Larrañaga, 1995). Esto conduciría a una gestión pasiva de parte de los directores y a no incorporar al resto de la comunidad escolar (docentes, personal y apoderados) en las decisiones o búsqueda de soluciones.

Todos los antecedentes anteriores indican que la educación particular subvencionada se ha constituido en el tiempo en una alternativa eficiente para canalizar recursos públicos a la educación. Aunque no hay pruebas terminantes de su superioridad respecto a la municipalizada (debido a la imposibilidad de controlar por todos los factores), toda la evidencia casual sugiere que sí lo sería. Dada la importancia de la educación particular subvencionada en Chile, interesa conocer sus perspectivas futuras. Éstas, como es de esperar, están íntimamente ligadas a su factibilidad económica, esto es, al balance entre sus costos e ingresos. En este contexto, analizaremos en este trabajo los requerimientos financieros de la educación particular subvencionada para implementar la propuesta del gobierno de una jornada única en el sector educativo chileno. Para poder realizar una medición del impacto que esta medida tendría en el sector se realizó una encuesta a los colegios particulares subvencionados. En la siguiente sección 2 se resumen los resultados más importantes de la encuesta. En la sección 3 se realiza una estimación del costo de la aplicación de la jornada única. Finalmente, en la sección 4 se entregan algunas consideraciones finales.

2. La encuesta y sus resultados

Este trabajo presenta los resultados de una encuesta realizada a los colegios particulares subvencionados durante las dos primeras semanas de julio de 1996. A través de la encuesta se recogió información de las estructuras de costos e ingresos de esos colegios y fue utilizada para estimar el costo adicional en el que los colegios incurrirían en caso de establecerse la jornada única[4]. Los resultados que se reportan corresponden a 154 encuestas de igual número de colegios (que representan un 6% del número de establecimientos particulares subvencionados en 1994)[5]. El total de alum-

[4] Véase texto de la encuesta en *Documento de Trabajo* Nº 267 (mayo 1997), Centro de Estudios Públicos.

[5] El método utilizado para la elección de colegios incluidos fue el de un muestreo aleatorio simple en base a los colegios particulares subvencionados urbanos asociados a FIDE y CONACEP. Luego de la recolección de datos se realizaron los procesos de codificación y validación.

nos que asisten a los colegios que respondieron la encuesta es de 139.654 (que representan el 16% de la matrícula particular subvencionada de 1994), con un promedio de 907 alumnos por colegio. De este total de alumnos, el 8% asiste al ciclo prebásico, 68% al ciclo básico, 24% al medio (científico-humanístico y técnico-profesional). A su vez, se reporta un promedio de 38,8 alumnos por aula.

El Cuadro Nº 5 muestra indicadores de costos e ingresos por alumno en las escuelas. Se discriminaron costos fijos de costos variables conforme a la metodología descrita en el Anexo B (Quiroz y Chumacero, *Documento de Trabajo* Nº 267). Brevemente, los costos fijos corresponden a aquellos provenientes al costo de oportunidad del capital invertido (infraestructura y equipamiento), en tanto que los costos variables corresponden a sueldos, gastos generales e insumos[6].

CUADRO Nº 5: INDICADORES DE INGRESOS Y COSTOS MENSUALES POR ALUMNO EN COLEGIOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS
(en pesos de mayo de 1996)

Nivel	Prebásico	Básico	Medio	Total
Costo fijo	3.750	4.471	5.178	4.455
Costo variable	12.382	12.071	18.887	13.265
Costo total	16.131	16.542	24.054	17.720
Ingreso total	13.912	14.449	17.458	14.900
Beneficio operacional	1.530	2.379	-1.418	1.635
Beneficio económico	-2.220	-2.093	-6.596	-2.820

Nota: "Medio" corresponde al nivel medio científico-humanístico y técnico-profesional. "Beneficio operacional" por alumno corresponde a la diferencia entre ingreso medio total y costo medio variable. "Beneficio económico" por alumno corresponde a la diferencia entre ingreso medio total y costo medio total.

Fuente: Elaborado en base a la encuesta a colegios particulares subvencionados.

[6] Por las características de la muestra podrían suponerse sesgos provenientes de tres factores: el primero se debe a que la muestra es urbana. Sin embargo, no es claro que, si este sesgo existe, actúe de manera tal de subestimar los beneficios económicos u operacionales; probablemente éstos sean aún menores en colegios rurales. El segundo sesgo puede provenir por el tamaño promedio del colegio que sería 2,7 veces superior al promedio de colegios particulares subvencionados. De existir economías de escala, éstas operarían en el sentido de que los costos promedio encontrados en la encuesta serían menores a los del universo, con lo que habría un sesgo hacia la subestimación de los costos totales, reforzando aún más el resultado que se presenta más adelante en el sentido que los colegios no cubrirían costos totales. Cabe destacar que de no existir economía de escala, el tamaño de la muestra es substancialmente superior al que se utiliza para medir variables tales como la tasa de desempleo. De todos modos, la existencia o no de economías de escala es una cuestión empírica que no parece tener sustento, al menos en el rango observacional de esta encuesta. Finalmente, es posible decir que hay otro sesgo que en este caso conduciría a subestimar los ingresos de los

El primer resultado importante es que la gran mayoría de los colegios encuestados no alcanzan a cubrir sus costos totales. Puesto que ningún nivel de enseñanza presenta beneficios económicos positivos, no es posible, en consecuencia, cubrir el costo de oportunidad del capital invertido. A su vez, se aprecia que a pesar de que los ingresos totales son mayores en la educación media, los costos asociados a la provisión de estos servicios son significativamente superiores a los de la educación básica. Debe notarse que esta estructura de costos no incorpora como provisión las indemnizaciones a los profesores; de hacerlo, los beneficios serían aún menores, y, técnicamente, algunos establecimientos tendrían patrimonio negativo (habida cuenta de las provisiones por indemnización).

El ciclo medio presenta costos medios fijos y variables superiores a los de los niveles básico y prebásico. Por ello, habría un subsidio cruzado de la educación básica a la media, para alcanzar en promedio los beneficios económicos descritos. Los costos fijos por alumno en la educación media son superiores en 16% al promedio. La diferencia en estos costos es aún más alta cuando se distinguen los colegios del nivel técnico-profesional que son más capital intensivos que los colegios científicos-humanísticos.

Conforme a estos resultados, es lícito entonces hacerse la pregunta de por qué los colegios particulares subvencionados continúan operando si es que sostienen importantes déficits económicos. Es claro que existe una diferencia entre la decisión económica de entrar a un sector, tomada a comienzos de la década pasada, y la decisión de salir de éste. La primera decisión se hace sólo si se cubren los costos totales, mientras que la segunda se hace considerando sólo los costos variables, que excluyen al costo de oportunidad del capital. Esto tiende a perpetuarse en el tiempo, en particular si la inversión en capital específico es alta (no se pueden usar las construcciones educacionales para un centro comercial, por ejemplo). Es perfectamente coherente entonces que a pesar de que los colegios no cubren sus costos totales aún sobrevivan: lo hacen porque el excedente sobre costos variables es aún positivo. Adicionalmente, las leyes laborales chilenas imponen un costo adicional a la decisión de salida, el cual viene dado por las indemnizaciones al personal. El punto central es que en las condiciones actuales, los incentivos para aumentar la cobertura del sistema son mínimos, excepción hecha de las unidades económicas que se sitúan “en la cola” de la

---

colegios, pues en su cálculo no se incluyeron los aportes provenientes de la Ley 19410, desempeño difícil y otros para el personal no docente. Este sesgo no existe debido a que estos aportes no se constituyen en ingreso neto para los colegios, ya que éstos actúan como meros intermediarios entre el Estado y el personal docente y no docente.

distribución. Adicionalmente, debe considerarse que la característica de tener beneficios económicos negativos no es privativa de los colegios particulares subvencionados, sino que es extensiva (y probablemente más grave) en el caso de los colegios municipales que se encuentran en una situación financiera de clara insolvencia. La diferencia entre los colegios municipales y los particulares subvencionados reside en que el costo del capital de los últimos no es absorbido por el Estado, por lo que deben recurrir a prácticas administrativas más eficientes.

El Cuadro Nº 6 reporta las diferencias en retorno cuando se analiza el caso de colegios que tienen doble jornada (que representan el 76% de los establecimientos en la muestra) respecto a los que tienen una jornada.

CUADRO Nº 6: INGRESOS Y COSTOS MENSUALES POR ALUMNO EN COLEGIOS SUBVENCIONADOS
(pesos de mayo de 1996)

	Jornada única	Doble jornada
Costo fijo	9.386	3.063
Costo variable	16.550	12.175
Costo total	25.936	15.238
Ingreso total	16.953	14.141
Beneficio operacional	403	1.966
Beneficio económico	–8.983	–1.097

Nota: Véase Cuadro Nº 5 para definiciones.

Los beneficios operacionales de colegios con doble jornada son casi 5 veces superiores a los de los colegios con jornada única, por lo que es importante considerar el efecto que la imposición de la jornada única tendría sobre los colegios en caso de adoptarse la medida propuesta por el gobierno. En cuanto al financiamiento de los ingresos, los colegios encuestados cubren (en promedio) un 23% de sus ingresos totales mediante ingresos compartidos. Se detecta que hay una relación directa entre el aporte por medio de ingreso compartido y el beneficio económico y operacional de los colegios. Es así que aquellos colegios con un porcentaje de ingreso compartido respecto al total de ingresos inferior al 15% tienen un déficit económico de $2.775 por alumno por mes, en tanto que aquellos colegios que reciben ingresos superiores al 30% presentan un déficit económico de $1.664 por alumno por mes. Tal como se señaló en la sección anterior, la posibilidad de mantener a los colegios particulares subvencionados como una alternativa

económica viable, pasa, sin lugar a dudas, por el aporte de ingreso compartido, dado que el aporte estatal es insuficiente. En definitiva, los únicos colegios que son capaces de reponer su capital son aquellos capaces de captar recursos económicos de los padres de familia.

Donde sí se encuentran importantes diferencias es en el rendimiento escolar medido por los resultados de las pruebas SIMCE. Se observa que aquellos colegios en los que el financiamiento compartido constituye una menor fuente de ingreso, el promedio SIMCE es a su vez inferior, en tanto que cuando el colegio tiene un mayor aporte en ingresos compartidos, los resultados son significativamente mejores. Es así que para los colegios en la muestra, el promedio SIMCE fue de 65, en tanto que aquellos que tienen un porcentaje de financiamiento compartido respecto al total de ingresos inferior al 15% tiene en un promedio SIMCE de 60, mientras que aquellos colegios con financiamiento mayor al 30% tienen un promedio 12 puntos superior (72). Este resultado sugiere que aquellos colegios que tienen un aporte adicional de los padres podrían realizar inversiones que no se hubiesen hecho en otro caso, con lo que la calidad de su educación tendería a mejorar. La evidencia podría interpretarse como que los hogares estarían dispuestos a contribuir económicamente cuando hay buenos resultados.

Otro resultado interesante es el que se obtiene al comparar los resultados en las pruebas SIMCE con el gasto en planilla docente por alumno. Mientras el promedio de gasto en planilla docente por alumno es de $7.182, se observa que aquellos colegios con mejores resultados en la prueba son a su vez los colegios que realizan un mayor aporte a la planilla docente. Es así que cuando un colegio obtiene menos de 60 puntos en la prueba SIMCE, el gasto en planilla docente por alumno es de apenas $6.518 por mes, en tanto que cuando el colegio obtiene un puntaje SIMCE superior a 70, el gasto en planilla docente por alumno es 25% más alto ($8.135). Este resultado puede deberse a una combinación de diversos factores. En primer lugar, la motivación de los profesores está en función de su remuneración. También aquellos colegios que paguen mejor a sus profesores tendrán la posibilidad de atraer mejores prospectos. A su vez, se observa que aquellos colegios que tienen más ingresos por financiamiento compartido tienen también un gasto en planilla docente por alumno más elevada. En efecto, aquellos colegios con ingresos por financiamiento compartido inferiores al 15% del total de ingresos tienen un gasto en planilla docente por alumno de apenas $6.928, mientras que aquellos colegios con ingresos compartidos superiores al 30% tienen un gasto en planilla docente por alumno 15% superior ($7.996). Todo esto apunta a un “círculo virtuoso” en un subconjunto de colegios: buenos resultados-mayor disposición a pagar-más gasto en planilla docente per cápita-buenos resultados.

3. Efecto de la jornada única

El gobierno propuso recientemente la instauración de la jornada única en el sistema educativo chileno. Dado que se sabe que la realización de un esfuerzo de esta magnitud implicaría un importante incremento en los costos que enfrentan los colegios, el gobierno propuso a su vez un incremento promedio de 24% en el subsidio que otorga a los colegios particulares subvencionados, además de un aporte suplementario por costo de capital adicional para aquellos colegios cuya planta física sea insuficiente (sin explicitar los montos involucrados en este aporte). Junto con ello, el proyecto considera un subsidio adicional anual (equivalente al 3% de la subvención por alumno) de apoyo a la mantención de infraestructura y equipo.

Esta sección reporta los resultados de la estimación de los efectos que la imposición de la jornada única tendría sobre los colegios particulares subvencionados con base en la información proveniente de la encuesta[7]. Para ello se evalúan dos escenarios. En el primero de ellos se asume que los colegios particulares subvencionados realizan los cambios necesarios para lograr mantener su matrícula en jornada única. En el segundo, se consideran los efectos de la implementación de la jornada única cuando los colegios particulares no son capaces de realizar las ampliaciones necesarias para acoger a toda su matrícula debiendo perder a parte de ésta.

3.1. Escenario Nº 1

En este escenario se asume que los colegios particulares ajustarán la infraestructura que poseen para hacer frente a los requerimientos que una jornada única implica. En otras palabras, se asume que los colegios mantienen el mismo número de alumnos, para lo cual aquellos colegios que trabajan en doble jornada deberán aumentar la infraestructura que poseen. Los costos fijos en los que se incurría en este escenario vienen dados por:

$$(1)\quad CF_1 = CF_0 + (1-\beta)\,\theta CF_O$$

[7] La opción metodológica utilizada es la de evaluar el impacto de la jornada única en base al impacto en los beneficios económicos y operacionales promedio de los colegios particulares subvencionados encuestados. Una ruta alternativa sería la de construir una estructura de costos e ingresos ideales en base a un colegio "modelo" o "representativo". Sin embargo, no conocemos información disponible que haga este ejercicio posible, por lo que preferimos basarnos en información proveniente de la encuesta realizada.

donde CF_i es el costo fijo en el periodo i. En este caso i=0 corresponde al costo fijo inicial, y i=1 corresponde al costo fijo con la incorporación de la jornada única. A su vez, b es la fracción de la matrícula que puede ser atendida con la infraestructura existente (conforme a la respuesta proveniente de la encuesta) y q es la fracción del costo que sería eventualmente cubierta por el fisco con el "aporte suplementario por costo de capital adicional". Cabe destacar, en todo caso, que (1) es aplicable en el caso en que la escuela esté operando en la actualidad en doble jornada. Este supuesto es bastante simplificador y conservador, pues se asume que no hay ningún costo asociado a la indivisibilidad. En este ejercicio se asumió que el valor de q corresponde al 80%[8].

El costo variable total viene dado por:

$$(2) \qquad CV_1 = CV_0 + \gamma\ S_0$$

donde CV corresponde al costo variable, S es el total de la planilla docente en la actualidad y γ es un parámetro que mide el aumento en la planilla cuando los profesores deban mantenerse en jornada única en el trabajo. Se asumió que el aumento en la planilla de sueldos sería de un 20%. Este supuesto es extremadamente conservador, si se considera que los profesores que se dedican a trabajar en jornada única, además de ver el número de horas de trabajo incrementadas en algo más del 20% (en promedio), tendrán que dejar de trabajar en otros establecimientos. Debe destacarse a su vez que no se supuso que se incrementaría la planilla en cargos administrativos ni directivos, por lo que los costos medios variables estimados estarían fuertemente subvaluados.

Finalmente, dado que se supone que se mantendría el mismo número de alumnos, no se modificó el ingreso total obtenido por otros conceptos que no fuesen debidos a la subvención estatal. Los Gráficos Nº 1 y 2 muestran los resultados en beneficios operacionales y económicos de la implementación de la jornada única con los supuestos antes planteados. Para ello, se distinguen los resultados que se obtendrían en el total de colegios particulares subvencionados y en los colegios que en este momento trabajan a doble jornada. A su vez, se considera el caso en el que el gobierno incrementa el subsidio en un 24% por alumno (además del 3% para el financiamiento de mantenimiento en infraestructura y equipamiento) y el caso en que no lo hace.

[8] Es de esperar que el aporte del fisco sea substancialmente menor. Sin embargo, se optó por utilizar supuestos bastante conservadores del impacto que tendría la implementación de la jornada única en la estructura de costos.

GRÁFICO Nº 1: PÉRDIDAS OPERACIONALES
(Promedio mensual por alumno, en pesos de mayo de 1996)

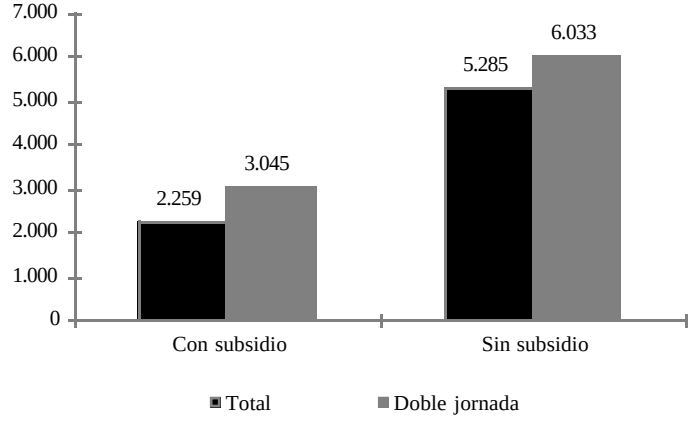
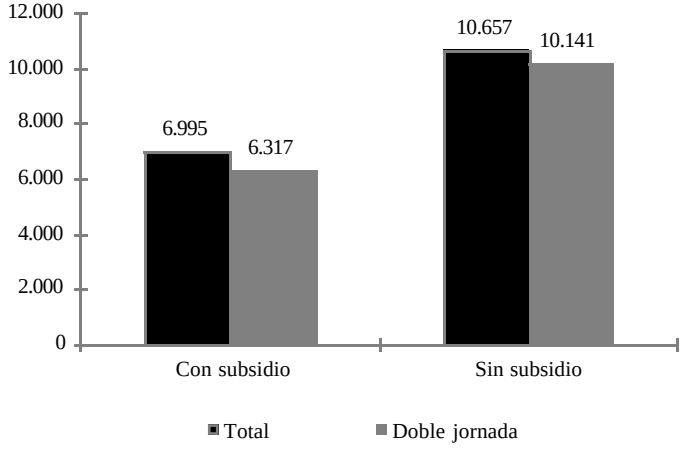


GRÁFICO Nº 2: PÉRDIDAS ECONÓMICAS
(Promedio mensual por alumno, en pesos de mayo de 1996)



Cuando la imposición de la jornada única no es acompañada por el aumento de ingresos de otra fuente, los colegios particulares subvencionados no podrían cubrir incluso sus costos medios variables. Como se observa, las pérdidas operacionales y económicas por alumno equivalen a 47% y 95% del valor del subsidio promedio de mayo de 1996 ($11.207 por alumno por mes) para el total de los colegios, y de 54% y 90% para el caso de los colegios que se encuentran trabajando en la actualidad a doble jornada.

Aún en el caso en que la aplicación de la jornada única se realice con un incremento del subsidio fiscal de 24% por alumno (además de los aportes suplementarios por costo de capital adicional y de mantenimiento), se presentarían importantes pérdidas no sólo económicas, sino también operacionales. En este caso, las pérdidas operacionales y económicas por alumno equivalen a 20% y 62% del valor del subsidio promedio de mayo de 1996 ($11.207 por alumno por mes) para el total de los colegios, y de 27% y 56% para el caso de los colegios que se encuentran trabajando en la actualidad a doble jornada.

3.2. Escenario Nº 2

Dada la difícil viabilidad de un escenario como el descrito anteriormente, se diseñó a su vez un escenario en el que se supone que los colegios particulares no son capaces de realizar las ampliaciones necesarias para acoger a toda su matrícula. Tal como se señaló, ésta es una situación bastante probable por las dificultades de financiamiento que enfrentarían. En este segundo escenario, se considera que el colegio no efectúa ninguna ampliación de su infraestructura, por lo que debería dejar ir a una fracción (1-b) de su matrícula y una fracción (1- a) de su planta docente.

En este caso, los costos fijos se mantendrían inalterados, en tanto que los costos variables se computan ahora de la siguiente manera:

$$\tilde{CV}_1 = CV_0 + \alpha\gamma S_0 - (1-\alpha)S_0 - (1-\beta)(CV_0 - S_0) \tag{3}$$

La ecuación (3) muestra la estructura de costos variables bajo este escenario. El segundo término muestra el incremento en la planilla de sueldos para la fracción de profesores que el colegio retiene: el tercer término muestra la disminución de costos variables asociados con la disminución de profesores. Finalmente, también se descuenta la parte de costos variables distintos de sueldos que se dejan de incurrir por el menor número de alumnos en la escuela.

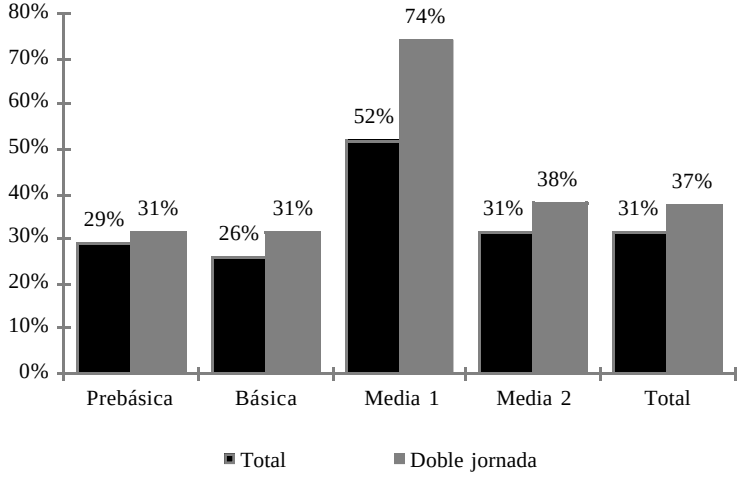
Finalmente, los ingresos totales de la escuela vienen dados por:

$$(4) \qquad IT_1 = \beta IT_0$$

pues ahora se dejaría de recibir ingresos por la fracción de alumnos que no asistirían a la escuela.

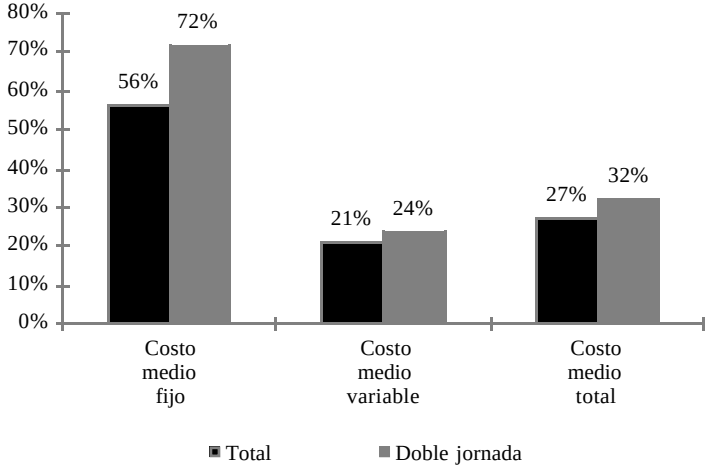
La encuesta proporciona información acerca del número de plazas que debieran eliminarse en caso de no poder incrementar la infraestructura de la escuela, por lo que se realizó un programa mediante el cual cada escuela decidiría qué alumnos dejar ir primero en función de los beneficios operacionales obtenidos en cada nivel.

GRÁFICO Nº 3: PÉRDIDA DE MATRÍCULA



En este segundo escenario, el total de los colegios particulares subvencionados y aquellos que trabajan a doble jornada en la actualidad deberían perder (en promedio) al 31% y 37% de su matrícula respectivamente (Gráfico Nº 3). El nivel en el que se realizaría el mayor número de deserciones forzadas sería justamente el de la educación media (particularmente media científico-humanista) y en educación prebásica. Así, bajo este escenario, las municipalidades se tendrían que hacer cargo de la educación de la gran mayoría de los estudiantes en enseñanza media.

GRÁFICO Nº 4: AUMENTOS EN COSTO MEDIO EN EL ESCENARIO Nº 2



Además de que en este escenario los colegios se verían obligados a reducir su matrícula, los costos medios fijos y variables se verían incrementados fuertemente (Gráfico Nº 4). En el caso de los costos fijos, por alumno aumentan en 56 y 72% como promedio para el total de colegios particulares subvencionados y para los que trabajan en doble jornada en la actualidad. Esto se debe a que la mantención de la infraestructura existente debe hacerse ahora con un menor número de alumnos. A su vez, se observa que el incremento en el costo total por alumno es también bastante superior (32%). A esto debe sumarse el hecho que con la reducción de alumnos en el colegio, los ingresos por alumno se verían reducidos en 29% para el total de colegios subvencionados y en 37% para aquellos que trabajan en doble jornada actualmente.

Los gráficos Nº 5 y 6 muestran los resultados en beneficios operacionales y económicos de la implementación en este escenario. Nuevamente, se distinguen los resultados que se obtendrían en el total de colegios particulares subvencionados y en los colegios que en este momento trabajan a doble jornada. A su vez, se considera el caso en el que el gobierno incrementa el subsidio en un 24% por alumno (además del 3% de incremento proveniente del financiamiento para mantención de infraestructura y equipamiento) y en el caso en el que no realiza ningún incremento.

GRÁFICO Nº 5: PÉRDIDAS OPERACIONALES
(Promedio mensual por alumno, en pesos de mayo de 1996)

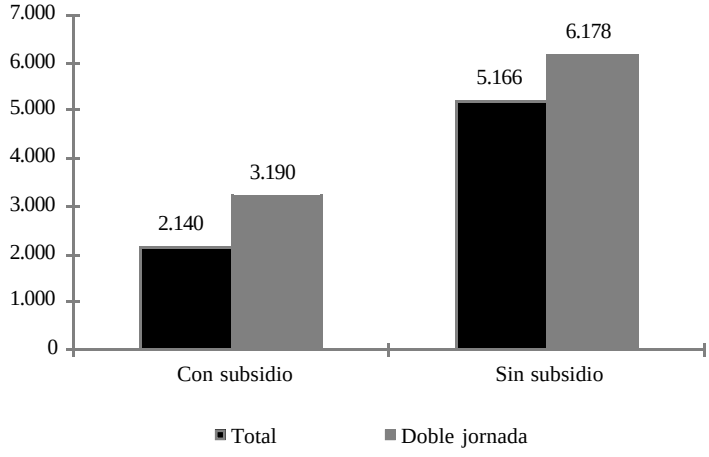
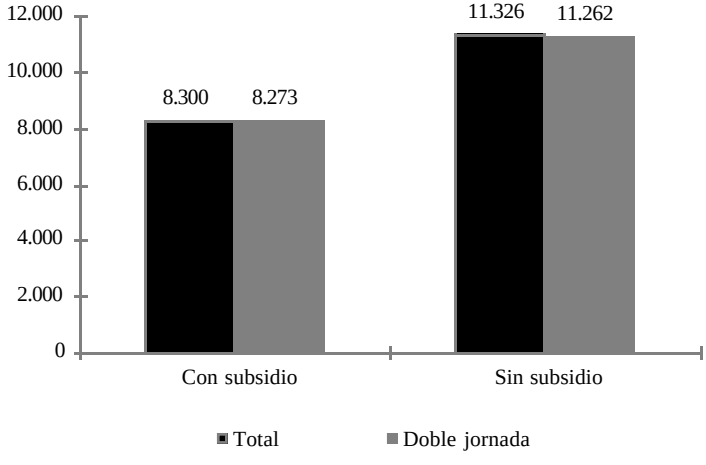


GRÁFICO Nº 6: PÉRDIDAS ECONÓMICAS
(Promedio mensual por alumno, en pesos de mayo de 1996)



Los gráficos Nº 5 y 6 muestran que si bien las pérdidas operacionales son algo inferiores a las del escenario Nº 1, las pérdidas económicas son superiores, dado que ahora el costo fijo por alumno se ve substancialmente incrementado. Se observa que las pérdidas operacionales y económicas por alumno equivalen a 46 y 101% del valor del subsidio promedio de mayo de 1996 ($11.207 por alumno por mes) para el total de los colegios, y de 55 y 100% para el caso de los colegios que se encuentran trabajando en la actualidad a doble jornada.

Si es que se incorporan los incrementos en subsidios propuestos por el gobierno, se encuentra que las pérdidas operacionales y económicas equivalen a 19 y 74% del valor del subsidio promedio de mayo de 1996 para el total de colegios, y a 28 y 74% para los colegios que se encuentran trabajando a doble jornada en la actualidad.

El Cuadro Nº 7 resume los resultados encontrados bajo los dos escenarios.

CUADRO Nº 7: PÉRDIDAS OPERACIONALES Y ECONÓMICAS
(porcentaje de subvención promedio de $11.207)

	Escenario Nº 1	Escenario Nº 2
Con subsidio		
Pérdida operacional	20	19
Pérdida económica	62	74
Sin subsidio		
Pérdida operacional	47	46
Pérdida económica	95	101

Nota: Los valores absolutos se encuentran en los gráficos Nº 1, 2, 5 y 6.

4. Conclusiones

Este estudio muestra que la educación particular subvencionada se ha constituido en una opción atractiva de educación para el 32% de los hogares chilenos. Si se la compara con la educación municipalizada, se detecta que hay importantes diferencias en términos de rendimiento escolar, además de representar una menor carga en aporte estatal. Los hogares chilenos se inclinan cada vez más por escoger esta modalidad de educación sobre la educación municipal.

La encuesta realizada a colegios particulares subvencionados revela que, en la actualidad, la gran mayoría de ellos no son capaces de cubrir sus costos totales. Lo que está ocurriendo entonces es que los colegios particulares subvencionados sencillamente están consumiendo su capital. Como es bien sabido, una firma continuará operando mientras cubra sus costos variables, que es lo que ocurre. En este caso se trata de todo un sector económico. Cabe destacar que todos los ejercicios realizados para el cálculo de beneficios económicos y operacionales son muy conservadores, por lo que las pérdidas reportadas están subestimadas.

La situación es particularmente aguda en el caso de la educación media, donde se observa a su vez un beneficio operacional significativamente más bajo que en la educación básica. En la práctica, entonces, los establecimientos subvencionados particulares están otorgando un subsidio cruzado de esta última hacia la educación media. También se observa que hay una diferencia importante entre aquellos colegios que tienen una jornada única y los que tienen doble jornada, siendo estos últimos los únicos capaces de cubrir sus costos totales. Esto tiene importantes implicaciones dado que el gobierno propuso la institucionalización de la jornada única.

En el trabajo se analizan dos escenarios bajo los cuales los colegios particulares subvencionados llevarían a cabo la institucionalización de una jornada única. En el primero se supone que los colegios serían capaces (de alguna manera) de retener la matrícula actual y que incurren en los costos fijos y variables asociados a la imposición de la medida propuesta. En términos de beneficios económicos y operacionales, esto se traduciría en que los colegios particulares no podrían cubrir sus costos medios variables aún con el incremento del 24% en la subvención propuesta por el gobierno (además de los aportes adicionales por mantenimiento y ampliación de infraestructura). En particular, se calcula que las pérdidas operacionales y económicas mensuales por alumno alcanzarían a $5.285 y $10.657, respectivamente. Es decir, en este escenario los colegios requerirían de un incremento de sus ingresos equivalente a un 47% del subsidio promedio recibido en mayo de 1996 para poder cubrir apenas sus pérdidas operacionales. La reforma dejaría en consecuencia un déficit equivalente a 20 puntos porcentuales de la subvención ofrecida en la actualidad.

En el segundo escenario, se supone que los colegios no serían capaces de realizar las inversiones necesarias para mantener su matrícula actual en una jornada única y enfrentan la reforma reduciendo su matrícula. Se demuestra que aún en el caso en que despidiesen a la fracción de docentes que no utilicen y si redujesen su matrícula a niveles compatibles con su capacidad actual, las pérdidas operacionales y económicas alcanzarían a

$8.300 y $11.326 por alumno por mes, respectivamente. Para cubrir por lo menos el déficit operacional, los colegios particulares subvencionados requerirían de un incremento en sus ingresos equivalente a por lo menos el 46% de la subvención promedio recibida en mayo de 1996. Un resultado aún más preocupante es que los colegios particulares subvencionados se verían obligados a especializarse en la educación básica, transfiriendo a las municipalidades la labor de educar a la gran parte de los estudiantes de enseñanza media y prebásica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arancibia, Violeta. (1994). "La educación en Chile: Percepciones de la opinión pública y de expertos". *Estudios Públicos*.

Arellano, José Pablo. (1995). "Midyear Economic Outlook". *Chile Business Forum* Nº 4. GERENS Ltda.

Butelmann y Romagera, Pilar. (1993). "Educación media general vs. técnica: Retorno económico y deserción". *Colección Estudios Cieplan.*

Labarca. (1995). "¿Cuánto se puede gastar en educación?". *Revista de la Cepal.*

Larrañaga, Osvaldo. (1995). "Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica". *Estudios Públicos.*

Ministerio de Educación. (1994). *Compendio de información estadística*. Ministerio de Educación.

TASC. (1994). "Financiamiento de la educación Subvencionada". Programa de Postgrado en Economía ILADES, Georgetown University.

TASC. (1996). "Reforma educacional". Programa de Postgrado en Economía ILADES, Georgetown University.

UNICEF. (1995). *Statistical of Education.* □

LECCIONES DE JAPÓN PARA LOS ESTADOS UNIDOS

LA ESCUELA JAPONESA*

Benjamin Duke

Benjamin Duke, destacado especialista en educación comparada, sostiene en estas páginas que el desafío que Japón representa para los Estados Unidos proviene básicamente de la escuela antes que de la industria japonesa. El éxito económico de Japón, se argumenta, descansa en gran medida en sus escuelas. Éstas consiguen, con una infraestructura física mínima y recursos muy inferiores a los de las escuelas estadounidenses, el obejtivo fundamental que un sistema educacional debería alcanzar: que todos los alumnos logren niveles superiores en el desarrollo de las aptitudes verbales y matemáticas

BENJAMIN DUKE. Ph. D. de la Pennsylvania State University y Ph. D. de la University of London, Inglaterra. Profesor de educación comparada e internacional en la International Christian University de Tokio, donde ha estado enseñando durante los últimos 25 años. Anteriormente fue profesor de escuela pública en los Estados Unidos. La labor de investigación y docencia del Dr. Duke se ha concentrado en el tema de la educación en Asia. Su libro anterior, *Japan's Militant Teachers: A History of the Left Wing Teachers Movement*, analiza las reformas educacionales introducidas en Japón durante el período de posguerra. Otras publicaciones, como *The Karachi Plan: Master Design for Education in Asia*, "Democratic Education: Divergent Patterns in Japan and America", en *UNESCO's International Review of Education*, y "Why Noriko Can Read: Some Hints for Johnny", *Educational Forum*, reflejan la amplitud de sus estudios en educación comparada.

* Capítulo 7 del libro *The Japanese School* (Praeger Publishers, 1986). © 1986, Benjamin Duke. Traducido del inglés por revista *Estudios Públicos* y publicado con la debida autorización.

> que se necesitan en el mundo moderno. Vale decir, las destrezas en que hace tiempo los estudiantes de enseñanza básica y media estadounidenses han venido mostrando un rendimiento muy por debajo del de sus pares japoneses.

Lección: algo aprendido mediante el estudio o la experiencia, un trozo instrucción, enseñanza.
(Webster)

¿Podemos aprender algo de la escuela japonesa? ¿Tienen acaso sus profesores alguna lección que enseñarnos? Históricamente, como se ha podido apreciar en el curso del presente siglo de industrialización, los japoneses han extraído permanentemente lecciones de la realidad estadounidense. Con paciencia y diligencia han aprendido mucho de los norteamericanos en materia de modernización y, obviamente, han llevado esas enseñanzas a la práctica. ¿Es posible que el alumno se transforme ahora en profesor?

Cualquier nación pequeña desprovista de recursos, como Japón, capaz de alcanzar un nivel económico superior que le permita rivalizar con las naciones más poderosas y mejor dotadas del mundo, y en algunos casos superarlas, ciertamente tiene algo que ofrecer al resto. Sin duda Japón tiene lecciones que ofrecer a los Estados Unidos. Al conseguir llevar a cabo un milagro económico en medio de las circunstancias más adversas, los japoneses han vivido una experiencia verdaderamente instructiva. Nosotros los norteamericanos podemos aprender de sus logros y sacar frutos de éstos no sólo en nuestras industrias sino también en nuestras escuelas y en nuestra sociedad.

I

La primera lección de Japón comienza, propiamente, con un breve repaso de historia. Durante los períodos de preguerra y posguerra los japoneses han demostrado que la escuela tiene una vital importancia para la construcción de una base sólida, de los cimientos, de una sociedad industrial altamente productiva. La escuela ha sido uno de los agentes esenciales en esta sociedad, donde a cada trabajador se le prepara, por decirlo así, para una vida productiva. Sus aptitudes verbales y matemáticas, su actitud frente

al trabajo, su determinación y su espíritu competitivo, son todas cualidades desarrolladas y reforzadas durante la larga jornada escolar, la larga semana escolar y el inusual largo año escolar.

Si queremos competir eficazmente con los japoneses en nuestros mercados internos y en los internacionales, debemos reexaminar la función y el objetivo de las escuelas donde nuestros trabajadores reciben su preparación. Mientras estábamos a la vanguardia en materia de productividad industrial tal vez podíamos permitirnos cierto grado de relajación con la enseñanza. Pero esa época obviamente ya pasó y quizás nunca volverá. La delantera ahora está en otras manos. Los estadounidenses ya no somos el retador obvio, sino que además somos desafiados. Así pues, debemos comenzar a actuar en consecuencia y modificar nuestras actitudes. Y la sala de clases es el lugar adecuado para empezar.

Debemos ahora enseñar a nuestros alumnos cuál es la realidad del mundo de hoy, como lo han hecho los japoneses desde que se abrieron sus puertas a Occidente. La era de la superioridad estadounidense en el área industrial y tecnológica se ha visto seriamente amenazada, en especial por Japón. Si pretendemos conservar nuestro estilo de vida, nuestras costumbres y tradiciones, y tal vez incluso nuestras preciadas libertades, debemos enseñarles a nuestros niños que nos encontramos participando en una carrera que nuestros competidores, en particular los japoneses, toman mucho más seriamente que nosotros. La National Commission on Excellence in Educations (Comisión Nacional Estadounidense sobre Excelencia en la Educación) describe en forma sucinta esta situación: “Lo que hace una generación era inimaginable ha comenzado a ocurrir: otras naciones están igualando y superando nuestros logros educacionales”.

Dirigimos nuestras escuelas de manera muy similar a la de un corredor de maratón que en épocas pasadas dejaba fácilmente atrás al resto de los competidores. Tardamos demasiado en mirar hacia atrás por encima del hombro para percatarnos de que uno de los corredores más pequeños nos está dando alcance y que otros también se están adelantando al resto de los participantes. Hemos sido incapaces no sólo de advertir la gravedad de nuestra nueva posición, sino además de comprender la manera en que el corredor más lento se ha transformado en uno de los más veloces y, por ende, hemos perdido la oportunidad dorada de sacar provecho de esa experiencia.

Con el fin de aprender del nuevo corredor que ahora compite entre los líderes, y para aprestarnos a continuar avanzando, primero que nada tenemos que reconocer la nueva formación de los competidores. Debemos admitir el hecho de que estamos encarando un serio desafío. Es preciso que

advirtamos a nuestros jóvenes que si no encauzamos todos nuestros esfuerzos, todas nuestras aptitudes humanas, podríamos llegar finalmente a perder nuestro liderazgo. Independientemente de nuestro tamaño y de nuestros anteriores logros y trofeos, por impresionantes que puedan ser, debemos "correr más y más rápido".

Sin embargo, no seremos capaces de igualar el raudo tren de carrera de nuestro nuevo rival con sólo estudiar sus zancadas o sus finas zapatillas de carrera, probablemente importadas de los Estados Unidos al igual que gran parte de los alimentos que ha ingerido para mantener su resistencia durante la competencia. Todos ellos son factores superficiales. Lo que debemos estudiar a fondo son su compromiso, su determinación, su espíritu, lo mismo que sus técnicas de entrenamiento que constituyen las bases mismas de su capacidad para correr junto a nosotros y, en ocasiones, para sobrepasarnos.

La metáfora del corredor de maratón es apropiada. Nuestra sociedad industrial está participando en una carrera a nivel mundial para hacer frente al desafío japonés. Por lo tanto, ante todo debemos prepararnos para la competencia, lo cual nos exige cambiar de actitud respecto de la manera en que preparamos a nuestros niños. Es indispensable que tanto profesores como alumnos, lo mismo que nuestros dirigentes en las esferas gubernamental e industrial, adquieran conciencia de la gravedad del desafío que nos imponen nuestros retadores, en este caso principalmente los japoneses. Es necesario advertirles a nuestros niños que estamos envueltos en una pugna internacional altamente competitiva, como es la del sector industrial, y que corremos el riesgo de perder si no demostramos mayor diligencia.

En primer lugar, es necesario incorporar en nuestras escuelas seriedad en los propósitos, en una palabra: *gambare* (perseverancia). Cuando el corredor que va primero le lleva una gran ventaja al resto de los competidores, se le hace difícil mantener la diligencia necesaria para conservar el liderazgo. La complacencia, el germen de la decadencia y del derrumbe de anteriores civilizaciones occidentales, constituye un peligro claro y siempre presente para los Estados Unidos en la actualidad, como también lo fue para nuestros antepasados. A nuestros estudiantes se les debe enseñar la historia antigua de otrora grandes civilizaciones occidentales que se derrumbaron a causa de su complacencia. Asimismo, deben aprender acerca del orden mundial que está emergiendo. Ignorar esta realidad equivale no sólo a caer en un engaño, haciendo un flaco servicio a los jóvenes, sino además a no ser capaces de sacar provecho del desafío planteado por Japón para estimular a nuestra propia sociedad.

Nuestros libros de historia están plagados de interpretaciones y descripciones de la grandeza o, por decirlo así, la superioridad de la sociedad estadounidense. Las insignes contribuciones de los Estados Unidos al mundo durante la era moderna invaden las páginas de nuestros textos de estudio. Desde la música y la literatura hasta la teoría política y el poderío industrial, los logros estadounidenses se han dado por sentados en nuestra enseñanza, lo mismo que en los diversos medios de difusión, lo cual ha influido enormemente en las actitudes sociales de los jóvenes. Es difícil contrarrestar en nuestras escuelas ese sentimiento de arrogante complacencia que infunde la superioridad.

Los japoneses han interpretado la historia del mundo moderno de un modo similar. La superioridad occidental, especialmente la estadounidense, es un tema que se transmite en sus aulas, al igual que en sus medios de comunicación. Después de todo, en la historia moderna del Japón no ha habido ninguna figura reconocida internacionalmente capaz de rivalizar con Kennedy, MacArthur, Einstein o incluso Benjamin Franklin, todos ellos presentes en sus programas de enseñanza y en sus medios de comunicación de masas como figuras mundiales dignas de imitación. Al mismo tiempo, tampoco se han incluido los nombres de personalidades japonesas de renombre internacional comparables en nuestros libros de texto ni son mencionados por nuestros medios de comunicación. Por ejemplo, una encuesta dirigida por este autor reveló que sólo 8 de 600 alumnos de último año de enseñanza secundaria en 10 estados de todos los Estados Unidos conocían el nombre del primer ministro japonés. No podemos resignarnos a esto.

La necesidad de perseverar (*gambare)* ha sido endémica en las escuelas japonesas, por cuanto ellos han evaluado de manera realista su posición histórica en el concierto mundial de las naciones. El hecho de haber estado rezagados les ha servido como acicate para inculcar una sensación de urgencia por alcanzar al resto. Ésa es la inspiración que debemos captar. Es preciso que infundamos en el grueso de nuestros estudiantes esa sensación de urgencia, la motivación de quien es objeto de una persecución implacable, no la autocomplacencia propia de un líder que se mantiene cómodamente en la delantera. Esa época ya pasó. Nuestra atmósfera escolar es incompatible con la realidad de hoy. Nuestras escuelas deben ser transformadas en instituciones con un sentido de determinación, un sentido de *gambare*. Es imperativo que el mundo real esté presente en las salas de clases.

Al no hacer frente a las exigencias de la realidad nos estamos engañando a nosotros mismos y a nuestros alumnos. Ninguna nación puede mantener una superioridad absoluta en una era de alta tecnología. Pero

ahora tenemos que correr mucho más rápido que antes para competir entre los líderes. Es ésta la actitud mental que debemos inculcar en los estudiantes, porque estamos perdiendo nuestra clara ventaja en la carrera y hay riesgo (¡cuidado!) de quedarnos rezagados si no aceleramos el tren de carrera y no intensificamos los esfuerzos.

Por consiguiente, la principal lección que podemos aprender de las escuelas japonesas es la determinación de inculcar en nuestras escuelas, en nuestros maestros y en nuestra sociedad el espíritu del *gambare* —de perseverancia, de esforzarse al máximo— en cualquier actividad, no sólo en los deportes y en los trabajos extraescolares a nivel de clubes, en que nos destacamos, sino además en la preparación académica. Y uno de los medios esenciales para comenzar a hacerlo consiste en inculcar en los alumnos la idea de que los competidores que tenemos al frente representan un desafío para los Estados Unidos. Las escuelas norteamericanas deben reflejar esa realidad. Necesitamos la motivación del *gambare* en nuestras aulas. La lección que brinda la historia japonesa a los Estados Unidos es la siguiente: reemplazar la complacencia por la determinación y la perseverancia (*gambare*).

Sería cómodo e ilusorio restar importancia al desafío planteado a nuestra sociedad industrial, considerándolo como un asunto meramente técnico, y creer que los rasgos morales superiores que ostentamos y las bases espirituales que nos guían son suficientes para superar cualquier amenaza competitiva a nuestra industria. Los niveles de criminalidad, de abuso de drogas, de delincuencia juvenil, así como los índices de divorcio y otros problemas sociales, especialmente en comparación con Japón, echan por tierra esa posibilidad. En el sistema occidental moderno de libre empresa, nuestra forma democrática de gobierno depende de la competitividad relativa de nuestra base industrial. Cuando los cimientos se desgastan, tenemos que comenzar a correr más y más rápido, querámoslo o no.

II

El segundo aspecto instructivo de las escuelas japonesas, del cual sería conveniente que siguiéramos el ejemplo, se refiere a los conocimientos básicos (lectura, escritura y matemáticas). Hay que reconocer que los niveles masivos de alfabetización en Japón son sencillamente demasiado altos para ser igualados por los Estados Unidos. Como nuestra sociedad es sumamente diversa (incluye muchos sectores orientados hacia culturas extranjeras), no es posible lograr el grado de alfabetización total en el idioma nacional o en matemáticas alcanzado por Japón. Sin embargo, pese a la

diversidad de nuestra sociedad, el nivel académico básico de nuestros alumnos, en comparación con el de sus pares japoneses, puede y debería ser mucho más alto que en la actualidad.

El nivel educacional de nuestra fuerza laboral en el siglo XXI, en que prevalecerá la tecnología avanzada, adquiere una importancia decisiva. A medida que los robots reemplacen a los trabajadores en ocupaciones menores y rutinarias, así como en tareas más complejas, será preciso reestructurar la fuerza laboral con el fin de que asuma responsabilidades que requieren una mayor exigencia intelectual. Los operarios serán substituidos progresivamente por empleados de oficina, un proceso traumático que ya se encuentra en curso desde hace tiempo. Una fuerza laboral que carezca de una formación básica en matemáticas constituirá una carga muy gravosa para cualquier firma que compita con productos de alta tecnología provenientes de una nación como Japón, cuyos trabajadores poseen un alto grado de alfabetización y una buena preparación en matemáticas elementales.

Un informe emitido por el National Assessment of Educational Progress (Organismo de Evaluación del Progreso Educacional), entidad patrocinada por el gobierno federal, reveló la magnitud del desafío planteado a nuestro país por la sociedad de la información:

> Sólo una mínima parte de los jóvenes de 17 años logra desarrollar aptitudes de tipo superior (matemáticas), proporción que descendió durante la década anterior. Si se mantiene esta tendencia es probable que hasta 2 millones de alumnos se gradúen en 1990 sin haber adquirido las aptitudes necesarias para encontrar empleo en el mercado laboral del futuro[1].

Debemos, sin duda, elevar nuestras exigencias en materia de lectura, escritura y matemáticas, pero no sólo para nuestros alumnos más brillantes. De hecho, ellos suelen superar a los mejores estudiantes japoneses en creatividad, innovación e imaginación. Pero el grueso de los alumnos de las escuelas públicas estadounidenses que están por debajo de los estudiantes más brillantes, por expresarlo en términos más suaves, no es capaz de alcanzar los mismos estándares del niño promedio japonés en materia de lectura, escritura y, especialmente, matemáticas. Es allí donde radica uno de nuestros problemas más graves.

Una enorme mayoría de los alumnos que se encuentran por debajo de los más brillantes, es decir aquellos que constituyen el promedio, y en

---

[1] Education Commission of the States (1982), p. 2.

especial los que se encuentran por debajo de ese promedio, los que forman el grueso de nuestros obreros y empleados de oficina, egresan de nuestras escuelas sin una sólida base en lectura y cálculo. Queda de manifiesto que la energía de esos estudiantes no ha sido encauzada adecuadamente en los establecimientos de enseñanza. En muchos casos han recibido una presión, o incluso un incentivo, muy débiles para perseverar en el estudio hasta dominar las nociones de cálculo básicas necesarias para cumplir con los requisitos laborales en un sistema industrial cada vez más complejo.

Sin embargo, en el último tiempo nuestra atención se ha concentrado exclusivamente en el extremo superior, esto es, en las tendencias observadas en los puntajes de exámenes de admisión a instituciones de educación superior. Según un informe elaborado por el Secretario de Educación estadounidense, el puntaje promedio en la Prueba de Aptitud Académica (SAT, por sus siglas en inglés) bajó de 937 en 1972 a 893 en 1982, de un máximo posible de 1.600, y en la prueba para *colleges* estadounidenses descendió de 19,1 a 18,4, de un puntaje máximo posible de 36. No sorprende que la tendencia individual en cada estado haya sido similar: descendente. La única excepción se observó en la capital estadounidense, Washington D. C., donde el puntaje del SAT subió de un promedio de 803 a 821 durante la misma década. Sin embargo, esa cifra no proporciona gran consuelo, ya que el promedio más alto sigue siendo 72 puntos menor que el promedio nacional, el que a su vez ha caído en 44 puntos. A pesar de que los informes recientes indican que al fin se podría estar produciendo un vuelco gradual en las tendencias de los puntajes del SAT, aún faltaría recorrer un largo camino para volver a los niveles anteriores.

La caída en los puntajes del SAT sugiere que los niveles académicos, según lo determinado por estas pruebas nacionales computarizadas de selección múltiple, han estado empeorando. Y algunos han llegado a afirmar que dicho descenso va peligrosamente en picada. El informe *A Nation at Risk* corroboró esta conclusión al señalar que "cerca del 23% de nuestros *colleges* y universidades más exclusivos han informado que su nivel general de selectividad disminuyó en la década de los setenta, y el 29% señaló haber reducido el número de cursos específicos de educación secundaria que se requieren para ser admitido"[2].

La tendencia anterior fue confirmada de un modo inusual en el curso de la visita que el autor de este artículo realizó en 1985 a un importante establecimiento de enseñanza secundaria que admitía casi exclusivamente

[2] The National Commission on Excellence in Education (1983), pp. 28-91.

alumnos pertenecientes a minorías, ubicado en una de las tres ciudades más grandes de los EE. UU. Según uno de sus funcionarios, los representantes de *colleges* y universidades de todo el país visitan anualmente ésta y otras escuelas similares en búsqueda afanosa de postulantes para sus instituciones con el fin de llenar los cupos disponibles en los cursos de primer año para alumnos miembros de minorías. Los estudiantes están plenamente conscientes de que los seleccionadores universitarios vienen en plan de cortejarlos, por lo que necesitan esforzarse al mínimo en sus estudios preparatorios para los exámenes del SAT. Esta escuela en particular incluso eliminó el curso especial de preparación para el SAT ofrecido gratuitamente a quienes lo deseasen, debido a la falta de interés. Si estos alumnos quieren ingresar a una universidad, pueden hacerlo con un bajo puntaje en el SAT, incluso por debajo del promedio nacional. Un profesor de una escuela para minorías planteó el problema de esta manera: "A los estudiantes de las minorías se les está haciendo un flaco servicio al proporcionarles cupos de admisión en las universidades. Lo mismo vale para las universidades".

Uno no puede evitar preguntarse qué ocurre con estos alumnos una vez que ingresan a la universidad con sus bajos puntajes. Un resultado inevitable ha sido la proliferación, en toda la educación superior estadounidense, de cursos de recuperación de lectura, escritura y matemáticas, las tradicionales asignaturas básicas. Otros sostienen que otra consecuencia serían las notas abultadas. Y el viejo enemigo al acecho, la reprobación, cobra un alto número de víctimas entre la considerable cantidad de alumnos universitarios de primer año sin preparación, no sólo entre los miembros de grupos minoritarios.

Comparar esta situación con lo que ocurre en Japón resulta pertinente. Durante la última década los exámenes de admisión a la universidad se han vuelto en Japón más complicados, más intrincados y, según opinan muchos críticos, más absurdamente difíciles en un empeño de las instituciones por seleccionar alumnos de entre la enorme masa de postulantes que han estado estudiando con ahínco para los exámenes. Cabe preguntarse cuántos profesores universitarios serían hoy en día capaces de aprobar los exámenes de ingreso de sus propias universidades.

No sólo las pruebas de admisión se han tornado más exigentes que nunca; los estándares académicos para los cursos inferiores también se han elevado. Por ejemplo, entre 1982 y 1983 el Ministerio de Educación japonés aplicó a todos los alumnos de quinto y sexto año pruebas en cuatro asignaturas. Los exámenes fueron diseñados para que, en la medida de lo posible, se pudieran comparar con las pruebas aplicadas al mismo grupo etáreo hace

dos décadas. Los resultados permitieron apreciar las tendencias en todas las escuelas japonesas. En casi todas las asignaturas examinadas se observó que los puntajes mejoraron entre 20% y 30% (Cuadro Nº 1).

CUADRO Nº 1: MEJORÍA EN LOS PUNTAJES DE PRUEBAS APLICADAS A NIVEL NACIONAL
(en términos porcentuales)

Asignatura	Clase	1982-83	1963-64
Japonés	Alumnos de quinto año	67,6	59,1
	Alumnos de sexto año	73,2	60,7
Estudios sociales	Alumnos de quinto año	72,1	58.8
	Alumnos de sexto año	72,8	64,0
Matemáticas	Alumnos de quinto año	64,6	44.8
	Alumnos de sexto año	70,0	35,2
Ciencias	Alumnos de quinto año	73,4	64.0
	Alumnos de sexto año	68,8	58,0

Fuente: Asahi Shimbun, Tokio, 29 de septiembre de 1984.

En el informe del gobierno estadounidense citado anteriormente aparece descrita de una manera reveladora la situación del país:

> Cada generación de estadounidenses ha aventajado a sus padres en materia de educación, alfabetización y progreso económico. Por primera vez en la historia de nuestro país, las destrezas educacionales de una generación no sobrepasarán, no igualarán y ni siquiera se aproximarán a las de sus padres[3].

En el párrafo anterior se pone de manifiesto una situación quizás más grave que la revelada por el descenso en los puntajes del SAT. Los estudiantes que rinden este examen constituyen cerca del tercio o cuarto superior de todos los alumnos de último año de secundaria. De modo que esta caída de los puntajes durante la década pasada se aplica sólo a nuestros mejores estudiantes secundarios y no a todos los alumnos de último año, la

[3] Ibídem, p. 19.

mayoría de los cuales decide no presentarse siquiera al examen. Cuando descomponemos en factores el 25% de todos los jóvenes en edad escolar (enseñanza secundaria) que abandonan los estudios, muchos de los cuales lo hacen antes de llegar a etapas posteriores en que deberían rendir el SAT o exámenes equivalentes, entonces podemos advertir que la baja en los puntajes del SAT se relaciona sólo con aquellos jóvenes de entre 17 y 18 años que constituyen la elite estudiantil.

Si los niveles de exigencia de nuestra elite han ido disminuyendo, cabe preguntarse qué estará sucediendo con los demás, los estudiantes promedio y los que están por debajo del promedio, y en el nivel más bajo, con el 25% de ese grupo etáreo que ya no está matriculado en la escuela. ¿Y qué ocurre con el 42% de los alumnos de secundaria de nuestro segundo mayor distrito escolar de Los Angeles que abandonaron la escuela antes de egresar entre 1979 y 1983?[4] Un asunto de vital importancia se refiere a los estándares de nuestra población en general. Desgraciadamente no se cuenta con estadísticas al respecto, porque muchos de los miembros de este grupo no están disponibles para someterlos a evaluación. Tal vez sus niveles de alfabetización y capacidad matemática han estado mejorando, mientras que los de la elite han estado descendiendo. O quizás ello no sea más que una ilusión.

A un porcentaje demasiado alto de nuestros alumnos no se les exige alcanzar en la escuela un nivel de aptitud verbal y matemática suficiente para conseguir empleos lucrativos en un mundo industrial que se está remodelando con miras al próximo siglo, en que prevalecerá la tecnología avanzada. El informe nacional sobre educación estadounidense, *Una nación en riesgo,* verificó esta situación. Cerca del 25% de todos los reclutas alistados recientemente en la armada estadounidense exhibían un nivel de lectura equivalente al noveno año básico, el mínimo necesario para comprender normas de seguridad. En contraste, la población japonesa puede tener la seguridad de que de sus escuelas no están egresando analfabetos que ingresarán a la marina japonesa o a cualquier otro sector laboral. Muy por el contrario, el sistema escolar japonés está preparando en forma masiva al futuro trabajador, entregándole las herramientas básicas que deberían permitirle amoldarse y adaptarse a la nueva era tecnológica, y sus escuelas están cumpliendo esa tarea tal vez con mayor eficiencia que en cualquier otra sociedad de hoy. Ése es, en último término, el desafío que le plantean las escuelas japonesas a nuestra sociedad.

---

[4] Informe de la UPI, 13 de diciembre de 1983.

Otro estudio de la Comisión de Educación estadounidense sobre el rendimiento académico de los jóvenes señala que:

> Un porcentaje muy superior al 90% de los jóvenes de 17 años podía realizar sumas sencillas, y el 85% a 90% era capaz de efectuar restas. Entre el 80% y el 90% sabía multiplicar y dividir. Pese a que los cálculos en que se emplean decimales, fracciones y enteros eran más difíciles, los porcentajes en esos casos también fueron altos[5].

¿Acaso estas estadísticas, expresadas en términos mesurados, indican que la fuerza laboral se está preparando para trabajar en la futura sociedad sin fábricas? ¿Se hallan estos futuros trabajadores de la industria estadounidense dotados de las capacidades mínimas para encontrar empleo en la sociedad electrónica que se avecina y que ya se puede vislumbrar? Cuando comparamos el rendimiento de los muchachos estadounidenses de 17 años en "operaciones sencillas de suma y resta" (recuérdese una vez más que no nos referimos a todos los jóvenes de esa edad, ya que muchos de ellos han desertado de la escuela a esas alturas) con el nivel de matemáticas que se les exige a los alumnos japoneses de 15 años que preparan su ingreso a las escuelas públicas de enseñanza secundaria de Tokio, la magnitud del desafío educacional japonés resulta impresionante. Sin lugar a dudas, los japoneses pueden enseñarnos una lección en materia de adquisición de destrezas básicas.

Lo anterior no quiere decir que debamos transformar nuestras aulas en "infiernos de exámenes", como han denominado los críticos a la educación japonesa de los años previos a los exámenes de ingreso a la enseñanza secundaria y a la universidad. Es evidente que, dejándose llevar por un ciego entusiasmo, los japoneses han ido demasiado lejos en este afán. Tampoco nadie pretende sugerir que los padres estadounidenses envíen a sus hijos a la escuela seis o siete días por semana, cinco días a una escuela pública normal y los demás días a una escuela complementaria. El uso generalizado del *yokibo* y del *juku* en las tardes, los fines de semana, o durante ambos períodos, distorsiona los sensibles años de la infancia, dejándole al niño muy poco tiempo para actividades extraescolares. La presión académica que se ejerce sobre el niño japonés promedio y por debajo del promedio es demasiado intensa, especialmente en los niveles superiores de cada unidad escolar, mientras que en las escuelas estadounidenses las exigencias académicas, que se imponen sin hacer distingos, para el niño pro-

---

[5] Education Commission of the States (1982), p. 37

medio e inferior al promedio son, en la gran mayoría de los casos, demasiado leves.

Tampoco propiciamos cursos de 40 a 50 alumnos, un margen normal en las escuelas japonesas. No obstante, lo anterior nos mueve a preguntarnos por qué, pese a tener promociones más pequeñas, somos incapaces de obtener resultados mucho mejores en asignaturas básicas con nuestros estudiantes menos aventajados. Dicho de otro modo, si las escuelas japonesas pueden lograr la alfabetización total con clases excesivamente numerosas, ¿por qué nuestras escuelas con clases más reducidas no pueden aproximarse aún más a ese estándar? ¿Acaso no deberíamos imponer exigencias académicas más rigurosas a nuestros alumnos?

Si efectivamente aceptáramos el reto educacional de Japón, que constituye la base de su desafío industrial, podríamos elevar los niveles académicos de nuestras escuelas y así estar más a tono con los de las instituciones japonesas. Esto demandaría un esfuerzo masivo. Ahora bien, si es cierto, como lo sostienen muchos críticos y lo indican las estadísticas, que corremos el riesgo de perder nuestro liderazgo en la competencia industrial y económica a nivel mundial y nuestra participación en la creación de tecnología avanzada, entonces resulta esencial que hagamos ese esfuerzo cuanto antes. La finalidad de nuestras escuelas debería ser establecer estándares verbales y matemáticos obligatorios para los egresados de la educación secundaria, de manera que puedan cumplir con exigencias elementales tanto en sus actividades domésticas como en el trabajo. Nadie debería jamás pasar por nuestras escuelas e incorporarse a la sociedad sin haber adquirido mucho más que la capacidad de leer y “comprender las normas de seguridad”. La escuela japonesa ha sobrepasado con creces ese nivel mínimo al producir a escala masiva egresados de educación secundaria capaces de cumplir con exigencias laborales elementales en la era de la tecnología avanzada, de la economía de los servicios, de la sociedad de la información. Es imperioso que nos esforcemos por competir con ellos acelerando nuestro actual ritmo. Ante nosotros se presenta un mundo nuevo y lleno de desafíos, por lo que debemos ponernos a la altura de las circunstancias.

Irónicamente, mientras que en Japón el sistema escolar deberá moderar en algún grado sus exigencias excesivamente altas o de lo contrario tendrán que afrontar posteriores efectos perturbadores en los estudiantes, con repercusiones eventualmente más graves que las observadas en la actualidad, los Estados Unidos deben actuar a la inversa. Los japoneses simplemente ya no pueden contener por mucho tiempo más la reacción de aquellos estudiantes que no pueden cumplir con los estándares de la educación secundaria. Pero es preciso recordar que la mayoría de los que se

quedan atrás seguirán dominando mucho mejor los conceptos matemáticos o las destrezas de lectura que los alumnos rezagados estadounidenses. En otras palabras, incluso los estándares de los alumnos desertores japoneses son superiores a los de sus pares estadounidenses, aunque esta circunstancia no es consoladora para Japón.

Al mismo tiempo, ya no podemos tolerar las escasas aptitudes verbales y matemáticas observadas en un enorme porcentaje de los egresados de nuestra enseñanza secundaria e incluso, según algunos informes, de muchos alumnos que ingresan a nuestras universidades. Los cursos de recuperación en lectura y matemáticas se han transformado en algo común durante el primer año de estudios en muchas de esas instituciones. Los japoneses no aceptarían esos niveles de exigencia para sus egresados de enseñanza secundaria. De lo contrario, ¿cómo podrían seguir compitiendo en la carrera industrial internacional? Tienen plena conciencia de que en esas circunstancias no podrían hacerlo. Lo que debería preocuparnos es que con esos bajos niveles de exigencias en las aptitudes básicas, tal vez nosotros tampoco seamos capaces de competir en el futuro.

III

La tercera lección que debe aprenderse de Japón es que el dinero no constituye la solución esencial para los problemas de nuestro sistema escolar. Con demasiada frecuencia ocurre que mientras más invertimos en educación menos aprendemos, tanto en sentido literal como figurado. El sistema escolar japonés opera con un mínimo de elementos. Hay muy pocas cosas no indispensables. Lo que nosotros consideramos básico sería visto como un lujo en las escuelas niponas. La calefacción es un buen ejemplo. En Japón, país situado en el hemisferio norte, donde nieva copiosamente y los inviernos son muy crudos, es muy raro encontrar un establecimiento de educación equipado con calefacción central. Incluso hasta no hace mucho en los suburbios más acomodados de las principales ciudades las aulas estaban dotadas de sencillas y feas estufas de kerosene. Tal como se narra en los antiguos libros de cuentos, los alumnos que se sentaban más cerca de la estufa recibían calor, mientras que los que estaban más lejos tiritaban de frío o no se quitaban sus gruesos suéteres durante todo el día. Los corredores, gimnasios y baños son sitios fríos y expuestos a corrientes de aire durante todos los meses de invierno.

Un excelente ejemplo de la actitud de los japoneses respecto de las instalaciones escolares puede apreciarse en el área donde yo vivo. Cuando a

mediados de los años setenta se construyó una nueva escuela primaria en medio de un área residencial de clase media, donde casi todas las casas con terreno se vendían por el equivalente de más de US$ 150.000, muchas por sumas muy superiores, el nuevo edificio fue diseñado como una simple estructura en forma de L. Pero incluso esta construcción era de mucho mejor calidad que la anterior, donde nuestra primera hija cursó sus primeros años de estudio en Japón, y que durante el último año en que fue habitada estaba literalmente apoyada en unos enormes y feos puntales. Para calefaccionar el nuevo edificio se instalaron estufas individuales a carbón en cada aula. A los niños se les encomendaba, de acuerdo con su *han*, la tarea de transportar el carbón en baldes a la sala cada día. El profesor encendía el fuego, el que frecuentemente se apagaba. Varios años después las estufas a carbón fueron reemplazadas por calefactores a kerosene, pero los poco decorativos cañones de las chimeneas permanecieron aun después de que las salas de clases fueron modernizadas con un mínimo de gastos.

En las reuniones de las asociaciones de padres y maestros ningún padre o madre se quejó alguna vez del sistema de calefacción, o de su inexistencia en la nueva escuela. Ellos sabían perfectamente que incluso con el método primitivo para temperar las aulas, algunos profesores mantenían una ventana ligeramente abierta, salvo en los días más fríos. Incluso entonces las ventanas y puertas de corredera sencillas y mal encuadradas permitían que el aire helado se colara dentro de las salas desde el exterior y desde los pasillos sin calefacción. El aula japonesa no está concebida para proporcionar calidez y comodidad, ni para ser equipada a un alto costo.

Mientras se construía la nueva escuela primaria, las autoridades locales erigieron un nuevo edificio para el municipio. El contraste entre ambas construcciones era impresionante. La estructura de la nueva escuela era sencilla y de contornos rígidos y austeros, en tanto que el edificio consistorial adquirió la forma de una compleja, costosa e imponente obra arquitectónica de intrincado diseño, con amplias escaleras serpenteantes, inusuales accesos, singulares terrazas y ascensores. Nadie, excepto quizás un observador occidental, notó la diferencia entre estos dos edificios públicos.

Sin embargo, al exterior de la nueva construcción de aspecto espartano que albergaba a la escuela primaria, contigua a uno de los bordes del patio, había una piscina al aire libre de 25 metros de largo. Tal vez era de esperarse. La cantidad de escuelas urbanas, desde el nivel primario hacia arriba, provistas de piscinas, una instalación considerada un lujo en las escuelas estadounidenses, es realmente impresionante. Aunque su construcción es sencilla, prácticamente sin ningún equipo adicional, las piscinas son lo bastante comunes en las escuelas urbanas japonesas como para concluir

que si bien no se les considera un elemento indispensable, sí se piensa que son uno de los accesorios básicos de una escuela.

El otro elemento singular y algo inusual que puede encontrarse en muchas escuelas japonesas, incluso en el nivel primario, es un piano de cola o un excelente piano vertical. La incongruencia que supone el hecho de que un piano de buena calidad con espléndido sonido, que casi siempre luce impecable, esté situado en la sala de música más bien desamueblada y por lo general de aspecto modesto de una escuela secundaria local de primer ciclo, no puede dejar de llamar la atención de un observador extranjero. La combinación de una piscina y un piano de buena calidad en una escuela pública primaria o secundaria de primer ciclo dedicadas a la enseñanza de asignaturas elementales indica que se está realizando un gran esfuerzo para ofrecer un plan de estudios balanceado.

Si bien desde la perspectiva estadounidense las instituciones de enseñanza japonesas están muy lejos de ofrecer un programa escolar equilibrado entre actividades académicas y extraacadémicas, el nivel de los planes deportivos y musicales del sistema escolar nipón puede compararse favorablemente con el de cualquier país del mundo. Y al igual como ocurre con su programa académico, el grueso de los estudiantes promedio de las escuelas japonesas es sometido a lo que podría considerarse un plan bastante riguroso de educación física y música. En las escuelas dotadas de piscina, todos los niños de cada curso deben seguir un curso de natación. Cuando se carece de una piscina, los alumnos deben cumplir un arduo programa de entrenamiento físico en el gimnasio y en el patio. Asimismo, prácticamente en todas las escuelas primarias se enseña a cada niño a tocar uno o más instrumentos musicales, tales como una sencilla flauta o un instrumento de viento de madera. Es más, los estándares musicales son notablemente altos.

Así pues, las características básicas de la escuela japonesa tienden a ser algo diferentes de las nuestras. Los componentes que nosotros consideramos esenciales para nuestras escuelas son una cafetería, un salón de actos, un orientador estudiantil, un profesor para alumnos con problemas de aprendizaje, un equipo de fútbol o, en muchas escuelas primarias suburbanas, pisos alfombrados. En Japón todos estos requisitos indispensables en las escuelas estadounidenses constituyen un lujo, o elementos más bien prescindibles, por lo que rara vez se incluyen en el presupuesto escolar. Por el contrario, en Japón se destinan fondos a ítemes “mayúsculos” como un gimnasio amplio —que puede encontrarse prácticamente en todas las escuelas, desde la enseñanza básica hasta la secundaria, el que sirve a la vez como auditorio para ceremonias—, una piscina y un piano de buena calidad.

Los materiales didácticos en las escuelas niponas son igualmente sencillos, aunque la mayor parte de las salas de clases están equipadas con un televisor, cuyo uso es limitado. Sin embargo, muchos profesores prefieren utilizar el retroproyector porque facilita el trabajo en el pizarrón. Se dispone de pocos libros complementarios. Incluso las bibliotecas escolares están muy desabastecidas. En muchísimas escuelas las paredes necesitan una mano de pintura. Los pupitres y sillas a menudo se encuentran muy deteriorados. El maestro japonés promedio se sentiría, de hecho, abrumado al observar las instalaciones y las condiciones generales de una típica escuela suburbana o provinciana de los Estados Unidos.

Irónicamente, en un sistema escolar que hace excesivo hincapié en la palabra escrita, los textos escolares son sorprendentemente sencillos y baratos. Un libro de lectura para enseñanza primaria cuesta alrededor de un dólar en Japón. Rara vez se editan libros de cubierta dura. En contraste con los típicos libros de texto japoneses, los estadounidenses suelen imprimirse en coloridas ediciones de tapa dura que son cinco a diez veces más caros. Los gastos en libros de texto no representan una carga considerable en el presupuesto escolar japonés. Hasta la década de los setenta, los estudiantes de las escuelas públicas tenían que comprar sus propios libros de texto. Aunque todavía continúa el debate sobre si los textos escolares deberían facilitarse gratuitamente a los alumnos, resulta claro que si la carga financiera se trasladara a los padres, sería mínima.

También, en agudo contraste con la realidad norteamericana, en Japón muy rara vez se asigna personal profesional complementario para las escuelas. Por ejemplo, como se señaló anteriormente, los orientadores o los profesores espacializados en problemas del aprendizaje, comunes en los EE. UU., son prácticamente desconocidos en las escuelas japonesas. El profesor de escuela hace las veces de orientador, maestro para niños con problemas de aprendizaje, y cumple además una serie de otras funciones. En Japón el profesor cuenta con muy poca ayuda profesional a la cual recurrir dentro de la escuela, salvo la que puedan prestarle sus colegas. Los gastos en personal, fuera de los necesarios para pagar a los maestros, son mínimos.

Aun cuando al profesor de escuela japonés se le impone una pesada carga, con clases numerosas, un programa académico exigente, la presión de los padres por una adecuada preparación de sus hijos para los exámenes y una semana lectiva de cinco días y medio, su sueldo es modesto. Un maestro principiante en Tokio, una de las ciudades más caras del mundo, comienza ganando el equivalente a unos US$ 10.000 anuales, incluidas las gratificaciones. Aun así, se observa un gran interés en los graduados univer-

sitarios por ingresar a la profesión docente. Según hemos podido apreciar, en Japón no hay escasez de profesores de matemáticas calificados, ya que los ingenieros recién egresados de las universidades no exigen en la industria privada sueldos iniciales mucho más altos que los de un maestro de escuela. Dicho de otro modo, Japón es capaz de dotar a sus aulas de profesores competentes a un mínimo costo, pudiendo escoger entre una gran cantidad de postulantes.

Otro motivo por el que la docencia sigue siendo bastante atractiva, aparte de que sus sueldos son competitivos con respecto al sector industrial, dice relación con el prestigio de que goza al interior de la sociedad. El profesor japonés ha ocupado tradicionalmente una posición respetada, particularmente en las zonas rurales. Y aunque la enseñanza ha ido perdiendo parte de su atractivo con el paso de los años, el título de *sensei* (maestro) sigue inspirando un grado de respecto que la palabra "profesor" (*teacher*) nunca podrá adquirir. El hecho de que la denominación *sensei* se emplee indistintamente para referirse al profesor primario o al rector de una universidad sitúa al profesor de una escuela pública en una categoría única que aún posee bastante prestigio.

Los gastos en personal para el mantenimiento de las escuelas también se reducen al mínimo, en parte mediante la intervención de los alumnos en las labores de aseo. Por ejemplo, en las escuelas estadounidenses es muy raro que se exija a los niños que limpien los pisos de su sala y los corredores antes de retirarse cada tarde. En la mayoría de los casos lo que se espera de ellos es que se limiten a recoger los papeles alrededor de su pupitre, el cual deben poner en su lugar junto con la silla. La limpieza del piso en cuatro pies al final de la larga jornada corresponde a una antigua tradición en las escuelas japonesas concebida como un aspecto a la vez instructivo e higiénico del sistema didáctico, que además permite reducir los gastos en personal de aseo.

Desde cualquier punto de vista (instalaciones, personal, libros de texto, edificación), la escuela japonesa es una de las instituciones más sobrias de todas las naciones económicamente desarrolladas, por lo que resulta notable que sus estándares académicos figuren entre los más altos. La experiencia nipona demuestra que para ser eficientes las escuelas no requieren de un presupuesto alto. El ítem más caro en el sistema educacional japonés es el terreno necesario para emplazar nuevos edificios. Lo anterior resulta inevitable en un país pequeño con una extensión limitada de territorio aprovechable, sobre el cual vive una enorme cantidad de seres humanos. Los precios de los terrenos son exorbitantes. Pero una vez levantada la construcción, que suele ser de proporciones modestas y

de diseño sencillo, los gastos de operación se mantienen en un nivel mínimo.

No cabe duda de que una superpotencia económica como Japón podría permitirse contar con instalaciones escolares mucho mejores si sintiera la necesidad de proveerlas. No obstante, prevalece una antigua tradición según la cual la educación es más eficaz cuando se imparte en condiciones espartanas. El aprendizaje y la comodidad no van de la mano. El color, la luminosidad, el ambiente atractivo son irrelevantes en el proceso educativo. De acuerdo con el modo de pensar japonés, la sencillez favorece el aprendizaje.

IV

La cuarta lección que debe aprenderse de la escuela japonesa se relaciona con las expectativas. El pueblo, el gobierno, los profesores japoneses —todos ellos componentes de la sociedad— esperan que la escuela sea un agente eficaz dentro de la infraestructura de la nación. Se da por sentado que la razón de ser de la escuela es producir un egresado con aptitudes en todas las áreas, capaz de comprender conceptos matemáticos básicos. Cualquier resultado inferior es inaceptable.

Lo anterior significa que todos los sectores de la industria japonesa esperan que el nuevo empleado, proveniente de cualquiera escuela de cualquiera parte del país, tenga aptitudes mínimas en las tres áreas básicas (aritmética, lectura y escritura). Y la enorme mayoría de los graduados supera con creces las exigencias mínimas. Los líderes del mundo industrial japonés esperan que de la escuela egresen personas capaces de desempeñarse eficientemente tanto en la fábrica como en la oficina. Cualquier nivel inferior es inaceptable.

Esta sociedad también espera —es más, exige— que en sus escuelas se mantenga una atmósfera razonable de disciplina. Por consiguiente, el aumento de las manifestaciones de indisciplina estudiantil durante los años ochenta, pese a no haber adquirido ni con mucho la magnitud de la indisciplina estudiantil en los EE. UU. (especialmente en ciudades comparables con grandes urbes como Tokio), ha suscitado una reacción a nivel nacional. Los informes que revelan un reciente aumento de problemas disciplinarios en las escuelas secundarias de primer ciclo —aunque el número de establecimientos que sufren este problema es asombrosamente bajo— agitan las aguas de la sociedad en general y provocan reacciones en todos los niveles.

El Ministerio de Educación ha creado comités de estudio para tratar el tema de la indisciplina escolar. Las prefecturas locales, lo mismo que

muchas comunidades, han seguido este ejemplo. Las asociaciones de padres y profesores, el Sindicato de Profesores de Japón, al igual que otros grupos sociales, han estado analizando las causas del aumento en los casos de indisciplina escolar. Incluso la asociación nacional de abogados designó un comité para estudiar la situación. La sociedad japonesa está trabajando en conjunto para encontrar una solución a este problema. El nivel de tolerancia de la indisciplina estudiantil ha sido históricamente bajo en este país, debido a que el grado de expectativas ha sido tradicionalmente alto.

La lección que debe aprenderse de la escuela japonesa es que en los Estados Unidos no se cifran grandes expectativas respecto de las escuelas, lo que sí ocurre en Japón. Si de las escuelas japonesas egresan jóvenes que no han sido debidamente instruidos en las áreas verbal y matemática, que no cuentan con los conocimientos mínimos esenciales para conseguir un empleo satisfactorio en una sociedad industrial en constante transformación, el sistema adopta medidas concertadas para rectificar esta situación. No constituye una exageración afirmar que la educación nipona es un "asunto de Estado" en el más amplio sentido de la expresión.

Durante una de mis visitas a escuelas estadounidenses para entrevistar a profesores y administradores acerca de los problemas de los establecimientos, escuché de labios de un maestro de una comunidad de mediana extensión una observación extremadamente aguda sobre las expectativas que la sociedad estadounidense tiene respecto de sus escuelas. Él señaló que si bien las exigencias académicas en su escuela local no eran muy altas, especialmente en comparación con las del programa de fútbol americano, éstas dependían del grado de apoyo que la comunidad estaba dispuesta a prestarles. La lucha por conseguir niveles académicos muy superiores, por elevar las notas de aprobación, por aumentar significativamente las exigencias académicas, podría originar una reacción negativa de la comunidad contra las escuelas y de ese modo frustrar el objetivo mismo de la iniciativa.

Lo que refleja la franca opinión de este maestro es que en una comunidad relativamente típica muchos de sus habitantes, si no la mayor parte de ellos, no demuestran gran preocupación por el rendimiento académico de sus escuelas. En toda comunidad estadounidense siempre hay, claro está, algunas personas que se preocupan verdaderamente, pero a la gran mayoría les inquietan la disciplina, las drogas, el alcohol y otros problemas, antes que la lectura, la escritura y las matemáticas. Si los funcionarios educacionales de cada comunidad establecieran un nivel bastante exigente para egresar de la enseñanza secundaria, en el que muchos de los alumnos, si no su totalidad, que en verdad no merecen recibir un diploma secundario, fueran reprobados, en el seno de la comunidad se generaría una corriente

opositora lo suficientemente poderosa para reformar esa práctica o para reemplazar al directorio de la escuela en las próximas elecciones. Tradicionalmente la opinión pública estadounidense ha otorgado su respaldo a la escuela pública, pero rara vez ha defendido la causa de aquellos que pretenden elevar sus niveles académicos.

Lo anterior nos lleva al quid del problema: la actitud que adopta frente a la escuela la familia estadounidense promedio que vive en una comunidad típica. Complacencia puede ser la palabra que mejor la describa. Lo cual indica la importancia de los líderes estadounidenses, especialmente a nivel local y en la propia comunidad académica. En lugar de disminuir los estándares académicos de las universidades, como se ha informado, los dirigentes de estas instituciones deberían exigir que se eleven para así satisfacer las necesidades de una sociedad cada vez más compleja en una era tecnológica. Sin duda, ellos tendrían que estar conscientes del desafío planteado por nuestros competidores. Si los *colleges* y universidades locales, a los que asisten la mayoría de los alumnos de educación superior, se transformaran en centros de excelencia académica, sentando un ejemplo para las escuelas secundarias locales, se estarían dando los primeros pasos de una larga batalla destinada a elevar los estándares de la educación estadounidense en todos los niveles.

Para expresarlo con franqueza, los habitantes de cualquier comunidad japonesa no tolerarían los niveles de lectura, escritura y cálculo de los muchachos de 17 años que aparecen en el estudio antes citado sobre adolescentes estadounidenses. Si un estudio a escala nacional revelara que entre todos los japoneses de 17 años “el 85% a 90% de ellos eran capaces de efectuar restas sencillas”, o si varios millones de los adultos de esta sociedad fueran funcionalmente ignorantes, como se ha señalado que ocurre en los Estados Unidos, el gobierno japonés emprendería de inmediato una campaña nacional para corregir esta situación. De lo contrario no podría sobrevivir. Las expectativas de la sociedad japonesa con respecto al sistema escolar son en efecto muy altas. Las de los norteamericanos, en contraste, son demasiado bajas.

En el ámbito de la disciplina escolar puede encontrarse otra lección de los japoneses para los norteamericanos. Consideremos la situación global. El maestro japonés tiene a su cargo 40 a 50 alumnos en una sala de clases diseñada para 30. El ambiente es a menudo poco atractivo. Las exigencias académicas son fijadas por el Estado, y constituyen una meta extremadamente difícil para el niño que está por debajo del promedio, quien se ve obligado a realizar un esfuerzo titánico para no quedarse atrás. Comúnmente los alumnos habitan en *danchis*, atestados bloques de departa-

mentos, cada uno de los cuales cuenta con tres pequeñas habitaciones. Este tipo de vivienda fue calificado alguna vez, por un diplomático europeo, como "jaula para conejos", una descripción muy poco diplomática pero absolutamente franca que captó los titulares de la prensa nacional. Todos comprendieron el símil. Y en los alrededores de esos conjuntos habitacionales el espacio es muy reducido para jugar y relajarse, necesidades que resulta muy difícil satisfacer en un país densamente poblado como Japón. Si el alumno acude al colegio en el tren de la mañana deberá soportar las apreturas propias del trayecto, ya que los ferrocarriles que funcionan en horas laborales se transforman en una compacta masa humana desde el principio hasta el final del recorrido.

Estas condiciones generan un ambiente propicio para la delincuencia estudiantil en las gigantescas áreas urbanas de Japón. Sin embargo, la indisciplina generada por el consumo de drogas, de alcohol y por la promiscuidad sexual se mantiene en un nivel muy bajo en comparación con el de muchas escuelas estadounidenses. Para emplear un término deportivo, los japoneses se encuentran sin duda en una liga distinta a la de los norteamericanos en materia de violencia escolar; afortunadamente para ellos se trata de la liga menor. Con todo, las alteraciones del orden en las aulas secundarias son motivo de profunda inquietud en esta nación. Dicho de otro modo, esta sociedad está decidida a realizar esfuerzos combinados para acabar con el problema de la indisciplina estudiantil antes de que se torne incontrolable. Las expectativas cifradas en el sistema escolar japonés no permitirían una actitud menos enérgica.

La indisciplina en las escuelas también incluye males menos graves como los robos menores, el vandalismo contra la propiedad escolar e incluso el ausentismo y los atrasos. Frente a todos estos casos, las escuelas japonesas mantienen exigencias mucho más elevadas que las norteamericanas. Si bien ninguna de las faltas anteriores puede considerarse un problema grave en Japón, en algunas escuelas urbanas más conflictivas el daño a la propiedad escolar ha alcanzado niveles sin precedente en la historia de ese país. Incluso allí, las dimensiones del problema despertarían la envidia de los rectores de muchas de las así llamadas escuelas conflictivas de nuestros cascos urbanos, donde en ocasiones los alumnos ingresan con armas mortales a la escuela, algo que un rector japonés consideraría inconcebible.

Demasiadas escuelas norteamericanas permiten que la indisciplina estudiantil alcance niveles que provocarían la caída del gobierno local y amenazarían la estabilidad del gobierno nacional japonés. Por ejemplo, otro diario estadounidense, bajo el título "Disturbios en nuestras escuelas", informaba que, en un año anterior, se habían perpetrado, en promedio, 282.000

ataques físicos a estudiantes en los recintos de escuelas norteamericanas. Mensualmente también 1.000 profesores habían sufrido agresiones cuya gravedad había requerido atención médica, y 125.000 maestros habían recibido amenazas de daño físico[6]. En contraste, el Cuerpo Nacional de Policía Japonés reveló que en un período de un año se llegó a un récord de 2.125 casos de violencia estudiantil en las escuelas niponas, de los cuales menos de la mitad correspondía a agresiones contra profesores. Un abrumador número de estos incidentes —95,7%— tuvo lugar en escuelas secundarias de primer ciclo, lo cual refleja el alto nivel de exigencia académica en los exámenes de admisión a la educación secundaria[7]. El tipo más común de violencia fue el ataque de un estudiante, a veces armado con un garrote, contra un condiscípulo o un maestro. No se informó del empleo de otras armas. Sin embargo, ya al promediar la década de los ochenta la violencia estudiantil en Japón había descendido 23% en un año, lo que indica que en esta nación dicho problema ya había alcanzado su nivel máximo[8].

Si bien los críticos de los informes gubernamentales sostienen que las cifras respecto de los EE. UU. citadas anteriormente están obsoletas, la violencia continúa infestando hoy las aulas norteamericanas en un grado muchísimo mayor que en Japón. Por ejemplo, la Corte Suprema estadounidense fundamentó en la situación imperante una sentencia dictada en 1985 (que otorgaba a los funcionarios de las escuelas mayores facultades para combatir la violencia estudiantil) y argumentó que "el consumo de drogas y los delitos violentos en las escuelas se han transformado en graves problemas sociales"[9]. Las estadísticas respaldan esa afirmación. A modo de ilustración, en un estudio realizado por una comisión local, el que abarcó diversas escuelas secundarias de Boston, se señala que la mitad de los profesores y cerca del 40% de los alumnos habían sido víctimas de delitos en un período de un año. Tres de cada 10 estudiantes declararon haber llevado armas a la escuela, uno de los descubrimientos más alarmantes, y cuatro de cada diez reconocieron que con frecuencia temían por su seguridad mientras permanecían en la escuela, por lo que de ser posible evitaban acudir a los baños o a ciertos corredores[10]. Sólo durante los primeros cuatro meses de un reciente año académico se confiscaron a los alumnos 1.000 armas, incluidos 76 revólveres, en escuelas secundarias de Nueva York[11].

---

[6] *Time Magazine*, 23 de enero de 1984.
[7] *Asahi Shimbun*, 1 de marzo de 1984.
[8] *Japan Times*, 29 de diciembre de 1984.
[9] *Asahi Evening News*, 15 de febrero de 1985.
[10] *New York Times*, 4 de diciembre de 1983.
[11] *Asahi Evening News* (The New York Times News Service), 28 de febrero de 1985.

En Filadelfia, durante un período de un año los rectores de escuelas informaron de 2.449 incidentes graves, entre ellos 348 casos de posesión de armas[12]. En el condado de Prince George, en las afueras de la capital estadounidense, cuando durante el año académico 1984-1985 se establecieron drásticas sanciones por llevar armas ocultas o distribuir drogas, 196 estudiantes fueron expulsados, 143 de ellos por la primera causal[13]. Ningún rector de escuela japonés se ve enfrentado a este tipo de dificultades.

El ausentismo es otro problema grave que afecta a las escuelas estadounidenses, según lo reveló una encuesta efectuada entre rectores. Una tasa de ausentismo diaria de 15% en las grandes escuelas urbanas no es algo infrecuente. En las de Filadelfia la cifra de inasistencia puede llegar a 37.000 estudiantes por día. Esa cantidad asciende a 71.000 en Chicago, 100.000 en Los Angeles y 150.000 en Nueva York[14]. En comparación, el ausentismo en las escuelas públicas de Tokio, Osaka, Nagoya y otras grandes urbes resulta mínimo, aunque es objeto de creciente atención.

En una serie de visitas que efectué a escuelas secundarias estadounidenses pude observar que rondaban en los pasillos oficiales de policía asignados a los establecimientos a título permanente con jornada completa. En un establecimiento oí por casualidad cómo un policía prestaba testimonio ante el vicerrector para que se adoptaran medidas disciplinarias por una agresión cometida en un pasillo del segundo piso. Todos los policías de las escuelas portaban armas en sus estuches. Como respuesta frente al alza en los índices de violencia estudiantil, la ciudad de Detroit apostó en las escuelas secundarias más afectadas por brotes de violencia varios grupos de cinco oficiales de policía provistos de detectores de metal portátiles para revisar a los alumnos en busca de armas. Durante el primer mes, de 600 alumnos sospechosos, 35 fueron arrestados y se requisaron 12 armas. Irónicamente, debido a problemas presupuestarios, la ciudad se vio obligada a reducir el número de oficiales de seguridad, de 228 a la increíble cantidad de 70[15]. El año siguiente, 120 estudiantes fueron heridos a bala y la policía confiscó 60 revólveres a los alumnos[16]. En contraste, los japoneses son aún "niños de pecho" en materia de indisciplina escolar.

En lo que respecta a las drogas en los Estados Unidos, la situación es similar a la frecuencia de actos violentos y, ciertamente, está relacionada

---

[12] *Philadelphia Inquirer*, 14 de noviembre de 1983.
[13] Suplemento de educación del *Times*, Londres, 15 de noviembre de 1985.
[14] *Philadelphia Inquirer*, 3 de octubre de 1983.
[15] *New York Times*, 23 de octubre de 1983.
[16] *Asahi Evening News*, 15 de febrero de 1985.

con ellos. A modo de comparación, el Cuerpo Nacional de Policía de Japón informó que durante un período de un año 138 alumnos de secundaria y 67 de escuelas secundarias de primer ciclo de todo el país fueron arrestados por consumo de drogas[17]. Si bien no se tienen a mano datos estadísticos similares sobre la situación en los Estados Unidos, cabe suponer que la cantidad comparable de adolescentes detenidos en un año por abuso de drogas, quizás incluso sólo en una gran urbe, sería varias veces mayor que la de Japón. Por ejemplo, según un artículo publicado en la revista *U. S. News and World Report*, "se estima que el 20% de todos los jóvenes entre 12 y 17 años consumen habitualmente drogas ilegales"[18].

La lista de problemas continúa con el embarazo de adolescentes. La revista *Time* dedicó un artículo de fondo a este tema: "Niños que tienen niños", en el que revelaba que un millón de adolescentes norteamericanas quedan embarazadas cada año. Si se mantienen las tendencias actuales, "el 40% de las niñas que hoy tienen 14 años quedarán encintas al menos una vez antes de cumplir los 20". El contraste entre los Estados Unidos y Japón está a su vez cargado de revelaciones. Por ejemplo, aproximadamente el 10% de las adolescentes estadounidenses quedan esperando un hijo, mientras que "Japón ostenta una tasa de natalidad sorprendentemente baja entre las muchachas de esa edad", la cual asciende a 3,4 nacimientos por cada 1.000 adolescentes, o sea 0,34%. Y lo anterior ocurre en una nación donde el uso de la píldora anticonceptiva es sumamente restringido. Además, un grupo de investigadores estadounidenses reveló que 43% de las muchachas norteamericanas de 17 años ya habían sostenido relaciones sexuales, en contraste con el 7,8% de las alumnas japonesas de último año de secundaria[19]. Aun cuando el Ministro de Salud y Bienestar de Japón reconoce sentirse alarmado ante el reciente aumento en el número de embarazos de adolescentes, cualquier funcionario estadounidense envidiaría la situación que afrontan los japoneses.

Este país oriental está comenzando a notar cómo se torna cada vez más amarga la situación de la delincuencia estudiantil; entre los jóvenes estadounidenses este fenómeno ha alcanzado proporciones sin duda alarmantes. Pese a que algunos informes indican que en Japón probablemente ya se llegó al nivel máximo, debido a las expectativas cifradas en el sistema escolar todos los sectores de la sociedad nipona han manifestado su alarma frente al problema. Por ejemplo, los incidentes relacionados con violencia

---

[17] *Japan Times*, 11 de mayo de 1983.
[18] *U. S. News and World Report*, 7 de noviembre de 1983.
[19] *Time Magazine*, 9 de diciembre de 1985.

en las escuelas, expulsiones (un total de 108 en todas las escuelas primarias y secundarias durante un año) y suicidio han ido disminuyendo en tanto que el matonaje y el ausentismo se encuentran en aumento[20]. Curiosamente, hoy la preocupación se centra en el así llamado matonaje, el cual consiste en actos de hostigamiento que, en casos extremos, pueden causar graves efectos psicológicos en niños más débiles que se ven excluidos del grupo. Pero en una enorme mayoría de los casos, el matonaje, que es común en ciertas escuelas japonesas de menor categoría, adquiere una dimensión completamente distinta de la observada en muchas escuelas estadounidenses de menor jerarquía, situadas en los cascos urbanos, las cuales deben afrontar problemas tales como vandalismo escolar, intimidación, luchas encarnizadas entre pandillas, amén de graves casos de consumo de drogas y embarazo de adolescentes. Los japoneses de todos los sectores esperan mucho más de sus escuelas tanto en el aspecto académico como en el disciplinario. Y obtienen de ellas mucho más que los ciudadanos estadounidenses. Nosotros sencillamente esperamos y exigimos demasiado poco de nuestros establecimientos de enseñanza.

Incluso el horario semanal de clases señala un notorio desequilibrio con las escuelas niponas e indica lo poco que les exigimos a nuestros alumnos en contraste con los japoneses. De acuerdo con el informe *A Nation at Risk*, en una típica escuela estadounidense la enseñanza se imparte en 22 horas lectivas semanales. Algunos establecimientos ofrecen sólo 17 horas[21]. En la escuela secundaria de primer ciclo, por ejemplo, el alumno japonés asiste a clases, como se verá, según un horario que refleja una carga académica semanal harto más pesada. Muchos aquí en Japón opinan que es demasiado gravosa.

El lector estadounidense debería reparar en diversos aspectos del plan de estudios semanal. Uno es la inclusión, tres veces por semana, de un idioma extranjero, inglés, en el programa de estudios regular para todos los alumnos de la enseñanza secundaria de primer ciclo. En algunos establecimientos el período de actividades, concebido como una clase libre, se emplea como hora adicional para la enseñanza del inglés. Pocos alumnos estadounidenses estudian una lengua extranjera en el nivel secundario de primer ciclo. Otra diferencia se observa en las clases que se dictan los sábados por la mañana. Ninguna comunidad norteamericana exige asistir los sábados. La jornada escolar japonesa es incluso más larga que en muchos de nuestros establecimientos. Sin embargo, lo más importante es que

[20] *Japan Times*, 24 de octubre de 1985.
[21] The National Commission on Excellence in Education (1983), p. 30.

esta pesada carga académica semanal se extiende desde el 1 de septiembre hasta el 20 de julio, por lo que el calendario escolar resulta entre 5 y 6 veces más largo que el de un niño norteamericano. En otras palabras, todos los niños japoneses deben cumplir con una jornada escolar más prolongada y su horario de clases semanal es mucho más recargado. Y ellos asisten a la escuela muchas más semanas al año que sus pares estadounidenses. La escuela japonesa impone un exigente calendario de estudios a todos los alumnos.

Para que las escuelas norteamericanas puedan responder a expectativas cada vez más exigentes, que son necesarias para elevar los niveles tanto académicos como disciplinarios, los padres y la sociedad en general deberían prestar a la escuela un mayor grado de apoyo e interés que el que uno observa hoy en día cuando examina cuáles son los temas educacionales en

ESCUELA SECUNDARIA DE PRIMER CICLO
EJEMPLO DE HORARIO DE CLASES DEL PRIMER AÑO

Hora	Día					
	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
8:30-8:45	Reunión de clase					
8:50-9:40	Actividad en la clase	Matemáticas	Japonés	Geografía	Ciencia	Moral
9:50-10:40	Matemáticas	Caligrafía	Música	Japonés	Ed. Física	Matemáticas
10:50-11:40	Japonés	Ed. física	Ciencia	Inglés	Artes domésticas	Música
11:50-12:40	Geografía	Japonés	Ed. física	Historia	Artes domésticas	Aseo de la sala Salida
12:40-1:25	Hora de almuerzo					
1:30-2:20	Ciencia	Inglés	Clubes	Artes	Inglés	
2:30-3:20	Historia	Actividades extras	Clubes	Artes	Actividades extras	
3:25-3:35	Reunión de clase					
3:35-3:50	Aseo de la sala					
3:55	Salida					

EE. UU. Los padres japoneses, en general, participan activamente en los asuntos escolares y no sólo prestan apoyo sino que, además, exigen. Los padres, en especial la *kyoiku mama,* ejercen una constante presión académica sobre la escuela. En las actividades del establecimiento siempre se cuenta con la presencia masiva de los padres. Bastante más de la mitad de las madres suelen asistir a las clases de observación. Lo mismo ocurre con las entrevistas entre padres y profesores en la escuela. Los maestros están conscientes de que la mayoría de los padres en esta sociedad, en la que prevalece la clase media, los apoyan resueltamente. Hay por cierto excepciones en las comparativamente pocas escuelas secundarias de primer ciclo conflictivas, pero la enorme mayoría de los maestros puede contar con el respaldo de los padres.

V

Otra lección importante que debe aprenderse de la escuela japonesa se refiere a la relación entre el individuo y el grupo, y la lealtad para con el grupo. Tradicionalmente, los estadounidenses hemos percibido la sociedad japonesa en función de relaciones sociales muy estrechas. Nuestra imagen de los japoneses es la de un pueblo carente de individualismo que sigue ciegamente a sus líderes. El sacrificio de las aspiraciones personales en beneficio del grupo representa la típica visión que el pueblo norteamericano tienen de Japón.

Hay un elemento de verdad en esa descripción. Sin embargo, lo que no advertimos en la relación entre el individuo japonés y su grupo, vale decir, su *kumi* como alumno y su empresa como trabajador, es el sentido de participación en que se basa su compromiso. El pueblo japonés, con un alto grado de instrucción y muy versado en historia, tanto oriental como occidental, no sigue a sus líderes incondicionalmente, sacrificando de manera ciega su individualidad por el bien del grupo, ya sea el *kumi* en la escuela o el *kumi* en la empresa. Esta no es una nación de *lemmings*[*].

Lo singular, y que constituye una lección para nosotros, radica en la manera en que el individuo compromete su lealtad al grupo. El emperador, el primer ministro, el presidente de la empresa, o el maestro de escuela, no pueden ordenarles a los japoneses que sean leales, ni tampoco lo hacen.

---

* *Lemmings*: roedores de las regiones árticas que emigran en masa y, al hacerlo, muchos de ellos mueren ahogados en el mar. (N. del T.)

Hubo un intervalo en la historia japonesa durante el cual eso era posible en cierta medida. Pero la sociedad japonesa ha funcionado principalmente sobre la base del compromiso personal voluntario con el grupo. Éste es uno de los aspectos más cruciales de esta sociedad.

Nosotros los estadounidenses debemos esforzarnos para alcanzar este objetivo —el compromiso personal voluntario, la lealtad que supone un sacrificio por el bien del grupo— y así promover el bienestar de nuestras industrias y de nuestra sociedad. Este compromiso no significa seguir ciegamente al líder o al gerente de una sección. No entraña la aceptación sumisa de las órdenes del capataz.

Por el contrario, tomando como base el modelo japonés, lo que dicho compromiso implica es una participación activa en pequeños grupos de carácter íntimo con el objeto de llegar a un consenso colectivo. Ello significa que las decisiones no emanan rutinariamente de los niveles superiores para ser obedientemente cumplidas por los miembros del grupo. Significa que todos los miembros del grupo, desde el líder hasta el integrante más nuevo y joven, deben, en las primeras etapas de análisis, involucrarse en el proceso de toma de decisiones mediante oportunas consultas mutuas. Significa que las acciones y actitudes de los miembros deberán basarse en el consenso del grupo.

La lealtad al grupo en la sociedad japonesa se basa en gran medida en el sentido de participación del individuo, en la satisfacción de haber tomado parte en el proceso de decidir las acciones o actitudes del grupo, sin importar si su punto de vista personal logró imponerse finalmente. Dicha lealtad también deriva de la creencia del individuo en que él como persona se beneficia cuando su grupo funciona con eficiencia. Para los japoneses éste no es más que un principio de sentido común práctico. Cuando el grupo, es decir, la empresa japonesa, prospera, los empleados también. Cuando la firma fracasa, los empleados sufren.

Cuando el grupo funciona en forma armoniosa en la sociedad japonesa, lo cual ocurre en un grado impresionante, la distinción entre el líder del grupo y sus miembros se torna algo difusa. El líder no es el jefe, en el sentido habitual de la palabra. Por el contrario, el líder es el responsable de generar armonía y de originar un consenso en el grupo. Cuando los miembros experimentan la satisfacción de participar, están dispuestos a comprometer su lealtad con el grupo. No antes.

Los críticos del “instinto de rebaño” de los japoneses sostienen que el grupo ahoga la iniciativa y la creatividad individuales. Tal evaluación es en alguna medida acertada en el caso de algunos grupos al interior de esta

sociedad. Pero el sistema también fomenta la iniciativa individual cuando el líder solicita activamente que se aporten nuevas ideas para contribuir al éxito del grupo. Después de todo, un miembro leal del grupo hará todo lo posible para promover el bienestar del mismo. Por lo tanto, durante los largos análisis, los *hanashiai*, se suele alentar a los miembros para que contribuyan con nuevas ideas. Y, cuando se justifica, éstas son recompensadas con el reconocimiento y la aceptación del grupo. La industria japonesa no podría haber alcanzado su posición actual ni tampoco sería capaz de enfrentar la era de la alta tecnología si la originalidad individual se hubiera visto excesivamente restringida por el grupo.

La lección que los estadounidense podemos aprender de Japón es que debemos establecer un equilibrio más armonioso ente el individuo y el grupo, el trabajador y su empresa. Aquellos que administran nuestras fábricas deben ver a sus empleados como individuos cuya lealtad con la empresa sólo puede conseguirse si éstos poseen un sentido de participación. Quienes trabajan en nuestras fábricas deben ver a los empresarios como individuos que se preocupan de sus empleados y que procuran afanosamente conocer sus ideas y conseguir su lealtad. En ambos lados se requiere un elemento de sacrificio en aras de la armonía y el bienestar del grupo.

Sin duda el antiguo líder del Japón, el príncipe Shotoku Taishi, tenía un sabio mensaje no sólo para los japoneses de su época sino también para los estadounidenses de nuestros días. Vale la pena reproducir su sencillo consejo: “Pero cuando hay armonía entre aquellos que se encuentran en la cima y amistad entre aquellos que se encuentran más abajo, y hay concordia cuando se debaten los asuntos, se obtiene una visión correcta de las cosas. Entonces, ¿acaso hay algo que no pueda lograrse en esas condiciones?”

VI

La lección final que se debe aprender de la escuela japonesa se refiere al significado que tiene el concepto de desafío. Los japoneses prosperan a fuerza de desafíos, de competencia. Se ponen a la altura de las circunstancias cuando son desafiados. Pueden descubrir un desafío en cuestiones triviales y se sienten muy motivados cuando se les plantea un reto. Esta nación de personas, orgullosa de su herencia, orgullosa de los logros de sus antepasados, tiene la particular habilidad de transformar la adversidad en desafío. Alcanzar a los competidores ha sido el gran reto que

ha servido de estímulo para impulsar a la nación siempre hacia adelante y hacia arriba.

Los norteamericanos tienen que vérselas con un poderoso contendiente que prospera por la competencia, por el desafío de ser un corredor de segunda línea. Los japoneses se han beneficiado enormemente al tomar en serio el viejo dicho "mejor ir detrás que abrir la marcha". Ellos se lanzan decididamente al ruedo. No hay lugar para medias tientas o tibieza. Es todo o nada. El desafío de la posguerra ha consistido principalmente en una competencia industrial que ha infundido renovados bríos a esta sociedad.

La escuela japonesa es una institución altamente competitiva que fomenta un alto sentido de desafío. Académicamente el sistema puede ser despiadado. De continuo se colocan en las paredes los resultados de los exámenes, lo cual pone en público conocimiento la posición de cada alumno de la clase. La clasificación, el lugar alcanzado según los resultados, se deja al descubierto para que todos se enteren. El desafío individual consiste en trabajar con más ahínco para subir de nivel o bien para conservar el mismo grado de aplicación que permite mantenerse a la cabeza.

La competencia grupal también es de gran importancia en la escuela japonesa. Cada oportunidad que se presenta es aprovechada para crear una situación competitiva. Los profesores utilizan las situaciones de estudio en que los *hans* compiten entre sí dentro del *kumi*. Los diversos *kumi* rivalizan mutuamente dentro del mismo nivel de curso. E incluso toda la población escolar, incluidos alumnos, profesores, administradores, además de los padres, toman parte en el gran desafío anual, el *undokai* (el día deportivo), que se celebra en todos los patios de las escuelas. Concluiremos con una descripción de la manera en que los japoneses utilizan el juego como desafío.

Durante varias semanas antes del *undokai,* los japoneses se dedican a prepararse para la diversidad de pruebas incluidas en el programa, desde carreras y danza hasta juegos. En los últimos días previos al evento, la escuela se ve literalmente inundada de preparativos para el *undokai,* tarea en la que todos están absortos. Este proceso consiste en dividir a todos los alumnos, de menor a mayor, en dos equipos, los rojos y los blancos, separando en dos cada *kumi*. Una sencilla cinta roja en el gorro deportivo permite distinguir un grupo del otro mientras un coro de murmullos se propaga por la escuela como preámbulo al gran desafío entre ambos equipos. Cualquier oportunidad se aprovecha con el fin de intensificar la preparación para el gran evento que se avecina. Las pruebas se ensayan diariamente.

El *undokai* comienza a las 8.30 de la mañana con el saludo del rector a los alumnos reunidos en masa en el centro del patio. Esta autoridad alentará el espíritu competitivo, instando a los estudiantes que esperan pacientemente, todos vestidos con el mismo equipo deportivo excepto por los gorros, a perseverar —*gambare*—, a esforzarse al máximo. Luego, todos comienzan a realizar los ejercicios de calentamiento, a los cuales se suman algunos de los padres que han venido con su *obento*, la caja con el almuerzo preparado para la jornada. Una vez concluidas estas actividades preliminares comienzan las pruebas.

Las competencias se dividen según el nivel escolar, de modo que los niños de tercer año compiten sólo con pequeños del mismo curso en las carreras; las niñas de segundo año participan en las carreras cortas de 90 metros planos sólo con muchachas de la misma edad. En la carrera de 2 kilómetros intervienen niños del mismo curso. Y así transcurren las pruebas durante todo el día. Una carrera sucede a otra y se intercalan números de acrobacia, un tipo de danza atlética grupal, algunos juegos, una prueba para padres de la asociación de padres y maestros, una prueba para profesores, y el intermedio para almorzar. Dependiendo del clima, durante toda la jornada reina una atmósfera de carnaval.

El *undokai* es una maravilla de exactitud, ya que la escuela japonesa encargada de organizarlo funciona como un instrumento de precisión. En una escuela de 1.000 alumnos, en la que cada niño participa en cuatro o cinco pruebas, se requiere elaborar un plan logístico en gran escala. Para trasladar a 200 niños de quinto año que participarán en una prueba en el área de juego, para desarrollar la competencia y luego conducirlos de vuelta a sus asientos dispuestos alrededor de la pista, se necesita una detallada planificación previa que debe ejecutarse con gran exactitud. De lo contrario se produciría un caos, lo cual nunca ocurre.

En un *undokai* para escuela primaria, cada niño, desde el alumno de primer año hacia arriba, debe ser capaz de encontrarse en el lugar exacto y en el momento preciso para participar en su prueba. Debe desplazarse junto con su *kumi* y llegar a tiempo al área de espera, cruzar prestamente la puerta de acceso una vez que escucha el llamado para dirigirse al punto de arranque, partir raudamente al oír el estrépito de la pistola del juez de salida y correr con todas sus fuerzas alrededor de la pista. A continuación deberá esperar pacientemente hasta que los demás miembros de su *kumi* hayan terminado de participar en esa prueba antes de abandonar el campo deportivo y dirigirse a su asiento. Es preciso ajustarse al programa.

En lo alto, colgando desde una ventana del segundo piso de la escuela, casi inadvertido en un principio, se encuentra un colorido tablero

marcador de gran tamaño divido en Rojos y Blancos. En él se llevará durante toda la jornada un cuidadoso registro de los ganadores de cada prueba según el color del distintivo en los gorros. A lo largo de toda la competencia, durante cada prueba, tanto alumnos como padres alientan a Rojos o Blancos para que logren la victoria a medida que el puntaje se acumula. *¡Gambare! ¡Gambare!* Cada niño se esfuerza al máximo hasta que se declara cuál es el bando vencedor. En una ceremonia final hay un reconocimiento a los ganadores de la jornada de competencias, es decir, a la mitad del alumnado.

Aunque el *undokai* está rodeado de una atmósfera festiva propia de un carnaval, hay lecciones que pueden aprenderse de la escuela japonesa incluso en situaciones recreativas. Primero que nada, todos participan. Se trata de una actividad masiva. Todos los niños de quinto año, gordos o delgados, compiten en la carrera de postas de 100 metros. Lo sorprendente es que muy pocos son obesos. En segundo lugar, algunas de las pruebas son de tipo grupal. Por ejemplo, cuatro alumnos mantienen en equilibrio una enorme pelota roja o blanca sobre un soporte semejante a una camilla con cuatro mangos mientras recorren una distancia de 50 metros compitiendo con otro grupo de cuatro niños; cada grupo debe actuar coordinadamente como un equipo para ganar la carrera. O bien los niños de primer año deben coger pelotas diseminadas por el suelo e introducirlas en la cesta correspondiente a su equipo situada en el extremo superior de un poste; gana el bando capaz de encestar más pelotas durante cinco minutos de frenética actividad. Todos participan en el emocionante recuento de las pelotas para determinar cuál es el equipo ganador. Entre las acrobacias se incluyen ejecuciones masivas sincronizadas al igual que pequeños números de piruetas grupales.

Y así transcurre la jornada. Una competencia sucede a la otra. El niño japonés aprende, en parte a través del *undokai*, que existe un desafío detrás de cada actividad escolar, ya sea dentro de la sala de clases o bien al aire libre en el patio, en el estudio, en el juego o en el trabajo. Este agudo sentido del desafío, este entusiasmo por la competencia, es lo que el niño japonés desarrolla en la escuela mediante todas estas actividades. La vida es un continuo desafío, y para afrontarlo es preciso perseverar —*gambare*—, nunca darse por vencido. Se trata de una lección sencilla, de un desafío, planteado por la escuela y la sociedad japonesas, que puede servir de enseñanza para los norteamericanos.

Referencias bibliográficas

Asahi Shimbun, 1 de marzo de 1984.
Asahi Evening News, 15 de febrero de 1985.
Asahi Evening News (The New York Times News Service), 28 de febrero de 1985.
Education Commission of the States. *The Information Society: Are High School Graduates Ready?* Denver, Colorado, 1982.
Japan Times, 11 de mayo de 1983.
Japan Times, 29 de diciembre de 1984.
Japan Times, 24 de octubre de 1985.
New York Times, 23 de octubre de 1983.
New York Times, 4 de diciembre de 1983.
Philadelphia Inquirer, 3 de octubre de 1983.
Philadelphia Inquirer, 14 de noviembre de 1983.
The National Commission on Excellence in Education. *A Nation at Risk.* [Informe al presidente de los Estados Unidos.] 1983.
Time Magazine, 23 de enero de 1984.
Time Magazine, 9 de diciembre de 1985.
Times (Suplemento de educación), Londres, 15 de noviembre de 1985.
UPI (Informe), 13 de diciembre de 1983.
U. S. News and World Report, 7 de noviembre de 1983.

ENSAYO

EL MAL DESEMPEÑO DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS*

Sebastián Edwards

En este artículo se sostiene que las reformas impulsadas por los países latinoamericanos en la última década no han logrado los frutos esperados. El crecimiento económico ha sido moderado y la pobreza no ha disminuido. El apoyo político al proceso de reformas parece, por consiguiente, haberse enfriado. Para fortalecer el desempeño económico de los países latinoamericanos, en opinión del autor, se requiere aumentar el ritmo de las exportaciones y, especialmente, su composición. Los salarios reales de estos países serán altos en la medida que se exporten productos de alto valor agregado. El desafío de las autoridades es producir estos cambios sin establecer barreras comerciales ni distorsionar los mercados. La solución, según Edwards, supone tres elementos centrales: fuerte crecimiento de la inversión y mejoramientos significativos en los sistemas educativos del continente, incrementos de participación en los mercados de exportaciones de alto valor agregado y la mantención de tipos de cambio realistas. Todas estas reformas de segunda generación, se señala, requieren de valentía política. El ambiente para llevarlas a cabo no es de lo mejor, pero si no se implementa difícilmente América Latina podrá contar con un progreso sostenido.

SEBASTIÁN EDWARDS. Profesor de Economía Internacional de la cátedra Henry Ford II, en la Anderson Graduate School of Management de la UCLA, e investigador asociado del National Bureau of Economic Research.

* Reproducido con autorización de *Foreign Affairs*, Vol. 76, Nº 2 (1997). © (1997) del Council on Foreign Relations, Inc. Traducción del inglés de *Estudios Públicos*.

El efímero fulgor de las reformas

En los últimos años, las economías latinoamericanas han experimentado una transformación notable. De pronto, países que habían expresado su desprecio por el sistema de libre mercado y que habían aplicado políticas proteccionistas han emprendido reformas estructurales para estabilizar sus economías, han liberalizado las prácticas comerciales y se están integrando al resto del mundo. Tras la crisis del peso mexicano, de diciembre de 1994, muchos observadores pronosticaron el fin o, en el caso de algunos países, la inversión del proceso. Sus predicciones resultaron erradas: por extraño que parezca, en la mayoría de los países la tarea modernizadora continúa, aunque a un ritmo diferente. Al parecer, la crisis mexicana fue una campanada de alerta para la región. La mayoría de los líderes políticos se han dado cuenta de que, para lograr que la economía sea realmente pujante, habrá que intensificar el proceso de reformas.

Sin embargo, no es tan claro que sea políticamente posible acelerar la transformación. Al cabo de casi diez años de reformas, los resultados económicos y la situación social de la región han mejorado poco. La pobreza no ha disminuido. A lo más, el crecimiento económico ha sido moderado. En muchos países, los salarios se han estancado y la creación de empleos ha mostrado escaso dinamismo. Uno de los pocos logros encomiables ha sido el de frenar la inflación.

Hasta hace poco, la población latinoamericana había respaldado con entusiasmo el proceso de reformas y favorecido a los políticos que trataban de encontrarles solución a los persistentes problemas económicos de sus países. La reelección del presidente Carlos Saúl Menem, en Argentina, y la elección del presidente Henrique Cardoso, en Brasil, son quizá los mejores ejemplos al respecto. Sin embargo, a menos que el crecimiento se acelere y que aumenten los salarios, lo más probable es que este apoyo no perdure. ¿Cuánto tiempo querrá la población hacer sacrificios? ¿Es realista pretender que la gente siga respaldando a los políticos que piden paciencia pero no son capaces de lograr que mejore la situación económica? Un número cada vez mayor de personas se sienten decepcionadas y poco a poco cunde el escepticismo respecto de las reformas. El apoyo a la plataforma electoral antirreformista de Abdalá Bucaram, que lo llevó a la presidencia de Ecuador; el descenso de la popularidad del presidente Cardoso en Brasil y del presidente Fujimori en el Perú; el descontento general que impera en Argentina; el rechazo del programa de reformas en México por parte de los parlamentarios del PRI y las violentas protestas que se han

producido en Paraguay revelan que el proceso de reforma provoca creciente desengaño. Estos sucesos demuestran que tal vez la rebelión de Chiapas, en México, no haya sido un acontecimiento aislado sino la primera señal de que en América Latina hay un profundo y creciente malestar.

En una democracia, la permanencia de las reformas centradas en el mercado depende del apoyo que el electorado preste al gobierno reformista. Por lo general, la gente respalda a los gobiernos que obtienen buenos resultados económicos. Sin embargo, suelen apoyar a las autoridades reformistas aunque la marcha de la economía sea deficiente. Pero lo importante es percatarse de que este apoyo seguramente será transitorio: si la economía no experimenta un vuelco positivo, los electores les volverán la espalda a los reformistas.

Esta dinámica indica que a menos que en América Latina se acelere el ritmo del crecimiento económico, que aumenten los salarios reales y que disminuya el desempleo, se debilitará el apoyo político a los gobiernos reformistas. Las perspectivas de reactivación del crecimiento y de un aumento de los salarios reales dependerán de una serie de factores, en especial de la capacidad que posean los países latinoamericanos de aumentar las exportaciones. Un crecimiento acelerado acompañado de un alza de los salarios reales exigirá necesariamente, a la vez, una mayor expansión de las exportaciones y un incremento del contenido de valor agregado de las exportaciones de la región. El principal reto que enfrenta actualmente es lograr que aumente esta clase de exportaciones.

Mejorando el desempeño

Durante la primera mitad de los años noventa, el desempeño económico de la mayoría de los países latinoamericanos fue inferior a lo previsto. Entre 1991 y 1996 el ritmo de aumento del PIB en América Latina y el Caribe fue moderado, puesto que en promedio alcanzó 3,1%. Uno de los aspectos positivos es que la inflación siguió declinando hasta situarse en 19% en 1996, en circunstancias de que en 1991 había sobrepasado el 200%. Además, tras acrecentarse rápidamente a comienzos de los años noventa, en 1996 el déficit en cuenta corriente de la región se redujo a un mero 2% del PIB. Sin embargo, durante este período la evolución económica de la región fue irregular. Mientras que Chile, El Salvador y Perú registraron una alta tasa de crecimiento y al mismo tiempo lograron detener la inflación, el crecimiento de México y Nicaragua fue nulo.

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB
(Crecimiento porcentual)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	8,9	8,6	6,0	7,4	–4,6	3,2
Brasil	0,4	–1,2	5,3	5,8	4,1	3,1
Chile	7,3	11,0	6,3	4,2	8,5	6,8
Colombia	2,0	4,0	5,2	5,7	5,3	3,1
Ecuador	5,0	3,6	2,0	4,3	2,3	2,9
México	3,6	2,9	0,7	3,5	–6,2	4,2
Perú	2,9	–1,8	6,4	13,1	7,0	2,0
Venezuela	0,7	6,1	0,3	–2,8	2,2	–1,1

Fuente: Banco Mundial

El crecimiento económico de la región resulta desalentador por tres motivos: primero, ha sido inferior al promedio histórico de 6% registrado entre 1965 y 1980; segundo, ha sido significativamente inferior al de los países de Asia oriental, que se han convertido en el punto de referencia y, tercero, está muy por debajo de la tasa mínima de crecimiento necesaria para reducir la pobreza que, según el Banco Mundial, es de 3,4% anual.

Desde el punto de vista social, el desempeño de América Latina también ha sido decepcionante. La situación social de la mayoría de los países, en especial en lo que respecta a la pobreza, no ha mejorado. Por otra parte, en varios países el desempleo ha aumentado substancialmente, lo que lleva a preguntarse si estas economías centradas en el mercado lograrán crear empleos en forma lo bastante rápida como para absorber la creciente oferta de mano de obra. En 1996, la tasa de crecimiento de la región se elevó a un promedio de 3,1% y se estima que en 1997 llegará a 4%. Aunque este repunte sería un avance importante en relación con los regulares resultados obtenidos en 1995, a largo plazo resulta insuficiente. No obstante la reactivación, 1996 fue para América Latina otro año de bajo rendimiento.

Abundan los indicios de que los países de economía abierta crecen más rápidamente que aquellos que restringen el comercio internacional. En materia económica hay un principio que dice que la tasa de crecimiento de las economías pequeñas y abiertas será cercana a la mitad de la que registren las exportaciones. En América Latina, durante los primeros años de reforma las exportaciones efectivamente aumentaron más rápido que antes. Sin embargo, en la mayoría de los casos se observa una inversión de esta tendencia. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que, con la exclusión de México, en

1996 las exportaciones de la región sólo aumentaron 3,6%. Es más, ese mismo año las exportaciones de algunos de los países más grandes, como Brasil, Colombia y Perú, siguieron incrementándose a tasas relativamente bajas. Para que se acelere el crecimiento económico de la región, las exportaciones deben aumentar de manera significativa.

Lo que un país exporta es casi tan importante como el ritmo de expansión de sus exportaciones. Cuando los países participan activamente en el comercio internacional y exportan productos de alto valor agregado, esto es, bienes cuyo proceso de producción exige grandes capitales, tecnologías avanzadas y mano de obra especializada, los salarios reales son elevados. En cambio, en los países que exportan productos básicos, ellos serán más bajos. En otras palabras, en un país es posible aumentar los salarios reales modificando la composición de las exportaciones.

El desarrollo económico de Suecia es un buen ejemplo de la relación entre los salarios reales y la composición de las exportaciones. En 1958, Suecia sólo exportaba recursos naturales, en especial productos forestales. Hacia 1988 había aumentado significativamente sus inversiones en capital técnico y humano, como consecuencia de lo cual, además de productos forestales, también exportaba una gran cantidad de manufacturas y maquinaria intensivas en capital. El viraje del comercio hacia la exportación de manufacturas se tradujo en un significativo incremento de los salarios reales.

Tras casi un decenio del inicio de las reformas orientadas a los mercados, la mayoría de los países latinoamericanos siguen exportando más que nada productos básicos de escaso valor agregado. Esta situación contrasta marcadamente con la de China y la India, que han mejorado rápidamente la composición de sus exportaciones y han logrado una participación creciente en el mercado de manufacturas livianas. Así pues, uno de los retos importantes que confrontan las autoridades latinoamericanas encargadas de formular la política es encontrar la manera de aumentar las exportaciones netas de manufacturas de mayor valor agregado sin establecer barreras comerciales ni distorsionar el sistema de mercado.

La solución consta de tres partes. Ante todo, los países deberían acumular capital, tanto físico como humano, aumentando la inversión y mejorando el sistema educativo. Por su parte, esto exigirá realizar nuevas reformas. Segundo, los países deberían aumentar su participación en el mercado de exportaciones de alto valor agregado. Ésta no es tarea fácil, porque la velocidad con que la economía mundial, en especial la de los países más ricos, puede absorber importaciones de manufacturas es limitada. Además, hay una dura competencia entre los países en desarrollo. Ter-

cero, para que la expansión de las exportaciones sea sustentable se requieren tipos de cambio realistas.

La siguiente generación de reformas

Para exportar productos de mayor valor agregado y acelerar el crecimiento será preciso aumentar significativamente la tasa de inversión. Según el *Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, del Banco Mundial, en 1993 la inversión total en América Latina alcanzó al 20% del PIB, mientras que en Asia oriental fue de 36%. Para aumentar la inversión, la región tendrá que salir al encuentro de dos enormes retos: acrecentar el ahorro interno a partir de los magros niveles actuales y atraer más inversión extranjera directa.

Tanto en 1980 como en 1994, América Latina ahorró un promedio de 19% del PIB, cifra que contrasta marcadamente con la registrada en regiones de crecimiento rápido, en que el ahorro se eleva hasta el 35% del PIB. En la actualidad, la mayoría de los técnicos reconocen que es indispensable incrementar el ahorro interno. El presidente Ernesto Zedillo lo ha convertido en el objetivo principal del plan mexicano de desarrollo. Reconocer la importancia del ahorro constituye un gran avance respecto de los primeros años del decenio de 1990, cuando la mayoría de los analistas de la región ni siquiera reparaban en el problema.

La manera más directa y eficaz de aumentar el ahorro interno global es incrementar el ahorro del sector público. Sin embargo, salvo contadas excepciones, la política fiscal continúa mostrándose indiferente y el sector público no contribuye gran cosa al ahorro. El caso del Brasil es quizá el que mejor ilustra el problema. Pese al éxito logrado en materia de inflación, el déficit presupuestario del país sigue siendo cercano al 5% del PIB. Por lo general, en América Latina el ahorro del sector público ha fluctuado entre 1 y 2 por ciento del PIB, cifra muy inferior a la de Asia oriental, la que en promedio se ha situado en torno al 8%. Para aumentar el ahorro de este sector, es preciso realizar nuevos ajustes fiscales, en especial reducir los programas de derecho a prestaciones inequitativos, la corrupción y el derroche.

Uno de los mecanismos importantes para incrementar el ahorro interno es modificar los arruinados sistemas públicos de seguridad social. Estas reformas, que han sido introducidas últimamente por siete países latinoamericanos, reconocen y reducen las obligaciones no financiadas del sistema antiguo. Este solo hecho produce un aumento del ahorro público, puesto que obliga a las autoridades a financiar efectivamente esas obligacio-

nes. Además, el reemplazo del sistema estatal de seguridad social por la capitalización privada contribuye a aumentar el ahorro del sector privado. El fortalecimiento de los mercados de capital internos, la reducción de los impuestos que gravan las economías de las empresas y de las personas y, en especial, la creación de un sector bancario seguro y eficiente también estimulan el ahorro privado.

En algunos países, la reforma del sistema de seguridad social ha debido habérselas con la oposición política, mientras que en otros los sistemas nuevos tienen graves deficiencias. Por ejemplo, tras un prolongado debate sobre el tema, el Congreso brasileño aprobó una reforma básica que resulta insuficiente para aliviar la carga fiscal. Uruguay ha puesto en marcha un sistema híbrido que restringe el papel del sector privado y mantiene las obligaciones no financiadas en un nivel superior al 100% del PIB. La reforma mexicana contempla una serie de disposiciones que seguramente disminuirán su eficacia, y que incluyen la posibilidad de trasladarse al sistema nuevo después de la jubilación y la obligación de canalizar las contribuciones por conducto del organismo estatal de seguridad social.

Otra manera de aumentar la acumulación de capital es la inversión extranjera directa. En 1995, en América Latina ella se redujo, en parte debido a la crisis mexicana. Incluso en 1994, año en que llegó a su punto máximo, la inversión extranjera sólo alcanzó un total de 1,4% del PIB. En cambio en Asia oriental ha sobrepasado sostenidamente el 3,2% del PIB. Pese a las reformas centradas en el mercado, esta disparidad se debe a la impresión de que en América Latina las normas aplicables a la inversión a largo plazo siguen siendo fluctuantes. Sólo dos países latinoamericanos, Chile y Colombia, han sido clasificados favorablemente para efectos de inversión por agencias internacionales de clasificación de riesgos.

En los próximos años habrá una fuerte pugna mundial por atraer la inversión extranjera. América Latina tendrá que disputar los inversionistas extranjeros con Asia oriental y con Europa oriental. Ahora que han aflojado las restricciones a los bienes que pueden poseer los extranjeros, lo más probable es que Corea del Sur atraiga grandes corrientes de inversión. Si las autoridades de la India siguen prestando apoyo a la modernización, serán recompensadas con una mayor inversión extranjera. En Europa oriental, la consolidación del proceso de reformas atraerá mayor apoyo externo. En otras palabras, los países latinoamericanos tienen señalado el camino que deben seguir.

Para competir con éxito con otras economías que están saliendo adelante, los países latinoamericanos deberían adoptar una serie de medidas encaminadas a reducir el riesgo país y subir de lugar en la clasifica-

ción internacional de riesgo. A menos que sean incluidos en las clasificaciones que para estos efectos realizan organismos internacionales tales como Standard & Poor y Moody, los países latinoamericanos difícilmente podrán atraer un volumen importante de inversiones extranjeras. Para reducir el riesgo país habrá que crear instituciones nuevas que den estabilidad. Estos cambios forman parte de las llamadas reformas de segunda generación e incluyen la modernización de la legislación laboral y de la judicatura.

Los organismos estatales deberían reducir los costos de transacción. Es decir, tendrían que estimular un medio en que los particulares puedan tener confianza suficiente como para dedicarse a actividades productivas y no a defender sus bienes o a promover sus propios intereses ante la burocracia. Los organismos estatales deberían proteger el derecho de propiedad en su sentido amplio, hacer cumplir los contratos y proporcionar un sistema eficiente para la solución de controversias. Para ello, no basta con la separación tradicional de los poderes constitucionales sino que hay que contar con organismos reguladores independientes y administrados en forma profesional. Incluso tras años de reformas, América Latina dista mucho de haber alcanzado el ideal a ese respecto. Los mecanismos de solución de controversias son primitivos, el poder judicial es ineficiente y corrupto y a diario se viola el derecho de propiedad, en especial el de quienes poseen intereses minoritarios. Como consecuencia de ello, en la mayoría de los países la gente destina gran cantidad de recursos a actividades no productivas. Los objetivos de las llamadas reformas de segunda generación debieran ser mantener la estabilidad macroeconómica mediante el funcionamiento verdaderamente independiente de los bancos centrales, imponer restricciones presupuestarias a los gobiernos locales y modernizar la administración pública.

Poco se sabe acerca del proceso que conduce a una transformación masiva de las instituciones. Es posible que produzca frustración y a veces desengaño. Pero lo importante es que los líderes regionales reconozcan que a menos que se introduzcan estas reformas, América Latina irá a la zaga en la carrera por atraer inversiones extranjeras.

Vuelta a los principios fundamentales

Para lograr un crecimiento sostenido con salarios cada vez más altos, habrá que mejorar la calidad de la educación. Los niños latinoamericanos reciben dos años menos de educación académica que los de otras regiones

que se encuentran en etapas de desarrollo similares. Un impresionante 30% de los estudiantes primarios repiten curso, y el alumnado se pasa casi la mitad del tiempo recibiendo instrucciones sobre cómo realizar ejercicios mecánicos. En las escuelas primarias públicas, los alumnos reciben un promedio de 800 horas al año de instrucción, cifra que en los sectores rurales disminuye incluso a 300 horas, mientras que en los países de desarrollo acelerado y avanzados el total de horas de instrucción es cercano a 1.200. El problema no es la falta de recursos. En América Latina el gasto del sector público en educación alcanza al 3,7% del PIB, comparado con 3,4% en Asia oriental. Pese a ello, la educación latinaomericana se cuenta entre las peores del mundo. De acuerdo con parámetros estandarizados, los niños latinoamericanos ocupan el último lugar en la escala internacional.

Una vez más, Chile se ha puesto a la vanguardia de América Latina para abordar uno de los problemas más acuciantes del desarrollo económico. En junio de 1996, el gobierno chileno dio a conocer una importante iniciativa destinada a encarar el sistema educacional del país. El proyecto tiene por finalidad aumentar la productividad, reducir la desigualdad y garantizar la sustentabilidad del llamado milagro económico chileno. La reforma educacional apunta a aumentar la responsabilidad del personal docente y poner fin al sistema de doble jornada que se aplica en las escuelas públicas. Las horas de instrucción aumentarán en un tercio. Una vez finalizada la reforma, los estudiantes chilenos recibirán tantas horas de instrucción como sus pares de Asia oriental. La reforma afectará a 9.000 escuelas públicas y tendrá un costo importante, cercano al 3% del gasto público actual.

Cómo llegar al mercado

Uno de los logros más notables de la economía china ha sido el aumento de su participación en los mercados de exportaciones, en especial de manufacturas básicas. En los próximos años, los países latinoamericanos deben emular el éxito de China y captar una proporción mayor del mercado mundial, particularmente de los países avanzados.

La geografía puede cumplir una función en el acceso a los grandes mercados. Dicho en otras palabras, la distancia es importante. Los países más próximos a los grandes mercados, tales como los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, tienen una clara ventaja cuando se trata de captar parte de ellos. Por ejemplo, a México lo favorece su vecindad con los Estados Unidos. Los países que no están geográficamente bien ubicados deben tomar medidas para aumentar su proximidad económica a los grandes

mercados. Australia, Nueva Zelandia, Taiwán y Singapur lo han hecho con éxito. Una de las formas en que los países pueden compensar eficazmente una inadecuada ubicación geográfica es mejorar la infraestructura, en especial las carreteras, las telecomunicaciones y los puertos.

Comparaciones a nivel internacional revelan que no puede haber crecimiento económico basado en las exportaciones si la infraestructura es deficiente. Durante la mayor parte de los años ochenta y la primera mitad de los años noventa, América Latina no se preocupó mucho por invertir en infraestructura. La generación de energía, el sistema vial, el abastecimiento de agua potable y las telecomunicaciones de la región son inadecuados. Hacer una llamada telefónica, si es que uno logra comunicarse, toma mucho tiempo; las condiciones en que se encuentran muchas carreteras son deplorables, lo cual encarece substancialmente los costos del transporte; y en muchos lugares los cortes de energía son pan de todos los días. El Banco Mundial ha calculado que para corregir estas deficiencias habría que invertir 60 mil millones de dólares anuales en infraestructura hasta el año 2000. En lo que resta del decenio, la inversión en infraestructura que se requiere representa el 4,5% del PIB de la región, cifra superior al total combinado de los préstamos que otorgan anualmente a la región el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El grueso de la inversión en infraestructura deberá provenir del sector privado, tanto nacional como extranjero.

La infraestructura exige grandes inversiones cuya rentabilidad sólo se materializa al cabo de muchos años. Esta rentabilidad podría disminuir si las autoridades adoptan decisiones poco acertadas, tales como establecer nuevos aranceles o la competencia desleal de empresas de propiedad estatal. El sector privado sólo realizará grandes inversiones en infraestructura si las autoridades se comprometen de veras a respetar las normas que regulan los aranceles y el acceso a los mercados. Además, para asegurar el cumplimiento de los contratos y resolver las controversias sin tener que incurrir en grandes gastos se necesita una judicatura eficiente e independiente. En muchos países latinoamericanos el sistema judicial es anticuado. Un estudio realizado en Buenos Aires en 1996 por los expertos independientes de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas indica que en Argentina la administración de justicia es más ineficiente y costosa que en cualquier otro país del hemisferio occidental. Los juicios son excesivamente largos e irrogan enormes gastos al sector privado.

Al forjar su infraestructura, América Latina una vez más tendrá que hacer frente a una fuerte competencia de Asia y Europa orientales. Se estima que para seguir siendo competitiva, Asia tendrá que invertir en infraestructura un total de 7 billones de dólares en los próximos 25 años, de

los cuales al menos 1,5 billón deberán invertirse en los próximos diez años. La India tendrá que invertir 200 mil millones de dólares en el próximo decenio para que su infraestructura alcance el nivel mínimo necesario. La competencia será dura, pero si América Latina logra salir adelante con las reformas de segunda generación, los beneficios serán substanciales.

Hoy y mañana

La mayoría de las políticas examinadas más arriba tardarán años en dar frutos. Sin embargo, ya se observan dificultades para impulsar nuevas reformas y tal vez el electorado no tenga la paciencia necesaria para esperar. ¿Qué puede hacerse ahora? ¿Hay políticas que puedan acelerar el crecimiento a corto plazo? Por desgracia, las opciones son escasas. Sólo se logrará un crecimiento rápido y sustentable si las bases económicas, esto es, inversión, educación y financiamiento externo de largo plazo, son sólidas. Sin embargo, a corto plazo, una buena gestión macroeconómica podría contribuir a ello. Los países que fijen un precio realista a sus monedas y reduzcan los déficit y las tasas de interés real experimentarán una reactivación sostenida. Es posible que estas políticas permitan que los países recuperen, y en algunos casos sobrepasen, el crecimiento de las exportaciones registrado a comienzos de los años noventa.

Lo más probable es que en los países que recurren a la sobrevaloración de la moneda para reducir artificialmente la inflación se produzcan brotes especulativos que influirán negativamente en el crecimiento. Por desgracia, puede ser muy tentador valerse del tipo de cambio para reducir a corto plazo la inflación. Es lo que ha estado haciendo Brasil en los últimos 18 meses y, a menos que se tomen medidas correctivas, lo más probable es que tenga que hacer frente a una crisis económica. Ecuador, bajo el liderazgo del populista Bucaram, también se embarcó en una aventura de sobrevaloración al adoptar un sistema de paridades fijas, en circunstancias en que hay grandes desequilibrios fiscales. Al insistir en revaluar el tipo de cambio real y depender del capital extranjero de corto plazo, México parece olvidar una vez más las enseñanzas del pasado.

Puede ser que las políticas destinadas a fortalecer el sistema bancario den resultado. La crisis del peso mexicano demostró que la debilidad del sector bancario agudiza los efectos de las conmociones externas, acrecienta la incertidumbre y disminuye la inversión. La adopción de medidas que aseguren que los bancos apliquen sistemas de crédito racionales probablemente aumentarán la confianza de la opinión pública y contribuirán a incre-

mentar el ahorro. Además, si la banca es solvente, se estimulará el financiamiento externo de largo plazo. Las políticas encaminadas a disminuir la evasión tributaria y la corrupción seguramente promoverán el crecimiento de corto plazo. Sin embargo, esta clase de políticas no puede reemplazar el fortalecimiento de los principales indicadores económicos.

Hace dos años, en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, el Presidente Bill Clinton se apresuró en manifestar que las reformas centradas en el mercado introducidas en América Latina habían sido un éxito. Pero, pese a los enormes progresos logrados en materia de desregulación de los mercados, privatización de las empresas estatales y lucha contra la inflación, la situación social no ha mejorado gran cosa.

Transcurridos casi diez años desde la iniciación de las reformas liberalizadoras, la mayoría de los países latinoamericanos están cogidos en una trampa: deben realizar grandes transformaciones institucionales para reducir la percepción del riesgo país y lograr un crecimiento sostenido. Sin embargo, muchas de estas reformas de segunda generación son impopulares y políticamente difíciles de realizar.

Para terminar con los años de desigualdad y de dominio estatal de la economía se requiere valentía política. No está claro qué países la tendrán. Tal vez dentro de poco veamos una economía latinoamericana con dos, tres y hasta cuatro velocidades. En algunos países, tales como Chile, las reformas de segunda generación se emprenderán rápidamente, mientras que en otros tardarán mucho tiempo, y quizá en otros nunca se realicen. Puede que dentro de poco el panorama económico de América Latina se caracterice por la presencia de polos opuestos de prosperidad y modernismo en un extremo y bolsones de pobreza y atraso en el otro. □

LAS ACTITUDES DE LA POBLACIÓN ANTE EL CAMBIO POLÍTICO Y ECONÓMICO EN LA ARGENTINA Y CHILE*

Manuel Mora y Araujo y Paula Montoya

En este artículo se explora la evolución que ha experimentado la opinión pública en Argentina y Chile de acuerdo a los resultados que arrojan las encuestas de opinión. En un mapa con dos dimensiones: economía (estatismo *vs* economía de mercado) y estilo (nuevo estilo político *vs* viejo estilo político), Chile y Argentina aparecen ubicados en el cuadrante de la economía de mercado y del viejo estilo político, aproximándose a su vez al cuadrante de un nuevo estilo.
Las dirigencias políticas de Chile y Argentina, señalan los autores, enfrentan hoy nuevos y similares desafíos. En ambos países se espera menos del Estado, pero no se espera menos de la capacidad colectiva de generar respuestas a los problemas sociales. En lo político, la erosión de la confianza en los partidos va unida, al parecer, a nuevas demandas de participación ciudadana y estilo político (calidad de la representación, probidad, estilo de liderazgo).

MANUEL MORA Y ARAUJO. Licenciado y diploma de sociología (FLACSO).

PAULA MONTOYA. Licenciada en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica Argentina de Buenos Aires. Ambos se desempeñan en la firma consultora Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

* Trabajo presentado en el Seminario "Argentina/Chile: Desarrollos paralelos", Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, agosto de 1996.

A comienzos de la década de los 80, cuando se inició el ciclo democrático en la mayor parte de América Latina y en otras regiones del mundo, se desarrolló una corriente de análisis comparativos bajo el rubro genérico de la "transición". La transición democrática fue centro de interés en todas partes; numerosos estudios buscaron comprender los distintos aspectos del proceso que llevaba de regímenes militares a democracias estables[1]. Podemos situar a la presente contribución en esa corriente y definirla como un tardío aporte al estudio de la transición.

Ahora bien, hoy vemos que se trataba de algo más que de un proceso más o menos lineal que llevaba de regímenes militares a gobiernos democráticos y de economías cerradas e inflacionarias a economías estables. Esa era una transición, pero había otra más compleja: los principios del orden democrático y económico estaban ellos mismos en transición a un nuevo orden internacional y social. Las transiciones democráticas fueron relativamente más rápidas y fáciles de lo que tal vez podía imaginarse quince años atrás; la transición al nuevo orden es compleja y está recién en sus albores.

Este trabajo expone nuestras hipótesis e interpretaciones sobre los procesos políticos de la transición en la Argentina y Chile. Tratamos de extender nuestro análisis hacia la comparación del proceso argentino con el chileno. El trabajo está basado en información muy abundante sobre el proceso político y la opinión pública argentina, generada en nuestras propias investigaciones[2]. A diferencia de lo que ocurre con la Argentina, la información que obtuvimos sobre Chile es fragmentaria, y tiene dos limitaciones: a) es incompleta, y puede no hacer justicia a otros estudios existentes; b) está tamizada por nuestra percepción e interpretación, siendo que no somos los autores de las investigaciones que generaron esos datos.

Estas limitaciones exigen definir este trabajo como una "exploración preliminar". Si las hipótesis y las conclusiones del análisis son aceptables, podrá quedar definido un programa de investigación para superar esta instancia preliminar y profundizar el estudio comparativo del proceso político en los dos países.

---

[1] Un muy reciente resumen analítico de parte de la literatura se encuentra en Gerardo L. Munck: "La democratización en perspectiva comparada", *Desarrollo Económico*, 36, 142 (1996).

[2] El Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados viene realizando investigaciones de opinión pública política en la Argentina de manera ininterrumpida desde hace más de 13 años. Los datos referidos a la Argentina presentados en este trabajo son tomados de esa base de datos. A menos que se aclare otra cosa, corresponden a encuestas basadas en muestras de opinión pública de alcance nacional, generalmente sobre 800 casos.

1. Democracia y reforma económica: Chile y la Argentina

Las últimas décadas del siglo vienen signadas por dos procesos que en todas partes parecen acompañar la "globalización" del mundo: el proceso de *democratización política* y el proceso de *reforma de la economía*. La fuerza con que operan estos dos procesos se revela no solamente en su universalidad, sino también en que prácticamente han destruido en pocos años lo que el debate de ideas no pudo hacer en más de un siglo: las utopías modernas que buscaban el óptimo social a través del poder del Estado, los sueños de regímenes políticos no democráticos y de organizaciones macroeconómicas más "justas" que la democracia representativa y el capitalismo.

En el plano político, el proceso de cambio consistió esencialmente en el paso de una cultura política de la ingobernabilidad a una cultura democrática estable. La ingobernabilidad —la incapacidad de los gobiernos establecidos para administrar los conflictos de intereses— generó en casi todas las naciones no solamente la recurrencia a gobiernos militares, sino también una alta valoración del conflicto político como método y una generalizada preferencia por valores autoritarios —inclusive muchas veces en el seno de regímenes democráticos— y por liderazgos de estilo salvacionista. En la Argentina, la cultura política de la sociedad ingobernable generó además una acentuada preferencia por valores corporativos, en mayor medida de la registrada en Chile.

Bajo estos dos grandes pilares de la globalización —la democracia y la reforma de la economía— en América Latina fueron cayendo los ideales del socialismo colectivista a la latinoamericana, los regímenes militares, las economías cerradas con alto intervencionismo estatal y las ilusiones de integración regional cerrada.

En esos procesos, Chile y la Argentina aparecen como casos particularmente interesantes, porque representan dos instancias bastante puras de distintos modelos de transición. La comparación del proceso político chileno y el argentino permite un análisis en el que, al menos como proyecto, podemos diferenciar tres planos: (1) las *particularidades históricas* entre ambos países, (2) las diferencias en *el proceso de transición* en ambos países —las distintas "pautas" de la transición—, y (3) el *contexto internacional.*

En el segundo de esos aspectos, las características de la transición, Chile aparece como caso paradigmático de un tránsito muy precoz y exitoso a la economía de mercado, y la Argentina como caso paradigmático de una reforma económica profunda realizada dentro de un orden político ya democratizado.

Las diferencias históricas entre ambos países son bien conocidas. Chile ha sido tradicionalmente una de las democracias más vigorosas del continente, y su sistema político fue considerado siempre uno de los más modernos. Con el advenimiento del régimen militar, el caso chileno fue también prototípico del "iluminismo autoritario" de los años 70, y fue tomado como un posible modelo por aquellos sectores de nuestras sociedades más orientados hacia opciones políticas no democráticas.

La Argentina ha sido siempre lo más típico de la atipicidad. Alguna vez, hace más de 30 años, el economista Simon Kuznets clasificó a los países del mundo en cuatro tipos: los países ricos, los pobres, Japón y la Argentina. En el Congreso Mundial de Economía de México, en 1980, Paul Samuelson se refirió a este país como el caso más notable de éxito de una nación en las primeras décadas del siglo y el caso más notable de fracaso nacional después de la segunda guerra mundial.

Tanto Chile como la Argentina han conocido durante la primera mitad del siglo XX un crecimiento social relativo más alto que la mayor parte de las naciones latinoamericanas (sólo Uruguay y Costa Rica podían comparárseles), exhibiendo una estructura social con mayor predominio de las clases medias y una mayor homogeneidad étnica. No obstante, su desarrollo político difería en mucho.

Chile tuvo desde comienzos de este siglo una izquierda bien definida, organizada, políticamente competitiva, con sólidas raíces en las clases obreras; y tuvo además una derecha política fuertemente arraigada en la sociedad. Frente a ello, la Argentina careció siempre tanto de una izquierda como de una derecha fuertes, y en su lugar dio origen al extraño fenómeno del peronismo, algo que siempre fue difícil de comprender y caracterizar desde afuera (y también desde adentro). Bajo la inspiración del peronismo, la Argentina mantuvo en vigencia instituciones sociales de corte corporativo en mayor medida, y por más tiempo, que las demás naciones (siendo tal vez México el único caso asimilable en estos aspectos a la Argentina).

Después de la segunda guerra mundial ambas naciones atravesaron dificultades serias de gobernabilidad que pusieron en jaque a las instituciones de gobierno y generaron gravísimos riesgos de ruptura de la integración nacional. Ellas se generaron en la debilidad de los gobiernos constituidos para administrar los conflictos de intereses, y condujeron a la consecuente búsqueda de soluciones por la vía de los golpes de Estado y a la irrupción de la subversión terrorista. En definitiva, después de distintas alternativas políticas, tanto Chile como la Argentina emergen ahora en el escenario internacional como democracias estables, economías de mercado abiertas y creciente integración internacional.

2. Las pautas de la transición

Los rasgos más básicos de los procesos de la "transición" se ven ahora tan universales que parece vano el ejercicio de buscar explicaciones intrínsecas a cada nación. En términos muy generales, podemos decir que todos los países del continente atravesaron, en mayor o menor medida, situaciones similares en muchos aspectos.

La génesis de estos procesos en las situaciones propias de cada país guarda también muchas similitudes. Después de la segunda guerra mundial, y paralelamente a los esfuerzos de cada nación para integrar su economía a las nuevas condiciones internacionales, se generaron en casi todas las sociedades latinoamericanas crisis de gobernabilidad, realimentadas por los clivajes políticos internos y la confrontación casi inconciliable de dos visiones de la inserción de cada nación en el mundo: la que aceptaba las reglas del capitalismo internacional y la que reivindicaba la posibilidad de una mayor autarquía económica. En casi todas partes, la crisis de gobernabilidad dio lugar a golpes de Estado y a la instauración de regímenes militares orgánicos, y en casi todas partes emergieron grupos subversivos terroristas desafiando el orden político establecido. En casi todas partes, esos procesos fueron llegando a su agotamiento a comienzos de la década de los 80. En la Argentina esto ocurrió en 1982/1983, bastante antes que en Chile.

Entre tanto, el mundo entero comenzó a orientarse hacia el modelo económico de mercado capitalista y hacia la aceptación de valores económicos que antes de la crisis del petróleo en la década del 70 eran menos consensuales: equilibrio fiscal, estabilidad monetaria, desregulación de los mercados internos, apertura de las economías nacionales, búsqueda de integración a los mercados mundiales. Un hito decisivo en este plano lo constituyó la autodeclaración de fracaso del modelo colectivista por parte de la Unión Soviética y de China.

La salida de los regímenes militares tuvo lugar, por lo tanto, bajo un doble movimiento: el cambio político y el cambio económico. La pauta a través de la cual tuvieron lugar estos procesos no ha sido la misma en todas las naciones, y claramente no fue la misma en los casos de Chile y de la Argentina. Hoy creemos saber que la transición no tiene un camino único, pero para las ideas predominantes en el mundo en los años ochenta —cuando estos procesos se iniciaban— eso no resultaba para nada tan claro.

Podemos describir esas pautas en términos de caminos que van de los gobiernos militares a la actual situación de inserción internacional, pasando por políticas de ajuste y por la democratización política en distintas instancias y en distintos tiempos.

El Gráfico Nº 1 resume nuestra hipótesis de la pauta chilena y la pauta argentina de la transición.

La diferencia significativa es que en el caso chileno la política de ajuste —instancia (2)— tuvo lugar antes que la democratización —instancia (3)—, en tanto en la Argentina ocurrió lo inverso.

Estas hipótesis contienen algunas implicaciones interesantes. En su momento, resultaba frecuente la interpretación de que Chile pudo iniciar su reforma económica solamente porque tenía un régimen militar. La experiencia argentina fue una refutación de la idea de que sólo con gobiernos militares podía instrumentarse una política de ajuste. Aún más, la experiencia argentina refutó el supuesto ampliamente aceptado de que una política de ajuste era inexorablemente impopular y condenaba al fracaso político a los gobiernos democráticos que pudieran intentarla[3].

Más allá de sus diferencias expresadas en esta hipótesis, el proceso de transición parece exhibir en Chile y la Argentina varios rasgos comunes:

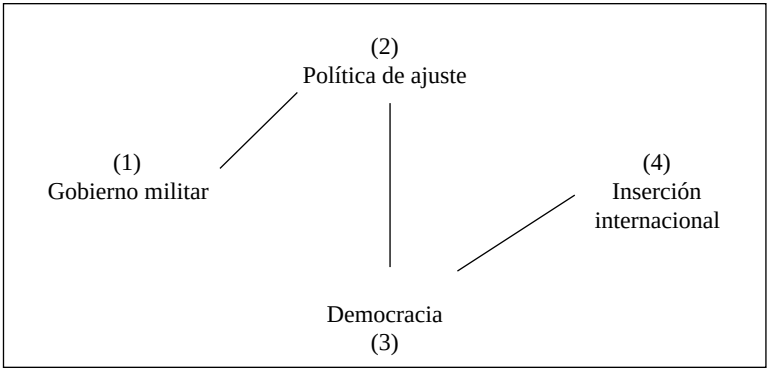
1) La entrada a un orden político democrático se logró en ambos países de una manera no violenta y con alto consenso. En la Argentina el gobierno militar se autodisolvió voluntariamente, convocando a elecciones irrestrictas en 1983; años después, el gobierno en ejercicio dispuso el procesamiento judicial de los jefes militares que estuvieron involucrados en los gobiernos de facto. En Chile, el gobierno militar convocó en 1988 a un plebiscito para decidir si se retornaba o no a la democracia en 1988, perdió el plebiscito y acató el resultado, convocando a elecciones para 1989.
2) En ambos países el advenimiento de la democracia despertó gran entusiasmo cívico, y generó un alto consenso acerca de las reglas del juego político.
3) La reforma económica —iniciada en Chile por el gobierno militar y continuada por los sucesivos gobiernos democráticos, e iniciada en la Argentina por el segundo gobierno democrático después de profundas vacilaciones por parte del gobierno anterior— en ambos países contó con alto grado de consenso en la población.

---

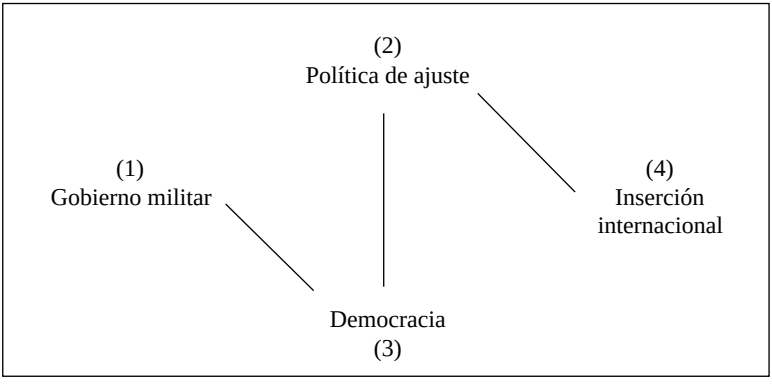
[3] Posteriormente, casi todos los países latinoamericanos aplicaron esas mismas políticas, y en general con resultados electorales muy exitosos. Esto contrarió la mayor parte del pensamiento predominante en los medios académicos de América Latina y también de Estados Unidos y Europa Occidental. Un estudio empírico que además es un excelente resumen de este extraordinario caso de refutación de teorías por los hechos más que por la investigación se encuentra en Carlos Gervasoni: "Economic policy and electoral performance in Latin America, 1982-1995". Tesis de Master, Center for Latin American Studies, Stanford University, septiembre 1995.

GRÁFICO Nº 1: LAS PAUTAS CHILENA Y ARGENTINA DE LA TRANSICIÓN

a) *La pauta argentina*



b) *La pauta chilena*



Como resultado de todo ello, tanto Chile como la Argentina parecen haber mejorado su posición en vistas a su integración al mundo, superando muchas de sus desventajas competitivas iniciales. Chile ha exhibido tasas de crecimiento sumamente altas, en tanto la Argentina recién comenzó a crecer significativamente a partir de la instrumentación del "plan de convertibilidad" en 1991. La crisis mexicana de fines de 1994 aparentemente impactó en mayor medida a la Argentina que a Chile —pero este efecto bien puede ser una consecuencia disimulada de la primera fase del ajuste, que en la Argentina coincidió con el "tequilazo" en tanto en Chile ocurrió varios años antes.

En ambos países los procesos políticos posteriores al ajuste también tienden a mostrar algunas semejanzas, en todo caso mucho mayores que las

grandes diferencias que se registraban en su historia política pasada. La evolución de la opinión pública parece desenvolverse por cauces muy similares, los antiguos alineamientos políticos parecen tender a diluirse, y crece el apoliticismo en la población.

En este trabajo nos interesa ahora explorar la evolución de la opinión pública en Chile y la Argentina y, a través del análisis comparativo, echar luz sobre las maneras en que la opinión pública ha acompañado esos procesos. Trataremos de extraer de este análisis algunas implicaciones acerca de lo que podemos esperar de la evolución política futura.

3. De los factores de poder a los límites al poder

La sociedad argentina está atravesando un período de cambio de valores de gran profundidad cuyas raíces se remontan a comienzos de la década del 80 y más precisamente después de la derrota de la guerra de Malvinas.

Luego de la segunda guerra mundial, la Argentina se caracterizó por vivir un alto grado de inestabilidad política, récord mundial de inflación de los últimos 30 años, una de las mayores hiperinflaciones del siglo, una guerra interna y una guerra externa finalizada en derrota, una de las tasas más bajas de crecimiento del producto nacional de los últimos 40 años, flujo sostenido de emigración en los últimos 20 años, economía informal cuya extensión ha sido estimada en el orden de magnitud del 50% de la población activa y del producto nacional. La brecha entre las aspiraciones de la población —cuyo crecimiento sostenido no se detiene desde fines del siglo pasado— y la posibilidad material de satisfacerlas está entre las más amplias del mundo. A la vez, las presiones distributivas en el seno de la sociedad se potenciaban por la existencia de fuertes factores de poder “corporativos” y un sistema de reglas que desincentivaba la inversión y los comportamientos productivos.

Hasta 1982 y durante mucho tiempo, los argentinos parecían aceptar ese estado de cosas con complacencia, pasividad o tolerancia. Existía un importante disenso social tanto con respecto a los medios para resolver los problemas más acuciantes de la economía como acerca de la orientación que deberían buscar las soluciones.

El cambio cultural se produce cuando la gente comienza a darse cuenta de que el orden establecido, las reglas de juego del momento no solucionan los problemas, que el sistema no funciona. Se inicia un cambio de valores y crece un nuevo consenso respecto de los valores sostenidos y

del modelo perseguido por la sociedad. Los argentinos comienzan a buscar una sociedad más acorde con el contexto mundial, más moderna, más integrada al concierto de las naciones. Se adoptan valores universalistas y se demanda un capitalismo democrático.

Ese cambio de mentalidad ha sido el sustento de la transformación y de los logros obtenidos en los últimos años (estabilidad institucional y estabilidad económica).

La transformación cultural que ha acompañado estos procesos de la transición parece ser muy profunda. En los dos planos, el de las instituciones de gobierno y el de la organización de la economía, cambiaron valores generales y pautas de conducta microeconómicas o individuales.

En la cultura anterior prevalecían, en mayor o menor medida, valores "estatistas" y valores "corporativos". La visión de la sociedad era la de una organización de *factores de poder*. En la cultura que está emergiendo prevalecen los valores del "mercado" y la "sociedad civil". La visión de la sociedad está centrada más bien en la noción de los *límites al poder*.

Disponemos de una serie de datos relativos a la Argentina que ilustran algunos de estos aspectos y revelan la magnitud del cambio en el paso de una cultura centrada en la noción de "factores de poder" a una cultura centrada en la noción de "límites al poder" (véase Cuadro Nº 1).

En el comienzo de la serie, a principios de la década de los 80, los segmentos de población que valoraban el intervencionismo de Estado, sindicatos fuertes y militares fuertes eran relativamente numerosos. Con los años, el tamaño de esos segmentos fue disminuyendo, creciendo en cambio los segmentos más orientados a preferencias por un orden social no corporativo.

Así, por ejemplo, en 1985 un 13% de los argentinos valoraban el modelo estatista, pro sindicalista y pro militar —ellos constituían el segmento que denominamos "corporativista". En 1994 ese segmento congregaba al 5% de la población. En el otro extremo, en 1985 un 16% se situaba en las antípodas de ese modelo, valorando la economía privada, sin sindicatos fuertes y sin militares fuertes. Ese segmento —lo denominamos "anticorporativo"— había crecido en 1994 hasta comprender al 34% de la población.

El segundo segmento más numeroso pasó a ser el de quienes prefieren un orden privado sin sindicatos fuertes, pero valoran a los militares fuertes —lo llamamos "pinochetista". Asimismo creció el segmento con preferencias estatistas pero antisindical y antimilitar.

CUADRO Nº 1: SEGMENTOS DE PREFERENCIAS INSTITUCIONALES
(Imagen institucional del Estado, los sindicatos y los militares)

Argentina

Segmentos	Denominación	Abr. 1985	Jun. 1988	Set. 1990	Abr. 1991	Dic. 1994
Estatista Pro sindicatos Pro militar	Corporativista	13	6	7	8	5
Estatista Pro sindicatos Antimilitar	Justicia social	12	10	5	6	3
Estatista Antisindicatos Pro militar	Estatista pro militares	5	3	5	7	7
Estatista Antisindicatos Antimilitar	Estatista anticorporativo	9	9	6	9	14
Privatista Pro sindicatos Pro militar	Desarrollista	21	16	19	17	12
Privatista Pro sindicatos Antimilitar	Neoperonista	14	15	10	8	6
Privatista Antisindicatos Pro militar	Pinochetista	10	13	20	124	19
Privatista Antisindicatos Antimilitar	Anticorporativo	16	28	28	31	34
		100	100	100	100	100

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

La sociedad se movió a lo largo de un eje de preferencias "corporativo-no corporativo".

En la Argentina de hoy en día, en el cuadro de las preferencias institucionales que incluye diversos grupos sociales, los más valorados son: periodistas, encuestadores, agricultores, comerciantes e industriales. Las valoraciones más bajas corresponden a los sindicalistas, los militares y los partidos políticos. Se destaca en ese cuadro la alta valoración que reciben grupos institucionales como el de los "periodistas" y el de los "encuestadores" —esto es, aquellos cuya función percibida es poner límites al poder (véase Cuadro Nº 2).

En Chile se dispone igualmente de un cuadro de valoraciones de distintos grupos institucionales (véase Cuadro Nº 3). Aunque desde luego hay diferencias en esas valoraciones con respecto a la situación argentina —por ejemplo, en Chile encabezan el ránking de preferencias "grupos anticontaminación''—, la prensa es muy valorada en ambos países (en Chile particularmente la prensa radial), y también lo es el sector de "computadoras" —presumiblemente equivalente al de los "encuestadores" en la Argentina. Los sindicalistas son mejor valorados en Chile que en la Argentina, mientras los políticos obtienen las valoraciones más bajas.

En resumen, en ambos países observamos una valoración positiva de los sectores de la sociedad cuya función parece consistir en establecer límites al ejercicio del poder político.

CUADRO Nº 2: VALORACIÓN DE GRUPOS SOCIALES
(Total nacional, diciembre de 1994)

Argentina

	Positiva %	Negativa %
Periodistas	79	3
Encuestadores	76	0
Ganaderos y agricultores	74	1
Comerciantes	74	1
Industriales	68	2
Obispos y sacerdotes	56	5
Jueces	55	7
Banqueros y financistas	53	5
Partidos políticos	47	8
Militares	38	9
Sindicalistas	23	21

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

CUADRO Nº 3: VALORACIÓN DE GRUPOS SOCIALES
(Percepción de la influencia de algunos grupos, medios de comunicación o tecnologías)

Chile

	Positiva %	Sin influencia %	Negativa %
Grupos ecologistas	90,0	7,5	2,5
Computadores	88,3	9,1	2,6
Radio	83,4	13,8	2,8
Escritores e intelectuales	82,7	14,7	2,5
Noticiarios de TV	77,3	14,8	7,8
Iglesia Católica	72,5	19,4	8,1
Inversión extranjera	69,4	22,0	8,2
Diarios	66,4	23,6	10,0
Televisión	55,8	23,4	20,7
Publicidad	53,5	28,8	17,6
Sindicatos	50,5	28,3	21,2
Iglesias evangélicas	46,1	36,9	17,0
TV por cable	35,8	42,9	21,1
Telenovelas	20,2	33,9	45,9
Música rock	19,5	23,6	43,6
Partidos políticos	15,3	30,2	54,3

Fuente: Adimark, Estudio de Opinión Pública, *La Segunda*, julio 1996.

4. El cambio de mentalidad: Las actitudes frente a los asuntos públicos

El cambio de mentalidad producido en la Argentina se verifica también en distintas dimensiones de actitudes relativas a los asuntos públicos. Las líneas directrices del cambio se produjeron en la Argentina en los planos de las actitudes macroeconómicas, políticas, institucionales y de política exterior, y se reflejaron en los cambios registrados en las prioridades de la agenda pública.

4. 1. Valores macroeconómicos

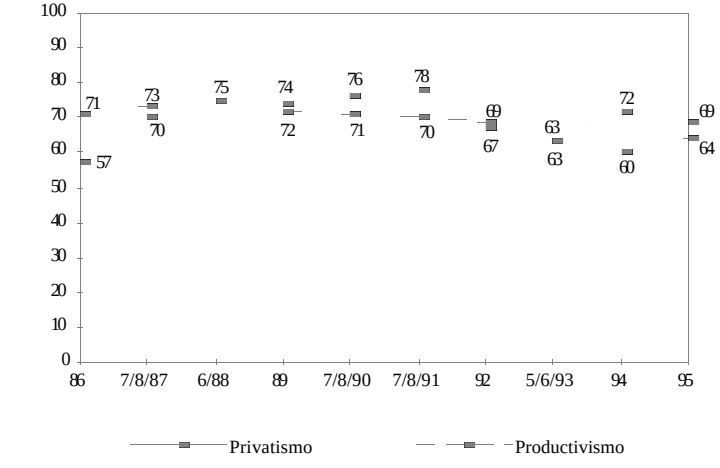
a) En esta dimensión, la población se ha ido inclinando a lo largo de estos años hacia valores privatistas, productivistas y favorables al adveni-

miento de capitales extranjeros. Los datos presentados a continuación muestran esto en números (véanse Cuadro Nº 4 y Gráfico Nº 2) y si bien se observa un leve descenso en el apoyo a estas tendencias en los últimos tiempos —que atribuimos principalmente a lo que se llama más comúnmente desgaste de gestión—, aún hoy más de la mitad de la población favorece estas tendencias.

CUADRO Nº 4: OPCIONES DE ACUERDO Y EN DESACUERDO CON QUE VENGAN INVERSIONES EXTRANJERAS

	Oct. '85 %	Nov. '86 %	Abril '90 %	Dic. '91 %	Marzo '92 %	Agosto '93 %
De acuerdo	55	51	72	84	79	78
En desacuerdo	45	49	28	16	21	22
Total	100	100	100	100	100	100

GRÁFICO Nº 2: NIVEL DE PRIVATISMO/PRODUCTIVISMO. TENDENCIA HISTÓRICA



Lo dicho no implica la desaparición de expectativas con respecto al Estado sino una redefinición de su rol. Frente a las empresas privatizadas la población espera un Estado contralor, no ya que provea los servicios, pero sí que controle a quienes proveen de servicios que en su definición son públicos.

b) La inflación fue durante muchos años el principal factor de preocupación de los argentinos. Esta demanda ha sido satisfecha con el plan de estabilidad, dando lugar a nuevas demandas. Estas, en el plano social, están lideradas por el problema de la desocupación. El índice de desocupación actual de la Argentina es récord, alrededor del 18% en mayo de 1995 según datos del INDEC. Este problema es seguido en la agenda pública por los bajos salarios, la educación y los jubilados.

4. 2. Valores políticos e institucionales

a) Un sostenimiento de las actitudes democráticas, con rechazo de toda propuesta o conducta que implique una amenaza al orden institucional.

La democracia fue la demanda prioritaria inicial del proceso de transformaciones. La sociedad buscó, con un altísimo consenso, consolidar un orden institucional democrático estable. Esto significó no solamente poner fin a los golpes de Estado, sino, como se mencionó anteriormente, un cambio de expectativas respecto a qué grupos podrían solucionar los problemas del país. Un alejamiento de la estructura corporativista que hasta ese momento regía en la Argentina y una estructura de valores alejada de la intolerancia y de la visión confrontativa del bien y el mal como principios ordenadores de la vida política.

b) En paralelo a esta aceptación del orden institucional se observa un deterioro de la imagen de los partidos políticos y de los dirigentes. En compensación a esto se percibe un aumento de las organizaciones intermedias sin fines de lucro. La sociedad ya no se maneja directamente entre el pueblo y los dirigentes (con la mediación de los punteros y activistas partidarios), hay una mayor diversificación en el tejido social. Aparecen organizaciones intermedias y nuevos grupos sociales (encuestadoras, periodistas) que median entre los políticos y la sociedad y que se ocupan de muchos de los aspectos que esta sociedad reclama.

Este tejido social más complejo y más descentralizado (ya no caracterizado por una estructura corporativista) junto con el sostenimiento de

valores comunes permiten una sociedad más armada, más preparada para enfrentar circunstancias difíciles que antes degeneraban en crisis (hiperinflaciones, efecto tequila, renuncia de Cavallo).

c) Las demandas de estilo hacen referencia a la forma de hacer las cosas que se espera de los gobernantes. Se busca mayor transparencia, buenos administradores y menos líderes carismáticos, más profesionalismo y menos amiguismo, etc. Este eje de demandas viene creciendo y está empezando a ser una exigencia. Esto se observó en las dos últimas elecciones de la Capital Federal donde Graciela Fernández Meijide y Fernando de la Rúa obtuvieron gran apoyo. Estos dirigentes representan ese nuevo estilo.

4. 3. Valores relativos a la política exterior

a) La política exterior es otro aspecto en la vida política de los argentinos donde se han reflejado cambios profundos. En 1984 el gobierno del presidente Alfonsín sometió a la ciudadanía la decisión sobre la aceptación del laudo papal en el diferendo limítrofe con Chile por el canal Beagle. Para gran sorpresa de muchos, el resultado del plebiscito fue una masiva aprobación al tratado, lo cual representaba una frustración a los reclamos argentinos en la zona. En los años posteriores continuaron los cambios y los argentinos fueron mudando sus preferencias a estrechar vínculos con los países más desarrollados.

b) A fines de 1991 un estudio sobre los argentinos y las relaciones exteriores[4] revelaba que las manifiestas preferencias por estrechar vínculos con el bloque de países más desarrollados se debían principalmente a conveniencias puramente pragmáticas. Estados Unidos era elegido por ser considerado “una potencia económica” y quienes seleccionaban a Japón o a Europa Occidental esgrimían principalmente razones como “su tecnología de avanzada” y “su desarrollo económico” (véase Cuadro Nº 5).

El hecho que Latinoamérica no sea ya la prioridad como lo era a principios de los años 80 no implica que haya perdido importancia. Los argentinos están hoy preparados para la regionalización y hay una gran aceptación del Mercosur e incluso del ingreso de Chile a este bloque. Hay que tener en cuenta que Chile es un país que despierta sentimientos encon-

---

[4] Manuel Mora y Araujo, Graciela Di Rado y Paula Montoya: “La política exterior y la opinión pública”, en Roberto Russell (comp.) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* (Buenos Aires: Flacso/Nuevo Grupo Editor, 1992).

trados en la Argentina, admirado por su progreso económico y recelado por los diferendos limítrofes.

c) Cabe subrayar que tanto en la Argentina como en Chile la política exterior es el área de la gestión de gobierno que tiende a recibir mayor tasa de aprobación en la población.

CUADRO Nº 5: PAÍSES O BLOQUES CON LOS QUE ARGENTINA DEBERÍA ESTRECHAR VÍNCULOS
(en %)

Argentina

	Oct. 85	Ag. 87	Abr. 89	Dic. 90	Dic. 91	Jul. 92	Dic. 94
EE.UU., Europa Occidental y Japón	40	44	53	61	70	58	54
América Latina	42	36	22	20	15	19	18
U.R.S.S.-Comunistas	4	4	5	3	2	l	2
Tercer Mundo	3	4	3	2	l	2	l
No opinan	11	13	18	15	13	20	25
Total	100	101	101	101	101	100	100

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

4. 4. Las fuerzas armadas

La imagen institucional de los militares en la Argentina se estabilizó en un nivel relativamente bajo, después de un período en que el desprestigio se había acentuado, a poco de asumir el gobierno constitucional en 1983 y de los juicios públicos a los principales jefes del gobierno militar.

No disponemos de datos comparables relativos a la imagen de la institución militar en Chile. El hecho es que en Chile el rol institucional de las fuerzas armadas alcanza notoriamente un mayor relieve y refleja una situación de compromiso más formal en términos de la transición entre el régimen militar y el régimen constitucional, en tanto en la Argentina las fuerzas armadas quedaron plenamente subordinadas al poder político, y sufrieron además sensibles recortes presupuestarios. No podemos extraer conclusiones acerca de la imagen comparada de los militares en ambos países en relación con esas diversas situaciones.

Los datos de los cuadros Nºs 6 y 7 sugieren que la valoración que hace la población de la gestión de cada gobierno en el plano militar es muy similar en ambos países. Una mayoría de la población valora "regular" o "mal" la gestión de los respectivos gobiernos en lo relativo a los asuntos militares.

CUADRO Nº 6: ACTUACIÓN DEL GOBIERNO FRENTE A LAS FUERZAS ARMADAS

Chile, noviembre de 1995

Con destreza y habilidad	37%
Sin destreza y habilidad	48%
No sabe/no contesta	14%
Total	99%

Fuente: CEP, Estudio Nacional de Opinión Pública, noviembre 1995

CUADRO Nº 7: ¿CÓMO CREE QUE ESTÁ MANEJANDO EL GOBIERNO LA CUESTIÓN MILITAR?

Argentina, marzo de 1995

Muy bien/bien	25%
Regular	27%
Mal	21%
No sabe/no responde	27%
Total	100%

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados, marzo de 1995.

4. 5. Confianza en el futuro

Si se mide la confianza en el futuro mediante el indicador de optimismo/pesimismo a un año plazo, la evolución de las series a lo largo de los últimos años resulta extremadamente similar en ambos países (Gráficos Nº 3 y 4). En 1995 un 38% de la población tanto en la Argentina como en Chile se muestra optimista, y aproximadamente un 20% pesimista.

GRÁFICO Nº 3: NIVEL DE OPTIMISMO/PESIMISMO-PERSONAL-ARGENTINA

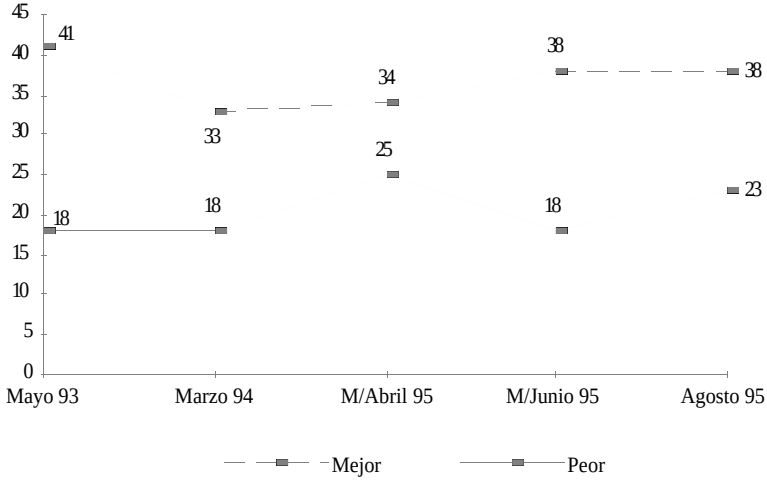
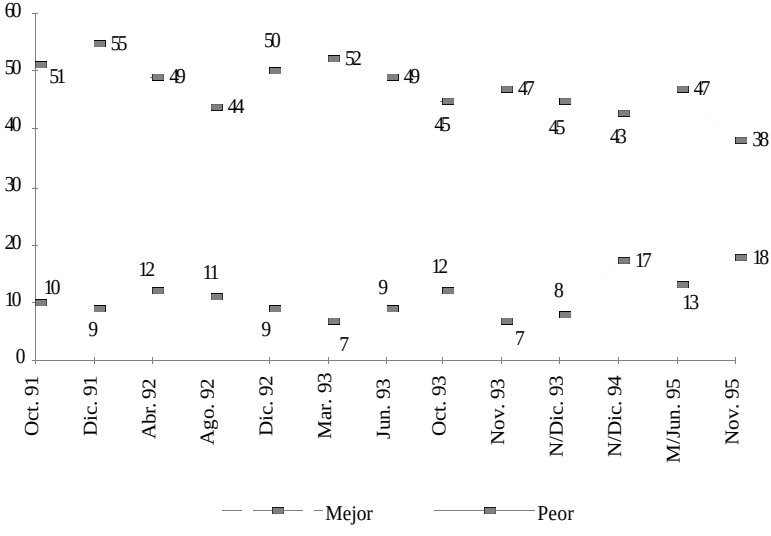


GRÁFICO Nº 4: NIVEL DE OPTIMISMO/PESIMISMO-PERSONAL-CHILE



Las curvas son sumamente estables a través del tiempo en ambos países. En Chile se observa una ligera caída del optimismo recién en 1995, en tanto el pesimismo comienza a subir ya en 1994. En la Argentina la tendencia es más estable, con algunas fluctuaciones.

En ambos países el optimismo está correlacionado con apoyo a las políticas del gobierno. En la Argentina este efecto parece más fuerte que en Chile, revelando que el gobierno argentino reposa en mayor medida en el éxito de las políticas que alimentan al segmento social que tiene confianza en el futuro que en el caso chileno, donde el apoyo al gobierno puede relacionarse con otros factores.

CUADRO Nº 8: ¿USTED CREE QUE EN EL MOMENTO ACTUAL CHILE ESTÁ PROGRESANDO, ESTANCADO O EN DECADENCIA?

Chile, 1995

	Nivel socioeconómico			Posición política			
	Alto	Medio	Bajo	Der.	Centro	Izq.	Indep.
Progresando	66	46	40	41	53	51	34
Estancado	27	39	43	41	37	35	47
En decadencia	6	11	14	16	10	12	12

Fuente: CEP, Estudio Nacional de Opinión Pública, noviembre de 1995.

En la Argentina el grado de optimismo es notablemente independiente del nivel económico social de la población, lo que no parece ser el caso en Chile, donde el optimismo es mayor en los estratos sociales altos (Cuadro Nº 8). Los datos del Cuadro Nº 9 ilustran los cambios en la confianza registrados en la sociedad argentina entre 1988 (año previo a las elecciones presidenciales, ya con fuerte pérdida de respaldo por parte del gobierno del presidente Alfonsín), 1992 (año de consolidación plena del “plan de convertibilidad”) y 1995 (recesión y efecto “tequila”). Los niveles de confianza se mueven a lo largo del tiempo, pero lo hacen con casi absoluta independencia del nivel socioeconómico.

CUADRO Nº 9: OPTIMISMO/PESIMISMO SEGÚN NIVEL ECONÓMICO SOCIAL
¿Cómo estará la Argentina dentro de un año?

Argentina, 1988

	Nivel económico social			
	Alto %	Medio %	Bajo %	Total %
Mejor	15	l9	17	17
Igual	41	28	31	34
Peor	44	53	52	49
Total	100	100	100	100
No sabe/no responde	(4)	(4)	(4)	(4)

Argentina, 1992

	Nivel económico social			
	Alto %	Medio %	Bajo %	Total %
Mejor	47	48	45	47
Igual	38	33	29	33
Peor	16	19	27	20
Total	101	100	101	100
No sabe/no responde	(8)	(7)	(6)	(7)

Argentina, 1995

	Nivel económico social			
	Alto %	Medio %	Bajo %	Total %
Mejor	23	25	28	26
Igual	47	46	44	45
Peor	30	29	28	29
Total	100	100	100	100
No sabe/no responde	(8)	(11)	(8)	(9)

Fuente: Mora y Araujo, Noguera Asociados.

5. Los valores morales

Argentina tuvo un debate amplio sobre el divorcio en oportunidad de la discusión y tratamiento parlamentario de la ley de divorcio en 1984. Desde entonces, el tema fue perdiendo vigencia; sin embargo, ocasionalmente resurge la temática del aborto y el comportamiento sexual. Disponemos de datos de opinión pública argentina para 1989 relativos a actitudes hacia el divorcio y hacia el aborto, y los comparamos con datos chilenos del estudio de opinión pública del CEP en 1995, según el análisis de Hinzpeter y Lehmann[5].

Estas autoras analizaron actitudes hacia el divorcio, relaciones sexuales prematrimoniales y trabajo de la mujer.

Aun cuando median seis años entre los datos de uno y otro país, la similitud de las distribuciones llama la atención: un 26% se opone al divorcio en Chile, un 28% en la Argentina; un 49% se opone al aborto en Chile, un 61% en Argentina

Los datos argentinos nos permiten construir un índice de actitudes en el continuo "liberal-conservador", combinando divorcio y aborto. Este índice segmenta a la población en tres partes casi iguales: 28% "liberales" (favorables a ambos), 30% "moderados" (36% apoyan el divorcio pero no el aborto y 3% a la inversa), 25% "conservadores" (opuestos a ambos), 8% indefinidos.

Hinzpeter y Lehmann buscan confirmar la hipótesis de que el conservadorismo aumenta a medida que se desciende en nivel educacional. En la Argentina utilizamos, en lugar de educación, un índice del nivel económico social, y encontramos una correlación en la misma tendencia. Disponemos asimismo de datos comparables sobre edad, sexo, posición política y asistencia a misa.

Las conclusiones son inequívocas: tanto en Chile como en la Argentina hay más conservadorismo moral en las clases bajas (cuadros Nº 10 y 11). En ambas sociedades, el efecto del nivel socioeconómico/nivel educacional sobre las actitudes morales es más fuerte que el efecto de la posición política.

En la Argentina, donde disponemos de datos para cinco variables (véase Cuadro Nº 12) el nivel socioeconómico produce una diferencia porcentual de 39 en conservadorismo moral, en tanto la edad y el sexo son

[5] Ximena Hinzpeter y Carla Lehmann: "¿Dónde están las fuerzas conservadoras en la sociedad chilena?", *Estudios Públicos*, 60 (primavera 1995).

CUADRO Nº 10: CONSERVADORISMO MORAL SEGÚN NIVEL ECONÓMICO SOCIAL (en %)

Argentina

	Nivel económico social				
	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
Conservadores	46	32	23	16	7
Moderados/indef.	37	46	53	46	43
Liberales	17	22	24	38	50

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

CUADRO Nº 11: ACTITUDES HACIA EL DIVORCIO SEGÚN EDUCACIÓN

Chile

	Nivel educacional (años)			
	0-3	4-8	9-12	13 y más
% en contra de la legalización del divorcio	49	37	17	16

Fuente: Hinzpeter y Lehmann,"¿Dónde están las fuerzas conservadoras en la sociedad chilena?", *Estudios Públicos,* 60 (primavera 1995).

absolutamente independientes de éste. La religiosidad (católica) y la posición política producen un efecto significativo, pero menos pronunciado que el nivel socioeconómico.

En resumen, en ambas sociedades los clivajes culturales más fuertes pasan por la posición social o la educación.

CUADRO Nº 12: EFECTO DE DISTINTAS VARIABLES SOBRE EL NIVEL DE CONSERVADORISMO MORAL

Argentina

		Conservadores %	Diferencia*
Nivel económico social	bajo	46	39
	alto	7	
Política	derecha	32	27
	izquierda	5	
Misa	habitualmente	41	26
	nunca	15	
Edad	18-20	25	3
	56 y más	28	
Sexo	masculino	25	0
	femenino	25	

* Diferencia porcentual en la proporción de conservadores entre los valores extremos de distintas variables.

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

CUADRO Nº 13: CONSERVADORISMO MORAL SEGÚN POSICIÓN POLÍTICA

Argentina

	Posición política					
	Der.	PJ	Ning.	Radicales	Der./ UCR	Izq.
% conservadores	32	29	29	16	9	5

Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

La relación entre la posición política y los valores morales es menos lineal de lo que podría sugerir una presentación simplificada de los datos. Los datos de Chile revelan el más alto nivel de conservadorismo moral en la derecha, pero el más bajo en el centro y no en la izquierda (véase Cuadro Nº 14). En la Argentina el continuo moral va de la derecha a la izquierda pasando por justicialistas y radicales, pero hay un segmento de centro derecha proclive a la UCR —cuyo tamaño en la población es pequeño, 4%— que exhibe bajísimo nivel de conservadorismo. El relativamente mayor conservadorismo de la izquierda chilena que de la argentina seguramente se explica por el hecho de que ésta es, en la Argentina, más pequeña y de más alto nivel educacional que en Chile.

'CUADRO Nº 14: ACTITUDES HACIA EL DIVORCIO SEGÚN POSICIÓN POLÍTICA

Chile

	Centro	Izq./ centro izq.	Ninguno	Der./ centro derecha
% en contra (ídem Cuadro Nº 2)	20	22	28	31

Fuente: Hinzpeter y Lehmann, "¿Dónde están las fuerzas conservadoras en la sociedad chilena?", *Estudios Públicos*, 60 (primavera 1995).

La mayor reserva de valores morales conservadores, tanto en la Argentina como en Chile, se encuentra en las clases bajas y en las capas de baja educación. Sólo parcialmente se ve ésta reforzada por la religiosidad y el conservadorismo político. A tal punto esto es así que en Chile el conservadorismo moral aparece más alto entre los evangélicos —cuyo nivel educacional tiende a ser más bajo— que entre los católicos.

6. Política y representación de intereses

Hasta la aparición de los regímenes militares, en la década de los 70, los mapas políticos de la Argentina y Chile diferían apreciablemente.

Chile ha sido un país paradigmáticamente democrático, y a la vez un país con una izquierda fuerte y bien constituida. De hecho, Chile es el único caso en América Latina que registra en su historia reciente un intento serio de establecer un gobierno socialista por la vía electoral competitiva. Chile también ha contado con una derecha conservadora políticamente competiti-

va. Por el contrario, la Argentina ha sido un país paradigmáticamente inestable, con recurrente propensión a generar golpes de Estado. En la Argentina no ha habido una izquierda fuerte, y desde la segunda guerra mundial tampoco ha habido una derecha fuerte; el peronismo deglutió a ambas por igual.

Un examen de las tendencias electorales de largo plazo sugiere que Chile proviene de una tradición política pluripartidista, que se ha mantenido muy estable a través del tiempo, y parece estar buscando, en los últimos años, nuevas formas de bipartidismo —básicamente, a través de la Concertación que unifica al socialismo y la democracia cristiana, y tiende a formar un bloque que de hecho bipolariza el espacio político.

Los datos electorales presentados en este mismo seminario por Samuel Valenzuela[6] sugieren esa visión.

La Argentina, por el contrario, ha mantenido desde 1946 una situación de fuerte bipolarización política, la cual se puso de manifiesto una vez más en las primeras elecciones en el ciclo democrático abierto en 1982. Pero la tendencia es claramente hacia la diversificación, con una proporción creciente de votos que se dirigen hacia terceras fuerzas. Los gráficos Nº 5 y 6 ilustran esta tendencia.

En verdad, en la Argentina el peronismo es una fuerza política sumamente estable. Su caudal electoral parece tan estable como si estuviese cristalizado; a su alrededor todo puede cambiar y, de hecho, cambia, generándose así los cambios políticos.

Otro aspecto en el cual las situaciones de Chile y la Argentina muestran algunos contrastes sugerentes es el de la capacidad de las fuerzas políticas de ejercer la representación de intereses sociales.

Mientras la coalición menemista en la Argentina actual muestra, en términos de su perfil de apoyos socioeconómicos, una pauta nítidamente en forma de U —esto es, más apoyo en las clases más bajas y en las más altas—, el caso de Chile parece más clásico, con una relación más lineal entre posición socioeconómica y apoyo al gobierno.

De hecho, el perfil socioeconómico de la coalición menemista en la Argentina actual es el resultado de un cambio profundo con respecto a lo que fueron históricamente las bases sociales del peronismo. Menem cambió la composición de la coalición peronista, incorporando a las clases altas a la

[6] Samuel Valenzuela, trabajo presentado en seminario "Argentina/Chile: Desarrollos paralelos", Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, agosto de 1996.

GRÁFICO Nº 5: TENDENCIA HISTÓRICA DEL VOTO POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS
(nivel agregado nacional-presidente)

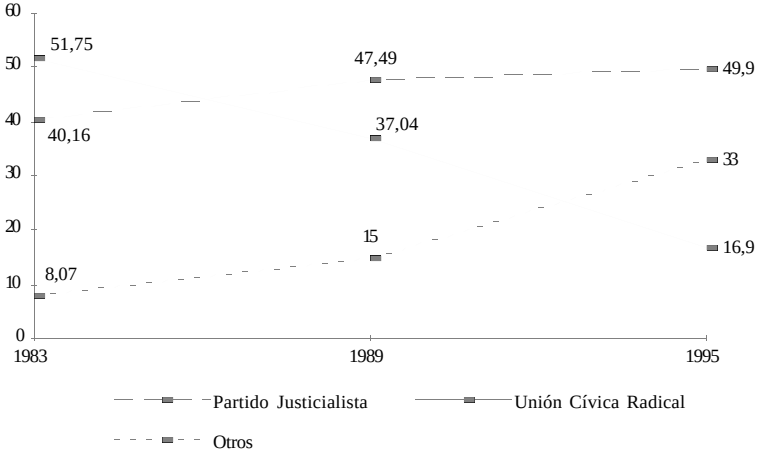
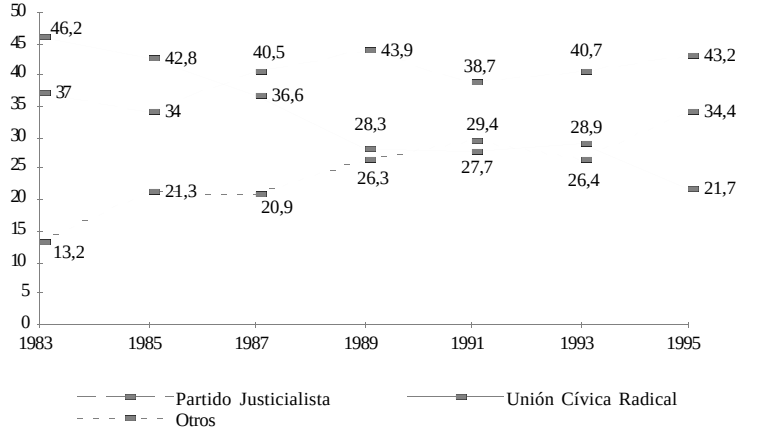


GRÁFICO Nº 6: TENDENCIA HISTÓRICA DEL VOTO POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS
(nivel agregado nacional-diputados)



misma. El precio que pagó por esta transformación fue relativamente exiguo, como lo demostraron los resultados de la elección presidencial de 1995, donde conservó el 50% de los votos y un fortísimo respaldo en las clases más bajas.

El monolítico predominio del peronismo en las clases bajas argentinas —tanto en la clase obrera organizada sindicalmente como en los segmentos más marginales— no tiene parangón en el cuadro actual de la política chilena. El perfil de las bases sociales del gobierno de Menem permiten equipararlo al de una coalición conservadora en cualquier lugar del mundo: respaldo en los segmentos altos y en los bajos, mayor debilidad relativa en las clases medias. Ese perfil de coalición de derecha es en Chile más débil, y el centro de gravedad parece encontrarse en una coalición más heterogénea con predominio de las clases medias.

En todo caso, en Chile gobierna una coalición de partidos centristas —con componentes que clásicamente podrían ser considerados tanto de centroizquierda como de centroderecha— sostenida por las clases medias; en la Argentina el electorado de clase media está fragmentado y gobierna una coalición de perfil conservador con respaldo de las clases altas y votos de las clases bajas.

7. ¿Hacia dónde vamos?

El proceso de cambio político que estamos describiendo coloca a la dirigencia política ante nuevos desafíos.

"[A]lgo nuevo está ocurriendo en la política. El diagnóstico sería que hay nuevas demandas emergentes, nuevos conflictos que reemplazan a los anteriores, nuevos lineamientos para las preferencias e identificaciones de la población. Y, para la clase política, el riesgo de quedarse anclados a las viejas disyuntivas y perder el contacto con las verdaderas preocupaciones de la población"[7].

El ambiente público está impregnado de estas "nuevas demandas".

En lo económico, advertimos que esta nueva legitimidad de la economía de mercado genera expectativas en el plano de la integración de las comunidades a las que pertenece la gente. Un orden social basado en mayor

[7] Roberto Méndez, "Nuevas dimensiones en la política chilena", *Estudios Públicos* 45, pp. 229-243.

medida en el intercambio y en menor medida en el poder busca nuevos mecanismos de integración horizontal de los individuos, del mismo modo que el orden basado en el intervencionismo estatal genera mecanismos de integración vertical y vínculos corporativos.

Se espera menos del Estado, pero no se espera menos de la capacidad colectiva de generar respuestas a los problemas sociales. En lo político, la erosión en la confianza en los partidos va unida a nuevas demandas de participación ciudadana, con más énfasis en la esfera local que en la nacional.

Podemos decir que la aceptación de la globalización trae a la vez una revitalización de lo local.

La cultura política que está emergiendo se asienta en estos rasgos que parecen constituir el meollo de la nueva "normalidad":

— Integración económica internacional.
— Inversión privada plenamente legitimida.
— Creciente apoliticismo. Pérdida del carácter "sagrado" de la política.
— Valoración de estructuras e instituciones capaces de establecer límites al ejercicio del poder de los gobernantes.
— Percepción de canales participativos cívicos, asociativos, pero no partidarios (el "tercer sector" de Peter Drucker [8]).

El proceso de la transición de esta década puede ser definido en términos de una sucesión de vectores de cambio. El primero fue el vector de la democratización. El segundo fue el vector de la reforma de la economía, aún vigente. Luego vienen dos vectores que son todavía incipientes: uno de ellos consiste en la profundización de las reformas institucionales —comprendiendo tanto aspectos puramente legales o normativos (reelección presidencial, aspectos del ejercicio de la representación democrática, relaciones entre el Ejecutivo, el Congreso y la Justicia—; el otro vector resume aspectos de lo que llamamos el "estilo político": valores morales —corrupción, abuso de poder—, calidad de la representación, estilo de liderazgo.

Si definimos un mapa sobre la base de dos de esas dimensiones: la económica y la del estilo, podemos situar tanto a Chile como a la Argentina

[8] Una referencia sumamente interesante a los nuevos valores de participación se encuentra en el referido artículo de Roberto Méndez: en lo relativo al eje valorativo "individualismo-participacionismo", con predominio de valores volcados más bien hacia este último polo, "las clasificaciones políticas tradicionales se cruzan y sobreponen entre sí" —esto es, se encuentra alto participacionismo tanto en la izquierda como en el centro y en la derecha. Un análisis en esta dirección referido a la Argentina puede encontrarse en Manuel Mora y Araujo "El tiempo de la acción voluntaria", *La Nación*, 21 de mayo de 1996.

en el cuadrante de la economía de mercado y del "viejo estilo político" (Gráfico Nº 7). Ambas sociedades vienen de una economía estatizante, y en ambas las fuerzas sociales actuales buscan proseguir el camino del cambio en dirección a un estilo "nuevo".

GRÁFICO Nº 7

Chile y la Argentina vienen de historias distintas, pero sus caminos están en convergencia.

Las experiencias de los años de la crisis de gobernabilidad de la posguerra acercaron sus caminos, y la globalización de este fin de siglo está terminando de hacer lo suyo en la misma dirección.

Por otra parte, la voluntad de integración regional —formalmente el Mercosur y los tratados bilaterales, y los flujos comerciales, de capitales y de management— nos está unificando.

Todo esto tiene el aspecto de comenzar otra historia. □

NACIONALISMO: CULTURA DE LA INCULTURA*

Alberto Benegas Lynch (h)

En este ensayo el autor explica que —en esta instancia del proceso de evolución cultural— desde la perspectiva de la sociedad abierta, el único justificativo de las jurisdicciones nacionales estriba en que de ese modo se evitan los riesgos de abuso de poder por parte de un gobierno universal. Sin embargo, señala que de esta preocupación y consecuente fraccionamiento no se sigue que deban establecerse obstáculos para el movimiento de personas, bienes y servicios a través de las fronteras. Explica que las divisiones políticas territoriales son accidentes y no consecuencia de fenómenos lógicos o naturales: habitualmente son fruto de contiendas bélicas o de pactos entre gobernantes. Sostiene que el lenguaje, la religión, los valores comunes o la raza no explican la existencia de las naciones y, en este contexto, exhaustivamente considera los argumentos económicos en pro del librecambio y refuta los del llamado "proteccionismo". Asimismo, en esta materia, recorre algunos pensamientos de autores tales como Berlin, De Jouvenel, Von Mises, Herder, Hegel, Fichte y List, para concluir que la cultura inexorablemente requiere de libertad para florecer.

ALBERTO BENEGAS LYNCH (h). Miembro de la Academia Nacional de Ciencias en la Argentina. Profesor titular de economía en la Universidad de Buenos Aires. Director general de la institución de posgrado ESEADE y autor de siete libros, dos de ellos llevan prólogo de premios Nobel en economía: uno por F. A. von Hayek (*Fundamentos de Análisis Económico*) y otro por J. M. Buchanan (*Hacia el autogobierno: una crítica al poder político*).

* Trabajo originalmente presentado en las II Jornadas Liberales Iberoamericanas, España (Benidorm), octubre de 1994. Permiso concedido para publicar en *Estudios Públicos,* 67 (invierno 1997).

La cultura alambrada

Seguramente no hay mayor afrenta a la cultura que los postulados que provienen de aquella corriente de pensamiento que se conoce con el nombre de "nacionalismo". Etimológicamente la expresión "cultura" proviene de cultivarse[1]. La fertilidad de los esfuerzos del ser humano por cultivarse, es decir, por reducir su ignorancia, está en proporción directa a la posibilidad de contrastar sus conocimientos con otros. Sólo es posible la incorporación de fragmentos de tierra fértil, en el mar de ignorancia en el que nos debatimos, en la medida en que tenga lugar una discusión abierta. Se requiere mucho oxígeno: muchas puertas y ventanas abiertas de par en par. La cultura no pertenece a tal o cual latitud, es el resultado de innumerables aportes individuales en el contexto de un proceso evolutivo que no tiene término. Aludir a la "cultura nacional" es tan desatinado como referirse a la matemática asiática o a la física holandesa. La cultura no es de un lugar y mucho menos se puede atribuir a un ente colectivo imaginario. No cabe la hipóstasis. La nación no piensa, no crea, no razona ni produce nada. El antropomorfismo es del todo improcedente. Son específicos individuos los que contribuyen a agregar partículas de conocimiento en un arduo camino sembrado de refutaciones y correcciones que enriquecen los aportes originales. Como bien señala Arthur Koestler, "en realidad, el progreso de la ciencia está sembrado, como una antigua ruta a través del desierto, con los esqueletos blanqueados de las teorías desechadas que alguna vez parecieron tener vida eterna"[2]. El nacionalismo pretende establecer una cultura alambrada, una cultura cercada que hay que preservar de la contaminación que provocarían aquellos aportes generados fuera de las fronteras de la nación. Se considera que lo autóctono es siempre un valor y lo foráneo un desvalor, con lo que se destroza la cultura para convertirla en una especie de narcisismo de trogloditas que cada vez se asimila más a lo tribal que al espíritu cultivado que es necesariamente cosmopolita. Quienes necesitan de "la identidad nacional" ocultan su vacío interior[3] y son presa de una despersonalización que pretenden disfrazar con la lealtad a una ficción. Desde esta perspectiva, quienes comparten el cosmopolitismo de Diógenes e insisten en ser "ciudadanos del mundo" o tienen doble nacionalidad, aparecen como descastados y parias sin identidad.

---

[1] J. Corominas y J. Pascual, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico* (1984), Vol. II, p. 288.

[2] Arthur Koestle, *En busca de lo absoluto* (1982), p. 75.

[3] Para ampliar este tema, véase, por ejemplo, George Santayana, *Reason in Society* (1980), pp. 166 y ss.

El afecto al "terruño", a los lugares en que uno ha vivido y han vivido los padres y el apego a las buenas tradiciones es natural, incluso la veneración a estas tradiciones[4] es necesaria para el progreso, pero distinto es declamar un irrefrenable amor telúrico que abarcaría toda la tierra de un país segregando otros lugares y otras personas que, miradas objetivamente, pueden tener mayor afinidad y cercanía pero que se dejan de lado sólo porque están del otro lado de una siempre artificial frontera política. Al fin y al cabo, en esta etapa del proceso de evolución cultural en la que se deposita en el monopolio de la fuerza la función de proteger y garantizar derechos de las personas, las divisiones territoriales en diversas jurisdicciones son solamente para evitar los riesgos de un gobierno universal[5]. Hannah Arendt dice que "no importa cual sea la forma que adopte un gobierno mundial que centralice el poder sobre el globo, la misma noción de una fuerza soberana sobre toda la tierra que detente el monopolio de los medios de violencia sin control ni limitación por parte de otros poderes, no sólo constituye una pesadilla de tiranía sino que significa el fin de la vida política tal como lo conocemos. […] El establecimiento de un gobierno mundial soberano, lejos de constituir el prerrequisito para la ciudadanía del mundo se traducirá en el fin de la ciudadanía"[6].

El nacionalismo está imbuido de relativismo ético, relativismo jurídico y, en última instancia, de relativismo epistemológico. "La verdad alemana", "la conciencia africana", "la justicia dinamarquesa" (en el sentido de que los parámetros suprapositivos serían inexistentes) y demás dislates presentan una situación como si la verdad sobre nexos causales que la ciencia se esmera en descubrir fuera distinta según la geografía, con lo cual sería también relativa la relatividad del nacionalismo, además de la contradicción de sostener simultáneamente que un juicio se corresponde y no se corresponde con el objeto juzgado. Julien Benda pone de manifiesto el relativismo inherente en la postura del nacionalismo. Dice Benda que "resulta obvio que la verdad constituye un gran obstáculo para los [nacionalistas] que pretenden mostrarse como algo distinto; desde el momento que aceptan la verdad están condenados a tomar conciencia de lo universal"[7].

---

[4] Véanse los conceptos de "tradición y tradicionalismo" en William Graham Sumner, "Tradition and Progress" (1992).

[5] Véase E. Renan, *¿Qué es una nación?* (1947): "Su existencia [la de la nación] es la garantía de la libertad, que se perdería si el mundo no tuviera más que una ley y un amo", p. 41. A su vez, las naciones se dividen en provincias y éstas en municipios para federalizar, descentralizar y fraccionar aún más el poder.

[6] Hannah Arendt, "Karl Jaspers: Citizen of the World?" (1983), pp. 81-82.

[7] Julien Benda, *The Treason of the Intellectuals* (1969), p. 98. Para consultar algunos aspectos históricos del tema objeto de este ensayo y la distinción entre el principio de nacionalidad y el nacionalismo, véase también John E. E. Dalberg-Acton "Nationality" (1985), pp. 409 y ss.

Alain Finkielkraut ilustra el espíritu nacionalista al afirmar que "replican a Descartes: yo pienso, luego soy de algún lugar"[8]. Juan José Sebreli muestra como incluso el folklore procede de una intrincada mezcla de infinidad de contribuciones de personas provenientes de lugares remotos y distantes entre sí. Así revela, por ejemplo, los orígenes más estrafalarios de atuendos habitualmente considerados "del lugar" y que el tango, el cielito y el pericón, considerados en algunos lares como una de las manifestaciones excelsas del "ser nacional", son en realidad de afiliación foránea y muchas veces emparentadas directamente con nacionalidades que se considera producen "aculturación"[9]. Las interconexiones, confrontaciones, constelaciones, amalgamas y pluralismos culturales resultan vitales para el progreso. Karl Popper ejemplifica esta importancia cuando alude al caso de la notable riqueza cultural y los consiguientes aportes a las más diversas áreas del conocimiento que se sucedieron durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX en Austria, su tierra natal. Explica que "la vieja Austria fue un reflejo de Europa: contenía innumerables minorías lingüísticas y culturales"[10]. Stefan Zweig coincide con esta descripción, dice que en Austria "[…] confluían todas las corrientes de la cultura europea […]. Cada habitante era educado inconscientemente en el sentido de lo supranacional, de lo cosmopolita, como ciudadano del mundo. […] [S]ólo las décadas próximas demostrarán qué crimen cometió Hitler en Viena cuando trató de nacionalizar y provincializar por la fuerza esa ciudad, cuyo sentido y cultura radicaban justamente en el encuentro de los elementos más heterogéneos, en su condición de supranacionalidad espiritual."[11]

Idioma, raza, historia y religión

Los partidarios del nacionalismo hacen aparecer a la nación como algo natural cuando en verdad constituyen inventos impuestos por la fuerza. Probablemente nada haya más antinatural que la delimitación de las fronteras, las que son el resultado de acuerdos entre partes beligerantes, luchas y conquistas, cuando no directamente de la rapiña. Sin embargo, los naciona-

---

[8] Alain Finkielkraut, *La derrota del pensamiento* (1987), p. 28.

[9] Juan José Sebreli, *El asedio a la modernidad* (1991), caps. I y VI.

[10] Karl Popper, "Sobre el choque cultural" (1992), p. 164. De más está decir que esto no significa el cambio en las costumbres y hábitos por parte de quienes desean conservarlos y cultivarlos. Precisamente la apertura, en definitiva, abre la posibilidad de acentuar las diferencias particulares y no de hacer homogéneo lo que por naturaleza es distinto.

[11] Estefan Zweig, *El mundo de ayer: Autobiografía* (1942), pp. 22-23 y 31.

listas afirman que las naciones tienen un lenguaje, una etnia, una historia y una religión común, lo cual, siempre según este criterio, haría que la formación de naciones sea producto de un "devenir natural". Canadá o Suiza, por ejemplo, son naciones en las que sus habitantes no comparten un idioma común. En América Latina se comparte el mismo idioma y sin embargo hay varias naciones. El lenguaje es fruto de un proceso de evolución espontánea. Los idiomas más difundidos no fueron diseñados ni inventados por nadie (casos como el esperanto han resultado un fiasco para la buena comunicación). El lenguaje resulta esencial para pensar y para transmitir pensamientos y los diversos idiomas y dialectos provienen de troncos comunes que son también fruto de las más variadas combinaciones[12]. Los diccionarios son libros de historia que se modifican por neologismos y usos que responden a los requerimientos de millones de personas que, al interrelacionarse, van formando formas de comunicación que consideran útiles. Charles Bally señala que "[…] las operaciones del lenguaje, como las transformaciones sociales y políticas, como nuestro desarrollo físico, escapan en gran parte a nuestra observación directa y a nuestro gobierno"[13]. Thomas Sowell ha puesto de manifiesto las amputaciones que se producen en los idiomas cuando se pretenden dirigir en lugar de permitir que sigan su curso espontáneo[14].

La raza es, por cierto, una idea bastante resbaladiza. Igual que el idioma, procede de troncos comunes y las combinaciones y mezclas son muchas. Dobzhansky, el padre de la genética moderna, sostiene con Darwin que cada clasificador tiene su propia clasificación de raza. Sostiene que las razas son estereotipos, son abstracciones difíciles de concretar, sostiene que "quizá no se cometan muchos errores si se trata de asignar una persona al grupo negro, por una parte, y otra al nórdico; pero surgirá una verdadera avalancha de errores si tratamos de separar nórdicos, alpinos y mediterráneos"[15]. Se ha confundido también la idea de raza con el lenguaje. Éste es el caso de los que señalan la raza aria como el paradigma de la pureza, sin

---

[12] Véase Richard M. Weaver, "Relativism and the Use of Language" (1961); N. Chomsky, *Language and Mind* (1972), y el estudio de Guillermo Díaz-Plaja sobre las interrelaciones y las influencias directas e indirectas del ario, el sánscrito, el griego, el latín, el germánico, las lenguas eslavas, célticas, árabes, malayas y austro-asiáticas, por ejemplo, en las romances, *Historia del español* (1968).

[13] Charles Bally, *El lenguaje y la vida* (1977), p. 18.

[14] Thomas Sowell, *A Conflict of Visions* (1987), pp. 68 y ss. El orden espontáneo del lenguaje fue tratado por primera vez a principios del siglo XVIII por Bernard Mandeville, *La fábula de las abejas* (1982), Sexto Diálogo, pp. 556 y ss., aunque las reflexiones en torno al lenguaje datan de la época de Sócrates, *Diálogos de Platón*.

[15] L. C. Dunn y Th. Dobzhansky, *Herencia, raza y sociedad* (1949), p. 129.

percibir que fue Max Müller quien originalmente sugirió la expresión "ario" para designar a lo que era primitivamente el sánscrito en la India, utilizado por un pueblo cuyos habitantes se conocían con el nombre de *aryos.* Müller señala que "en mi opinión un etnólogo que hable de raza aria, sangre aria, ojos arios se hace culpable de un pecado tan grande como el que cometería un lingüista que hablara de un diccionario dolicocéfalo o de una gramática braquicéfala"[16]. Este término "ario" para designar esa lengua fue el que sustituyó a las llamadas indoeuropeas que más adelante se denominaron indogermánicas, resultado del entronque del sánscrito con el griego, el latín, el celta, el alemán, el inglés y las lenguas eslavas.

Otras veces se pretende basar el análisis racial en la sangre. Así se habla de la "comunidad de sangre". Pero, como es sabido, la sangre está formada por glóbulos que se encuentran en un líquido llamado "plasma". Estos glóbulos son blancos (leucocitos) y rojos (hematíes) y el plasma es un suero que se compone de agua salada y sustancias albuminosas disueltas. La combinación de una sustancia que contiene los glóbulos rojos (aglutinógeno) con otra que contiene el suero (aglutinina) da como resultado cuatro grupos sanguíneos. Estos cuatro grupos sanguíneos se encuentran distribuidos entre las más diversas etnias y el grupo a que pertenece una persona está tan arraigado a ella que no se puede modificar por enfermedades, transfusiones ni con medicamentos. La raza, entonces, nada tiene que ver con la sangre.

Se ha sostenido que la raza puede definirse por el color de la piel. Pero como esto es básicamente el resultado de un proceso evolutivo en gran medida ligado a factores climáticos, descendientes de un blanco que estén ubicados durante un período suficientemente prolongado en un lugar propicio tendrán una dosis distinta de melanina en la epidermis y, por ende, se convertirán en negros. Blanco, negro y amarillo son el resultado de la pigmentación de la piel, pero, en algunos casos, resulta imposible de determinar el color debido a las mezclas. *Mezclas que en mayor o menor grado están en todas las personas.* Se ha sostenido, también en este contexto, que se puede hacer una clasificación según la posición que la raza se encuentre en el proceso evolutivo. Así se ha dicho que el negro está más cerca del mono debido, por ejemplo, a la conformación de su nariz. Pero a la vez se han mostrado como contrafácticos el vello del blanco y la forma de sus labios, lo cual lo acercan más al mono.

---

[16] Max Müller, *Biography of Words and the Home of the Aryans*, p. 120. Sobre el ario, véase también W. Durant, *La civilización de la India* (1952), cap. I.

También se ha confundido raza con religión, especialmente en el caso de los judíos. Como se ha dicho, es tan difícil la definición de la raza semita que en los campos de concentración nazis se tatuaba y rapaba a las víctimas para distinguirlas de sus victimarios. Por eso es que Hitler finalmente repetía que "la raza es una cuestión mental"[17]. He aquí la clave del asunto: el polilogismo racista, calcado del polilogismo clasista de Marx quien sostenía que la lógica del burgués es distinta de la del proletario, aunque nunca explicó en qué concretamente consistían las ilaciones y los procesos mentales de uno y otro caso, para no decir nada de cuál sería la lógica del hijo de un burgués y una proletaria ni qué sucede en la mente del proletario que pasa a la condición de burgués. Idéntico razonamiento es aplicable al análisis de las razas en base a la mente. Más bien puede decirse que Hitler necesitaba un enemigo para enardecer a masas que ponían de manifiesto salvajismo y espíritu criminal de la misma naturaleza que la de su líder. Jacques Barzun nos dice que "la creencia de que el producto de la mente puede ser reducido a causas físicas o materiales está bastante arraigada. […] Si las buenas o malas cualidades se transmiten racialmente, no necesitamos pensar más acerca de la conducta personal. Sólo necesitaríamos purificar la nación […]; [sin embargo] no hay nada establecido acerca de lo que constituye una raza o cuáles son sus señas distintivas; lo cual nos deja a merced de un grupo que considera separar a las ovejas de los chivos expiatorios basándose en líneas divisorias arbitrarias establecidas por ellos mismos […], el hábito de pensar en forma racista ha gangrenado nuestras mentes y ha hecho estragos en nuestra cultura"[18]. Si el materialismo fuera correcto, si fuéramos una máquina programada por nuestra herencia genética, si el ser humano se pudiera reducir a kilos de protoplasma, no habría tal cosa como proposiciones verdaderas o proposiciones falsas, ya que éstas requieren de un juicio independiente capaz de revisar las propias aseveraciones. La materia no es verdadera ni falsa, simplemente es. La argumentación carecería de sentido si el determinismo físico fuera verdadero; por tanto, en ese caso, no podríamos argumentar en su favor y no habría tal cosa como creatividad o ideas autogeneradas, ni tendría sentido la libertad ni la responsabilidad individual (a las máquinas no se las lleva a juicio)[19].

---

[17] Por ejemplo, en un documento reproducido en *Le Figaro*, 12 de diciembre de 1958.

[18] Jacques Barzun, *De la libertad humana* (1966), pp. 120 y 109. En el mismo sentido, véase la crítica del absurdo concepto de "carácter nacional" en Ludwig von Mises, *Omnipotencia gubernamental* (1960), pp. 361 y ss.

[19] Véase Alberto Benegas Lynch (h), "Aspectos de la epistemología en la obra de Ludwig von Mises" (1983).

Jean Rostand nos enseña que "una de las más seguras enseñanzas de la genética es el habernos revelado la individualidad, la personalidad de cada uno de los representantes de la especie. Todo individuo lleva una cierta combinación genética que no pertenece más que a él; por causa de los mecanismos de la distribución de los cromosomas que ha recibido, desde el momento inicial de su existencia, posee una herencia sustancial que le es propia y que en ningún otro podrá volver a repetirse. De cada uno de nosotros es posible decir con todo rigor que es un ejemplar único de la especie e imposible de reproducir"[20]. Éste es en última instancia el punto de partida en la historia de cada uno. En definitiva, la historia de grupos no es lineal y homogénea: cada persona usa su libre albedrío de forma distinta y los movimientos migratorios y las correspondientes asimilaciones producen modificaciones adicionales que deben considerarse y tomarse en cuenta. El argumento de la historia común constituye una especie de petición de principios: si las naciones se constituyen por medio de la fuerza y además se establecen trabas migratorias de diversa naturaleza, es lógico que aparezca una tendencia a la historia común. Pero las naciones no se forman porque tienen una historia común, más bien tienen una historia común porque el establecimiento de una nación requiere de la fuerza y los obstáculos migratorios se encargan de fortalecer esa historia común. De todos modos, en la medida que se los permita, los movimientos migratorios introducen modificaciones adicionales a la historia común y enriquecen la cultura[21]. Estos comentarios sin duda no implican que en la sociedad abierta las personas no compartan proyectos comunes. Muy por el contrario, los arreglos contractuales libres y voluntarios incluyen los más diversos tipos de asociaciones y pertenencias: la iglesia, el club, la empresa, el sindicato, el barrio, el pueblo, la federación de pueblos, etc., para todos los fines legítimos que los miembros consideran oportunos y convenientes. Pero estas asociaciones y pertenencias se constituyen sobre bases sustancialmente distintas de las de la nación. El individualismo no significa aislacionismo, apunta a la preservación de las autonomías individuales. La cooperación social abierta forma parte del aspecto medular del liberalismo. El nacionalismo, en cambio, es,

---

[20] Jean Rostand, *La herencia humana* (1981), p. 81. También Rostand ilustra su punto con el caso de los gemelos. Para un análisis similar, véase Roger Williams, *Free and Unequal: the Biological Basis of Individual Liberty* (1953), esp. Cap. VI.

[21] Mafalda, en una de las célebres tiras cómicas, mantiene un diálogo con Manolito en el que le pregunta si le parece bien que se vaya gente a trabajar al extranjero y deje su patria. Manolito replica que su padre también dejó su patria para instalarse en el país donde ahora viven ellos, a lo que Mafalda exclama que el país en el que viven "no es un país extranjero", Quino, *Toda Mafalda* (1993), p. 49.

por definición, aislacionista y hostil a la cooperación social entre personas que viven en distintas jurisdicciones nacionales.

Por último, en las sociedades libres, las religiones tienden a ser muy diversas dentro de una misma nación, pero cuando se ha recurrido a la fuerza para imponer una religión oficial o cuando se ata el poder político a una denominación religiosa sucede lo mismo que con la alegada historia común: en este caso la intolerancia tiende a unificar religiones con lo que se debilita el espíritu genuinamente religioso[22]. Entonces, el "devenir natural" en base a la lengua, la raza, la historia y la religión común, en el mejor de los casos, se torna una idea bastante pastosa y ambigua.

De Jouvenel, Berlin, Rangel y Von Mises

La idea de la nación personificada comienza con la contrarrevolución francesa y el nacionalismo empieza a conformarse principalmente durante la última parte del siglo XVIII en Alemania. Bertrand de Jouvenel relata que "habiendo leído todo lo escrito, llegué a la conclusión de que antes de la Revolución Francesa no existía en los entendimientos ninguna representación de una persona-nación. […] Uno de los resultados más sorprendentes de la Revolución fue el de que una imagen mítica tal como la del rey hubiese sido reemplazada por otra imagen no menos mítica, la de la Nación. […] El culto de la Nación aporta a la política una innovación fundamental. Un pueblo acostumbrado desde hacía tanto tiempo a ver personificado en un solo individuo el principio de la unidad, la Nación-persona llega a tener las dimensiones necesarias para llenar el vacío […]"[23].

Isaiah Berlin dice que "la presentación [del nacionalismo] como una doctrina coherente puede ubicarse en el último tercio del siglo dieciocho en Alemania, más específicamente a través de las concepciones del *Volksgeist* y el *Nationalgeist* en los escritos del muy influyente poeta y filósofo Johan Gottfried Herder. Las raíces de esto se remontan a los principios del siglo dieciocho y aún antes en Prusia, donde creció y se expandió. […] [El nacionalismo] generalmente es causado por heridas, algunas de las cuales

---

[22] Para la importancia de la separación de la Iglesia el Estado y especialmente la "doctrina de la muralla" estadounidense, véase Henry J. Abraham, *Freedom and the Court* (1982), cap. VI.

[23] Bertrand de Jouvenel, *Los orígenes del Estado moderno* (1977), pp. 154-157. Alexander Rüstow coincide en que "el nacionalismo chauvinista de los jacobinos fue una sustitución patológica de la vieja integración orgánica del sentimiento francés que se centraba en torno a la persona del rey", *Freedom and Domination* (1980), p. 526.

provienen de una humillación colectiva. Esto puede haber sucedido en las tierras alemanas ya que quedaron al margen del gran renacimiento de la Europa Occidental. La última parte del siglo diecisiete, lejos de desperdiciarse incluso en Italia cuya cultura se habría elevado a una altura incomparable cien años antes, estuvo marcada por un inmenso surgimiento de la actividad creativa en Francia, en Inglaterra, en España y en los Países Bajos. En cambio, los pueblos y principados alemanes, tanto aquellos que se encontraban bajo el dominio del poder imperial de Viena como aquellos que estaban fuera de ese dominio, en comparación con el resto, eran de un profundo provincialismo. […] La terrible devastación que provocó la Guerra de los Treinta Años, sin duda acentuó las diferencias. […] Es frecuente que la respuesta a estas situaciones consista en una exageración patológica de virtudes imaginarias, resentimientos y hostilidad frente a los orgullosos, los felices y los exitosos. Es esto en verdad lo que ha marcado mucho del sentimiento de Alemania frente a Occidente"[24].

El resentimiento y la envidia, como una de las causas de los nacionalismos, también explican el caso de no pocos latinoamericanos; dice Carlos Rangel que "una manera menos objetable que la exaltación de la barbarie como lo auténtico y autóctono nuestro, pero igualmente deformante como manera de vernos y autojustificarnos los latinoamericanos, es suponer y sostener que tenemos cualidades espirituales místicas que nos ponen por encima del vulgar éxito materialista de los Estados Unidos. Y esto a pesar de que durante toda nuestra historia independiente, hasta la aparición tardía del marxismo entre nosotros, habíamos sido deudores casi exclusivamente de los EE.UU. por nuestras ideas políticas y nuestras leyes; y si no por la práctica, por lo menos por la retórica de la democracia y la libertad"[25].

Hemos dicho que, en esta etapa de la evolución cultural, desde la perspectiva del liberalismo clásico, la división del mundo en distintas jurisdicciones es para evitar el riesgo que implica la concentración de poder en manos de un gobierno universal. A esta interpretación se refiere Ludwig

---

[24] Isaiah Berlin, "The Bent Twig: On the Rise of Nationalism", en *The Crooked Timber of the Humanity* (1991), pp. 243-246. También véase Alexander Rüstow, *Freedom and Domination*, secc. 6, cap. 2 de la Tercera Parte y pp. 587 y ss.

[25] Carlos Rangel, *Del buen salvaje al buen revolucionario* (1976), p. 83. Rangel extiende este análisis al "tercer mundo" en *The Third World Ideology and Western Reality* (1986), esp. Cap. 3. Estados Unidos como modelo de libertad, desde Franklin D. Roosevelt en adelante, se ha ido modificando paulatinamente hacia una incipiente latinoamericanización, situación en la que se observa una creciente participación del Estado en los negocios privados, lo cual constituye la visión opuesta al *american way of life* de los federalistas y los llamados antifederalistas.

von Mises cuando explica que "contra las posesiones de los príncipes nace la idea de la libertad en los siglos dieciocho y diecinueve. Revive el pensamiento político de las repúblicas de la antigüedad y de las ciudades libres de la Edad Media [burgos] […]. El absolutismo sucumbe frente a los ataques de los movimientos en pro de la libertad. En su lugar aparece en algunas partes la monarquía parlamentaria y en otras la república. Las posesiones del príncipe no conocen fronteras. Expandir las propiedades de la familia era el objetivo del príncipe; apunta a dejar a sus sucesores más tierra de la que él, a su vez heredó, de sus padres. […] Las personas de mente libre forman un Estado que se concreta en una nación política; *patrie, Vaterland* se transforman en la denominación del país que habitan: *patriota* se transforma así en sinónimo de una *mente abierta*. […] El nacionalismo no se dirige contra los extranjeros sino contra el déspota quien también subyuga a los extranjeros. […] El liberalismo también es cosmopolita en su lucha contra el absolutismo de los principados. […] Después, con el correr del tiempo, el nacionalismo pacífico, que es sólo hostil a los príncipes, pero no lo es con la gente, se transforma en el nacionalismo militante"[26]. Sin duda que esta última concepción aplastó por completo a la vertiente liberal que menciona Mises, vertiente que en verdad tuvo muy poco predicamento.

Herder, De Maistre, Hegel, Fichte, Schelling y Maurras

Las raíces filosóficas del nacionalismo provienen principalmente del ya mencionado Herder, de Joseph De Maistre, de Georg W. F. Hegel, de Johann G. Fichte, Friedrich W. J. Schelling y de Charles Maurras. Dejamos a Friedrich List para la segunda parte de este ensayo en la que centraremos nuestra atención en un breve análisis económico del nacionalismo. Herder fue el primero en hablar del "espíritu nacional" y, por ende, fue el que comenzó con el antes mencionado antropomorfismo[27]. De Maistre era un monárquico y ultramontano fanático que creía fervientemente en la combinación tenebrosa de la cruz y la espada de la que hacía derivar una religión

[26] Ludwig von Mises, *Nation, State and Economy: Contributions to the Politics and History of our Time* (1983), pp. 31-32-34-35-36. Mises se refiere al "nacionalismo militante" en *Omnipotencia gubernamental* (1960), donde señala como antecedentes del nazismo a la política de Bismarck (de quien se decía que trataba de hacer una Alemania grande, al tiempo que hacía chicos a los alemanes) y, más adelante, a los sucesos que tuvieron lugar durante la República de Weimar.

[27] Johan Gottfried Herder, *Filosofía de la historia para la educación de la humanidad* (1950).

del Estado. Es un ejemplo de dogmatismo y un entusiasta de los procedimientos inquisitoriales y, por ende, la antítesis de la tolerancia, el respeto y las mentes abiertas. A todos los que no pensaban como él, especialmente a los partidarios de la libertad individual, los consideraba subversivos, para quienes reservaba la expresión "la secte"[28].

En Hegel aparecen la hipóstasis y el culto al Estado por antonomasia. Así, se refiere al "[…] Estado como realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de sí individualidad elevada a su universalidad, es lo racional en sí y por sí"[29], unos renglones más arriba dice que "el Estado es la realidad de la Idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad patente […]" y más adelante afirma que "[…] el Estado debe tomar bajo su protección la verdad objetiva"[30]. En otra de sus obras, Hegel sostiene que "[…] la voluntad del Estado que todo lo sostiene y que todo lo decide, la más alta cima del Estado —y la unidad que lo compenetra todo— es el poder gobernante del príncipe" y "[…] el Estado en cuanto tal, en cuanto forma en que el principio existe, contiene la verdad absoluta"[31]. Hegel ha inspirado tanto a la derecha radicalizada como a las izquierdas[32]. Marx, Rodbertus, Proudhon, Lassalle, Sorel, Lenin, el primer período de Bernstein, Gramsci, Rosenberg, Schmitt, Seydel, Huber, Höhn, Rocco, Gentile, Castamagna, Bottai y Romano fueron influidos por concepciones hegelianas[33].

Los socialistas apuntan a la abolición de la propiedad ya sean comunistas, nacionalsocialistas o fascistas. El comunismo implica que el gobierno usa y dispone de la propiedad *de jure* y *de facto*, mientras que en el fascismo y el nacionalsocialismo se permite a la gente que registre la propiedad a su nombre, pero usa y dispone el gobierno, lo cual significa que

---

[28] Un estudio muy completo sobre este pensador se encuentra en I. Berlin, "Joseph de Maistre and The Origins of Fascism", en *The Crooked Timber of the Humanity* (1991), pp. 91 y ss.

[29] Georg W. F. Hegel, *Filosofía del derecho* (1986), p. 210. La idea corporativa y la consecuencia de que el gobierno mediador debe establecer pactos sociales surge, en esta misma obra, de la concepción hegeliana de sociedad (p. 245): "Siendo la sociedad civil el campo de lucha de los intereses individuales contrapuestos […]".

[30] Georg W. F. Hegel, *Filosofía del derecho* (1986), p. 226.

[31] Georg W. F. Hegel, *Enciclopedia de las ciencias filosóficas* (1985), pp. 275 y 288, respectivamente. Para algunas reflexiones adicionales sobre la influencia de este autor, véase Alberto Benegas Lynch (h), *Contra la corriente* (1991), pp. 309 y ss.

[32] Sobre la terminología, a veces ambigua, de "izquierda" y "derecha", véase Leonard Schapiro, *El totalitarismo* (1981), pp. 144 y ss.

[33] Véase, entre otros, Gregorio R. de Yurre, *Totalitarismo y egolatría* (1962); Pierre Hassner, "Georg W. F. Hegel", *History of Political Philosophy* (1987), pp. 732 y ss,; Karl Popper, *The Open Society and its Enemies* (1950), cap. 12, y George H. Sabine, *Historia de la teoría política* (1987), cap. XXX.

hay propiedad nominal o *de jure*, pero *de facto* no hay propiedad privada[34]. A veces el fascismo aparece como algo muy alejado en la historia, sin embargo, es el sistema más difundido y el que más se adopta en la actualidad. Para citar sólo un ejemplo, tomemos el caso de la educación. En muchos lugares se dice que hay colegios privados y colegios estatales, pero en verdad son todos estatales. En estos casos se denominan colegios privados a aquellos en donde la respectiva comisión de padres de familia tiene registrado los ladrillos del edificio a su nombre, pero el producto que allí se vende —léase bibliografías y programas de estudio— está dirigido por el llamado "Ministerio de Educación de la Nación", un título un tanto pretencioso y bastante ridículo, pero que las atribuciones de su titular revelan que la propiedad no es privada en un área que resulta clave para una sociedad abierta[35].

Por su parte, en su obra *El Estado comercial cerrado*, Fichte trata muchos de los mismos temas abordados por List y arriba a conclusiones análogas en algunos aspectos, aunque fue mucho más abarcador en su estatismo. Sostenía que los diversos países debían ser autosuficientes, para lo cual mantenía la conveniencia de la planificación económica de todas las actividades y, muy especialmente, el control estatal del comercio exterior y la educación. Esto último es característico de quienes sostienen que la idea de nación es un "devenir natural", pero simultáneamente deben reforzar "la naturaleza" con un fuerte adoctrinamiento para lograr la antedicha unidad[36].

---

[34] Para un análisis sobre la importancia de la propiedad privada y su relación con los precios que hacen posible el cálculo económico y la consiguiente asignación de recursos en base a información dispersa, véase Ludwig von Mises, *El socialismo* (1961); Friedrich A. Hayek, "Economics and Knowledge" y "The Use of Knowledge in Society", en *Individualism and Economic Order* (1963), caps. II y IV; Israel Kirzner, *Discovery, Capitalism and Distributive Justice* (1989) y Murray N. Rothbard, *Man, Economy and State: A Treatise on Economic Principles* (1970), esp. Vol. I, cap. 5.

[35] Para un estudio sobre la educación, véase Alberto Benegas Lynch (h), "La educación en una sociedad libre" (1984).

[36] Véase J. G. Fichte, *Discursos a la nación alemana* (1988), esp. Discurso segundo, tercero, noveno y décimo. Vale la pena reproducir algunos conceptos que aparecen en este libro: "El medio de conservación de una nación alemana que yo he propuesto, y a cuya clara comprensión desearía llevar estos discursos […] es un medio que a su vez debe intervenir en la época y en la formación de las peculiaridades nacionales. […] Cuando hablaba de un medio, me estaba refiriendo a una educación nacional de los alemanes completamente nueva y que nunca antes ha existido en ninguna otra nación. Ya en el discurso anterior, con el fin de diferenciar la nueva de la vieja educación, señalé que la educación hasta ahora habitual había exhortado como mucho únicamente al buen orden y a la moralidad, pero que con sus exhortaciones no había conseguido fruto alguno en la vida real, formada de acuerdo unas bases totalmente diferentes y del todo inaccesibles a esta educación; señalé, además, que, en contraposición a esta educación, la nueva tiene que ser capaz de determinar y formar las emociones e impulsos vitales de una manera segura e indefectible […] la nueva educación debería consistir precisamente en aniquilar por completo la libertad de la voluntad ya desde la base que ella pretende cultivar, y a cambio hace surgir en la voluntad una necesidad rigurosa de las decisiones y una imposibilidad de lo contrario; a partir de esto se podría contar y confiar con ella con plena seguridad" (pp. 29-31).

La noción del derecho de Fichte está basada en criterios socialistas, con lo que preparó el camino para el futuro nacionalsocialismo[37]. Es uno de los recursos de los pseudoderechos al "nivel de vida adecuado", a un "salario mínimo", a la "vivienda digna", etc., todo en el contexto de que "el Estado es el espíritu del propio pueblo". Sin embargo, debe destacarse que todo derecho tiene como contrapartida una obligación. Si una persona percibe un sueldo, existe la obligación universal a respetar esa propiedad. Pero si a esa persona, por ejemplo, se le concediera el derecho a obtener el doble de lo que en realidad percibe, quiere decir que otros tendrán la obligación de hacerse cargo de la diferencia, con lo que se habrá lesionado el derecho de esos otros. Por eso se trata de pseudoderechos; no se pueden otorgar sin violentar el derecho[38]. Schelling, que fue discípulo de Hegel y Fichte (aunque con este último mantuvo diferencias de cierta importancia), enfatizaba la individualidad de la nación y negaba la individualidad de las personas[39]. Por su parte, las ideas del influyente activista Maurras apuntan a subrayar la "supremacía del Estado" y "los intereses superiores de Francia", temas que desarrollaba en *L'Action francaise* y en la mayor parte de sus libros[40].

---

[37] Véase, por ejemplo, Frederick Copleston, *A History of Philosophy*, Vol. VII, cap. III.

[38] Para ampliar este tema, véase Alberto Benegas Lynch (h), "Nuevo examen del iusnaturalismo" (1987).

[39] Véase su concepto de "el alma del mundo" en *La relación del arte con la naturaleza* (1985), p. 45. Berlin dice que para Schelling las naciones "[…] parecen ser más 'reales' y más 'concretas' que los individuos que las componen. Los individuos se quedan en 'abstractos' precisamente porque son meros 'elementos' o 'aspectos', 'momentos' abstraídos artificialmente para determinados propósitos *ad hoc* y, literalmente, no tienen ninguna realidad […] independiente de las totalidades de las que forman parte; de la misma manera que el color de una cosa, su forma o su valor son 'elementos', 'atributos', 'modos' o 'aspectos' de los objetos concretos que se aíslan por conveniencia y a los que se piensa como existentes independientemente, por su cuenta, sólo por causa de alguna debilidad o confusión de la inteligencia que analiza", "La inevitabilidad histórica", *Libertad y necesidad en la historia* (1974), p. 66.

[40] Por ejemplo, en *The Future of Intelligence* (1906). Véase también "La encuesta sobre la monarquía de Charles Maurras" en Jean-Jacques Chevallier, *Los grandes textos políticos* (1972), pp. 299 y ss. Como se ha dicho, las raíces del nacionalismo provienen principalmente de fuentes alemanas, sin embargo resulta curiosa la postura de muchos germanófilos contemporáneos; Jorge Luis Borges explica que en verdad no saben nada de Alemania, dice que en conversaciones con algunos de ellos "[…] he mencionado a Hoelderlin, a Lutero, a Schopenhauer o a Leibnitz; he comprobado que el interlocutor 'germanófilo' apenas identificaba esos nombres […]"; añade que en realidad se trata básicamente de antisemitas y adoradores de Hitler, "Definición del germanófilo", Borges por él mismo (1976), pp. 141 y ss. No se piense por un instante que debido a los autores nacionalistas citados estamos excluyendo la posibilidad de que integrantes del mundo anglosajón adhieran a esa tendencia. El dicho "my country, right or wrong" fue acuñado en ese mundo y es uno de los pensamientos más estúpidos que se puedan concebir.

List y la industria incipiente

Tuvo tanto peso la explicación de los economistas clásicos sobre la superioridad del librecambio frente a las doctrinas mercantilistas que patrocinaban el llamado proteccionismo, que la mayor parte de los pensadores socialistas omitían la discusión del tema y autores como Sismondi y Saint-Simon se pronunciaron en favor del librecambio. El primero señaló "la absurda tendencia de las naciones de querer bastarse a sí mismas" y el segundo consideraba "las prohibiciones como una consecuencia de los odios nacionales"[41]. La influencia de los economistas clásicos en este tema —especialmente Adam Smith y Ricardo— cautivó al socialismo que tradicionalmente era internacionalista hasta que fue influido por el nacionalismo que, en alguna medida, revirtió la situación (salvo en casos como el de Rosa Luxemburg[42] que resistieron el embate). Friedrich List tuvo un peso decisivo en la difusión de las ideas nacionalistas en materia de comercio exterior. Peticiones, artículos periodísticos, gestiones personales ante los gobernantes de Munich, Stuttgart, Berlín y Viena, conferencias y un libro célebre de su autoría[43] contribuyeron a que se adoptaran medidas tendientes a restringir el comercio exterior no sólo en tierras alemanas sino en otras partes del mundo. La gravitación de las ideas "proteccionistas" también se hizo sentir en los debates que tuvieron lugar en los Estados Unidos, debates que marcaron una de las líneas divisorias más claras en el naciente bipartidismo. List estableció relaciones con la "sociedad para la promoción de la industria nacional", fundada por Hamilton, quien había publicado el *Informe sobre las manufacturas* en el que patrocinaba el restriccionismo aduanero y la creación de un Banco Nacional con fines promocionales.

List abiertamente discutía las conclusiones de los economistas clásicos —a quienes denominaba peyorativamente "la escuela"— aunque sostenía que la protección era en general una medida de carácter transitorio y

---

[41] Tomado de Charles Gide y Charles Rist, *Historia de las doctrinas económicas* (1949), Vol. I, p. 363.

[42] Véase J. L. Talmon, *The Myth of the Nation and the Vision of Revolution* (1981), Segunda Parte, Cap. I, "Two Casts of Mind: Rosa Luxemburg and Eduard Bernstein", y Hannah Arendt, "Rosa Luxemburg: 1871-1919", comentario al libro de J. P. Nettl (*Rosa Luxemburg*) en *New York Review of Books* (1966). La aparente paradoja de la aversión al internacionalismo que profesa el nacionalista con su entusiasmo imperialista, queda resuelta si se comprende que, precisamente, la aversión a lo foráneo lo convierte en un expansionista compulsivo de lo que considera son los "valores superiores y exclusivos inherentes a su nación".

[43] Friedrich List, *Sistema nacional de economía política* (1955). Esta obra, publicada recién en 1841, resume el pensamiento y la actividad que durante mucho tiempo había desplegado List.

aplicada específicamente al área industrial[44]. En 1819, en la petición a la Asamblea Federal, en nombre de la "Asociación general de la industria y del comercio alemanes", proponía una barrera exterior común para Alemania y se oponía a las 38 aduanas interiores con que contaba la confederación germánica. Además las tarifas eran muy dispares: solamente en Prusia había 67 derechos aduaneros diferentes. En todo caso, List introdujo de modo sistemático el principio del nacionalismo opuesto al internacionalismo y enfatizó la idea de la "fuerza productiva nacional". Centró su atención en dos aspectos que consideraba decisivos: la protección a la industria incipiente y los peligros y las asechanzas del *dumping.*

Los mercantilistas del siglo XVI ya habían sostenido la importancia de exportar y los peligros que encerraba la importación debidos a las repercusiones "desfavorables" en la balanza comercial. Esto era consecuencia del "dogma Montaigne" que sostenía que la pobreza de las zonas pobres es consecuencia de la riqueza de las ricas, del mismo modo que Michael Montaigne y sus colegas del mercantilismo sostenían que la pobreza de las personas pobres se debe a la riqueza de las ricas. Este análisis proviene de seguirle el rastro al lado monetario de las transacciones, dejando de lado el lado real, lo cual desconoce el hecho de que quien entrega dinero en una transacción libre y voluntaria no se empobrece, lo hace porque estima que tiene mayor valor el bien o el servicio que recibe a cambio del dinero que entrega. La visión de la suma cero es sólo cierta cuando el cambio no es voluntario, como por ejemplo el caso de un asalto: allí se enriquece el asaltante a expensas de la víctima. De esta concepción errada los mercantilistas derivan su obsesión por la acumulación de metálico a través de las exportaciones y una consecuente aversión a las importaciones.

La exportación o las entradas de capital permiten importar. Del mismo modo que las ventas son el medio a que se recurre para las compras que realiza una persona, las importaciones constituyen el objeto final del comercio que lleva a cabo un grupo de personas que opera en determinada jurisdicción territorial. En verdad lo ideal para una persona es comprar permanentemente sin incurrir en el esfuerzo de vender. Lo mismo es cierto para las personas que comercian con otras ubicadas en otros países. Pero esta situación idílica significaría, en ambos casos, que el resto de la gente permanentemente obsequia a quienes se limitan a la adquisición de bienes y servicios. Como esto no resulta posible, *no hay más remedio* que exportar

---

[44] Friedrich List, *Sistema nacional de economía política* (1955), cap. XXVI, del Libro Segundo, titulado "Las aduanas como medio principal de creación y protección de la industria manufacturera del país".

para poder importar. El costo de las importaciones son las exportaciones. Este cuadro de situación es entonces el opuesto al que presentan los llamados proteccionistas.

El proteccionismo protege la producción ineficiente de ciertos productores a expensas de los consumidores, quienes quedan desprotegidos y a merced de los primeros, los cuales, debido a los mercados cautivos que les brinda el proteccionismo, venden más caro, de peor calidad o ambas cosas a la vez. El arancel aduanero inexorablemente significa mayor erogación por unidad de producto, esto quiere decir que debe destinarse una porción mayor de los siempre escasos recursos disponibles para adquirir lo que se demanda. Demanda que necesariamente se verá reducida, precisamente debido a que hay que recurrir a una mayor dosis de los recursos disponibles por cada bien o servicio que se compra. Supongamos que en un instante dado hay disponibles en una comunidad 100 de recursos con los que se adquieren los bienes A, B, C y D del exterior y los E, F, G y H del interior del país. Como queda dicho, el establecimiento de una tarifa aduanera necesariamente significará mayor erogación por unidad de producto, lo cual implica que, por ejemplo, se pueda comprar sólo A y B del exterior y sólo E y F del interior, con lo que se habrá reducido el nivel de vida de los consumidores. Como se ha producido una mala asignación de recursos, desviados desde las áreas preferidas por la gente hacia las preferidas por la autoridad política, los salarios e ingresos en términos reales se verán disminuidos desde que éstos dependen del fortalecimiento de las tasas de capitalización. Esto sucede con todo arancel aduanero, cualquiera sea la alícuota aplicada. Desde luego que el efecto será de mayor peso cuanto mayor sea la tarifa y se producirán efectos nocivos colaterales en la medida que los aranceles sean dispares para los diversos productos importados, ya que se generará un cuello de botella entre los productos finales y los respectivos insumos para producir esos bienes finales.

El argumento de la industria incipiente sostiene que, dado que la competencia externa cuenta con más capital que lo que hay disponible internamente y dado el mayor *know how* de quienes operan en empresas extranjeras, transitoriamente deben establecerse tarifas aduaneras para facilitar un adecuado período de lanzamiento mientras se desarrolle la suficiente experiencia. Ahora bien, no todos los emprendimientos empresarios se traducen en utilidades en los primeros períodos. Si alguien tiene una idea respecto de un posible producto a fabricar en el país, lo evaluará y lo ejecutará y, si no cuenta con los recursos suficientes, podrá vender la idea a la comunidad empresaria. Sin duda que el proyecto que arroja pérdidas en la primera etapa deberá mostrar utilidades en períodos futuros que más que

compensen los quebrantos anteriores. Si la idea la compra una empresa, las mencionadas pérdidas serán absorbidas por esa empresa pero no serán trasladadas sobre las espaldas de los consumidores a través de aranceles aduaneros[45]. Si el proyecto no se puede vender es porque está mal evaluado o, estando bien evaluado, se considera que hay proyectos más rentables (como el capital es escaso no se pueden encarar todos los proyectos simultáneamente). En cualquier caso no se justifica el arancel. No es infrecuente que los malos proyectos sean vendidos a los gobiernos por empresarios, con lo que la industria incipiente se perpetúa en el tiempo, ya que es en verdad una industria ineficiente. Por otra parte, parecería que esa pretendida medida transitoria de protección supone que el resto del mundo paralizará su progreso tecnológico hasta que sus colegas del país protegido se pongan a la par. Nada asegura que una vez eliminados los aranceles el bache tecnológico no sea aún mayor. Resulta curioso que este análisis se circunscriba a la competencia foránea y no se proponga "proteger" a productores nacionales frente a innovaciones de sus compatriotas.

Respecto del *dumping* o venta bajo el costo, caben las siguientes observaciones. La venta bajo el costo aparece en diversas circunstancias. En primer lugar, en empresas de producción múltiple es frecuente que el lanzamiento de un nuevo producto se traduzca en que, vía los gastos de publicidad, el resto de los productos subsidien al nuevo que arroja pérdidas en esa primera etapa, lo cual implica *dumping*. Las empresas cuyos balances muestran quebrantos están también haciendo *dumping*. En el procedimiento contable de costeo directo al no disponer de la información del costo total por producto (ya que los gastos fijos o estructurales quedan separados), no se sabe si hay productos que incurren en *dumping* ni tampoco resulta relevante. Pero el argumento del *dumping* a que se refiere List y sus continuadores hasta nuestros días apunta a que una empresa del exterior puede vender bajo el costo hasta que desaparezcan sus competidores locales para luego elevar astronómicamente los precios. Esto, se sigue diciendo, se agrava si la empresa en cuestión es monopólica. Debe destacarse, sin embargo, que el precio limpia el mercado, es decir, iguala la oferta y la demanda (si hay un bien que es requerido por diez personas, el precio subirá a un nivel tal que hará que aparezca un demandante para el único bien que se ofrece y así sucesivamente). Si un empresario baja los precios, en este caso a un nivel inferior al de los costos, otros operadores sacarán partida del arbitraje que esta situación les ofrece. Comprarán al precio deprimido y venderán a

[45] Véase Alberto Benegas Lynch (h), *Fundamentos de análisis económico* (1994), cap. X.

cualquier precio hasta el nivel que marca el precio de mercado. Disfrutarán así de jugosas ganancias a expensas de quien está haciendo *dumping*, empresa esta última que financiará los gastos de producción, administrativos y financieros de sus competidores. Si el producto de quien hace *dumping* es *taylor made*, también habrá margen para que vendan competidores hasta el nivel del precio de mercado ya que, como hemos dicho, sólo a ese nivel se limpia el mercado[46]. Por esto es que el *dumping* no dura en un mercado abierto. El mismo mercado contiene los anticuerpos necesarios que quiebran la situación y torna imposible este tipo de maniobras. El único *dumping* dañino es el de las empresas estatales deficitarias, ya que la venta bajo el costo se realiza coactivamente con recursos detraídos de la comunidad. Por otra parte, no queda claro por qué se circunscribe este análisis a empresas que provienen del exterior cuando el mismo procedimiento se puede concebir para empresas que operan dentro de las fronteras de un país, para lo cual habría que patrocinar aduanas interiores. El ejemplo del mayor *dumping* posible es la caridad. Frederic Bastiat ridiculiza la idea de proteger las industrias ineficientes de su época proponiendo la promulgación de una ley que obligue a tapiar todas las ventanas "para defender la producción de velas de la competencia desleal del sol"[47].

Respecto de las situaciones de monopolio mencionadas debe señalarse que hay dos tipos de monopolios. El artificial y el natural. El primero opera en base a dádivas que recibe de los gobiernos y, por tanto, explota a los consumidores. El segundo significa que, dadas las circunstancias imperantes en todo el planeta, al momento, el oferente en cuestión es el mejor. Es importante subrayar que el progreso está muy ligado a este tipo de monopolio: cada invento y descubrimiento es una situación de monopolio. Si, en este sentido, se impusiera una ley antimonopólica, significará una prohibición para progresar puesto que nadie podría instalar una nueva empresa en un nuevo rubro a menos que exista una segunda. Por último, si nadie en el mercado cobra el precio que quiere, se tenderá a cobrar el más alto que se pueda, lo cual es sustancialmente distinto. El precio del monopolista natural será siempre el de mercado; los precios máximos, la fijación de márgenes operativos o el establecimiento de cuotas compulsivas producen los mismos efectos nocivos que los que se producen cuando hay varios compitiendo en el mercado. Cuando se alude al mercado abierto no se afirma que debe haber varios, uno o ninguno operando. Simplemente se afirma que el mercado debe estar abierto.

---

[46] Alberto Benegas Lynch (h), *Fundamentos de análisis económico* (1994), pp. 415 y ss.
[47] Frederic Bastiat, *Economic Sophisms* (1964), cap. 7, 48.

En resumen, en el análisis económico no tienen asidero los argumentos de la industria incipiente, el *dumping* y las derivaciones como las del monopolio esgrimidas para imponer restricciones al comercio. Jacques Rueff no considera pertinente que los gobiernos lleven las estadísticas del comercio exterior, porque mantiene que esto se traduce en una tentación para intervenir[48]. Esta sugerencia refuerza la posibilidad que "el sector externo" se trate igual que el interno donde nunca se producen problemas de balance comercial ni balance de pagos debido, precisamente, a la ausencia de aduanas interiores y controles de cambios. Un río, una montaña o una frontera política no modifican las relaciones causales de la economía.

Movimientos migratorios y la ley de asociación de Ricardo

La entrada de personas a un país suele interpretarse como una amenaza para el trabajo de quienes ya se encuentran ubicados en puestos laborales en el país receptor. Se trata el asunto como si hubiera una cantidad dada de trabajo. No parece percibirse que los recursos son limitados y las necesidades son ilimitadas y que, por tanto, hay todo por hacer. Si Robinson y Viernes están solos en una isla y el primero se dedica a fabricar el bien A mientras que el segundo produce el bien B, se interpreta que una de las misiones importantes que deberían llevar a cabo los dos habitantes de la isla radicaría en cuidar que nadie les saque esos trabajos. Si por arte de magia aparece en las costas de la isla una máquina que puede fabricar el bien A, habría que romperla y devolverla de inmediato al mar. Pero esta conclusión apresurada pasa por alto que si se permite la introducción de la máquina se liberará trabajo de Robinson para dedicarse a C, y A+B+C significa un nivel de vida más alto que A+B. En un mercado libre en materia salarial no hay tal cosa como desempleo involuntario. Los salarios serán más altos o más bajos según sea la estructura de capital disponible, pero no habrá sobrante de aquel factor que es escaso. El desempleo involuntario es consecuencia de las mal llamadas "conquistas sociales" que, como el salario mínimo, condenan a los que más necesitan trabajar, ya que a ese precio sus servicios se tornan invendibles[49].

---

[48] Dice Rueff que "El deber de los gobiernos es permanecer ciegos frente a las estadísticas del comercio exterior, nunca preocuparse de ellas y nunca adoptar políticas para alterarlas […] si tuviera que decidirlo no dudaría en recomendar la eliminación de las estadísticas del comercio exterior debido al daño que han hecho en el pasado, el daño que siguen haciendo y, temo, que continuarán haciendo en el futuro", *Balance of Payments* (1967), p. 128.

[49] Para ampliar este análisis, véase Alberto Benegas Lynch (h), *Poder y razón razonable* (1992), cap. XX.

David Friedman sostiene que las conclusiones a que se arriban respecto de las restricciones a la inmigración son las mismas que aporta la economía respecto de las barreras a los bienes que provienen del exterior. Argumenta que las trabas migratorias impuestas al país A imposibilitan que los consumidores de ese país compren trabajo más barato proveniente del país B, ya que no se permite que las personas que el mercado requiere que se instalen en el país A lo puedan hacer[50]. Los diversos niveles de salarios mostrarán las asignaciones más eficientes. Igual que en el caso de los bienes, su importación o la radicación de la empresa en el lugar en que se encuentra la demanda dependerá de los precios relativos. Si no existieran barreras aduaneras, los salarios en todas partes tenderían a igualarse debido a que se sacaría partida del arbitraje a través de los movimientos migratorios. Sin duda que si se adoptan medidas en dirección a aquella contradicción en términos denominada "Estado benefactor", cada inmigrante significará un peso adicional en las arcas del gobierno y, por lo tanto, en los bolsillos de la gente, pero éste no es un problema generado por las inmigraciones sino por la adopción de un sistema socializante. Debido a las consecuencias del "Estado benefactor", lamentablemente, autores como Gary Becker proponen restringir la inmigración (en este caso a través de cuotas que serían asignadas de acuerdo a las mayores ofertas monetarias que realicen los postulantes)[51].

El aumento de los inmigrantes que trabajan puede producir dos resultados. O se dedican a operar en actividades que los locales no encaran[52] o se dedican a las mismas actividades. En el primer caso, las ventajas aparecen más claras; en el segundo se aplica la ley de asociación de Ricardo[53], también conocida con los nombres de costos comparados o ley de ventajas comparativas. Esta ley revela que la especialización o la división del trabajo hace posible el aumento de la producción conjunta, lo cual sucede no sólo cuando existen ventajas relativas sino cuando se produce ventaja absoluta entre las partes que comercian. De este modo, aunque un

---

[50] David Friedman, *Price Theory* (1986), pp. 336-337.

[51] Gary S. Becker, "Comments on Julian Simon on Immigration", *Mont Pelerin Society Meeting*, (1992). Por otra parte, respecto del fisco, debe considerarse que en no pocos casos los inmigrantes aportan más en impuestos que lo que reciben a través del "estado benefactor; en este sentido, véase Thomas Sowell, *Race and Culture* (1994).

[52] Julian Simon muestra que éste es frecuentemente el caso y aporta investigaciones desde otras perspectivas sobre el tema migratorio en general en *Population Matters* (1990), Parte 5, caps. 32, 33 y 34 y, del mismo autor, véase *The Economic Consequences of Immigration* (1989), cap. 10.

[53] David Ricardo, *Principios de economía política y tributaria* (1959), cap. VII y en *Obras de Ricardo* (1964), Vol. II, seccs. VII y VIII del cap. VII.

profesional sea más eficiente en el manejo de las tareas secretariales que su secretaria, la productividad conjunta será mayor si se especializa en sus tareas específicas y delega las tareas secretariales en su secretaria. Lo mismo ocurre con el cirujano y la instrumentista y así sucesivamente. Si se suponen dos individuos A y B que producen cierta cantidad de los bienes P y Q en un tiempo dado, aunque uno de ellos sea más eficiente en la producción de *ambos bienes,* los coeficientes de sustitución revelarán que se logrará una producción mayor que beneficiará a todas las partes involucradas si la persona más eficiente se especializa en la producción en la que tiene mayor ventaja[54]. Ahora bien, manteniendo los demás factores constantes, en lo inmediato, la mayor inmigración hará que la inversión per cápita disminuya, pero si, al momento, la actividad en cuestión opera en la faz de rendimientos crecientes o si cambia la preferencia temporal en dirección a un mayor ahorro, la productividad y la inversión per cápita se incrementarán con lo que los ingresos y salarios en términos reales también aumentarán. Debe igualmente destacarse, por una parte, que la configuración de la curva de rendimientos decrecientes se aplicará en la medida en que aumente la referida capacidad productiva y, por otra, que no es pertinente tomar al país como si fuera una gran fábrica, por tanto, en las distintas áreas los rendimientos serán también distintos, con lo que no es posible generalizar lo que sucederá en los diversos campos de la producción.

En algunas oportunidades se ha objetado la inmigración sobre la base de los "costos sociales" que se producirían en los períodos de transición hasta que la situación se regularice. Pero es que no hay acción de ninguna naturaleza que no acarree costo. Para obtener valores de mayor jerarquía se hace necesario renunciar a otros valores que, a juicio del sujeto actuante, revisten menor importancia. Dado que no se puede hacer todo al mismo tiempo, los costos de oportunidad son inexorables. En este sentido, la vida es una transición al moverse hacia posiciones que se estima producirán mayores beneficios. El progreso implica cambio y el cambio tiene costos. Cuando aparecieron las locomotoras diesel, los fogoneros tuvieron que reacomodar sus actividades. Cuando apareció la heladera, el hombre que transportaba las barras de hielo tuvo que adaptarse. La única forma en la que no se produciría cambio alguno es en una situación totalmente estática. Ni siquiera el pensamiento sería permitido en ese caso, ya que las

---

[54] Véase Ludwig von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics* (1963), pp. 158 y ss. En el ejemplo que ofrece Mises se supone que los precios de p y q son idénticos puesto que lo que interesa en última instancia no es la cantidad producida sino el valor total producido a precios de mercado. Si los precios de p y q fueran distintos, la mayor eficiencia estará dada por quien produzca el mayor valor a precios de mercado.

nuevas ocurrencias se traducirán en cambios. De lo que se trata es que si los cambios apuntan al progreso, en el mercado la gente demandará la novedad y el cambio se incorporará y si se considera que es perjudicial no se adquirirá el bien o servicio en cuestión. No resulta pertinente suponer que este proceso se lleva a cabo en el transcurso de etapas diferenciadas y ubicadas en departamentos estancos: primero la inmigración, luego el costo de transición y, por último, los beneficios. Las etapas están mezcladas y son resultado de procesos anteriores y simultáneos, de ahí es que la transición sea permanente, la cual significará mejoras en la medida en que los marcos institucionales liberen al máximo la capacidad creadora y no se interfiera en aquellos arreglos contractuales libres y voluntarios que no lesionan derechos de terceros[55].

La visión moderna de las aduanas y las fronteras nacionales[56] tendiente a restringir el comercio y los acuerdos pacíficos ha contribuido a producir conflictos de diversa naturaleza. Piénsese que, en lo que se consideraba el mundo civilizado, hasta poco antes de la primera guerra mundial no había restricciones migratorias, ni siquiera existían los pasaportes. Bastiat ha dicho que "Si no se permite que las mercancías crucen las fronteras, las cruzarán los ejércitos"[57], lo mismo se podría decir respecto de las restricciones al movimiento de las personas. La tendencia malsana a recurrir al plural y pontificar acerca de lo que "nosotros" deberíamos hacer con los inmigrantes y a considerar la inmigración como si el país fuera la chacra personal de quienes propugnan vallas de diversa índole, no contempla la flagrante violación de derechos y el problema ético involucrado en estas actitudes.

No parece comprenderse que una frontera política no anula el derecho —anterior y superior al establecimiento de cualquier gobierno— a usar y disponer de lo propio, lo cual incluye la posibilidad de contratar a las personas que se considere conveniente, cualquiera sea el lugar en el que circunstancialmente hayan nacido. En este sentido, es de interés anotar que

---

[55] Véase Alberto Benegas Lynch (h), *Hacia el autogobierno: una crítica al poder político* (1993), pp. 466 y ss.

[56] Ezequiel Gallo me hizo notar que incluso el concepto de exilio se ha modificado. Antiguamente el exilio como castigo significaba el alejamiento del reo de su pueblo natal, pero no más allá de una línea trazada circunstancialmente como frontera política o límite jurisdiccional que, a estos efectos, nada significaba. También en conexión con el nacionalismo y, especialmente, la evolución intelectual y la influencia de Cánovas del Castillo en España, véase E. Gallo, "Notas sobre el liberalismo clásico y el nacionalismo decimonónico" (1989). También para algunos aspectos del caso español, véase Fernando Savater, *Contra las patrias* (1985). Para algunas consideraciones sobre la Argentina. David Rock, *La Argentina autoritaria* (1993), esp. Caps. 4, 5 y 6, y Eduardo Augusto García, *Yo fui testigo* (1971), pp. 225 y ss.

[57] Frederic Bastiat, *Selected Essays on Political Economy* (1965), p. 323.

cuanto más extendida esté la propiedad privada se extenderán también las posibilidades de contratar, es decir, como queda dicho, de usar y disponer de lo propio, en este caso para acordar la ubicación de personas que voluntariamente deseen trasladarse de un lugar a otro. Pero, igual que sucede con la casa del vecino, ésta se puede visitar siempre que el titular extienda la correspondiente invitación o si las partes estipulan un contrato laboral, uno de alquiler o la compraventa del inmueble. En este contexto, los movimientos migratorios libres y las fronteras abiertas no significan que pueda irrumpirse en la propiedad de otro sin autorización del titular. Ser "ciudadano del mundo" no significa que se actúe como si se fuera "dueño del mundo".

La soberanía y el signo monetario

La idea del "Soberano" está ligada al absolutismo hobbesiano[58] que luego se trasladó a "la voluntad popular" y, por delegación, en una interpretación del gobierno representativo, esta soberanía se vinculó a los parlamentos, situación que tanto preocupó a autores como Benjamin Constant y Herbert Spencer. Constant sostuvo que "los ciudadanos poseen derechos individuales independientes de toda autoridad social o política y toda autoridad que viola estos derechos se hace ilegítima […] [L]a voluntad de todo un pueblo no puede hacer justo lo que es injusto"[59]. Spencer señalaba que la función del liberalismo en el pasado consistió en establecer límites al poder de los reyes. La función del verdadero liberal en el presente será la de establecer límites a los poderes del parlamento"[60]. Por su parte, Bertrand de Jouvenel resume el problema diciendo que antiguamente se "[…] pensaba que esta autoridad [soberana] estaba en malas manos, y que haberla puesto en buenas manos es la sola garantía que puede darse a los ciudadanos. Pero es un error creer que la historia no ha visto otro cambio relativo a la soberanía que su desplazamiento. Ella ha visto, sobre todo, la construcción de esta soberanía sin límite ni regla, de la que nuestros antepasados no tenían idea"[61]. Son los derechos de las personas los que tienen preeminencia sobre cualquier autoridad cuya misión en todo caso es velar por la preservación de aquellos derechos. La soberanía es un concepto muy caro al nacionalismo, tradición de pensamiento que considera que si se privatiza una

[58] Véase Thomas Hobbes, *Leviathan*, cap. 18.

[59] Benjamin Constant, "Principios de política", *Curso de política constitucional* (1968), pp. 9 y 11.

[60] Herbert Spencer, *The Man versus the State* (1960), p. 209.

[61] Bertrand de Jouvenel, *La soberanía* (1957), p. 303.

empresa se vulnera la "independencia nacional", sin comprender que las personas que circunstancialmente viven en esa jurisdicción territorial tendrán sus derechos mejor resguardados si pueden elegir el destino que le dan al fruto de su trabajo, en lugar de estar esclavizados en la financiación coactiva de "servicios" que no son de su agrado. Al mejor estilo orwelliano, consideran a la esclavitud como una manifestación de independencia consubstancial con la soberanía. Pésimos servicios son así envueltos en el pabellón nacional, lo cual produce intensa emoción en los espíritus nacionalistas. Idéntico fenómeno se produce con el signo monetario: los nacionalistas han contagiado a muchos incautos en la pretensión de que, por antonomasia, es manifestación de soberanía el incrustar las efigies de próceres en billetes de curso forzoso manipulados por la autoridad monetaria.

En general, algo se ha avanzado en la comprensión del dislate que significan las empresas estatales, aunque los procesos de privatización no siempre desembocan en mayores alternativas para la gente cuando se traspasan monopolios estatales a monopolios privados, con lo que se termina bastardeando una buena idea y así aparece el peligro del efecto *boomerang.* De todos modos, en este ensayo nos circunscribiremos a presentar un apretado resumen de la crítica de aquel aspecto del nacionalismo que se vincula a la moneda.

El monopolio gubernamental de la moneda conduce a que la autoridad monetaria (habitualmente conocida como la banca central) manipule el signo monetario, lo cual inexorablemente altera los precios relativos, cosa que, a su vez, malguía a los operadores con el consiguiente empobrecimiento generalizado. La autoridad monetaria tiene tres cursos posibles de acción: incrementar la masa monetaria, contraerla o dejarla inalterada. Si la incrementa o la contrae, se producirán respectivamente procesos inflacionarios o deflacionarios a través de la distorsión de los precios relativos debida a estas decisiones políticas. Y si deja inalterado el volumen de la circulación monetaria podrá ocurrir una de tres cosas. Si esa masa congelada resulta ser superior a lo que la gente hubiera preferido, se estará en un proceso inflacionario. Si resulta ser inferior a lo que el público hubiera decidido se estará inmerso en un proceso deflacionario. Por último, si la circulación se congela en el mismo nivel que la gente hubiera establecido, no se ve la razón para la intervención gubernamental, con el agregado que la única forma de saber qué hubiera preferido la gente consiste en dejarla actuar[62]. En otros términos, la autoridad monetaria necesariamente provoca distorsiones en el cam-

[62] Para una explicación más detallada de este tema, véase Alberto Benegas Lynch (h) "¿Autoridad monetaria, norma monetaria o moneda de mercado?" (1985), Vol. I, pp. 241 y ss.

po monetario. Se ha insistido en la importancia de contar con una autoridad monetaria independiente, pero en nada cambia el resultado como no sea que los errores se cometerán de modo independiente. Como queda dicho, está en la naturaleza de la autoridad monetaria el producir las aludidas distorsiones.

Se ha dicho que la inflación "es el aumento general de precios". Esta definición adolece de dos fallas graves. En primer lugar, si los aumentos fueran generales, la inflación no provocaría los problemas que son consubstanciales a este fenómeno. Los precios son los indicadores del mercado, lo cual incluye los salarios. Si los precios aumentan el veinte por ciento y los salarios lo hacen en la misma proporción, no habrá desequilibrio entre ingresos y precios. Eventualmente, si los aumentos son muy grandes habrá que modificar las máquinas de calcular, las columnas en los libros de contabilidad y, en última instancia, habrá que transportar el dinero en carretillas pero no tendrán lugar los desajustes inherentes a la inflación. Por esto es que debe subrayarse la distorsión en los *precios relativos* que genera el proceso inflacionario. La expansión monetaria toca diversas áreas en diversos momentos y eso es lo que altera las relaciones entre los precios. Cuando se dan a conocer los "índices de inflación", a veces se tiene la impresión equivocada que los precios galopan al son de aquel índice en lugar de comprender la referida alteración en los precios relativos.

El segundo error de aquella definición estriba en que la inflación *no es* el aumento de precios. La distorsión de los precios es una *consecuencia* de la inflación. La causa de la inflación es la expansión exógena de moneda y *el efecto* es el aumento de precios, del mismo modo que la temperatura es una manifestación de la infección.

Friedrich Hayek ha propuesto la abrogación del curso forzoso (es decir, el monopolio gubernamental de la moneda) para permitir que la gente decida con qué activos desea realizar sus transacciones y pueda así elegir la moneda privada que más garantía y seguridad ofrezca[63]. En realidad, como ha explicado Carl Menger, ése ha sido el origen del dinero —la producción privada— antes que se entrometieran los gobiernos[64]. Hayek sostiene que "Desde que se concedió el privilegio de emitir moneda como una prerrogativa real, éste se ha mantenido porque el poder de emitir moneda resulta esencial para las finanzas gubernamentales, no para que la gente cuente con

---

[63] Friedrich Hayek, especialmente en *Denationalisation of Money* (1976).

[64] Carl Menger, "The Origin of Money" (1979). La expresión "dólar" proviene de un prestigioso acuñador privado europeo (el conde Schlik) cuyas monedas de plata circularon legalmente en California hasta mediados del siglo XIX; véase Murray N. Rothbard, *What has Government Done to Our Money?* (1964), p. 6.

una buena moneda sino para darle acceso al gobierno a la canilla de donde puede fabricar dinero"[65].

Inquirir acerca de cuáles serán los bienes utilizados como moneda o cuál será la cantidad de la misma es similar a preguntarse acerca de cuáles serán las verduras que se ofrecerán en el mercado y qué cantidad habrá de ellas. La respuesta es idéntica en ambos casos: lo que decida y prefiera la gente. En la historia monetaria, a veces coexistían dos o tres monedas, ya que si todas las mercancías se hubieran elegido como moneda no habría moneda. No hay ninguna razón para que los gobiernos se ocupen del signo monetario como no sea la necesidad de succionar los recursos de la gente a través de procesos inflacionarios. No hay razón moral, jurídica ni económica para el curso forzoso ni para la existencia de la autoridad monetaria. Como hemos mencionado, algo se ha avanzado en la comprensión del error de vincular la independencia con las empresas estatales. Tal vez se extienda la comprensión de que las personas *pierden independencia* si el dinero lo maneja el gobierno. Entre otros, Hayek dice que el mito del dinero gubernamental continuará "[…] mientras el público no esté mentalmente preparado para criticar el dogma de esta prerrogativa gubernamental"[66] y suscribe lo que ha dicho uno de sus comentaristas en cuanto a que "Hace 300 años nadie hubiera creído que el gobierno abandonaría el control sobre la religión, tal vez en otros 300 años el gobierno estará preparado para abandonar el control sobre la moneda"[67].

Comentario final

Para progresar en el fortalecimiento de los fundamentos de una sociedad abierta se requieren criterios independientes y una actitud socrática frente al conocimiento. Se requiere una permanente desconfianza del poder político a los efectos de permitir el desplazamiento en el eje del

---

[65] Friedrich Hayek, "Free-Market Monetary System", *The Search for Stable Money* (1987), p. 389. Para ampliar la bibliografía en este mismo sentido, puede consultarse Lawrence H. White, *Competition and Currency* (1989), Kenneth Dowd, *Free Banking: The Route to Monetary Stability* (1988), Vera C. Smith, *The Rationale of Central Banking* (1936), Benjamin Klein, "The Competitive Supply of Money" (1974), George A. Selgin, *The Theory of Free Banking* (1988) y Alberto Benegas Lynch (h), "Toward a Market Monetary System" (1986).

[66] Friedrich Hayek, *The Denationalisation of Money*(1976), p. 20.

[67] Friedrich Hayek, "Free-Market Monetary System (1987), p. 389. John B. Bury con razón ha dicho que las teorías nuevas generalmente producen "Un sentimiento de miedo [que] aumenta la repugnancia debido a la pereza mental. […] las opiniones nuevas son consideradas tan peligrosas como molestas, y cualquiera que hace preguntas inconvenientes sobre el porqué y el para qué de principios aceptados, es considerado como un elemento pernicioso", *Historia de la libertad de pensamiento* (1941), p. 8.

debate en busca de posiciones mejores en un proceso evolutivo que no tiene término. En este sentido resultan peligrosos los historicismos que propugnan inexorabilidades. Francis Fukuyama, al pronosticar la inexorabilidad de "la universalización de la democracia liberal"[68], adopta un marxismo al revés. Nada es inexorable en los sucesos humanos, todo depende de las ideas que prevalezcan en cada momento. Paul Johnson ha dicho con razón que "Aunque resulte desagradable, una de las lecciones de la historia que uno debe aprender es que ninguna civilización debe darse por sentada. Nunca puede asumirse su permanencia; siempre hay una edad oscura a la vuelta de la esquina"[69]. Sólo manteniendo y redoblando los esfuerzos en pro de una sociedad abierta es que podremos decir con Borges que "Vendrá otro tiempo en el que seremos cosmopolitas, ciudadanos del mundo como decían los estoicos y desaparecerán como algo absurdo las fronteras"[70].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abraham, Henry J. *Freedom and the Court.* Oxford University Press, 1982.

Arendt, Hannah. "Rosa Luxemburg: 1871-1919". Comentario al libro de J. P. Nettl (*Rosa Luxemburg)* en *New York Review of Books.* Nueva York, 1966.

———. "Karl Jaspers: Citizen of the World?". En *Men in Dark Times*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1983.

Bally, Charles. *El lenguaje y la vida.* Buenos Aires: Losada, 1977.

Barzun, Jacques. *De la libertad humana.* México: Editorial Diana, 1966.

Bastiat, Frederic. *Economic Sophisms.* Princeton: Van Nostrand, 1964.

———. *Selected Essays on Political Economy*. Princeton: Van Nostrand, 1965.

Becker, Gary S. "Comments on Julian Simon on Immigration". *Mont Pelerin Society Meeting,* Vancouver, septiembre 3 de 1992.

Benegas Lynch (h), Alberto. "Aspectos de la epistemología en la obra de Ludwig von Mises". *Moneda y Crédito, Revista de Economía,* N° 166, Madrid, 1983.

———. "La educación en una sociedad libre", *Estudios Públicos,* N° 15 (invierno de 1984).

---

[68] Francis Fukuyama, "The End of History?" (1988). Más adelante el autor respondió a varias críticas afirmando que "[…] ninguna de las objeciones que se han hecho a mi tesis me parece decisiva y las que podrían haberlo sido nunca se plantearon" y agrega que "El fin de la historia no significa entonces el fin de los sucesos del mundo, sino de la evolución del pensamiento humano sobre esos principios primordiales [los del liberalismo]" (*sic*), *Facetas,* N° 89, marzo de 1990.

[69] Cit. por Richard Nixon en *The Real War* (1980), p. 230. En el mismo sentido, véase Alberto Benegas Lynch (h), "The 'Developed Country' Status Is not Irreversible" (1988), pp. 151 y ss.

[70] J. L. Borges, *El diccionario de Borges* (1986), p. 76.

———. "¿Autoridad monetaria, norma monetaria o moneda de mercado?". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XX reunión anual, 1985. Vol. I.

———. "Toward a Market Monetary System". *The Freeman*, N° I, Vol. 36 (enero de 1986).

———. "Nuevo examen del iusnaturalismo". *Libertas*, Año IV, N° 7 (octubre de 1987).

———. "The 'Developed Country' Status Is Not Irreversible". *Conference Series* N° 9, septiembre de 1988, Chung-Hua Institution for Economic Research, Taipei, República China.

———. *Contra la corriente*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 1991.

———. *Poder y razón razonable*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 1992.

———. *Hacia el autogobierno: una crítica al poder político.* Buenos Aires: EMECE Editores, 1993.

———. *Fundamentos de análisis económico.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, onceava edición, 1994.

Benda, Julien. *The Treason of the Intellectuals*. Nueva York: Norton Library, 1969.

Berlin, Isaiah. *Libertad y necesidad en la historia.* Madrid: Revista de Occidente, 1974.

———."The Bent Twig: On the Rise of Nationalism". En *The Crooked Timber of the Humanity.* Nueva York: Alfred A. Knoph, 1991.

———. "Joseph de Maistre and The Origins of Fascism". En *The Crooked Timber of the Humanity.* Nueva York: Alfred A. Knoph, 1991.

Borges, Jorge Luis. "Definición del germanófilo". En Emir Rodríguez Monegal (ed.), *Borges por él mismo.* Caracas: Monte Ávila Editores, 1976.

———. *El diccionario de Borges,* editado por Carlos R. Storni. Buenos Aires: Sudamericana, 1986.

Bury, John B. *Historia de la libertad de pensamiento.* México: Fondo de Cultura Económica, 1941.

Chevallier, Jean-Jacques. "La encuesta sobre la monarquía de Charles Mourras". En *Los grandes textos políticos*. Madrid: Aguilar, 1972.

Chomsky, N. *Language and Mind.* Chicago: Harcourt Brace Javanovich, 1972.

Constant, Benjamin. "Principios de política". *Curso de política constitucional* Madrid: Taurus, 1968.

Copleston, Frederick. *A History of Philosophy.* Londres: Bantam Doubleday Pub. Vol. VII.

Corominas, J. y Pascual J. A. *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico.* Madrid: Editorial Gredos, 1984.

Dalberg-Acton, John E. E. "Nationality". En *Selected Writings of Lord Acton.* Indianapolis: Liberty Fund, 1985. Vol. I.

De Jouvenel, Bertrand. *La soberanía*. Madrid: Ediciones Rialp, 1957.

———. *Los orígenes del Estado moderno*. Madrid: Editorial Magisterio Español S. A., 1977.

De Yurre, Gregorio R. *Totalitarismo y egolatría.* Madrid: Aguilar, 1962.

Díaz-Plaja, Guillermo. *Historia del español*. Buenos Aires: Editorial Ciordia, 1968.

Dowd, Kenneth. *Free Banking: The Route to Monetary Stability*. Londres: The Institute of Economic Affairs, 1988.

Dunn, L. C. y Dobzhansky, Th. *Herencia, raza y sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica, 1949.

Durant, W. *La civilización de la India.* Buenos Aires: Sudamericana, 1952.

Fichte, J. G. *Discursos a la nación alemana.* Madrid: Taurus, 1988.

Finkielkraut, Alain. *La derrota del pensamiento.* Barcelona: Editorial Anagrama, 1987.

Friedman, David. *Price Theory.* Dallas: South Western Co., 1986.

Fukuyama, Francis. "The End of History?" *The National Interest*, John M. Olin Center for Inquiry into the Theory and Practice of Democracy, Universidad de Chicago, 1988.

———. *Facetas*, N° 89, marzo de 1990.

Gallo, Ezequiel. "Notas sobre el liberalismo clásico y el nacionalismo decimonónico", *Libertas*, año VI, N° 10 (mayo de 1989).

García, Eduardo Augusto. *Yo fui testigo.* Buenos Aires: Luis Lasserre y Vía Editores, 1971.

Gide, Charles y Rist, Charles. *Historia de las doctrinas económicas*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1949. Vol. I,.

Hassner, Pierre. "Georg W. F. Hegel". En L. Strauss y J. Cropsey (eds.), *History of Political Philosophy.* The University of Chicago Press, 1987.

Hayek, Friedrich A. "Economics and Knowledge" y "The Use of Knowledge in Society". En *Individualism and Economic Order.* The University of Chicago Press, 1963).

———. *Denationalisation of Money*. Londres: The Institute of Economic Affairs, 1976.

———. "Free-Market Monetary System". En James A. Dorn y Anna J. Schwartz (eds.). *The Search for Stable Money*. Chicago University Press, 1987.

Hegel, Georg W. F. *Filosofía del derecho*. México: Juan Pablos Editor, 1986.

———. *Enciclopedia de las ciencias filosóficas.* México: Editorial Porrúa, 1985.

Herder, J. G. *Filosofía de la historia para la educación de la humanidad*. Buenos Aires: Editorial Nova, 1950.

Hobbes, Thomas. *Leviathan.* Nueva York: Macmillan Pub., 1962.

Klein, Benjamin. "The Competitive Supply of Money". *Journal of Money, Credit and Banking*, noviembre de 1974.

Kirzner, Israel. *Discovery, Capitalism and Distributive Justice.* Nueva York: Basil Blackwell, 1989.

Koestler, Arthur. *En busca de lo absoluto.* Barcelona: Kairos, 1982.

Le Figaro, 12 de diciembre de 1958.

List, Friedrich. *Sistema nacional de economía política* [1841]. Madrid: Aguilar, 1955.

Mandeville, Bernard. *La fábula de las abejas.* México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

Maurras, Charles. *The Future of Intelligence.* Nueva York: The Universal Library, 1906.

Menger, Carl. "The Origin of Money". Nueva York: Committee for Monetary Research and Education, septiembre de 1979.

Müller, Max. *Biography of Words and the Home of the Aryans.* Londres: Longmans and Co.

Nixon, Richard. *The Real War*. Nueva York: Warner Books, 1980.

Platón. *Diálogos.* México: Editorial Porrúa, 1972.

Popper, Karl. "Sobre el choque cultural". En *En busca de un mundo mejor*. Buenos Aires: Ediciones Paidos, 1992.

———. *The Open Society and its Enemies.* Princeton University Press, 1950.

Quino. *Toda Mafalda.* Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 1993.

Rangel, Carlos. *Del buen salvaje al buen revolucionario.* Caracas: Monte Ávila Editores, 1976.

———. *The Third World Ideology and Western Reality*. New Jersey: Transaction Books, 1986.

Renan, E. *¿Qué es una nación?* Buenos Aires: Editorial Elevación, 1947.

Ricardo, David. *Principios de economía política y tributaria.* Madrid: Aguilar, 1959.

———. *Obras de Ricardo.* México: Fondo de Cultura Económica, 1964. Vol. II.

Rock, David. *La Argentina autoritaria.* Buenos Aires: Ariel, 1993.

Rostand, Jean. *La herencia humana.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981.

Rothbard, Murray N. *What has Government Done to Our Money?* Los Angeles: Liberty Printing, 1964.

———. *Man, Economy and State: A Treatise on Economic Principles.* Los Angeles: Nash Publishing, 1970. Vol. I.

Rueff, Jacques. *Balance of Payments.* Nueva York: Macmillan, 1967.

Rüstow, Alexander. *Freedom and Domination.* Princeton University Press, 1980.

Sabine, George H. *Historia de la teoría política.* México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

Santayana, George. *Reason in Society.* Nueva York: Dover Pub., 1980.

Savater, Fernando. *Contra las patrias.* Barcelona: Tusquets, 1985.

Schapiro, Leonard. *El totalitarismo.* México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Schelling, F. W. J. *La relación del arte con la naturaleza.* Madrid: Sarpe, 1985.

Sebreli, Juan José. *El asedio a la modernidad.* Buenos Aires: Sudamericana, 1991.

Selgin, George A. *The Theory of Free Banking.* Nueva York: Rowman & Littlefield, 1988.

Simon, Julian. *The Economic Consequences of Immigration.* Cambridge, Mass: Basil Blackwell, 1989.

———. *Population Matters.* New Jersey: Transaction Books, 1990.

Smith, Vera C. *The Rationale of Central Banking.* Londres: King & Sam, 1936.

Sowell, Thomas. *A Conflict of Visions.* Nueva York: William Morrow and Co., 1987.

———. *Race and Culture.* Nueva York: Basic Books, 1994.

Spencer, Herbert. *The Man versus the State.* Idaho: The Caxton Press, 1960.

Sumner, William Graham. *On Liberty, Society, and Politics.* Indianapolis: Liberty Fund, 1992.

Talmon, J. L. "Two Casts of Mind: Rosa Luxemburg and Eduard Bernstein". En *The Myth of the Nation and the Vision of Revolution.* Berkeley: University of California Press, 1981. Segunda Parte, Cap. I.

Von Mises, Ludwig. *Omnipotencia gubernamental.* México: Editorial Hermes, 1960.

———. *El socialismo.* México: Editorial Hermes, 1961.

———. *Human Action: A Treatise on Economics.* New Haven: Yale University Press, 1963.

———. *Nation, State and Economy: Contributions to the Politics and History of our Time.* New York University Press, 1983.

Weaver, Richard M. "Relativism and the Use of Language". En Helmut Schoeck y James W. Wiggins (eds.), *Relativism and the Study of Man.* Princeton: Van Nostrand, 1961.

White, Lawrence H. *Competition and Currency.* New York University Press. 1989.

Williams, Roger. *Free and Unequal: The Biological Basis of Individual Liberty.* The University of Texas Press, 1953.

Zweig, Stefan. *El mundo de ayer: Autobiografía.* Buenos Aires: Editorial Claridad, 1942.

¿HAY BELLEZA EN EL RIESGO?

(O DE LA VALENTÍA)*

Arturo Fontaine Talavera

En esta exposición el autor se refiere a la valentía como virtud a partir de la tradición aristotélica. Se analizan las virtudes de los deportes competitivos. Se vinculan las nociones de valentía y de belleza ante el riesgo.

Lo que voy a decir está basado en algunos textos que quiero mencionar rápidamente al comenzar, como una manera de invitarlos a investigar esto por cuenta propia y a independizarse un poco de las opiniones que yo pueda dar aquí. He tomado el tema de la valentía fundamentalmente en la tradición clásica. Así que lo que voy a decir está muy vinculado a lo que aparece en la *Ética a Nicómaco* de Aristóteles, a lo que comenta de eso Tomás de Aquino en la *Summa Theologica*. Los libros sobre Aristóteles son tantos… En esta oportunidad, en cuanto a textos generales, he recurrido a

ARTURO FONTAINE TALAVERA. Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. M. Phil. y M.A. en Filosofía, Columbia University. Profesor de la Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios Públicos.

* Texto de la conferencia pronunciada en el marco del ciclo "Las virtudes de la vida", organizado por el Centro de Estudios Públicos. En esta edición se incluye, asimismo, la conferencia de Ernesto Rodríguez. Las exposiciones de Pedro Gandolfo, Humberto Giannini, Óscar Godoy A., Martín Hopenhayn, Jorge Peña Vial y Agustín Squella fueron publicadas en los números 65 y 66 de *Estudios Públicos.*

Estudios Públicos, 67 (invierno 1997).

W. D. Ross, *Aristotle*; J. L. Ackrill, *Aristotle the Philosopher*, y J. Barnes, *Aristotle*. Las selecciones de estudios de A. O. Rorty, *Essays on Aristotle's Ethics* y la de Jonathan Barnes, *The Cambridge Companion to Aristotle*, son útiles. En cuanto a la ética propiamente tal de Aristóteles, me he servido de W. F. R. Hardie, *Aristotle's Ethical Theory*. De entre los comentarios de la ética de Aristóteles, prefiero el de R. A. Gauthier y J. Y. Jolief, *Aristote: L'Éthique à Nicomaque*. En cuanto a Tomás de Aquino, creo que el mejor comentario de su ética, para mí por lo menos, ha sido el breve libro de Étienne Gilson, *Tomás de Aquino*, publicado originalmente en 1930. Hay otro tomista que recomiendo: el austríaco Josef Pieper, autor del libro *Las virtudes fundamentales*. También he tenido a la vista filósofos de la tradición analítica: *The Virtues*, de Peter Geach, y *After Virtue*, de Alasdair Mac Intyre, que son libros más próximos. Eso en cuanto a fuentes de lo que voy a tratar de desarrollar hoy día.

Quisiera partir tratando de distinguir dos tipos de reflejos: el reflejo instantáneo como el parpadeo —que es un reflejo espontáneo que nadie nos enseñó—, y los reflejos que son adquiridos y que pasan a ser tan automáticos como el parpadeo. Como ocurre por ejemplo en el esquí. Cuando uno aprende a esquiar, instintivamente uno tiende a apoyarse en el pie de la montaña y gradualmente uno aprende que debe apoyarse en el otro, en el pie que da al valle, lo cual es contra intuitivo. Pero una vez que eso se adquiere, pasa a ser un reflejo tan instantáneo como el parpadeo. Lo mismo ocurre cuando alguien aprende a andar en bicicleta y anda a muy lenta velocidad; por un movimiento reflejo, uno empieza a mover el manubrio y a caracolear para mantener el equilibrio. Eso es, de nuevo, un reflejo adquirido y que pasa a ser absolutamente tan espontáneo como los reflejos innatos. Estos reflejos adquiridos tienen mucho que ver con lo que son las destrezas deportivas, y éstas son formas de hábitos. Y la ética clásica, en el fondo, descansa sobre una cierta teoría de los hábitos.

Creo que pocas actividades contemporáneas encarnan mejor, o permiten ejemplificar mejor, la teoría ética de las virtudes que nuestra manera de entender los deportes. Es decir, la disciplina del entrenamiento, de la ejercitación habitual, hace que se desarrollen ciertas destrezas que, cuando llega el momento del partido, brotan espontáneamente. Pero han sido el producto de un largo proceso para crear una cierta inclinación que automatice esta reacción y la haga eficiente. Esto ocurre en todos los deportes, desde el tenis hasta el alpinismo, pasando por el football, el rugby o cualquier deporte que ustedes puedan pensar. Hay una ejercitación que genera una cierta inclinación, que permite después una reacción espontánea adecuada a lo que ese deporte exige. Ahora, esta ejercitación es dolorosa, es larga, es

difícil y por eso asombra y admira la destreza deportiva cuando alcanza niveles excepcionales. De alguna manera es un trabajo, una obra hecha en uno mismo.

En la teoría de la virtud de los autores clásicos —estoy pensando principalmente en Aristóteles y toda la tradición que viene de él, pero también un poco hacia atrás, porque él recoge mucho de lo que viene antes de él—, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo con Kant, no hay un afán meramente por reprimir, contener o, eventualmente, suprimir las pasiones, sino más bien de encauzarlas. "El problema con las emociones es que no son fácilmente controlables con el raciocinio […]. La filosofía moral de Aristóteles es notable por el énfasis que pone en la eficacia del entrenamiento moral."[1] La palabra "pasión", en el sentido original griego de *pathos*, es padecer y hoy día se traduce muchas veces por emoción, por sentimiento, y abarca no sólo la pasión del amor, sino que la pasión de la ira, del odio, del miedo, en fin, toda una gama de lo que hoy día en general llamamos sentimientos o emociones. Pero parecería que esas palabras son un poco más débiles que lo que el griego tenía en mente cuando hablaba de las pasiones. En tiempos homéricos padecer una pasión a menudo se vinculaba a estar poseído por algún dios: Afrodita, por ejemplo, en la pasión erótica, o Ares en el caso de la guerra.

En la ética kantiana, hay mayor virtud en la medida en que se es capaz de doblegar la inclinación espontánea de la pasión en función de un principio racional, de una regla. De tal manera, entonces, el imperativo categórico permite controlar, someter, dominar estos impulsos de la pasión. No es ése el enfoque de la ética clásica. En gran medida la visión ética que tiene Freud, por ejemplo, descansa en una ética de contención. En cambio, me parece a mí, lo que caracteriza a la ética clásica no es querer contener las pasiones, sino encauzarlas. Más bien es un cabalgar las pasiones. Un acto es bueno, es ético, cuando es un acto apasionado, pero lo que busca Aristóteles —y esto es un poco el desafío— es una cierta adecuación entre la realidad —y esto forma parte de su proyecto filosófico general— y la pasión que uno debería sentir. Lo que subyace a la ética aristotélica es la idea de que hay ciertas situaciones que objetivamente deberían causar ira, compasión, o piedad.

Aristóteles no solamente cree que esto es así en la ética. Toda la retórica, que es una disciplina práctica, que es una suerte de equivalente de lo que es hoy el márketing, se basa en esto. La retórica analiza las técnicas que debe usar quien habla para provocar el sentimiento de odio o de amor,

---

[1] D. S. Hutchinson (1995), p. 213.

de miedo o de piedad, de cólera o de venganza. ¿Qué artimañas debe usar un orador para suscitar en la gente ese sentimiento? Todo el análisis que hace Aristóteles supone que haya situaciones que objetivamente susciten esas reacciones en personas normales. Es decir, no es antojadizo lo que uno siente frente a determinadas cosas. Hay cierto tipo de descripciones, por ejemplo de un crimen, que provocan una reacción virtualmente unánime de horror y es ese el recurso que usa el retórico. Y es ese recurso el que usa el escritor, el novelista, el cineasta. De lo contrario su obra no llega.

Los autores más contemporáneos están retomando un poco esta visión que durante una época se consideró algo simplista. Por ejemplo, Mac Intyre destaca tal vez como el principal mérito de la teoría aristotélica el que, a diferencia de Kant, la acción correcta es: "actuar desde la inclinación formada por el cultivo de las virtudes. La educación moral es entonces una educación sentimental"[2]. Lo virtuoso no es actuar contra la inclinación. Lo virtuoso es tener la inclinación adecuada, por eso el virtuoso es feliz. Por eso el virtuoso no es el que quiere desesperadamente hacer algo y por una orden moral no lo hace, ni es el tipo que está terriblemente acobardado y se dice "debo ser valiente", y luego actúa en forma valiente. No. El valiente, al menos así lo ve uno en las películas de John Wayne, por ejemplo, simplemente es valiente. No doblega desesperadamente su temor. En Kant, ese esfuerzo por doblegar el miedo haría mucho más meritoria la acción. No para Aristóteles. Para Aristóteles, el que simplemente es valiente, lo es realmente. Para Aristóteles, la virtud no necesariamente aumenta en relación al esfuerzo.

***

Konrad Lorenz[3] es un autor interesante de examinar en este contexto por su teoría de la agresión. Creo que sus estudios del comportamiento animal, y algunas de las reflexiones que a partir de allí ha hecho sobre el comportamiento humano, tienden a apoyar esta visión "aristotélica" de las pasiones. Sostiene que hay un instinto de agresión en el ser humano que es innato, que es espontáneo y que es imposible de erradicar. Para Lorenz, la sonrisa o la risa es una especie de acto de agresión invertido[4]. Es decir, la risa con que nos saludamos corresponde a una ceremonia de pacificación.

[2] Alasdair Mac Intyre (1981), p. 140.
[3] Konrad Lorenz (1971).
[4] Konrad Lorenz (1971), pp. 171 y 172.

Al sonreírnos, si ustedes observan, mostramos los dientes, que son nuestra arma de ataque, o era el arma de ataque de nuestros abuelos, aunque ocasionalmente también pueden volver a serlo, en caso de necesidad. Y de alguna manera, la sonrisa es como, por así decir, la alternativa de mostrar los dientes de la fiera. Es decir, si uno pudiera sacar del gen el instinto agresivo, uno también tendría que sacar la sonrisa. La sonrisa no se entiende —esto funciona en forma inconsciente— sino por contraposición a lo que uno ve en los perros, que es esa levantadita de los labios que muestra el colmillo y que es una amenaza. Y la carcajada, a su vez, es una forma que viene siendo como el equivalente de un rugido de amenaza. La carcajada es su revés. Entonces, uno saluda al amigo que inesperadamente encuentra en un paradero de micro, con una carcajada de sorpresa que es, por así decir, el opuesto a la manera ancestral de encarar al enemigo en análogas circunstancias. Ésa es un poco la idea Lorenz. Es decir, desterrar este instinto de agresión tendría consecuencias enormes, inimaginables en toda nuestra vida.

Lorenz, en su análisis de la moralidad, también critica a Kant. Para él la moralidad deriva su fuerza de las mismas fuentes motivacionales que quiere controlar. En otras palabras, no es que haya un conjunto de emociones o de instintos enfrentados a la razón, sino que la razón actúa potenciando determinadas emociones, instintos o deseos. No es que se tenga una especie de aparataje racional que administra fríamente estas emociones, sino que más bien la razón se involucra en las emociones. Su fuerza es estar vinculada a una cierta emoción. Por ejemplo, el amor, que mueve a actuar de una determinada manera. Entonces, en el caso de los animales, una perra, por el amor instintivo que tiene por sus cachorros, agrede, pero esa decisión de agredir está vinculada a un fuerte instinto, el instinto maternal. En el ser humano esto se transforma en una operación más racional, pero, en definitiva, la razón, si no está anclada en estos instintos no tiene fuerza. Sería, dice Lorenz, como pensar que el ser humano es una suerte de computador, que calcula y luego actúa. El ser humano actúa, controla y encauza sus emociones movido por emociones.

Si es que la agresividad es un instinto espontáneo e inerradicable como cree Lorenz y sus seguidores, uno de los problemas que tiene la vida civilizada es que hay que buscar una manera de canalizar esa agresividad. El argumento de Lorenz es en esto análogo al “descontento de la civilización” de Freud. La civilización tiene costos por todas las múltiples represiones que implica.

Según Lorenz, los tabúes y las costumbres adquieren en el ser humano la misma fuerza que tienen los instintos espontáneos. A mi juicio, esto es

una cosa sumamente sorprendente que él cree haber acreditado y yo no soy quién para evaluar si lo logra o no. En todas las investigaciones de hombres prehistóricos se encuentra que coexisten el fuego, los instrumentos y el arte. Junto con aparecer el arte, aparecen también las tumbas o los cementerios. De ahí él infiere que deberían haber estado ya presentes los tabúes y ciertas costumbres. Da la impresión que la muerte está sometida a un ritual y en eso ya hay costumbres. Y si la muerte estaba sometida a un ritual, debido a lo que sabemos sobre pueblos un poco más conocidos, la sexualidad ha de haber estado sometida a un ritual, a una cierta canalización. Con eso ya se tiene un sistema de normas y este sistema, aunque varía de sociedad en sociedad, dentro de una sociedad adquiere una fuerza tan grande como la que tienen en el ser humano los instintos primarios, como podría ser el instinto de agresión[5]. Esto es lo que los escolásticos llamarían una "segunda naturaleza". Justamente la teoría clásica sostiene que, a través de las virtudes, se genera una segunda naturaleza, es decir, se monta sobre la naturaleza primitiva que hemos heredado una estructura que tiene una fuerza análoga, que pasa a ser tan espontánea, tan natural como la que recibimos en primer lugar.

Lorenz cree que esta necesidad de encauzar la agresividad plantea un desafío para la sociedad contemporánea que no quiera canalizar esta agresividad a través de la guerra. Y uno de los caminos que él señala es el deporte[6]. Me detendré un poco aquí, porque no quisiera discutir las virtudes de la valentía en el contexto de la guerra, sino más bien en el contexto de la paz o de una guerra simbólica como es el deporte.

***

He señalado que en los deportes están estas disposiciones habituales. Los griegos llamaban "hexis", hábito, a esa disposición. Sin esa destreza que se adquiere a través de la ejercitación constante ningún deportista llega a ser un deportista[7]. Aparecen en el deporte la héxis o hábito o destreza; la competencia (el antiguo "agón" de los griegos), la agresión regulada, el riesgo que se vence, es decir un miedo que se supera de una cierta manera. Porque si ustedes se fijan, el que asume riesgos en un deporte, sabe. Es decir, ninguno de nosotros es capaz de correr en Indianápolis como lo hace uno de esos corredores, sin desaparecer en la segunda vuelta.

---

[5] Konrad Lorenz (1971), p. 256.

[6] Konrad Lorenz (1971), pp. 271 y sigs.

[7] Acerca de los deportes, véase Claudio Véliz (1997a), Alfonso Gómez-Lobo (1997); y Claudio Véliz, Alfonso Gómez-Lobo, Arturo Fontaine Talavera y Ernesto Rodríguez (1997b).

Hay una sorpresa nuestra frente a ese riesgo, pero también hay que reconocer que hay un conocimiento que tiene quien está ahí. Lo mismo pasa cuando uno ve a un esquiador de categoría o a un alpinista, o a un jugador en la final de rugby de 1995 de Sudáfrica con Nueva Zelanda, como Small, tacleando a Lomu. Creo que casi cualquier individuo que intente taclear a esa mole humana en velocidad, se quiebra en tres pedazos. Hay una manera de hacerlo y eso es lo que los griegos llamaban una "empeiría". Hay un conocimiento adquirido a través del tiempo por haberse sometido incontables veces a esa experiencia que es taclear y esa experiencia se ha ido sedimentando hasta tal punto que se puede poner en marcha en un instante, de una manera que, insisto, pasa a ser completamente espontánea, como un reflejo, pero que resume un enorme conocimiento. De la misma manera que un equilibrista sabe cómo poner el pie en un momento determinado.

Es decir, hay riesgo, pero hay un riesgo que de alguna manera cabe dentro de lo que los griegos llamarían la "frónesis", la prudencia. "No hay coraje sin prudencia […]. Lo que se quiere decir es, por supuesto, que no hay coraje sin el hábito de juzgar con sensatez acerca de situaciones prácticas, pero de hecho hay muchas situaciones en las cuales lo más valiente es al mismo tiempo lo más seguro para el que actúa; aunque se necesite de un hombre valiente para ver esto en una emergencia."[8] Hay un conocimiento de cómo enfrentar esas decisiones en peligro y, por esa vía, se produce una suerte de domesticación simbólica de la muerte. Lo que se pone en juego en los juegos tiene que ver con la muerte. De alguna manera, perder es morir simbólicamente. Por eso en ellos se pone en ejercicio la virtud de la valentía. Hay algo de rito sacrificial en el deporte. Los demás símbolos aluden de una u otra manera al combate. Está desde luego —cosa que es característica de los pueblos heroicos y de los momentos heroicos— la invocación a los antepasados. Si ustedes se fijan, los grandes atletas siempre están invocando a sus antecesores, se están mirando en función de una tradición o de gestas deportivas que se hicieron antes. Por supuesto, las reglas mismas son producto de una tradición, la manera de actuar es producto de una tradición, es un conocimiento que se ha transmitido de persona a persona. Nadie aprende a boxear leyendo un libro, nadie aprende a esquiar leyendo un manual. Son cosas que se han transmitido por la vía de un maestro, que a su vez estuvo expuesto a ciertas experiencias, que es como se aprende la guerra, como se aprenden las artes prácticas. Son actividades cuyo sentido no se descubre sino participando en ellas, ya sea directamente o como espectador.

---

[8] P. T. Geach (1977), pp. 160-161.

Pero, además, está el tema de la pertenencia, el amor a la camiseta y la identificación que eso produce, tanto en quienes se ponen la camiseta como en quienes miran con un whisky en la mano por la televisión, pero que gritan e insultan. Esa identificación es un elemento muy primario, pero muy real. Eso canaliza lo que Lorenz llamaba la agresión militante, que es una expresión del instinto de agresión, que en forma espontánea y natural se producía en la pequeña tribu amenazada por la tribu vecina y que requería una especie de alta solidaridad interna para defenderse del enemigo. En el mundo del deporte hay una especie de representación simbólica de eso.

En el deporte, el lugar y el tiempo están regulados y tienen características simbólicas importantes[9]. Si ustedes hablan con algún atleta famoso, notarán que éste tiende a recordar, por ejemplo, el momento en que pisó por primera vez esa cancha. No es lo mismo jugar un partido de tenis aquí en Santiago que jugar en Roland Garros. Es decir, hay una especie de mitología de los lugares. Hay lugares cargados, escenarios cargados, a los cuales se entra de otra manera y cualquiera que haya competido, aunque sea en una escala modesta, ha tenido esa sensación de escalera, de partir corriendo en forma muy amateur y de repente llegar a un estadio donde han ocurrido hitos. Eso se inscribe dentro de un cierto lenguaje que se acerca mucho al lenguaje mitológico de la leyenda. En el mundo del deporte, el tiempo adquiere un valor casi sacramental, porque los deportes tienen una relación muy directa con el tema del tiempo, lo cual también es una especie de metáfora de la cercanía de la muerte. Se vive con intensidad la sensación de que el tiempo es finito, está corriendo y se están jugando dramáticamente posibilidades que no se van a poder jugar más adelante.

Muchas veces se habla de los deportes como escuela de virtudes. El buen deportista, se dice, porque es honesto y respeta las reglas del juego, después va a ser igualmente respetuoso de las reglas del juego en el mundo de los negocios. Ojalá sea verdad. Pero no me gusta ese enfoque instrumental del deporte. Tengo la impresión de que lo que ocurre es justo al revés. Es decir, el deporte como el arte, como la música, se inscribe dentro de esas cosas que hacemos por sí mismas, o sea cuando tenemos tiempo libre. No es que vayamos al estadio o nos interese ver un partido para otra cosa. De la misma manera, oímos música por oír música, no para otra cosa. No es que oigamos música para afinar el oído. Oímos música justamente porque estamos libres en ese momento y lo hacemos un sábado en la noche, por ejemplo, porque justamente es un momento particularmente libre. Hacemos

---

[9] Acerca de esto, véase Michael Novak (1994), pp. 130 y sigs.

esas cosas cuando somos libres. Por consiguiente, no están en el mundo de los medios, sino que más bien en el de los fines, lo cual explica por qué la gente les atribuye tanta importancia. Parece una cosa menor, pero la verdad es que tal vez sea más importante que el trabajo, porque la gente pasa toda la semana esperando ese momento libre para hacer deporte o para participar de él por la vía del espectáculo.

Por supuesto, el deporte tiene efectos colaterales positivos, pero eso no es lo principal. Más bien, lo interesante es que el deporte sólo es posible si se dan ciertas virtudes. Basta ver lo que sucede, por ejemplo, cuando en medio de un partido de rugby comienza una pelea. Uno ve qué frágiles eran las reglas que permitían que el deporte se realizara y cómo toda la belleza del deporte se puede evaporar en muy pocos momentos, porque depende de ciertas actitudes. Es decir, todo deporte supone ciertos hábitos y destrezas no sólo propiamente deportivas en el sentido físico, sino que ciertas virtudes morales sin las cuales el deporte desaparece; simplemente no se puede realizar. Entonces, en la práctica de los deportes por ellos mismos se ejercitan ciertas virtudes y, en esa forma, educan.

***

La contraparte de la agresión, lo que la agresión produce, es daño y lo que el daño produce es miedo. Por eso, el coraje tiene que ver con el miedo. La pasión o la emoción sobre la cual el coraje cabalga es el miedo. ¿Qué es lo que dice Aristóteles? Define así la valentía: "Así ocurre con la actividad (*energeia*) del hombre valiente: su valentía es bella (*andreia kalon*); por lo tanto su fin es lo bello, por cuanto toda cosa es definida por su finalidad; por lo tanto el hombre valiente soporta el miedo y se atreve a realizar actos que manifiestan su coraje con miras a aquello que es bello"[10]. Belleza en griego es "to kalón"; también a veces se la traduce por bien, o por lo noble, pero en realidad, en su sentido más directo, es belleza. Ésa es la traducción primera. Se usa para hablar de cuadros, personas, cuerpos, figuras, de la misma manera como nosotros usamos la palabra "belleza". Se trata de una tesis general[11] de Aristóteles: "Los actos virtuosos son bellos y son ejecutados por su belleza (*Tou kalou eneka*)."[12]

---

[10] Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, III, 1115 b, 21 y sig.
[11] Acerca de esto, véase Kelly Rogers (1993).
[12] Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, IV 1120 a 24.

Lo que está planteando Aristóteles es que el fin (*telos*), o el sentido que tiene correr el riesgo, es la belleza del acto que uno quiere realizar. Esto vale para cualquier actividad que implique asumir riesgos compatibles con la virtud. No es tanto entonces el fruto, como podría ser en un combate la victoria. El objetivo del acto valiente no es necesariamente la victoria. Análogamente, en los deportes, aunque se quiere vencer, puesto que ello es lo que da sentido al juego, se quiere vencer de un cierto modo: respetando las reglas, por supuesto; pero también se quiere vencer con calidad, con excelencia. Y también en la derrota puede haber belleza; a veces, incluso más que en la victoria. Intentar la victoria de una cierta manera puede tener más nobleza que un triunfo cualquiera. ¿No debiera regir esto mismo en el mundo de los negocios? ¿Acaso no ha de haber algo que esté por encima de las ganancias? ¿No es esto válido para cualquier empresa y aventura noble? El acto valiente no es inspirado por el placer. Aristóteles pone por ejemplo los boxeadores que soportan el dolor de los golpes. Los placeres de la recompensa —la corona y los honores— no alcanzan a ser motivo suficiente para someterse a los rigores del combate. El hombre valiente sufre padecimientos no por algún placer sino porque es bello ser así, corajudo, y bajo no serlo.

***

En un pasaje célebre de la *Ilíada*, el noble Sarpedón, rey de Licia, conecta la posición social y la riqueza con la capacidad de asumir riesgos en el campo de combate. Los troyanos han hecho retroceder a los aqueos que resisten en la muralla que defiende sus naves. Sarpedón "levantando el espléndido escudo ante su pecho y blandiendo un par de lanzas"[13], cuenta Homero, "se puso en marcha como un león de la montaña que no ha probado la carne en demasiado tiempo y que, impulsado por un corazón orgulloso, va al ataque de las ovejas y, aunque ve a los pastores protegiéndolas con lanzas y perros, no piensa que lo echen del establo sin intentar el ataque. Todo o nada, acomete al rebaño y consigue llevarse una presa sangrienta o cae abatido al primer asalto por un dardo arrojado por un brazo ágil". Así Sarpedón se allegó al parapete de los aqueos y lo remeció abriendo un boquete. En ese momento de expectación, en el umbral del campamento aqueo, Sarpedón le pregunta a Glauco: "¿Por qué, Glauco, nos brindan a nosotros honores en cuanto al rango, selección de carnes y vinos?

[13] Homero, *Ilíada*, 12, 130 y sig.

¿Por qué en Licia nos miran como si fuéramos dioses? ¿Por qué nos han hecho dueños de haciendas a orillas del río Janto, ricas en viñedos y trigales?" Sarpedón está pensando en la vida regalada que puede perder. Se pregunta qué justifica esos privilegios. Y se contesta: "Entonces ahora el deber es nuestro; debemos atacar en la primera línea" y tomar parte en el ardor del combate de tal manera que "un soldado nuestro pueda decir: En verdad, no sin honor imperan en Licia nuestros reyes, comen las mejores y más gordas ovejas y toman exquisitos vinos dulces. Pero todo se debe a la fuerza de su coraje, ya que luchan en la vanguardia de los licios".

Sarpedón ha expresado el código ético de la aristocracia: lo que valida el mando y el privilegio en la sociedad es el valor y la capacidad en el combate. "Noblesse oblige", dice un comentarista[14]. En última instancia es la disposición al heroísmo. Lo que hace especialmente admirable el heroísmo de Sarpedón es que pone en peligro una vida que él ama y que es magnífica. Ese generoso desasimiento suyo en la hora crucial es lo que legitima, entonces, ante su gente, su posición de mando y sus riquezas.

En el mundo homérico la desigualdad, la jerarquía en el poder y el rango social se justifican en función del riesgo. En nuestra sociedad, la cuestión del acceso al poder político se legitima en virtud de la competencia por el voto ciudadano. Diversos filósofos y sociólogos se han preguntado qué valida las desigualdades del sistema capitalista. Se le considera uno de sus puntos vulnerables[15]. La prueba de ello es que siempre está en discusión; siempre se están ideando correctivos y redistribuciones. No cabe ninguna duda de que la sociedad moderna tiene poco o nada en común con la homérica. Ya en tiempos de Sócrates el mundo homérico estaba irremediablemente perdido. Sin embargo, creo que todavía en el capitalismo la destreza para asumir riesgos en un marco competitivo es uno de los elementos que tienden a legitimar la riqueza y la consideración social. Esto resulta patente en el caso de las ganancias de los deportistas, por ejemplo, que rara vez se perciben como injustas o no merecidas.

Sarpedón va más allá de la cuestión de la legitimidad social. Quiere indagar el por qué de la valentía. Le dice a Glauco: "si pudiéramos vivir para siempre, sin un signo de vejez, inmortales, nunca lucharía en la primera línea de nuevo ni te ordenaría entrar al campo de batalla, donde los hombres ganan fama". Este pensamiento sorprende a primera vista: si fuera inmortal no me interesaría luchar, dice. Sabemos que en el poema los dioses participan en la lucha. Claro que lo hacen a través de los mortales y sufren

---

[14] Malcolm M. Willcock (1976), p. 142.
[15] Véase Peter L. Berger (1987).

cuando éstos mueren. Más adelante en la obra, le ocurrirá esto al mismo Zeus cuando vea que debe morir Sarpedón y, hacia el final, cuando llega la hora de Héctor. Zeus juega con la posibilidad de salvarlos, pero se interponen en un caso Hera[16], en el otro, Atenea[17]. El argumento y las palabras son los mismos: si liberas de la muerte a un mortal cuyo destino estaba fijado desde hace mucho, "ninguno de los inmortales te celebrará nunca más". Rebelarse contra el destino le costaría a Zeus su reino en el Olimpo.

Incluso los inmortales, cuando luchan, lo hacen sometidos a lo mortal, a lo perecible. No mueren ellos; pero sí los que ellos aman, muchas veces, hijos suyos. Sarpedón, por ejemplo, es hijo de Zeus.

Sarpedón dice que él no combatiría si fuese inmortal. En sus palabras quizás se trasunte un repudio a la actitud de los dioses. Lo que le da sentido a la lucha es la posibilidad de morir. Ganar sólo vale si se ha podido perder. Dice: "Pero ahora, tal como están las cosas, con los espíritus de la muerte esperándonos, y miles listos para herir, ningún hombre puede huir o escaparse. Al ataque, entremos. Demos gloria al enemigo o que él nos la dé a nosotros".

Éste es el código heroico ya desaparecido. ¿Cuándo? Sobrevive muchos años transformándose. Sus últimas reverberaciones se extinguen, si Jünger tiene razón, con la guerra tecnológica, es decir, en la guerra del 14. La reflexión de Jünger sobre la técnica ha de comprenderse a partir de aquí. ¿Cabe todavía el coraje en la guerra?

***

¿Cómo define el miedo Aristóteles? Dice: "El miedo es una pasión dolorosa o atribuladora causada por la impresión de un mal inminente que amenaza destrucción o dolor"[18]. El elemento central es la inminencia de una destrucción o de un dolor y es una pasión, una emoción que atribula. Dice: "Son temibles todas aquellas cosas que cuando ocurren o están a punto de ocurrir a los demás, suscitan compasión"[19]. Ésta es la razón por la cual la novela, el cine, el drama explotan muy a menudo el miedo. ¿Qué porcentaje de obras no está vinculado al tema del asesinato, por ejemplo? El miedo que precede al asesinato suscita fácilmente compasión y eso atrae al espectador. Las películas más comerciales que uno pueda ver o las más chabacanas que

[16] Homero, *Ilíada*, libro 11, 522 y sig.
[17] Homero, *Ilíada*, libro 22, 210 y sig.
[18] Aristóteles, *El arte de la retórica*, II, 1382 a 24 y sig.
[19] Aristóteles, *El arte de la retórica*, II,V, 1.8, 1382 b a 22, sig.

se dan en televisión explotan esto hasta la saciedad, porque hay ahí un resorte muy poderoso, muy instintivo, que es el tema del miedo y la relación entre ver a otro sometido a la inminencia de un daño y la compasión. Es la misma veta que exploran, con noble grandeza, *Edipo Rey* y *Hamlet.* Se suscita miedo y compasión, aunque se trate de una obra de ficción, aunque uno sepa que está viendo una película. Y las lágrimas que brotan a veces cuando se lee una novela, son lágrimas reales.

Dice también Aristóteles en la *Retórica* que "es un incentivo necesario para sentir miedo que haya alguna esperanza de salvarse". Es decir, sin esperanza no hay miedo, y "un signo de esto es que el miedo hace a los hombres deliberar"[20]. Esto es otra cosa interesante también, desde el punto de vista de lo que es el arte. En situación de miedo, el público delibera y porque está deliberando se entretiene. Por eso se captura la imaginación con un cuento de terror. La sensación de que el asesino va caminando y la persona está tranquilamente dormida en su cama y el asesino se va acercando, produce una actividad mental rápida. Eso también explica por qué John Wayne habla poco: porque no tiene miedo. Si ustedes se fijan, cuando él actúa, da instrucciones con mínimas palabras. En general, los héroes no hablan; actúan. En cambio, el cobarde aparece generalmente retratado como un individuo parlanchín, hablador, que muchas veces se las da de valiente, pero que, llegado el momento, no actúa de esa manera.

Dice Aristóteles: "Los valientes son efectivos a la hora de la acción, pero antes, calmados"[21]. Y dice también Aristóteles: "Es debilidad huir de las tribulaciones, y el suicida no soporta la muerte porque sea bella, sino para huir del mal"[22]. Aristóteles condena el suicidio como una forma de fuga; no es un acto de valentía. Y esto es importante, porque en la tradición romana, por ejemplo, no será así. El suicidio será elevado a una forma de valentía. Aquí se produce claramente una división entre lo que será la ética romana y lo que es el mundo griego de Aristóteles.

La fortaleza, o valentía entonces, es posible a partir de la experiencia de nuestra vulnerabilidad, de nuestra precariedad. "La posibilidad de ser valiente", afirma Pieper, "en el verdadero sentido de la palabra, no está dada más que cuando fallan todas esas certidumbres reales o aparentes"[23]. Siempre que hay valentía, hay la posibilidad de una herida y la mayor herida es la muerte. Es eso lo que produce miedo. Esta herida que puede ser física o

[20] Aristóteles, *El arte de la retórica*, V, 13823 a 6 y sig.
[21] Aristóteles, *Ética a Nicómaco,* III, 1116 a 9.
[22] Aristóteles, *El arte de la retórica*, III, 1116 a 15.
[23] Joseph Pieper (1990), p. 198.

espiritual. Puede haber miedo al fracaso, a la pobreza, a la opinión ajena, a la soledad; no necesariamente es miedo a la muerte o daño físico. Pero el caso emblemático más puro es la sensación del peligro de muerte. Y los actos de valentía son básicamente dos: el ataque o la resistencia. Ésas son, por así decir, las dos expresiones básicas del acto de valentía.

Según Tomás de Aquino, es más valiente resistir que atacar, y, con su acostumbrada precisión, da tres razones para ello: "Primeramente, no se tiene ocasión de resistir sino cuando se es invadido por algo más fuerte que uno mismo; pero el que ataca lo hace a título de más fuerte, y batirse con uno más fuerte es más difícil que batirse con uno más débil. En segundo lugar, porque el que resiste afrenta la presencia misma del peligro, mientras que el que ataca lo considera en el porvenir, y es más difícil no dejarse conmover por un peligro presente que por un peligro futuro. En tercer lugar, porque resistir requiere un tiempo prolongado, mientras que puede atacarse por un movimiento brusco, y es más difícil permanecer largo tiempo inmóvil que meterse bruscamente en cualquier cosa ardua"[24].

Al atacar, entran en juego pasiones. Para Tomás de Aquino, en el ataque la ira es legítima, "porque el abalanzarse contra el mal es propio de la ira y de ahí que pueda ésta entrar en inmediata cooperación con la fortaleza"[25]. O sea, el propio Tomás de Aquino acepta la ira, cuando el combate es justo. Pero la ira es un elemento del ataque. No hay ataque sin rabia. Ir con rabia a buscar la pelota es justo y eso es parte de la agresión legítima. No es posible agredir como quien da la mano; no es posible en la guerra ni en ningún deporte.

El ataque supone confianza en sí mismo y cierto margen de esperanza. Dice Tomás de Aquino: "La confianza, que es parte de la fortaleza, lleva consigo la esperanza que pone el hombre en sí mismo y que naturalmente supone la ayuda de Dios"[26]. Hay una esperanza que el hombre o la mujer valiente pone en sí mismo.

Me pregunto dónde encontrar, en los escritores de este siglo, algo sobre la valentía. Uno de ellos es Hemingway, quien ya sea que escriba de deportes o de la guerra, escribe sobre la valentía. Pienso por ejemplo en "Fifty Grand", un cuento extraordinario acerca de un boxeador que da su última pelea; o en ese cuento sobre un torero, Manuel García, "The Undefeated". Hemingway combatió en la primera guerra y fue corresponsal en la guerra civil española y en la segunda guerra. Estuvo, por ejemplo, en

---

[24] Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 2.2, q. 123.a. 6, ad. 1.
[25] Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 2-2, 123, 10 ad. 3.
[26] Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 2-2, 128, 1 ad. 2.

el desembarco de Normandía. Fue aficionado a la pesca y a la caza mayor, boxeador aficionado y admirador de las lidias de toros. Su fuerza es el riesgo físico y la belleza del riesgo físico. Definió la valentía como "beauty under pressure", belleza bajo presión. La valentía en la prosa cristalina y de frases cortas de Hemingway siempre es energía, actividad plena. Es más un emprender que un soportar, es una especie de experiencia de los límites, parecida al deporte. Hay una cosa gozosa en el riesgo; es un derroche de vida joven.

Por contraste, Jünger, el soldado alemán. Jünger combate en la primera guerra y en la segunda. En ambas recibe medalla al valor. Recibe algo de dieciocho impactos en su cuerpo. Recomiendo dos libros suyos. Uno es *Almas de acero*, una novela acerca de la primera guerra. El otro es *Radiaciones*, su diario de la segunda guerra. Es completamente otra visión que la de Hemingway. Pienso, por ejemplo, en el rescate de unos compañeros muertos frente a la trinchera francesa, que efectúa el 24 de marzo de 1940. Aquí hay una capacidad de resistencia fría. No hay gozo. No hay esa especie de vibración como la que puede haber en un deportista que está sintiendo la potencia de su cuerpo. Hay una cosa contenida y terrible en Jünger. La precisión quirúrgica de sus descripciones es escalofriante. Y, sin embargo, queda en la memoria el noble estoicismo del héroe[27].

***

La valentía, ¿a qué se opone? Se opone a tres vicios según Aristóteles. Uno de ellos es la temeridad, que consiste en olvidar el miedo, no ponderar el miedo. Es la inconsciencia con respecto al peligro que se está viviendo y eso no es ser valiente. No es valiente quien toma riesgos fuera de lo razonable, quien no pondera la realidad del miedo. Tampoco es valiente quien es simplemente impávido, insensible, como quien está drogado o bajo el efecto de un sedante. Tampoco es valiente, naturalmente, el cobarde. Entonces, uno puede ir contra la valentía por exceso, por defecto, o por ausencia de sensación del miedo, por carecer la pasión del miedo. Y aquí, valga una frase que dice Pericles en *El discurso fúnebre* de Tucídides: "Tal es nuestra condición —la de los atenienses—: afrontar libremente los más grandes riesgos después de haber pensado mucho lo que hay que hacer. Para otros, en cambio, el valor solamente es hijo de la ignorancia y el pensamiento es padre de la cobardía"[28]. Vean ustedes cómo Pericles dice los atenien-

[27] Acerca de Jünger, véase Arturo Fontaine Talavera (1995).
[28] Pericles, "El discurso fúnebre".

ses somos valientes, pero hemos ponderado el peligro, es decir, somos valientes a conciencia de los riesgos que estamos tomando; no de una manera meramente impulsiva e irracional.

Todo esto hace entonces que la valentía quede sometida, en este esquema clásico, a la frónesis, a la prudencia, que es la razón práctica, sin la cual ninguna de las virtudes es tal. La prudencia es el tino. Es difícil decir en qué consiste, pero sí sabemos bien cuándo una persona no tuvo tino, por ejemplo. Existen personas desatinadas. La prudencia tiene algo que ver con eso. Es una capacidad para detectar la posición correcta o la decisión correcta en circunstancias particulares. Para Aristóteles, la prudencia es una virtud intelectual pero no teórica, como sería la habilidad matemática. Es la virtud que lleva a decidir bien en circunstancias específicas.

El papel de la prudencia es "captar lo que es bueno o lo que es mejor dadas las circunstancias[29]. Dado que no es posible establecer leyes generales que permitan inferir lo que es prudente, y dado que para Aristóteles ningún acto puede ser virtuoso si no es prudente, cabe preguntarse si su ética no es, en definitiva, relativista. No. Porque "aunque se ha mostrado que la decisión moral correcta es relativa al agente, las circunstancias, su condición […], esto no implica relativismo porque no se sigue que lo que parece correcto al agente es correcto para el agente. Lo correcto y lo incorrecto no es una función de la percepción o convencimiento del agente. Puede muy bien errar"[30].

Hay virtudes conexas a la virtud de la valentía, como la magnanimidad, la perseverancia, la paciencia. La magnanimidad es la virtud que inclina el alma a cosas grandes y el opuesto de la magnanimidad es la pusilanimidad, que es la pequeñez de espíritu. La magnanimidad inclina a cosas grandes y entre ella inclina al honor merecido.

La perseverancia es una actividad enérgica de resistencia que se pone en juego cuando la meta es lejana y por eso es valiosa. Es importante, por ejemplo, para los deportistas, porque requieren mucho tiempo para lograr sus destrezas. A ella "le incumbe hacernos perseverar en las obras virtuosas o en cualesquiera otras todo el tiempo que sea necesario"[31].

Para los clásicos, la paciencia no es simplemente la virtud del que no se encoleriza; no tiene que ver con la ira. Para Tomás de Aquino, "paciente no es quien huye del mal, sino el que no se deja arrastrar por su presencia a un desordenado estado de tristeza"[32]. Por la paciencia se mantiene el hom-

---

[29] Alfonso Gómez-Lobo (1966), p. 29.
[30] Alfonso Gómez-Lobo (1966), p. 30.
[31] Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 2-2 q. 137 a 1, concl.
[32] Véase Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 2-2, 136, 4 ad. 2.

bre en posesión de su alma. O sea, la paciencia es una capacidad de no alterarse por la tristeza. Es una cierta capacidad para soportar la tristeza sin que eso altere la visión de las cosas. Una de las características de la cobardía, es decir, del estar posesionado por el miedo, es una cierta incapacidad para dejarse ir, una cierta incapacidad para abandonarse. Y esto está normalmente vinculado a una exagerada atención por sí mismo y por los peligros que uno mismo puede correr.

Creo que muchas formas de neurosis se caracterizan por ese tipo de comportamiento. Hay una excesiva preocupación por sí mismo, una especie de visión del mundo en el cual el yo y sus problemas ocupan la totalidad del espacio. Por eso la terapia muchas veces consiste, en parte al menos, en hacer sentir a esa persona que hay otros, que esa historia, por triste que sea, no es tan distinta de otras historias. El proceso de recuperación consiste en que aparezcan otros a competir con ese ego que lo llena todo en el caso del neurótico. Fenómenos como la frigidez y la impotencia quizás estén vinculados a esto, a formas de no dejarse ir, de no abandonarse por una especie de excesiva autoconcentración. Aunque, por cierto, la neurosis es una enfermedad y sería injusto considerar a los neuróticos como simplemente cobardes. Pero en la medida en que haya un elemento de salud, hay un margen para la virtud.

William Styron, en su conmovedor ensayo[33] sobre la depresión que sufrió hace unos años y que casi lo llevó al suicidio, cuenta que hubo un momento en el cual él dio un salto y tomó una decisión valiente: en lugar de seguir avanzando en el proyecto de su suicidio, decidió llamar a un psiquiatra y, en última instancia, se hospitalizó. Hasta hoy no sabe Styron por qué dio ese salto que lo salvó. Pero en ese momento, en la medida que hubo algo de salud, porque obviamente la depresión es una enfermedad, hubo una opción y la valentía entró en juego.

La valentía, entonces, es una virtud de seres finitos, de seres vulnerables. Todo acto de fortaleza se nutre o se entiende en función de la muerte. No se trata solamente de la muerte final, la muerte que está allá, sino que de la muerte que forma parte de nuestra vida, de ese paso del tiempo corriente que nos hace sentir indiferencia, que nos hace sentir ese qué más da, que nos produce hastío. La literatura y la filosofía —Heidegger, el existencialismo, el teatro del absurdo— han explorado a fondo el hastío. Pero es un tema tradicional. Dice Séneca: “No caemos de súbito en la muerte, sino que a ella vamos minuto a minuto. Cada día morimos, cada día se nos quita una parte de la vida y aun cuando crecemos, la vida decrece”. Y más adelante dice:

[33] William Styron (1990).

"Ante todo debe evitarse aquella pasión que se enseñoreó de tantos, el prurito de morir, pues has de saber, Lucilio, que existe como asimismo para otras cosas una propensión desatinada a morir que con frecuencia afectó a varones generosos e incorruptibles y hartas veces también a hombres desmedrados y cobardes. Aquellos desprecian la vida. Estos la encuentran pesada. En algunos prende la desgana de hacer y de ver siempre lo mismo y no el odio a la vida sino su hastío, en el cual caemos impelidos por la misma filosofía que cuando decimos hasta cuándo veré las mismas cosas"[34]. Quien así ve la vida se dice: "[…] no hago nada nuevo, no veo nada nuevo. En fin de cuentas, esto da náuseas".

En vistas de que todo es precario, de que todo se desarma, de que al final no logramos cambiar nuestra vida como deseáramos, se produce el hastío. Es decir, el hastío y el desgano son formas de vivir el impacto de nuestra fragilidad y finitud. Son formas de enfrentar la finitud. De manera que cuando pensamos en la muerte, no pensamos sólo en la muerte final. Nos ataca día a día, y es esa sensación de desgano… la vida transcurre como arando en el mar. Las cosas se nos van, no nos movemos, no pasa nada. Es una forma de la muerte.

Dice Nietzsche que hay dos maneras de morir. La primera es la de aquel que es libre para la muerte y libre en la muerte, "un santo que dice no cuando ya no es tiempo de decir sí". El hombre que llega a la muerte y se libera de la vida y pasa de la vida a la muerte, ese hombre dice, como Zaratustra: "Así quiero morir yo también para que vosotros amigos améis más la tierra". Ése es el mejor morir para Nietzsche. El segundo, es "morir en la lucha y prodigar un alma grande"[35].

Para Nietzsche, la valentía está muy ligada a la vida bella. Esta vida bella, ¿qué relación tiene con el riesgo? Ésta era la pregunta que estaba en la convocatoria de esta conferencia. ¿Hay alguna relación entre correr riesgos y la belleza? Pareciera que sí, a condición de que el riesgo se afronte con miras a un acto en el que hay belleza. Es decir, no se trata de sufrir por sufrir, de someterse al miedo por someterse al miedo, no es una suerte de masoquismo lo que se está aquí planteando.

***

[34] Séneca, *Cartas a Lucilio*, Libro III, XXIV.
[35] F. Nietzsche, *Así habló Zaratustra*, pp. 115 y sig.

"El magnánimo", dice Aristóteles, "no corre peligro por motivos triviales, ni es amigo del peligro (*filokíndunos*) por ser pocas las cosas que estima; pero sabe exponerse a grandes peligros. Y al hacerlo no escatima su vida, estimando indigno el vivir a toda costa (*pántos zen*)."[36] Es decir, el magnánimo no desprecia la vida, no es un desencantado. Al contrario, estima las cosas de la vida. Y sin embargo lo pone todo en juego, incluso su vida, porque no siente que sea digno vivir a cualquier precio, de cualquier manera. Hay renuncias que el ser humano no debe hacer, más vale en tal caso renunciar a la propia vida. Aristóteles toca aquí el nervio vivo de la ética. La vida merece vivirse de cierta manera; no de cualquiera, no a toda costa. Hay algunas formas de la vida que cuando se pierden hacen no digno seguir viviendo. Y es misterioso que esto sea así. Pero creo que por esto es central reflexionar sobre la valentía, porque revela algo de lo que es la ética.

Este asunto incide en una discusión contemporánea acerca de cómo interpretar la relación entre la felicidad (*eudaimonía*) y la valentía (*andreia*)[37]. Hardie no ve claro cómo reconciliar la finalidad última, que es la felicidad, con la virtud del coraje, que puede exigir dar la vida y, con ella, la posibilidad de la felicidad[38].

Lo que el pasaje sugiere es que para Aristóteles una vida que se consigue a cualquier precio, incluso con la cobardía, carece de belleza y, por consiguiente, de felicidad. Las virtudes permiten que en la acción humana se dé lo bello. Si eso no ocurre la felicidad de desfonda, deja de ser posible. La bajeza, la indignidad permiten salvar el pellejo, pero no ser feliz en el sentido aristotélico.

¿Por qué? Tratar esto sería tema de otro trabajo. Quisiera, simplemente, sugerir que, en mi opinión, para la filosofía aristotélica la felicidad es una actividad que pone al hombre en contacto con lo bello, tanto en la praxis como en la teoría. La contemplación a que el hombre aspira es, en última instancia, contemplación de lo bello[39].

Dice Tomás de Aquino: "Al hacer frente al peligro, no es el peligro lo que la valentía busca, sino la realización del bien de la razón"[40]. ¿Por qué someterse al riesgo o al miedo por sí mismo no basta? Porque en el temor hay algo respetable. ¿Y qué es eso? Dice Tomás de Aquino: "Todo temor procede del amor, pues sólo se teme por lo que se ama"[41]. Quien nada teme,

---

[36] Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, IV, 1124 b. 7 y sig.
[37] Véase Kelly Rogers (1994).
[38] W. F. R. Hardie (1980), p. 334.
[39] Véase Arturo Fontaine Talavera (1977).
[40] Tomás de Aquino, *Virt. Card.* 4 ad. 5.
[41] Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 2, 2, qu. 125, a. 2 concl.

nada ama. No sentir ningún miedo, o correr peligro por correr peligro, en el fondo, es no amar sino la nada. Precisamente lo que sorprende, lo que admira en un acto de valentía extremo es la generosidad, lo que esa persona deja y eso supone que algo ame. Si no ama nada, el gesto tiene poco valor. Entonces, lo que redime correr peligros —y esto vale para los deportes, la guerra, los negocios, la política, para la vida del artista y del científico, para la madre que enfrenta un parto, para cualquiera que toma riesgos en su vida—, lo que redime es la belleza de ese acto. Y yendo, seguramente, más allá de Aristóteles: quizás ese acto bello tenga por fuente el amor.

Y para terminar, quiero leer un poema de Kavafis, que creo es bello. Este breve poema se llama "Termópilas". Ustedes recuerdan que en la guerra de los griegos contra los medos hay un momento en el cual se atrincheran 400 espartanos dirigidos por el rey Leonidas en ese desfiladero que se llama Termópilas. Logran resistir bastante tiempo y demorar el avance del ejército persa. Ésta es una de las hazañas más grandes de la historia militar. Sin embargo, hay un talón de Aquiles en esta posición: un sendero a través del cual la posición en la que está colocado el ejército espartano, se puede conseguir desde la espalda. Es un secreto de guerra, porque, salvo por ello, la posición es inexpugnable. Sin embargo, Efialtes, el traidor, les indica el camino y entonces los persas atacan por atrás y mueren los espartanos. Y ahí escribe Leonidas con sangre, según dice la leyenda, "viajero, ve a decir a Esparta, que aquí hemos muerto por obedecer sus leyes". Pero el poema de Kavafis muestra que el coraje de Leonidas puede requerirse y ponerse de manifiesto sin necesidad de empuñar un arma, sin tener que pisar el campo de batalla. El poema dice así:

Honor a aquellos que en sus vidas
se dieron por tarea defender unas Termópilas;
Que del deber nunca se apartan;
justos y rectos en todas sus acciones
son, también, clementes y compasivos,
y generosos si son ricos, y si pobres
también en lo pequeño, generosos;
y que, asimismo, ayudan en cuanto pueden
que siempre dicen la verdad,
pero sin rencor por quienes mienten.
Y merecen un honor más alto
cuando prevén (y muchos prevén)
que Efialtes ha de aparecer al fin,
que los persas han de pasar al fin.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackrill. *Aristotle the Philosopher*. Londres, 1981.

Aristóteles, *El arte de la retórica*. The Loeb Classical Edition.

——— *Ética a Nicómaco*. The Loeb Classical Edition.

Barnes, Jonathan. *Aristotle*. Londres, 1982.

——— *The Cambridge Companion to Aristotle*. Cambridge, 1995.

Berger, Peter L. *The Capitalist Revolution.* 1987.

Fontaine Talavera, Arturo. "Theoria y Kalon en el pensamiento de Aristóteles". Tesis de Licenciatura, Universidad de Chile, 1977.

——— "¿Por qué Jünger?". *Estudios Públicos*, 58 (otoño 1995).

Gauthier, R. A. y J. Y. Jolief. *Aristote: L' Éthique à Nicomaque*. Louvain, 1970.

Geach, P. T. *The Virtues*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

Gilson, Étienne. *Tomás de Aquino*. Madrid, 1964 [publicado originalmente en 1930].

Gómez-Lobo, Alfonso. "Aristotle's Right Reason". En Richard Bosley, Roger A. Shiner y Janet D. Sisson (eds.), *Aristotle, Virtue and the Mean*. 1966.

——— "Las Olimpíadas en el mundo antiguo". *Estudios Públicos*, 64 (verano 1997).

Hardie, W. F. R. *Aristotle's Ethical Theory*. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1980.

Homero, *Ilíada*. The Loeb Classical Edition.

Hutchinson, D. S. "Ethics". En Jonathan Barner (ed.), *The Cambridge Companion to Aristotle*. Cambridge University Press, 1995.

Lorenz, Konrad. *On Agression*. Trad. Marjorie Kerr Wilson. Londres: Bantam Books, 1971.

Mac Intyre, Alasdair. *After Virtue*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1981.

Nietzsche, Friedrich. *Así habló Zaratustra*. Trad. de Andrés Sánchez Pascual. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

Novak, Michael. *The Joy of Sports*. Boston: Madison Book, edición revisada, 1994.

Pericles. "El discurso fúnebre". *Estudios Públicos*, 11 (invierno 1983).

Pieper, Joseph. *Las virtudes fundamentales*. Madrid: Ediciones Rialp, 1990.

Rogers, Kelly. "Aristotle's Conception of *To kalón*". *Ancient Philosophy* 13 (1993).

——— "Aristotle on the Motive of Courage". *The Southern Journal of Philosophy*, Vol. XXXII (1994).

Rorty, A. O. *Essays on Aristotle's Ethics*. Berkeley, 1980.

Ross, W. D. *Aristotle*. Londres, 1923.

Séneca. "Cartas a Lucilio". *Obras Completas*, Madrid: Aguilar, 1961.

Styron, William. *Darkness Visible.* Londres: Picador, 1990.

Tomás de Aquino. *Summa Theologica*. Ediciones B.A.C.

———. V*irt. Card*.

Véliz, Claudio. "Los deportes en equipo: Un mundo hecho en inglés". *Estudios Públicos*, 64 (verano 1997a).

——— Alfonso Gómez-Lobo, Arturo Fontaine Talavera y Ernesto Rodríguez. "Deportes griegos e ingleses". *Estudios Públicos*, 65 (verano 1997b).

Willcock, Malcolm M. *A Companion to the Iliad.* Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1976. □

VIAJES: EXPERIENCIAS Y OPORTUNIDADES

(O DE LA PRUDENCIA)*

Ernesto Rodríguez

La prudencia —la "frónesis" de los antiguos griegos— es vista aquí dentro de la perspectiva vital del viaje —o del viaje vital—, en cuyo curso representa la actitud vigilante pero también anhelante, o deseosa. No timorata, como suele mal entenderse, sino al contrario, atenta a la mejor manera de conducir la vida propia con el objeto de vivirla bien. La vida buena, no la vida apagada o reprimida, es el fin de una virtud mayor, "madre de las virtudes", que orienta el viaje y también el ejercicio de las restantes virtudes. No es prudencia, sin duda, la que impide o dificulta la felicidad, es decir, el juego de la vida; lo es, al contrario, la que permite desplegar las alas, o las velas, para ir a su encuentro. El autor examina una variedad de aspectos relativos a la conducción de la vida, ofreciendo un panorama complejo y rico, a la vez que estimulante, de una aventura en la que el ser humano debe practicar el arte supremo de intentar ser feliz.

ERNESTO RODRÍGUEZ. Profesor de Historia de la Filosofía en las facultades de Economía y Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro del Consejo Asesor del Centro de Estudios Públicos.

* Texto de la conferencia pronunciada en el marco del ciclo "Las virtudes de la vida", organizado por el Centro de Estudios Públicos. En esta edición se incluye, asimismo, la conferencia de Arturo Fontaine Talavera. Las exposiciones de Pedro Gandolfo, Humberto Giannini, Óscar Godoy A., Martín Hopenhayn, Jorge Peña Vial y Agustín Squella fueron publicadas en los números 65 y 66 de *Estudios Públicos*.

Estudios Públicos, 67 (invierno 1997).

De acuerdo al título y a la convocatoria de este ciclo, “Las virtudes de la vida”, no hablamos aquí de las virtudes en general, sino de las virtudes de la vida. De ahí que no estén, por ejemplo, todas las virtudes tradicionales. Hay algunas, pero también hay otras que los antiguos no estudiaron o no destacaron, aunque se encuentran siempre, creo yo, en el ánimo de todos los hombres, como ocurre, por ejemplo, con la autenticidad o la libertad. Más allá de las diferentes religiones, ideologías, temperamentos, creemos que es posible hallar un núcleo, un centro, en el cual todos estemos más o menos de acuerdo, en este tiempo y en otros, acerca de cómo es la vida del que quiere vivir bien.

La palabra virtud —y con ella todas las virtudes— está hace ya mucho a disposición de lo que podríamos llamar, entre comillas, “los virtuosos”; eso nos hizo preguntarnos si le estábamos dando la denominación adecuada al presente ciclo. Está aquí con nosotros Humberto Giannini: pensábamos por qué no ponerle “los sabores de la vida”; él me decía por qué no hablar de “las cualidades de la vida”...

¿Cómo tiene que ser la vida para que sea buena? Es un punto interesante, especialmente entre nosotros, en la medida en que desde hace ya algún tiempo vemos una tentación generalizada de pensar que la vida puede ser de “una” manera. La vida tiene que ser buena, pero esa manera de ser buena la vida es distinta, propia para cada uno, y cada uno tiene que encontrarla. Lo cual no significa —otra palabra que se cruza mucho entre nosotros— “relativismo”. ¿Qué significa la palabra “relativismo”? Cada vez que se la usa, es en una acepción negativa. Pero si las cosas tienen que ver con la historia que vivimos, con la de cada uno, y con el temperamento de cada uno, hay una relación real entre la manera en que uno se apodera de la verdad, y el temperamento y la historia de cada uno. Por eso, conversando un día con Pedro Gandolfo, surgió esta idea: “¿Por qué no hablamos —me decía— de los valores, por qué no hablamos de las virtudes de la vida, pero a nuestra manera...?” Esa “nuestra manera” no es “la” manera. No creemos tener exclusividad alguna. Pero con buena fe y buena intención vamos a tratar de exponer “nuestra manera”, que no es la del CEP como institución, sino la de cada uno de los que aquí nos juntamos.

Y como la prudencia, espero mostrarlo, tiene que ver con todas las virtudes, decidí escribir algunas líneas sobre ella —para lo cual en verdad no tengo ni mucha autoridad intelectual, porque sobre la prudencia se han escrito muchísimos libros muy buenos, ni tampoco muchas calificaciones personales, pues he solido ser más imprudente de lo necesario. Me pareció bueno entonces relacionar la prudencia con algo que nos gusta a todos

—más que gustarnos es casi una obsesión, una sed que da vueltas por encima de nosotros: viajar, los viajes. Tomamos así un punto de partida, viejísimo: retórica más vieja que ésta no puede haber. Vamos a hablar de los viajes de la vida.

Los viajes. No nos basta decir que la vida es viaje, ¿verdad? Quisiéramos hacer muchos viajes; y si los hicimos, pensamos que podríamos, quizá, haber hecho otros. Cada vez que se nos vuelve intolerable y desprovisto de sentido lo que estamos haciendo, quisiéramos irnos a otro lugar. Aunque no sea más que salir a la calle, encontrarnos con amigos, simplemente ver pasar la gente. Cada interrupción de lo que hacemos es asomarse a un paisaje más amplio en el que puede aparecer lo imprevisto, lo inesperado.

Y más fuerte que eso aún, hay un deseo incontenible de partir lejos. Ese deseo nos puede llevar a horizontes desconocidos o apenas entrevistos. Visitaremos lugares remotos en los que pudimos haber sido felices.

El ocio y la fantasía nos prestan alas para viajar a los viajes de otros, que reconocemos, de alguna manera, como nuestros. Los personajes y las aventuras de los libros se apoderan de nosotros cuando tenemos la oportunidad de interrumpir nuestros trabajos forzados, o nuestros ocios vacíos. Sabemos que a algunos, de mucho leer y poco dormir, se les secó el seso, y que se volvieron caballeros andantes.

Otros emprenden ese largo viaje hacia la tierra incógnita que llamamos verdad. Tierras lejanas en las que Platón creía que andaban las ideas, y donde Aristóteles pensaba que se podían contemplar las sustancias.

Hay también el viaje solitario al desierto silencioso, en el que parece oírse a veces la voz más bien muda del único que es y no se oye ni se ve...

Los viajes, en general, no son posibles sin el llamado, la compañía inextinguible de esa pareja que va siempre con nosotros, inquieta e inquietante: la imaginación y el deseo. Cuando nos abandonan, la vida se calma; pero al mismo tiempo se siente vacía y nos parece que es un deslizarse hacia el reposo final.

Todos somos compañeros de viaje, y como me decía una vez un amigo, “sobrevivientes”. Conocemos a los que viajan a las mismas regiones..., encontramos algunos a los que llamamos amigos, conversamos interminablemente con ellos sobre caminos y destinos, preguntamos por dónde, cómo, qué será mejor para nuestras vidas y, entre ellas, lo mejor para la mía; todo para ver si damos con esos senderos y lugares en los cuales mi espíritu podrá encontrar los momentos verdaderos, esos momentos en los que el tiempo parece detenerse.

A esta permanente deliberación, a este incierto saber o desear saber, los griegos lo llamaron “frónesis”, y los latinos dijeron “prudencia”.

Aristóteles señala que sólo de las cosas que son siempre de una sola manera, que se dejan comprender por conceptos precisamente delimitados, porque no tienen carne ni historia, podemos alcanzar un conocimiento siempre cierto, demostrable y preciso. A ese saber lo llamó “episteme”. Así, por ejemplo, es el saber de los cuerpos geométricos o de las proposiciones lógicas. Desde entonces la filosofía trató de convertir en conocimiento cierto todo lo que se dejaba convertir. Ésa ha sido y sigue siendo la tarea de la ciencia. Pero el comportamiento humano ha resultado rebelde a esa tarea, porque es inseparable de sus cambios y contradicciones. Somos, bien digo, errantes y erráticos.

¿Cómo señalar en medio de tanta incertidumbre y presentimiento algunas indicaciones generales, como las balizas en las cartas de navegación, que vengan de la misma experiencia de la vida y no de definiciones previas? ¿Cómo describir aquellos actos que la hacen hacer mejor lo bueno que quiere hacer, y que la previenen de perder el rumbo deseado —sea por distracciones, confusiones o seducciones, fatales, como cuando se navega cerca de cíclopes, sirenas, circes encantadoras?

Aristóteles, que era un optimista, y que por eso mismo es más bien ignorado por la filosofía moderna de la desconfianza, decía que sí somos capaces de hacer las cosas bien, pero que sólo nos perfeccionamos por la costumbre, por el hábito, por el ejercicio repetido. Es a esas capacidades o buenas cualidades del alma que llamamos desde entonces “virtudes”.Y a los que saben hacer bien su vida y sus oficios, virtuosos.

Es cierto que somos buenos para unas cosas y malos para otras, y frecuentemente pensamos que somos malos para casi todo, que somos malos para la vida. No nos vamos a preocupar hoy de oficios particulares: vamos a hablar de las virtudes de la vida, de las virtudes de la vida misma.

Ahora bien, todas las virtudes de la vida tienen que ver con el cuidado de ella, pero hay una que es la que sale todo el día a preguntar por el cuidado de la vida misma. A esa virtud podríamos llamarla “madre de las virtudes”, pues todas las virtudes de alguna manera cumplen lo que ella anticipa. Tanto así, que podríamos traducir prudencia, por ejemplo, como inteligencia de la vida, la inteligencia para la vida.

Quizá sea mejor que la llamemos con su nombre griego, porque “frónesis” nos habla de un interesante proceso creador, así como por ejemplo la palabra “physis” alude al proceso natural de todas las cosas, o “póiesis” al proceso por el cual creamos lo que hacemos aparecer en el mundo y ante nosotros mismos.

La palabra prudencia, en cambio, ha ido tomando más bien el significado de precaución frente a lo malo, en cuanto a abstenerse de ello; abstenerse de casi todo, en verdad: de beber, de amar, de cantar en voz alta; abstenerse de atreverse, abstenerse de vivir...

¿Qué hacer? Hay que rescatarla. Y decirle que, si se atreve, tendrá el cuidado y el placer.

Estamos, pues, en medio de la vida, que sería la oportunidad para conseguir los bienes que queremos. Oímos ese llamado persistente que nos invita a partir. Ensayamos diversas partidas, y recaladas, en las que vamos conociendo preferencias y capacidades. Llamamos a eso "los años de formación". Oímos y leemos historias de viajes. Conversamos interminablemente con las almas afines. Nos internamos imaginaria o realmente en los gozos y sufrimientos del amor, los presentimientos y las primeras experiencias, que se nos confunden: por eso vivimos confundidos y torpes. Algunos para toda la vida. Equivocados, entramados con nuestras equivocaciones, que no podemos separar de los momentos felices. Aprendiendo de los movimientos falsos, y naufragando en las bahías quietas.

Siempre viajas en medio de la vida. Un hombre joven es un hombre completo, decía Montaigne. Y un hombre viejo que está en medio de la vida, es un hombre joven.

Existen asimismo las experiencias del silencio, del largo silencio. La de la música, que nos trae ciertamente señales de otra parte. Y todas las apariciones y arrobamientos en general. Se cruzan nuestros sueños y las aventuras reales, siempre, en todos los casos...

Aquí debemos quizá interrumpirnos un momento para decir que esta "frónesis" —y está en el supuesto de todos los moralistas desde un comienzo— es una actividad del alma superior. Hay una terrible injusticia y aristocracia filosófica que es inevitable. Un texto que nos toca hoy particularmente en la *Gaya ciencia*, de Nietzsche, tiene que ver con esta aptitud para la aventura, el ocio y el trabajo; dice así: "Casi todos los hombres en los países civilizados son ahora iguales en buscarse trabajo para ganar un sueldo. Para todos ellos el trabajo es un medio y no un fin. Por eso no se esmeran mucho en la elección de su trabajo, con tal que arroje una ganancia abundante. Ahora son raros los hombres que prefieren perecer antes que trabajar sin encontrar placer en su trabajo. Esos hombres son difíciles de contentar, son en grado sumo inconformistas, pues no se les satisface con una ganancia abundante cuando el trabajo mismo no es su mejor ganancia. A esta rara especie de hombres pertenecen los artistas, y los contemplativos de toda índole, y también los ociosos que emplean su vida en la caza, en los viajes o en aventuras e intrigas amorosas. Todos éstos quieren trabajo y pobreza,

mientras lleven consigo el placer. Incluso, el más difícil y duro trabajo cuando tenga que ser así".

Y más adelante agrega: "No temen tanto al aburrimiento, como al trabajo que no les agrade. Es cierto que tienen necesidad de aburrirse mucho, antes de que les salga bien su trabajo. El aburrimiento para los pensadores y para todos los espíritus sensibles es como aquella desagradable calma absoluta de las almas, que precede al viaje feliz y vientos favorables. Ha de soportar el aburrimiento, ha de guardar en sí aquellos afectos. Esto es lo que las naturalezas inferiores no son capaces de conseguir. Es vulgar ahuyentar de sí el aburrimiento, como es vulgar trabajar sin placer".

Todo esto es cierto, si hemos tenido suerte y no hemos quedado presos en las palabras de alguien o muy solemne o muy disgustado de la vida. Esos que nos dicen, por ejemplo, que hay una sola manera de vivir, o que no tenemos derecho a ser felices mientras no se hayan superado todas las contradicciones y dolencias del mundo. O que antes de conocer las antiguas tradiciones y leyendas debemos ejercer el nuevo derecho a la sospecha, derecho que es obligatorio ejercer, porque tal vez todas las historias, nos dicen, no fueron sino la proyección inevitable de una vieja trampa.

Estas pedanterías serían muy graves, pero no lo son, y los pedantes no son tan malos. Quizá sus precauciones sean sensatas, siempre que no nos hagan perder el placer de estar en medio de la vida, y con él nos abandone el deseo, el agrado. Si no pensamos en medio de la vida, si nuestro pensamiento está vacío, ocurre una cosa terrible, que decía Cesare Pavese: "Mientras menos se piensa, menos se desea".

Vamos a tratar de ver qué pensamiento es, en cambio, el que aumenta el deseo. Se trata entonces de esto: de desear y probar la vida.

¿Cómo es esto de desearla y probarla?

Ustedes me permiten que de nuevo me remita a otro texto precioso, conmovedor, de la *Gaya ciencia*, nuevamente Nietzsche. Título escrito con exclamaciones: *¡In media vita!* (¡En la mitad de la vida!) Dice esto: "¡No, la vida no me ha decepcionado! Año tras año la encuentro más verdadera, más deseable y misteriosa. Desde el día en que el gran liberador vino sobre mí, el pensamiento de que la vida puede ser una experimentación del que está en camino de conocer, y no un deber, no una fatalidad, no una trampa. El conocimiento puede ser para otros algo distinto, por ejemplo, un lugar de descanso, un entretenimiento, una ociosidad; para mí, es un mundo de peligros y victorias".

Y más adelante subraya: "La vida es un medio para el conocimiento. Con este principio en el corazón puede uno vivir no sólo valientemente, sino con alegría. ¿Y quién comprendería de algún modo lo que es vivir bien

y reír bien, si no se ha comprendido previamente bien a sí mismo en la lucha y en la victoria?”

Qué tenemos a esta altura: que vivir es estar en camino; en medio del camino; en medio de la vida. Que estando ahí hay momentos decisivos en que podemos encontrar el puerto, la puerta, la pasada, la pascua. Que esos pasos oportunos aparecen dentro de la única oportunidad que es la vida, y que encontrar esos pasos es encontrarse con pensamientos, y esos pensamientos se prueban en la vida, son así experiencias de la vida. La vida es experiencia de la vida, y así se hace buena. Eso es lo que han dicho y han escrito los que han sabido. Y todo esto es lo que llamamos inteligencia de la vida, frónesis, en el sentido bueno que puede tener la prudencia, y no en el encogernos al borde, al lado, afuera de la vida.

Esta deliberación incesante la ejercemos mientras probamos nuestras posibilidades. Cómo las probamos: tratando de ir siempre un poco más allá, de ensanchar cada vez más el horizonte; de salir fuera de los bordes conocidos. A ese impulso a salir fuera llamémoslo *excesivo*.

Hay situaciones en las que nos excedemos. Cuando alguien hace muy bien algo, decimos que excede lo que hacen los demás, que ha ido más allá. Que es muy bueno, que es demasiado bueno; y que de eso se trata. ¿Pero qué pasa si de este exceso no podemos volver...? ¿Si después del exceso no encontramos el acceso? ¿Si tras la partida a mar afuera no encontramos la recalada...? La vieja pregunta, ¿cómo mantenernos en un punto de equilibrio siempre inestable? Ahí la seguridad se cruza con el peligro y andan juntos, mirándose y temiéndose. Ése es el juego de la frónesis. Salidas hacia mar abierto y recaladas en las orillas. Bordes sinuosos de la tierra que podemos volver a pisar.

Quizá por eso nos tocan tanto las historias de viajes y las de los que las escriben. Hay dos autores de viajes que nos son muy queridos. El más grande, me parece, es Melville. La lectura de *Mobby Dick*, yo diría, es decisiva, indispensable. Melville, un escritor al que todavía no terminamos de descubrir, ha tocado con incomparable sencillez y a veces solemnidad, y siempre buen humor, algunas de las situaciones decisivas de la vida.

Otro gran escritor de viajes es Conrad, que escribió sobre recaladas y partidas y que fue él mismo, como Melville también, hombre de mar y de barcos. La partida es siempre una visión profética de tierra. Se parte de la tierra para reencontrarla más allá. Por eso es bueno partir.

Aunque haya tiempo cerrado, un barco siempre tiene el mar entero abierto ante sus amuras. La recalada, en cambio, puede ser buena o mala. Hay que reencontrar la tierra y sólo en un punto concreto. Todos los trazos sinuosos de una carta náutica apuntan siempre a ese minúsculo punto. Tal

vez una pequeña isla en medio del océano, un único cabo en la larga costa de un continente, un faro sobre un acantilado, o simplemente la puntiaguda silueta de una montaña.

Brumas, temporales, y las fatales distracciones. Estos son los enemigos de las buenas recaladas.

El partir al mar abierto, dejando lo seguro y conocido, es una de esas situaciones excesivas.

Así como el amor, por ejemplo, o la inminencia de la muerte. O una aparición que puede hacernos felices o desgraciados. O cuando estamos simplemente muy felices. En esos casos estamos siempre, todavía, en la vida, pero en su borde extremo, excesivo... Y sin esa experiencia del exceso todavía no la conocemos.

Oigamos ahora a William Blake en los *Proverbios del infierno*: "El exceso en la juventud es bueno para la vida". O "El camino del exceso lleva al palacio de la sabiduría". Y: "Demasiado; es decir, suficiente".

Cada uno tiene un umbral de exceso que puede cruzar. Diría que dentro de las capacidades naturales que poseemos, una es nuestra capacidad de exceso. Y esa capacidad es propia de cada uno, aunque tampoco el umbral del exceso es el mismo para todos los días. De tal manera que las líneas de la prudencia están siempre cambiando.

Podríamos llamar a la prudencia, también, "cuidados". Ése es el juego...: cuidadosos y, al mismo tiempo, confiados. Ése es el juego de la frónesis. Los juegos son gozosos y el riesgo nos oxigena.

Acerquémonos a otras imágenes gozosas, algunas de ellas familiares o deseables, las tenemos todas presentes. Por ejemplo ésta: un día claro, la imagen prodigiosa de un velero... William Carlos Williams, en el poema *Los yates*, dice de una embarcación: "Rara como la luz de un ojo feliz..." "...Viva con la gracia de todo lo que en la mente es despejado, libre; naturalmente digno de ser deseado..." También nos imaginamos unos pájaros que atraviesan el cielo... O un jugador que corre con la pelota hacia el arco contrario... En todos estos casos hay movimientos precisos, quiebres cortos seguidos de trayectorias largas, movimientos, acción, gozo. Así también escriben los que escriben bien. Y juegan la música los buenos músicos. Mientras juegan deciden, en plena navegación, vuelo o carrera, y sus movimientos son leves, apenas se apoyan en el elemento que los sustenta. De esa levedad habla Italo Calvino cuando dice que es como la de un pájaro que quiebra su vuelo, y no como la pluma que cae inerte.

Ligereza y levedad de los oficios. Pensar y decidir en medio del deseo.

Lo contrario de la levedad es la pesadez. Los espíritus sanos son ligeros, no descansan en las certezas porque saben que éstas son leves y cambiantes puntos de apoyo, que se desplazan con el movimiento, y que lo que nos resultó bien una vez puede en otra oportunidad hacernos perder precisamente el pie ligero.

La pesadez sería un espíritu malo, enemigo de la levedad. Nietzsche decía ser enemigo de la pesadez. Y decía que ser enemigo de la pesadez es propio de la especie de los pájaros. "Tenemos que aprender a amarnos a nosotros mismos." A atrevernos... —y éste es el movimiento y el giro que hay que imprimirle a la ética. Atrevernos a hacer las cosas bien. Esto quiere decir Nietzsche cuando afirma que hay que "atreverse a ser bueno".

Por eso, otro enemigo del espíritu ligero, denunciado también por Nietzsche, es la pereza, que atrapa a la mayor parte de los seres humanos. La pesadez y la pereza se juntan, y si creemos que lo mejor de nosotros es lo más grave y lo definitivamente serio, nos vamos a quedar ahí abajo, con la pesadez de lo muerto. Lo mejor, pensaba Nietzsche, está por encima de nosotros, y por eso nos presta alas, como a los pájaros. Y volviéndose a sí mismo decía "éste es mi camino", y agregaba "¿dónde está el vuestro? Así respondía yo a quienes preguntaban por el camino. El camino, en efecto, no existe".

El espíritu de pesadez, en cambio, se apoya, inmóvil, en el fondo. "Fondo" quiere decir también "razón". La pesadez prefiere quedarse en ella, como en un terreno establecido y probado, pero también cercado.

Al que se apoya así, pesadamente, en la verdad, lo llamamos, con toda propiedad, pesado. La virtud es leve, ligera, y está siempre de buen humor, porque sabe que todo vuelo es fugaz, efímero. Digámoslo así: si somos efímeros, no podemos ser pesados.

Los dominados por el espíritu de la pereza son fácilmente reconocibles, porque son siempre graves. A lo más, condescendientes. Nos quieren decir "nosotros representamos, encarnamos, somos, la manifestación ambulatoria de la verdad".

El viajero, en cambio, el que no se moviliza en el carro ambulatorio, es siempre leve. Casi no deja huella.

En las memorias de su viaje por Italia, Goethe nos cuenta que quedó tocado por las huellas de un hombre santo e inquietante, que había desconcertado a la buena sociedad de su tiempo y de su mundo con su lema vital, que era éste: "No despreciar a nadie, despreciarse a sí mismo, despreciar el despreciarse a uno mismo". Ese hombre loco se llamaba Felipe Neri, San Felipe Neri. Secularmente lo podríamos decir así: no tomar en serio a nadie, no tomarse en serio a uno mismo, y no tomarse en serio el no tomarse en serio.

Felipe Neri era un hombre que iba y venía por las calles de Roma. Encontraba su identidad en su errancia. Estaba en muchas partes. Hacía muchas cosas. Y siempre consigo mismo... Mostraba que no hay tal oposición entre identidad y errancia. Que nuestra identidad, por el contrario, está diseminada, espaciada, esparcida, y que tenemos que salir de viaje, ligeros de equipaje, para reconocerla y saludarla en todas partes.

El alma es vaga, ligera, errante. Heráclito decía "El alma es todas las cosas".

Pero después de este "no tomar en serio a nadie, ni a uno mismo", quizá sea bueno que volvamos a pensar el cuidado. Y relacionarlo con lo oportuno.

Sigamos con imágenes de viajes, de navegación: cuando se navega por derroteros estrechos, hay que echar sondas, para apartarse de los escollos traicioneros. Hay que tomar precauciones en el viaje. Llegar a detenerse para reflexionar, oír, saber guardar, cuidar algún secreto. Saber callar cuando vamos a ser mal entendidos o cuando no nos van a oír. Cuidar de no herir la sensibilidad de aquellos que se puedan resentir.

Pero si tomamos todas las precauciones resultaría ser la nuestra una marcha mecánica, sin eros, sin el *élan* vital... No hay que tomar todas las precauciones, pero hay que tomar algunas. Por ejemplo, alejarse de lo que parece malo y acercarse a lo que parece bueno. Saber cuáles son los sí, los pocos sí, que son siempre sí; y los pocos no, que son siempre no. ¿Con qué criterio? Seamos consistentes: con un criterio, el del agrado. Pues, si no tenemos gusto, ¿a quién nos podremos acercar deseosos...? Si no cultivamos nuestros gustos estamos condenados a entender la prudencia solamente como un apartarnos, como abstenernos, como una represión.

Pero desde el gusto, ¿de qué es de lo que nos alejamos? En primer lugar, de lo que nos disgusta —el texto de Nietzsche es ilustrativo—, nos alejamos de las aguas traicioneras y de las aguas muertas. De las ambigüedades —ya tenemos bastante con nuestras propias equivocaciones. De los envidiosos. De los siempre graves, de los siempre serios. De los que se pasan diciendo tonterías —porque es bueno un poco ser estúpido, pero no siempre y constantemente. Por cierto, hay gustos que son perversos: por ejemplo, los que se llaman vicios. Sin embargo, si alguien es coherente con sus gustos, y los lleva hasta el final, puede encontrar una salida aun dentro de sus vicios. La literatura está llena de estos excelsos ejemplos. Lo peor que nos puede pasar es no tener gusto, placer. Montaigne, cada vez que habla de la virtud y de la verdad, las hace hermanas del gusto. Un discurso que puede ser válido en general, pero impregnado de disgusto vital, de envidia a la vida, resentido, quejoso, no resulta. Es mentira aunque diga verdades.

También nos apartamos de los banales. Cioran, que abusaba de su ira, decía “Yo no me trato con alguien que dice: efectivamente”.

Y este juego de los gustos y los disgustos, ¿dónde ocurre? En la ciudad. Este ligero ir y venir tiene la forma de una conversación. Y la ciudad es lugar irreemplazable de la conversación. ¿Qué será bueno para la ciudad y los que vivimos en ella? John Keats decía que el primer deber político de un hombre es la felicidad de sus amigos. Pero los amigos son inseparables, agregaríamos, de la sociedad política en la que se encuentren. Y de aquí brota otro arte: el de la prudencia política. El de la conversación que da lugar al otro, en la que se quiere y se da lugar al otro. Es lo que en un sentido muy amplio podemos llamar, con Popper, una sociedad abierta. En ella las decisiones, nuestras decisiones propias, y las de nuestros amigos, son siempre decisiones históricas.

Así, y aunque esto escape a nuestra conversación de hoy, las decisiones de lo que llamamos modernidad nos tocan. Lo queramos o no, de alguna manera son nuestras. Conversamos en medio de un viaje y un destino común.

Volvamos a la prudencia como justa oportunidad, frente a la prudencia negativa.

Distingamos a la prudencia como la más difícil de las artes: la de encontrar la oportunidad del justo medio. Y no confundamos al hombre oportuno con el oportunista o el importuno.

¿Qué ha pasado con la prudencia? Ha sido usurpada por los espíritus pesados, por los que temen al riesgo, y también por los oportunistas.

¿Cómo rescatarla de unos y otros?

También en sus *Proverbios del infierno* William Blake dice que “la prudencia es una vieja solterona, rica y fea, cortejada por la incapacidad”. Ésa es hoy la percepción corriente de la prudencia. Blake escribe en 1790 y se anticipa casi un siglo a Nietzsche.

Pero no es así, la prudencia.

¿Vieja? ¿Cómo? Esta conferencia podría llamarse así: “La prudencia: de la vieja solterona a la gozosa frónesis”. ¿Cómo vieja, si la frónesis es siempre ligera y joven? ¿Cómo solterona, cuando ama la aventura, el placer y el exceso? ¿Cómo rica, cuando anda siempre ligera de equipaje? ¿Cómo fea, cuando es precisa de líneas y ama las cosas bellas? ¿Cómo cortejada por la incapacidad, cuando es pura capacidad de hacer y decidir?

¿Puede educarse? ¿Podemos aprenderla? Aristóteles dice que sí. Que es un hábito nacido del constante ejercicio, y que el sentido de lo oportuno es algo que podemos cultivar.

Las oportunidades son siempre eventuales, efímeras. El desplazarse de los humanos es más difícil que el desplazarse de los pájaros en el cielo. El espacio no está siempre abierto, sino poblado de dificultades y facilidades. Nuestra palabra y nuestra acción se encuentran siempre con otras. El momento oportuno tiene siempre una hora y un lugar. ¿Cómo recorrer ese camino? El campo está atravesado de palabras. Nuestro sentido de lo oportuno, lo que hemos llamado nuestro gusto, nos hace sentir las huellas de algunas palabras —las que nos tocan—, pero esas huellas, siempre indeterminadas, pueden abrirse en diversas direcciones posibles. Así, vivimos en una trama de huellas, y cada cual va encontrando en ellas la forma de sus propias acciones y palabras. Heidegger nos dice que estas huellas se interrumpen en lo no pisado. Se interrumpen las huellas ajenas y el propio sendero. Cuando hablamos del camino de la vida, es siempre, lo sabemos, el de cada uno; y cuando el caminante se aparta hacia lo indeterminado y abierto, se encuentra a menudo sin sendero.

Acerquémonos a esta dimensión, la más tenebrosa de nuestra propia responsabilidad. En un poema de Nietzsche se encuentran estas palabras: "Ya no hay senda, en torno está el abismo y un silencio sepulcral. Así lo querías tú". El tiempo, entonces, parece que corre amenazante a nuestro encuentro, no parece posible que vuelvan a aparecer momentos oportunos, todo parece haberse detenido alrededor nuestro, nos sentimos como petrificados por el horror y el miedo. La vida misma, como oportunidad, parece haberse retirado, sólo el inminente abismo y el sepulcro silencioso. ¿Cómo, en esos momentos, mantener la calma? La calma es propia del virtuoso. Calma y lentitud en medio del tiempo que corre amenazante. Se nos hace entonces perentoriamente claro que somos efímeros, y descubrimos que hay momentos irrevocables, cuando parece que todo termina definitivamente para nosotros. El tiempo feliz era efímero. Francesca da Rimini le dice al Dante, en el Infierno: "Ningún mayor dolor que recordar el tiempo feliz en la miseria".

Pero si los momentos felices son efímeros, quizá hay otra virtud, la definitiva, la que nos mantiene en medio del camino, bajo todas las circunstancias: me refiero a la virtud de la esperanza. Si no nos abandona, podemos salir nuevamente a un mar abierto y a un aire poblado de voces. Somos frecuentemente imprudentes, pero podemos reanudar el viaje si no negamos la esperanza.

Volvamos a la levedad. El juego, la suspensión del tiempo, es la más inocente de las ocupaciones, así dice Hölderlin, y la poesía es un juego de palabras. Por eso el poeta puede soportar que sea, también, el más peligroso de los bienes. El artista, el virtuoso, está protegido por su capacidad de

jugar. Los juegos son peligrosos, pero leves. El juego es repetición gozosa, exigente, y así descubre sus pasos. Sería la situación humana plena. Uno de los pensadores más abismales de esta época, Walter Benjamin, dijo: “que la experiencia de lo más emocionante se transforme en hábito, ésa es la esencia del juego...”

Y acercándonos al final, ¿hacia dónde viajamos? Ya sabemos que el viaje dura un tiempo, que es efímero. Ahí ya nos acercamos a un borde: parece que viajamos hacia la muerte. Ahí termina el deseo: parece que la muerte es el final del deseo. O porque se cumple, se llega al término anhelado, o porque simplemente ahí termina el deseo. Leopardi vivió sin ninguna ilusión, esperando la muerte, y, haciéndose amigo de ella, en medio de una luz amarga, le pide a la muerte que al final lo libere del deseo... En ese abandono del deseo encuentra la paz final. Por el contrario, Dante, poeta de la esperanza, dice que el deseo lo abandona cuando llega a ver la luz final, la luz de Dios.

En ambas situaciones, optables pero no comprobables, la muerte definitivamente es siempre lo desconocido; en ese momento nos abandonará el deseo. Pero si no hemos deseado, ¿qué nos abandona? Quizá no somos sino la historia de nuestro deseo, y por eso Dante, a los que no desearon, no los admite ni siquiera en el Infierno.

¿Hacia dónde viajamos? Se podría decir algo más: viajamos buscando la felicidad. Es una respuesta positiva. E hipotética: se viajaría buscando el bien, el bien total. Pero ese bien total habita en uno mismo: nos vamos purificando, vamos abandonando nuestros deseos, hasta que el último deseo es la pura contemplación de ese bien. Y el sumo ser perfecto de que habla la metafísica aristotélica no tiene para qué ir a ninguna parte. Si hacemos la trasposición del pensamiento de Aristóteles al cristianismo, podría decirse que así como en la posesión de ese bien supremo se calma el deseo, es en el encuentro con ese Dios —que no va a ser sólo aquel que se piensa a Sí Mismo, sino el Dios que al comprender nos ama y sonríe, dice el Dante— que se calma nuestro deseo. Uno puede pensar que no es sino una hermosa leyenda, un imposible deseo. ¿Y si ese deseo encontrara su cumplimiento?

El navegante no lo sería si no buscara la tierra prometida o soñada.

La inteligencia de la vida, decíamos, viene de sus reiterados ejercicios; en ellos se cruzan riesgo y cuidado. Aprendemos en medio de ella a acercarnos a lo que puede ser bueno, y a alejarnos de lo que puede ser malo. Siempre corriendo el riesgo: sólo así experimentamos lo más propio de la condición humana. Y todo momento es fugaz: somos efímeros. Y ahí están

las virtudes jugando el juego de la frónesis, y no el temor abstemio, desconfiado, de la prudencia como vieja solterona.

Quisiera terminar señalándolo mediante dos imágenes. Una está en un poema de Hölderlin, y es la del nadador que confía en el elemento y que puede navegar a veces en las superficies o en los abismos, y aun si cae, si muere —dice Hölderlin—, muere feliz. La otra es más cercana. Es la imagen, familiar para todos, de alguien que hace *surf* en una playa; de ese que se sostiene leve, preciso, en el equilibrio de sus movimientos, avanzando en la curva alta de la ola. Alguien me dijo una vez que los surfistas eran superficiales; yo no pude menos que decirle que era muy difícil ser superficial...

Para el que se refugia en una proclamada profundidad, puede ser superficial, pero ése ignora una cosa central: que la superficie es el borde de la profundidad, de tal manera que la profundidad se nos articula, se nos hace evidente, nos habla, en la superficie de las aguas.

Es más difícil avanzar en un juego incesante, tocando apenas la superficie, que estar anclado en el fondo. Los que hemos navegado conocemos la expresión que se usa cuando estamos fondeados en una bahía: decimos que estamos fondeados, anclados al fondo: amarrados a un "muerto". Muerto se le llama a un pesadísimo bloque de concreto que se echa al fondo. Nos impide garrear, pero también navegar.

Experimentar la superficie no es ser superficial. Recordemos lo que decía Nietzsche: "Los espíritus profundos aman la claridad". Un amigo, que está hoy aquí y que es surfista, me dijo un día: "Ernesto, el pensamiento es curvo". Y eso no lo aprendió estudiando un tratado de metafísica, pues la identidad no se encuentra en una clausura, sino que es un incesante descubrimiento. La identidad está repartida en múltiples salidas y recaladas. Así aprendemos, me parece, a dar forma a nuestro trato con el mundo. Ésa sería la virtud. Ése sería el arte de la prudencia rescatada. El conocimiento de uno mismo y de su oficio. Así lo dice uno de los poetas norteamericanos más importantes de este siglo, Charles Olson: "No hay otro secreto, sino el conocimiento de ti mismo y de tu oficio".

Así se aprenden las reglas que se van descubriendo en el juego, y nuestra emoción, que salía afuera, ahora que ha ido y venido, aprende a conocer y quererse a sí misma.

En la madurez de su trabajo, el pintor George Braque escribió, en medio de una serie de grabados, estas palabras: "Amo la regla que contiene a la emoción". Quedarnos en estas palabras puede ser una buena manera de interrumpir esta reflexión sobre la prudencia, los viajes y la oportunidad de la vida. □

Michael Sandel: *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*
(Cambridge, Massachusetts, Londres: The Belknap Press of Harvad University Press, 1996, 417 páginas.)

A LA BÚSQUEDA DE UNA FILOSOFÍA PÚBLICA CONSERVADORA

Óscar Godoy Arcaya

A fines del año pasado apareció en las librerías *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, de Michael Sandel, profesor del departamento de política de la Universidad de Harvard. Este autor alcanzó un gran prestigio a raíz de su penetrante y articulada crítica al liberalismo, contenida en su obra *Liberalism and the Limits of Justice*[1], publicada en 1982 por Cambridge University Press, la que tuvo nueve ediciones entre ese año y 1989. Esa crítica tuvo un gran influjo en la controversia entre liberales y comunitarios y ha marcado a la teoría política anglosajona durante los dos últimos decenios. El alegato de Sandel contra el liberalismo se funda en su concepción de la política del bien común, cuyas bases hay que encontrar en las relaciones entre el yo individual y la comunidad a la cual está arraigado, más allá de toda convención o acto electivo. Para Sandel, el metarrelato comunitario, en el cual se teje la

Óscar Godoy Arcaya. Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

urdimbre de la vida individual, es anterior a las decisiones voluntarias y consensos que los individuos puedan acordar y establecer entre sí. De este modo, por así decirlo, el yo *(self)* estaría *ex natura* inmerso y esencialmente remitido y en cierta medida dependiente a la concepción del bien vigente en la comunidad a la cual pertenece.

Esta obra, magníficamente escrita, pone a nuestro alcance una de las versiones mejor concebidas y más coherentes del pensamiento conservador contemporáneo. A mi juicio, su lectura es obligatoria para todos aquellos que siguen con interés el debate político contemporáneo y aspiran a descubrir su trama subyacente, aquella que escapa a la retórica de la competencia política cotidiana. En esta obra encontramos un arsenal de argumentos inteligentes y novedosos, que no son solamente aplicables a los Estados Unidos, como sugiere el título, sino a cualquier realidad en la cual se plantee la disputa entre liberales y conservadores. O sea, en todas las sociedades que experimentan las contradicciones generadas por el hecho del pluralismo. Creo, además, que es un trabajo que puede ser extraordinariamente provechoso para quienes sustentan posiciones conservadoras, próximas a las del autor. Estas personas van agradecer a Sandel la claridad para desarrollar las grandes tesis de la anterioridad del bien sobre los procedimientos de la justicia política y también la perspicacia para detectar las vulnerabilidades del liberalismo. Creo entonces que hay razones suficientes para justificar la extensión de esta revisión de un texto a todas luces notable.

El descontento norteamericano por la democracia

Sandel comienza su obra explicándonos que la difusión de la democracia en el mundo acontece justo cuando en su país, los Estados Unidos de Norteamérica, cunde el descontento con ese régimen político. Tal descontento estaría latente en el debate sobre temas inmediatos, como el Estado benefactor, la extensión de los derechos, la actividad regulatoria del gobierno, etc., que ocultan las cuestiones de fondo. Sandel no pretende restar importancia a estos asuntos, sino llamar la atención sobre su raíz o causa, apenas visible a los ojos de la opinión pública. En realidad, los verdaderos temas de fondo, a juicio de Sandel, son los siguientes: el temor ciudadano a perder, individual y colectivamente, el control sobre las fuerzas que gobiernan la vida individual y colectiva; y la percepción de que en los niveles de la vida familiar, vecinal y nacional, los norteamericanos están perdiendo la capacidad de recrear y mantener un sentido de comunidad.

Este diagnóstico sobre la sociedad civil norteamericana lleva a nuestro autor a preguntarse por la teoría política subyacente a las prácticas y conductas públicas de la democracia en su país. O, en otras palabras, a abrir interrogantes acerca de lo que el autor llama la "filosofía pública" que anima al actual proceso democrático norteamericano. Sandel entiende por filosofía pública a los supuestos sobre la ciudadanía y la libertad que articulan e informan a la vida pública de la sociedad civil.

El liberalismo y la democracia republicana como filosofías públicas norteamericanas

Sandel sostiene que la sociedad norteamericana ha evolucionado, a través de su historia, desde una *democracia republicana* original hacia el liberalismo contemporáneo que ha adoptado las formas teóricas y prácticas de *democracia procedimental* y *democracia constitucional.* Se puede decir que el libro entero está dedicado a analizar y someter a un análisis crítico esa evolución.

El primer paso que da Sandel para estudiar el desarrollo de tal proceso consiste en analizar la filosofía básica subyacente al liberalismo contemporáneo para posteriormente hacer una complejo contrapunto con las bases de la *democracia republicana.* La idea central de esta filosofía consiste en que el gobierno debería ser neutral respecto de las concepciones morales y religiosas que sostienen los ciudadanos. Dado que la gente está en desacuerdo sobre cuál es el mejor género de vida, el gobierno no puede afirmar a través de las leyes ninguna visión particular de la vida buena. Debe, más bien, proveer un repertorio de derechos que aseguren el respeto a las personas como "sí mismos libres e independientes", capaces de elegir autónomamente sus propios valores y fines. Como este liberalismo afirma la prioridad de los procedimientos justos sobre los fines particulares, la vida pública debería estar organizada bajo la forma de *república procedimental.*

Pero el liberalismo de la filosofía pública norteamericana es más complejo y no se agota en la pura afirmación de la prioridad de los procedimientos justos sobre las concepciones del bien. Existe una versión popular, que define al liberalismo como promotor del Estado benefactor y de una mayor igualdad social y económica. Sin embargo, como lo testifica la historia de la teoría política, también el liberalismo incluye una tradición de pensamiento que enfatiza la tolerancia y el respeto por los derechos individuales, al cual adscriben Locke, Kant, Stuart Mill y Rawls, entre otros. En esta línea se inscribe la concepción de la libertad humana como capacidad

para elegir los fines humanos, independientemente de la comunidad a la cual pertenecen los individuos. Y es esta línea la que ha adquirido prevalencia en los Estados Unidos en los últimos 4 ó 5 decenios.

Pero, según Sandel, en la historia norteamericana el liberalismo es apenas un recién llegado, porque su antecesora, la filosofía pública contenida en la *teoría política republicana,* tuvo un largo desarrollo desde la independencia hasta la década de los cuarenta del presente siglo. La idea central de esta concepción republicana, adversaria al liberalismo, nos dice que la libertad depende de la participación de los ciudadanos en el autogobierno. Expresada así, parecería que no hay contradicción alguna entre la idea republicana y el liberalismo; pero la noción de autogobierno involucra algo más, que hace patente una división profunda entre las dos concepciones que Sandel enfrenta entre sí. En efecto, no hay autogobierno sin deliberación ciudadana acerca del bien común y sin cooperación para impulsar el destino de la comunidad política. Y la de liberación ciudadana acerca del bien común requiere un *plus* que va más allá de la sola capacidad para elegir un fin y respetar los derechos de los demás. Ese *plus* incluye, a la vez, un conocimiento de los asuntos públicos y un sentido de pertenencia y un vínculo moral con la comunidad cuyo destino se pretende construir. La adquisición de tal capacidad deliberativa entraña, en consecuencia, el ejercicio de ciertas cualidades morales, que constituyen la *virtud cívica.* Por estas razones, la política republicana no acepta la neutralidad del Estado: su concepción de la libertad exige una *política formativa,* que promueva en los ciudadanos las cualidades morales que demanda el autogobierno.

Neutralidad y liberalismo utilitarista

La teoría política liberal no establece ninguna relación entre la vida política y los fines de la naturaleza humana y la excelencia moral de los ciudadanos. De este modo, Sandel concluye que más que promover una concepción de la vida buena, esta teoría insiste en la tolerancia, los procedimientos justos y el respeto a los derechos individuales, dejando a cada cual la elección de sus propios fines y valores. No obstante, aun cuando el liberalismo no pretende defender su punto de vista en el nombre del más alto bien humano, no se puede decir que sus posiciones carezcan de una base moral.

El argumento liberal que propone la neutralidad moral del Estado supone que toda moralidad es subjetiva, y reductible, por lo mismo, a un asunto de preferencias personales que no pueden ser objeto del debate

público. Sin embargo, como es obvio, la tolerancia, la libertad y la justicia también son valores, y difícilmente pueden defenderse con el argumento que afirma que ningún valor puede defenderse. Por lo tanto, no parece razonable acusar al liberalismo de ser relativista. Tanto es así, que el mismo liberalismo ha hecho la crítica de algunas de sus vertientes que podrían derivar en una posición relativista. Entre ellas, la crítica al utilitarismo.

John Stuart Mill, en el siglo XIX, le dio un fuerte impulso al liberalismo utilitarista, defendiendo los principios liberales a la luz de una maximización del bienestar general. En esta perspectiva, el utilitarismo aboga por una neutralidad moral del Estado, porque éste no puede imponer a sus ciudadanos una forma de vida preferente, incluso en beneficio de ellos mismos, dado que al hacerlo reduciría la suma total de felicidad humana, al menos en el largo plazo. Detrás de esta concepción, y reducido a su simplicidad más extrema, el utilitarismo sostiene que la felicidad humana es la suma de satisfacciones de deseos o placeres de cada individuo, así como la infelicidad es la suma de sus desagrados o dolores. La *felicitas societatis*, según la expresión de Bentham, sería a su vez la suma acumulada de la felicidad de todos los miembros de una sociedad políticamente organizada. A partir de esta premisa, el Estado no puede adoptar ninguna concepción del bien, porque al hacerlo entraría en colisión con los deseos de muchos individuos, colaborando así a la infelicidad social. El Estado neutral permite que cada cual maximice sus propios valores y al hacerlo, simultáneamente, aumente la adición de felicidades individuales que constituye la felicidad social.

La crítica al utilitarismo no solamente cuestiona el concepto mismo de utilidad y la simplicidad con que supone que todos los bienes y actos humanos son conmensurables, sino también su pretensión de reducir todos los valores a preferencias y deseos nivelados según un rasero común, que inhabilita a los utilitaristas para admitir distinciones cualitativas y distinguir entre deseos superiores e inferiores. Sobre estas premisas se pueden concluir contradicciones entre el utilitarismo y el liberalismo. Sandel pone el ejemplo del placer colectivo de los romanos vs. el dolor colectivo de los cristianos, al ser devorados por los leones en el circo. O bien la hipótesis de que en una sociedad cualquiera el balance de preferencias favorezca la supresión de una religión minoritaria y no su tolerancia. Tanto el ejemplo, como la hipótesis, ponen en cuestión a principios liberales. Y de algún modo evidencian la precariedad del *calculus felicitatis* del utilitarismo.

Según Sandel, las mejores objeciones contra el utilitarismo provienen de Inmanuel Kant. Este filósofo alemán argumenta que los principios empíricos, tales como el principio de utilidad, no son aptos para fundamen-

tar una moralidad. Una defensa instrumental de la libertad y los derechos no solamente no los protege, sino que los hace vulnerables, porque violenta la dignidad inherente a las personas. En efecto, el cálculo utilitario trata a las personas como medios para la felicidad de otros, no como fines en sí mismos.

Los liberales contemporáneos fortalecen y extienden los argumentos de Kant a través del cargo que el utilitarismo no distingue "entre" las personas. La concepción del bienestar general, como suma de satisfacciones individuales, exige tratar a la sociedad como si fuera una simple persona y reduce la diversidad de los deseos a un sistema elemental y básico de deseos. Esta doble reducción no permite establecer cómo se distribuyen las satisfacciones entre las personas e inhabilita para considerar y respetar la pluralidad y distintividad de los individuos. Por esta razón, necesariamente usa, al menos a algunos, como medios para la felicidad del todo, vulnerando el principio moral liberal que establece que nunca y bajo ninguna circunstancia podemos dejar de estimar al otro como un fin en sí mismo.

Neutralidad y liberalismo kantiano

Además, Kant le procuró al liberalismo las bases para sustentar una concepción más sólida sobre la neutralidad del Estado. Los liberales han buscado desde hace algunos decenios una fundamentación adecuada de esa neutralidad, que no dependa de ninguna concepción particular del bien y que, por lo mismo, no presuponga una prioridad o preferencia de un modo de vida sobre otro. La neutralidad del Estado debe servir a ese propósito, pues solamente una neutralidad respecto de los distintos fines o valores que los individuos sostienen puede evitar que se favorezca a un fin particular o se intente imponer un modo de vida específico a los ciudadanos. Kant ofrece esas bases al distinguir entre lo justo y el bien, entre el marco de derechos y libertades básicas y las concepciones del bien que la gente podría elegir y proseguir dentro de ese marco. Una cosa, dicen los liberales, es apoyar o sostener un marco justo y otra distinta afirmar una concepción particular del bien.

Para Sandel la afirmación de la neutralidad estatal respecto de los fines puede ser evaluada como un valor. En consecuencia, el liberalismo kantiano no es relativista. Pero, anota el autor, el valor de esta neutralidad consiste precisamente en su negación a afirmar una concepción del bien o un modo de vida preferente. Así, lo justo es anterior al bien al menos en dos sentidos. Primero, los derechos individuales no pueden ser sacrificados en

virtud del bien general; segundo, los principios de justicia especifican que esos derechos no pueden fundarse en premisas provenientes de ninguna concepción particular de la vida buena. De este modo, aquello que justifica esos derechos son principios de justicia, en la medida que constituyen un marco justo dentro del cual los individuos pueden elegir sus propios valores y fines, con una libertad consistente con la libertad de los demás. La tesis del utilitarismo —maximización del bienestar general— es superada: ella es una concepción particular más del bien.

La fuerza de la argumentación kantiana contra el utilitarismo radica en su concepción de la persona, entendida como un agente moral. Mientras el utilitarismo insiste en compactar nuestros deseos en un sistema simple de deseos, los liberales kantianos insisten en la distintividad y separatividad de las personas. Para el utilitarismo el yo es simplemente definido como la suma de sus deseos; para los liberales kantianos el yo es un "sí mismo" elegido, independiente de los deseos y fines que puede tener y sustentar en algún momento. Kant expresa esta idea atribuyéndoles a los seres humanos la capacidad para actuar a partir de una voluntad autónoma. La versión liberal contemporánea de este "sí mismo" es su prioridad e independencia respecto de sus propósitos y fines.

La ética liberal deriva su fuerza moral de dos fuentes: (1) La noción del yo o "sí mismo" como libre e independiente, no arraigado por propósitos y ligaduras que le impedirían elegir por sí mismo, ofrece una potente imagen liberadora. Libre de la costumbre y las tradiciones y del *status* heredado, no concernido por lazos antecedentes a la elección, el yo liberal es concebido como soberano. Somos agentes y no instrumentos de los propósitos que creamos. Somos "fuentes autoriginantes de demandas válidas", según Rawls. (2) La imagen del yo liberal, en segundo lugar, entraña "igual respeto". La idea de que hay algo más en la persona que los roles que juega, las costumbres que ejerce o la fe que afirma, sugiere las bases para un respeto independiente de las contingencias de la vida. De este modo, el liberalismo es ciego a diferencias entre las personas como la raza, la religión y el género. Esas diferencias no definen nuestra identidad en primera línea. No constituyen al yo, son atributos suyos.

Critica de Sandel al liberalismo kantiano

Los liberales kantianos afirman la prioridad de lo justo sobre el bien. Y fundan esta prioridad en la anterioridad del yo o "sí mismo" respecto de los fines y propósitos que pueden fluir de él. Sandel critica esta concepción

del yo. Según él, nuestra experiencia moral nos indicaría que no existe nunca un "yo desarraigado" *(unencumbered self)* de la comunidad a la cual pertenece. Un yo desarraigado es puramente abstracto y no puede dar cuenta de las obligaciones morales y políticas que todos reconocemos, por el mero hecho de haber nacido y desarrollar nuestra vida en el seno de una comunidad. Entre estas obligaciones, Sandel anota la solidaridad, la religiosidad y otros vínculos morales *que no son elegidos por los individuos.*

Sandel recurre a John Rawls para precisar su posición en relación a la noción liberal de obligación. Según Rawls, las obligaciones se establecen como "deberes naturales" (nos debemos a los seres humanos como tales) o como "obligaciones o deberes voluntarios" (si nos debemos, es solamente por consentimiento). Los primeros son aquellos que nosotros les debemos a las personas en tanto personas: hacer justicia, evitar la crueldad, etc. Todas las demás obligaciones son voluntarias, pues están fundadas en el consentimiento y se establecen solamente en virtud de los acuerdos que establecemos entre nosotros, sean ellos tácitos o explícitos. Estamos obligados, en suma, a respetar a las personas como tales, pero más allá de esta obligación general y originaria, el liberalismo sostiene que solamente hay obligaciones voluntarias. Ello puede expresarse diciendo que respetamos los derechos de las personas, pero que no promovemos su bien.

En este punto Sandel detecta la máxima debilidad del liberalismo: si lo anterior es verdadero, en rigor no existen las obligaciones políticas para los ciudadanos en general. Solamente contraen obligaciones aquellos que postulan a algún cargo de representación pública. De este modo, según Sandel, el ciudadano medio no tiene obligaciones políticas, salvo el deber universal de no violar los derechos que aseguran el imperio de la justicia política. La tesis del "yo desarraigado", en consecuencia, no permite establecer obligaciones cívicas y otros lazos morales y políticos que todos reconocemos como tales. La tesis de un "yo arraigado", en cambio, incluye la existencia de obligaciones naturales o espontáneas que son inseparables de nuestra propia identidad y a la vez de la identidad específica de "esta" familia, "esta" ciudad, "esta" nación. Somos, dice Sandel, portadores de una historia y ciudadanos de una república. En esta línea adquieren sentido todos los valores expresivos de un sentido de comunidad, como la solidaridad.

Sandel distingue entre liberales libertarios y liberales igualitarios, según el énfasis que los primeros ponen en la libertad y los segundos en la igualdad. Mientras los liberales libertarios demandan poco de los ciudadanos, los igualitarios apoyan políticas de ayuda pública y redistribución, que entrañan conductas y actitudes más generosas por parte de ciudadanos

solidarios. Los liberales igualitarios defienden los derechos sociales y económicos tanto como los civiles y políticos, y, por lo mismo, demandan de sus conciudadanos un compromiso con los demás. Ellos insisten en la pluralidad y la distintividad de los individuos, como los libertarios, pero son más sensibles a su necesidad de compartir con los demás un destino común. En parte, esa sensibilidad proviene de su concepción acerca de los talentos naturales como un fondo o acervo común *(common asset)*.

La ética liberal considera que el ejercicio de iguales libertades está limitado por la arbitrariedad de la fortuna y la importancia de ciertos prerrequisitos materiales. El "hombre necesitado no es libre" y, en algunos casos, la distribución de los bienes y aptitudes que determinan el éxito es moralmente arbitraria. Por esta razón, los liberales igualitarios proponen fijar impuestos a los más ricos para financiar los requisitos materiales mínimos de vida digna para los más pobres. Por lo tanto, el bienestar liberal no depende de una teoría del bien común o de una noción de obligación afincada en un sentido de comunidad, sino de los derechos que hipotéticamente aceptaríamos atribuirles a todos los individuos si pusiésemos entre paréntesis nuestros intereses y fines.

Sandel nos dice que, además, el liberalismo igualitario está sujeto a la crítica establecida por el liberalismo libertario contra el utilitarismo: las políticas redistributivas usan a algunas personas como medios para los fines de otros. Por esta razón, el liberalismo igualitario violenta la "pluralidad y distintividad" de los individuos que el liberalismo intenta asegurar. Para Sandel, tanto el liberalismo en general como las dos familias liberales en particular acentúan el carácter "otro" de cada individuo, a tal extremo que lo segregan del modo de vida comunitario dentro del cual su identidad tiene un sentido. Por esta razón, nos dice, el liberalismo es insuficiente para fundamentar obligaciones solidarias y nutrir una ética de la participación política.

En definitiva, Sandel sostiene que las pretensiones correctoras del liberalismo igualitario son insuficientes para rescatar al liberalismo genérico de sus limitaciones intrínsecas. El liberalismo igualitario, justamente por su liberalismo, no puede argumentar a partir de una comunidad relevante que los individuos puedan compartir y que los incluya como miembros obligados y comprometidos entre sí. Una comunidad, en suma, "suya" ("mi" familia, "mi" ciudad, "mi" país). Sandel cuenta la anécdota de Emerson, que cuando se le pedía ayuda para los pobres, respondía: ¿son ellos mis pobres? De este modo, Sandel concluye que el "yo" liberal, al negar una noción fuerte de comunidad se inhabilita para justificar adecuadamente derechos sociales y económicos que expresen una vida común de valores y fines. Según Sandel, solamente una noción fuerte de comunidad —en la

medida que de ella fluye una priorización de los arraigos morales y las obligaciones comunitarias— y, en consecuencia, una concepción del bien previa a los individuos, puede justificar tales derechos.

El liberalismo mínimo

También hay un liberalismo mínimo, que intenta no fundar su concepción de la neutralidad del Estado en alguna idea del bien como, por ejemplo, en la idea kantiana de la persona. Este liberalismo argumenta que es sólo político, no filosófico, ni metafísico. De este modo, la prioridad del derecho sobre el bien es solamente una respuesta práctica al desafío que plantea el hecho del pluralismo. O sea, dado el hecho de que en las sociedades modernas los individuos no concuerdan en una sola concepción del bien, el Estado debe ser neutral.

Tal minimalismo reconoce que tenemos obligaciones que no emanan de una elección. Pero, según Sandel, supone que quienes ingresan a la vida pública pueden desasirse de ellas y poner entre paréntesis sus convicciones morales y religiosas para deliberar y decidir neutralmente acerca de la política y la ley o ejercer actos neutrales de gobierno. Sandel se pregunta, ¿por qué nuestra identidad política no podría más bien expresar las convicciones morales y religiosas que afirmamos en nuestra vida personal?; ¿por qué, al deliberar sobre la justicia y los derechos, debemos dejar afuera los juicios morales que informan nuestra vida? La respuesta del minimalismo liberal, que alude directamente a la posición de Rawls, sostiene que al separar nuestra identidad como ciudadanos de nuestra identidad como personas, aceptamos el pluralismo moral y religioso. Un pluralismo que, según el liberalismo mínimo, solamente es razonable si pasa el test de admitir y permitir que las cuestiones relacionadas con la justicia y el derecho se decidan sin ninguna afirmación de una concepción del bien sobre otra. De este modo, este liberalismo dependería de la plausibilidad de la separación entre política y filosofía, de la posibilidad de poner entre paréntesis las cuestiones morales y religiosas allí donde la política está concernida. Un camino para asegurar la prioridad de lo práctico, dice Sandel, es negar que cualquier concepción moral o religiosa puesta entre paréntesis sea verdadera. Pero esto constituye una controversia metafísica que el liberalismo minimalista intenta evitar.

No obstante la importancia de valores tales como la tolerancia, la cooperación social y el mutuo respeto, no es siempre razonable poner aparte valores competitivos que pueden surgir de doctrinas morales y religiosas

sustantivas. Cuando están implicados graves asuntos morales, la razonabilidad de poner entre paréntesis las controversias morales y religiosas, en virtud de los acuerdos políticos, depende parcialmente de aquello que es verdadero en las doctrinas religiosas y morales en contienda. Así, por ejemplo, el liberalismo minimalista desea separar la tolerancia de cualquier juicio sobre el valor moral de las prácticas que deberían ser toleradas.

Pero, nos dice Sandel, ¿cómo podemos concluir si acaso la tolerancia se justifica en algún caso sin dar un juicio moral sobre la práctica en cuestión? Y nos pone dos ejemplos. El primero se refiere al debate sobre el aborto como un derecho, ¿se puede dejar fuera de la discusión la cuestión moral y teológica acerca del comienzo de la vida? El segundo, al debate entre Abraham Lincoln y Stephen Douglas sobre la esclavitud, ¿se puede dejar afuera un juicio moral sustantivo sobre la naturaleza humana y su in compatibilidad radical con la esclavitud? Ambos casos sugieren la imposibilidad de la neutralidad.

La república democrática: Libertad y autogobierno

La teoría política de la república democrática se diferencia de la república procedimental en su modo de concebir tanto las relaciones esenciales entre lo justo y el bien, así como entre libertad y autogobierno.

La teoría política republicana concibe los derechos a la luz de una concepción específica de la buena vida política: la república autogobernada a la luz de un bien anterior a lo justo: el bien común. La teoría republicana no adopta, como hace el utilitarismo, las preferencias existentes entre la gente para tratar de satisfacerlas. En su lugar, propone que se cultiven entre los ciudadanos las cualidades del carácter necesarias para el bien común del autogobierno. Hay, según Sandel, disposiciones, vínculos y compromisos esenciales para la realización del autogobierno. Por esta razón, la política republicana considera el carácter moral como un asunto público y no solamente privado. En este sentido, atiende a la identidad moral y no solamente a los intereses de los ciudadanos.

Según los liberales, la libertad se define en oposición a la democracia, como un limitante del autogobierno. Yo soy libre en tanto tengo derechos que garantizan mi inmunidad respecto de ciertas decisiones mayoritarias. En este aspecto se da una segunda diferencia entre liberales y republicanos, porque para éstos la libertad es una consecuencia del autogobierno. “Yo soy libre en la medida que soy miembro de una comunidad política que controla su propio destino, y que participo en las decisiones que gobiernan sus asuntos”, nos dice Sandel.

La concepción republicana en su sentido más pleno y fuerte arranca de Aristóteles. En efecto, nos dice Sandel, para este filósofo la virtud cívica y la participación son cualidades intrínsecas de la libertad. Aristóteles afirma que siendo los seres humanos naturalmente políticos, son libres en la medida que ejercen su capacidad para deliberar sobre el bien como un fin y participar sobre ese fundamento en la vida pública de la ciudad. Para las visiones republicanas menos radicales, la virtud cívica y el servicio público son instrumentos de la libertad.

Para el liberalismo, la libertad solamente está incidentalmente relacionada con el autogobierno. La libertad, si es solamente la tendencia a buscar el propio interés y sus fines, puede o no coincidir con el gobierno democrático. Y, en este sentido, ella no es incompatible con ciertas formas de autoritarismo o, en todo caso, con la ausencia de autoritarismo. El liberalismo niega que haya una conexión necesaria entre libertad y democracia o autogobierno.

Por otra parte, según el liberalismo, la prioridad del autogobierno que establece el republicanismo conduce a un debilitamiento de los derechos individuales y a la tiranía de las mayorías. Además, argumentan los liberales, la dependencia que los republicanos establecen entre la libertad y las virtudes cívicas, o sea entre aquélla y el carácter virtuoso de los ciudadanos, como condición del autogobierno, facilita la justificación y ejercicio de la coerción y la opresión. La respuesta republicana, según Sandel, nos dice que los liberales al considerar primaria y principalmente a los ciudadanos como objetos de tratos o convenios, aunque sean justos, más que como agentes de autonomía, no hacen sino des-poderizar (*disempowerment) y* restringir su capacidad o habilitación para actuar (*loss of agency).* El ejercicio de la libertad, en esta perspectiva, exige que la identidad de los ciudadanos en parte esté definida por sus responsabilidades cívicas: la neutralidad del Estado no asegura una capacidad de agencia de nosotros en tanto personas libres.

La concepción republicana norteamericana, en sus comienzos, fue entendida como un conjunto de instituciones a través de las cuales se dispersaba el poder. Esas instituciones reflejaban una relación indirecta entre el individuo y la nación, en la cual mediaban formas descentralizadas de asociación y participación política. La libertad, en ese contexto, estaba asegurada gracias al rigor de los límites entre los poderes de las instituciones fundamentales.

En el cambio desde esa práctica de libertades protegidas por los espacios creados por el autogobierno, que están descritos en la obra de Tocqueville, hacia la priorización de los derechos sobre el bien común,

tiene un protagonismo fundamental la Corte Suprema. Esta institución, a partir de un momento dado de la historia institucional norteamericana, va a constituirse en el último árbitro que define los derechos que limitan la aplicación de la regla mayoritaria. Y su criterio central para ejercer esa función va a ser no presuponer ninguna concepción del bien para concluir en una decisión. Para la Corte Suprema, la Constitución más que un conjunto de normas e instituciones apoyada en una concepción del bien es un "marco de referencia neutral de derechos, dentro del cual los individuos pueden realizar sus propios fines de un modo consistente con la libertad de los demás".

Según Sandel, el triunfo de la democracia procedimental entraña una fuerte priorización de los derechos individuales, la aplicación extensa del principio de neutralidad y una concepción de la persona como libre para elegir (como un yo desarraigado, anterior a los fines y valores de la comunidad). Tales serían, en síntesis, los trazos básicos de la filosofía política predominante en nuestros días en los Estados Unidos. El instrumento principal de este triunfo en este país, según nuestro autor, es su Corte Suprema.

Evolución histórica de la democracia republicana y la democracia procedimental

El hilo conductor más visible de la evolución histórica que conduce a los Estados Unidos a la práctica de una democracia procedimental, según Sandel, es el seguimiento de la interpretación que la Corte Suprema hace de la Constitución.

Desde sus comienzos, la Constitución americana ha sido considerada como una ley de leyes, como una ley fundamental, anterior al gobierno y a las leyes ordinarias. Los colonos, movidos por el afán de proteger su independencia del gobierno metropolitano y de las leyes que les hizo imponer el Parlamento inglés entre 1760 y 1770, se vieron inducidos a abstraer de las instituciones y tradiciones existentes aquellos principios fundamentales de justicia y derecho subyacentes y a partir de los cuales había discurrido su vida política bajo el gobierno de la monarquía inglesa. Una vez identificados estos principios, los pusieron aparte, más allá y sobre las leyes estatutarias y consuetudinarias. De este modo se originó una doctrina constitucional propia y diferente a la inglesa.

La Constitución de 1787 expresa esa doctrina. La trama principal y el propósito de este texto escrito es el gobierno moderado, y no, advierte Sandel, una declaración de los derechos individuales. Tanto es así que esa

Constitución, en su versión original, no contenía un *Bill of Rights.* Según Hamilton, este tipo declaración, en una república libre, carece de sentido; en cambio, se justifica en una monarquía, como un acuerdo establecido entre el rey y sus sujetos para proteger los derechos de estos últimos.

Incluso quienes argumentaron en favor de la inclusión de una declaración de derechos en la Constitución lo hicieron como un medio para proteger a la minoría de eventuales acciones de usurpación y tiranía por parte de la mayoría. Los antifederalistas sostuvieron que cuando los estados están debidamente confederados no hay necesidad de una declaración explícita de derechos, porque ellos constituyen un recurso que asegura la soberanía de los mismos estados. Según Madison, la verdadera malla protectora de los derechos individuales la constituía el carácter representativo del gobierno americano; la extensión de la república; y, finalmente, la separación y balance "de" y "entre" los poderes del Estado. El gobierno representativo, en efecto, permite "refinar y expandir las visiones públicas", a través de un cuerpo de intermediarios o representantes elegidos por los ciudadanos. La extensión de la república, a su vez, debe "hacer menos probable una mayoría del todo", o sea, una mayoría del conjunto de todos los ciudadanos, con motivos para oprimir a la minoría. Y la separación y balance, al asegurar que ninguno de los poderes políticos puede ir más allá de los límites que le ha fijado la ley, también disminuye los riesgos de opresión ciudadana.

Sin embargo, dice Sandel, el movimiento para incorporar un *Bill of Rights* en la Constitución terminó por triunfar. Y fue el mismo Madison el que impulsó esa incorporación, contenida en la Primera Enmienda. Pero, en definitiva, la tendencia original tuvo un influjo decisivo por alrededor de cien años. Pues, en efecto, la Primera Enmienda, más que aplicarse para proteger los derechos individuales en cada estado, se usó como un recurso para impedir que el poder federal se ampliase, invadiendo la esfera de autonomía política de los gobiernos estaduales y locales. Esta situación solamente va a cambiar con la Guerra Civil, que consagró la supremacía del gobierno nacional sobre la autonomía de los estados.

A partir de la aprobación de la Enmienda 14, y en el plazo de algunos años, se produce un giro en la postura de la Corte Suprema para interpretar su función en relación con la vigencia y práctica de los derechos individuales en los estados norteamericanos. En un dictamen de 1873, esta Corte sostuvo que ella no debería transformarse en un tribunal revisor de las leyes de los estados y de la situación de los derechos civiles de sus propios ciudadanos, "con autoridad para anularlas o no aprobarlas por inconsistentes con estos derechos". En 1897, la Corte Suprema en el caso *Allgeyer v. Louisiana,* interpretando la Enmienda 14, cambió su posición anterior y

dictaminó contra una ley del estado de Louisiana que limitaba la libertad de contratos. Al definir la extensión de la libertad protegida por el dictamen, decía que ella incluía "el derecho del ciudadano a ser libre en el disfrute de todas sus facultades; a ser libre a usarlas por todos los medios legales; a vivir y trabajar donde quisiera; a ganar su subsistencia por cualquier empleo legal; [...] y hacer todos los contratos necesarios para cumplir con estos propósitos".

A partir de la sentencia recién mencionada, Sandel sostiene que la Corte Suprema, durante un período que duró cuatro décadas, sometió a un riguroso escrutinio las leyes estaduales, y anuló alrededor de 200, para proteger los derechos de propiedad y de contrato. Solamente en 1937 se produjo un segundo giro importante, porque en esa fecha la protección de las libertades económicas empieza a ceder paso a una nueva prioridad. La fecha indicada nos remite al caso *Lochner v. New York*, en cuyo voto de minoría de la sentencia, Sandel encuentra las bases de la posición que va a predominar hasta nuestros días. Los jueces que impugnaron la decisión mayoritaria sostuvieron dudas sobre la noción de que la Constitución afirme una filosofía social o económica particular; y, además, alegaron que la Corte debía privilegiar la protección judicial de libertades, del "tipo" libertad de palabra, como un recurso para limitar los riesgos eventuales de una tiranía de la mayoría.

Las dos premisas anteriores se van a desarrollar hasta constituirse en la doctrina prevalente a cuya luz la Corte Suprema ha tomado sus decisiones durante 50 años. Esa doctrina sostiene la neutralidad del Estado y la prioridad de los derechos sobre las concepciones del bien. Sandel dedica una parte importante de su libro a revisar una serie de dictámenes particulares de la Corte, fundados en esta doctrina, que legislan sobre materias conflictivas, tales como la democracia y los derechos en un Estado neutral; la neutralidad en relación a la religión; la prioridad de la libertad para elegir (en conflicto con la libertad de conciencia); la libertad de palabra; la obscenidad, la privacidad, el aborto, la homosexualidad, etc. En cada uno de estos tópicos, Sandel describe la evolución de su tratamiento en la Corte y el predominio de la doctrina ya expuesta en las últimas cinco décadas.

La conclusión principal a la cual llega el autor, después de recorrer las actividades de la Corte Suprema, es que la neutralidad que se infiere de la Primera Enmienda, como un supuesto principio subyacente a la libertad de palabra, entraña un desplazamiento hacia una concepción liberal del yo. La justificación tradicional de la libertad de palabra, dice Sandel, reposa sobre un énfasis en la búsqueda de la verdad o en el ejercicio del autogobierno. En cambio, la nueva doctrina afirmada por la Corte Suprema sitúa a

la libertad de palabra "como un caso particular del principio más general de respeto a las personas como *sí mismos* independientes, capaces de elegir sus valores en forma autónoma. Esta concepción es consistente con la neutralidad del Estado. De este modo, la Corte al apelar frecuentemente al ideal de "autoexpresión", ha fortalecido su filiación intelectual y moral a la concepción liberal de la persona humana.

La democracia republicana y la política económica y laboral

Sandel, una vez que ha recorrido la jurisprudencia creada por la Corte Suprema, se pregunta si acaso la versión del liberalismo que la anima se extiende también a otras esferas de la vida pública e institucional de los Estados Unidos. Las apariencias parecerían indicar que no, porque en la política contingente es visible la competencia de distintas concepciones del bien, tanto para influir por agregación de intereses individuales, como por su participación en el proceso deliberativo cuyo horizonte es el bien común. Esta competencia contrasta con la actividad de la judicatura, cuyas decisiones deben forzar a las mayorías a subordinar sus decisiones a la prioridad del derecho. Sandel advierte en esta dicotomía una división institucional del trabajo: por lo tanto el sistema acepta que los argumentos morales tengan un espacio en el discurso político; argumentos que las cortes judiciales se encargan de poner entre paréntesis.

En este contexto, Sandel hace un largo recorrido para demostrar el giro que se ha producido en la esfera económica entre la concepción democrática republicana y la liberal procedimental. Su pregunta inicial es si acaso la intervención del Estado en la economía no debe interpretarse como un desafío a la doctrina de la neutralidad sostenida por la Corte Suprema. Y su respuesta es negativa, porque esta intervención, tal cual ha acontecido en los Estados Unidos, refleja la versión liberal de que el Estado es neutral respecto de las concepciones de la vida buena que compiten entre sí, ya que se funda en el respeto a las personas como sí mismos libres e independientes para elegir sus propios fines.

Los argumentos contemporáneos que articulan el discurso económico incluyen las ideas de prosperidad y equidad. Las propuestas de políticas impositivas, presupuestarias y regulatorias generalmente son promovidas, y reciben el favor de la opinión pública, por su presunta contribución al desarrollo económico y/o a una mejor distribución del ingreso. O sea, en última instancia, tanto la prosperidad como la equidad son funcionales a la libertad para elegir de las personas.

El recorrido de Sandel para llegar a nuestros días, tal como hace con el tema de los derechos individuales, comienza en la independencia. Retrocede a la disputa entre Thomas Jefferson y los partidarios de la industrialización. El primero se opuso tenazmente al desarrollo de una industria manufacturera de gran escala, argumentando que el industrialismo destruiría las bases del modo de vida agrario norteamericano. Modo de vida que permite la práctica de las virtudes necesarias para el autogobierno y la verdadera libertad. En su visión de la economía industrial se hace presente la corrupción de las sociedades industriales europeas y una imagen negativa de la vida moral en las grandes acumulaciones poblacionales urbanas. Sandel pone mucho énfasis en esta concepción jeffersoniana de la economía para situar en el punto de partida de su análisis la fuerza y coherencia de la concepción republicana que predominó hasta la Guerra Civil. La economía rural es la que mejor se adapta a las virtudes republicanas. Y éstas, a su vez, son el fundamento de la libertad. Una frase de Benjamin Franklin sintetiza esta idea: "Solamente un pueblo virtuoso es capaz de libertad. Cuando las naciones empiezan a ser corruptas y viciosas ellas tienen más necesidad de señores" (que los dirijan o gobiernen). Sandel relaciona la fuerza de esta concepción con el temor de los revolucionarios por el espíritu de afición al lujo y el predominio del interés individualista que podría surgir después de la ruptura con Gran Bretaña.

Los fundadores de la república creían en la emergencia de una "aristocracia natural", que reemplazaría a la aristocracia artificial del nacimiento y el patronazgo. Pero la rápida aparición de ciudadanos ordinarios y sin educación —comerciantes detallistas, artesanos y pequeños agricultores— en cargos de representación popular los previno contra lo que Madison consideró un "exceso de democracia", que podría llevar a perversión la república. Estos ciudadanos ordinarios canalizaron la representación de los intereses privados de sus constituyentes a espaldas del bien público. Se concibieron dos medios para corregir esta tendencia perversa: uno formativo y el otro procedimental.

La formación de una cultura cívica fue considerada fundamental. Hay expresiones muy enérgicas acerca del carácter radical que debería tener esta formación, que, según Rush, debía inducir a los norteamericanos a "no considerarse dueños de sí mismos, sino propiedad pública". Los medios procedimentales debían interpretarse como recursos para "salvar al republicanismo americano de los efectos mortales de la prosecución privada de la felicidad", de la preocupación "que absorbe y distrae a los americanos del bien público".

No obstante estas primeras expresiones de radicalismo, ya en los tiempos de la aprobación de la Constitución en Filadelfia se estableció que

los intereses particulares podían y debían armonizar con la concepción republicana del bien público. Pero que esta concurrencia de fines no podía fundarse en el solo cultivo de la virtud; se requería además que la misma Constitución contuviese dispositivos jurídicos que balanceasen "intereses opuestos y rivales". De este modo, la división entre poderes legislativo, ejecutivo y judicial y entre poderes federales y estaduales, la división del Congreso en dos cuerpos con distintas duraciones de mandato y diferentes constituyentes y la elección indirecta del Senado fueron diseñadas como "invenciones de prudencia" para asegurar la libertad sin vincularla exclusiva y fuertemente a la práctica de la virtud ciudadana.

El juego dialéctico entre la antigua y la nueva concepción dejó establecidos dos principios: se continuó sosteniendo durante un largo período que los virtuosos debían gobernar, buscando el bien común más allá de la suma de los intereses privados; y que, además, no se debía abandonar el ideal formativo, o cultivo a través de la educación, de un modo de ser ciudadano, ceñido al ideal republicano.

Un siglo más tarde también se produjo un giro en la concepción del trabajo libre, fundamento de la política laboral republicana. Sandel considera que este cambio es tan importante como el acontecido en la política económica. La política laboral, que estaba centrada en el trabajo libre, fue sustituida por la hegemonía de la concepción del trabajado asalariado. De acuerdo a la noción republicana del trabajo, no está enteramente claro que una persona que trabaja por un salario sea verdaderamente libre. Sandel argumenta que es obvio que si intercambio mi trabajo por un salario puedo ser libre, en el sentido que realizo un intercambio voluntario. Pero aun cuando no haya presiones o coerción, el trabajo asalariado es solamente trabajo libre en un sentido voluntarístico o contractual. Pues, argumenta Sandel, incluso el acuerdo voluntario de intercambio de trabajo por salario no cumple con el ideal republicano de trabajo libre. En efecto, en la perspectiva republicana, yo soy libre solamente en la medida que participo del autogobierno. A su vez, esta participación exige que yo posea ciertos hábitos, disposiciones o cualidades del carácter. El trabajo libre es aquel que se realiza bajo las condiciones adecuadas para desarrollar las cualidades del carácter necesarias para habilitar a los ciudadanos a ejercer el autogobierno. Los mismos partidarios de la democracia republicana discrepan sobre la extensión y profundidad de esas cualidades, pero coinciden en un punto central: la *independencia económica* es esencial para la ciudadanía. Por esta razón, los proletariados europeos, desprovistos de propiedad, y dependientes del salario que les pagan sus empleadores, carecen de independencia moral y política para juzgar por sí mismos como ciudadanos libres.

Sandel, tal como es constante en su libro, hace el recuento de este giro hacia la concepción del trabajo asalariado, protegido por el Estado, como la pérdida de una verdadera libertad de trabajo, que es la concepción de la democracia republicana. El voluntarismo, en suma, entraña la disminución y desvalorización de la tradicional idea de una "política económica para la ciudadanía". Hasta comienzos de este siglo, anota Sandel, a pesar de la preeminencia que fue adquiriendo la teoría voluntarista, persistió tanto la idea de que el gobierno tenía una función en la definición del perfil moral de los ciudadanos como la creencia de que el carácter cívico de los ciudadanos debía tener un lugar en la vida pública. Así, el debate económico, durante las primeras décadas, no solamente incluyó el punto de vista de la prosperidad y la equidad, sino también la perspectiva del autogobierno.

Los tres últimos capítulos de *Democracy's Discontent* están dedicados a describir el triunfo y predominio de la democracia procedimental. En las décadas siguientes a la II Guerra Mundial, nos dice Sandel, se experimentó la virtual desaparición de la idea del gobierno como un agente en la esfera de la definición moral de los ciudadanos, en beneficio del Estado neutral. Así, por ejemplo, la concepción voluntarista juega un rol muy importante para justificar el Estado benefactor y la expansión de los derechos individuales por la vía judicial.

Los defensores del Estado benefactor argumentan que la procura gubernamental de bienes tales como alimentación y habitación, educación y empleo, tiene como trasfondo la realización de ciertos prerrequisitos materiales necesarios para que la gente pueda ejercer su capacidad de elegir sus fines. El desarrollo del Estado benefactor es paralelo a la actividad de los tribunales, que a través de sus dictámenes expanden el derecho de hablar libremente, la libertad religiosa y la privacidad, muchas veces en el nombre del respeto a la capacidad de la gente para elegir sus propias creencias y fines. Ambos fenómenos cooperan al surgimiento de estructuras de poder gubernamental impersonales, inalcanzables cognitivamente e incontrolables. De este modo, concluye Sandel, paradójicamente la concepción voluntarista de la libertad ha coincidido con un creciente sentido de inhabilitación o des-poderización de los ciudadanos.

Tal inhabilitación se expresa como pérdida de capacidad de autogobierno. Los individuos, aunque se crean libres, muchas veces están inscritos en una red de dependencias que ellos no han elegido y que de modo creciente tienden a rechazar. A través de este descontento se percibe un reclamo por un retorno a la tradición republicana del autogobierno, que requiere comunidades que controlan sus destinos y ciudadanos que se identifican con esas comunidades de modo tal que se perciben a sí mismos como miembros que contribuyen a un bien común.

El ideal republicano en el contexto contemporáneo

Sandel dice que hay que reconocer que el autogobierno es un problema abierto si introducimos la variable de las condiciones en que discurre la vida política moderna. Pues, en efecto, si esa variable es la interdependencia de las naciones en un mundo globalizado, se puede cuestionar el grado en que cada nación tenga un dominio sobre sí misma, compatible con el ideal de la república democrática. Las dificultades para que una sociedad pluralista adopte una concepción del bien, tal como sustenta el ideal republicano, se multiplican si situamos el problema en la perspectiva de la interdependencia y la globalización. La ausencia de esa concepción y de una vida comunitaria a nivel nacional parece fortalecer el argumento procedimental.

Pero, argumenta Sandel, el descontento y la frustración que marcan la vida democrática norteamericana establecen al menos un límite a la democracia procedimental. En la medida que el crecimiento económico se ha hecho lento, que la interdependencia ha complicado el rol de Estados Unidos en el mundo y que las instituciones políticas han probado ser incapaces de resolver problemas cotidianos como el crimen, la pobreza, las drogas y la decadencia urbana, el sentido de liderazgo que prevalecía en los años 50 y comienzos de los 60 ha sido sustituido por una sensación de parálisis y desorientación. En definitiva, más allá de estas frustraciones específicas los norteamericanos empiezan a percibir un malestar más profundo y radical: la pérdida de poder para ejercer el autogobierno.

En la parte conclusiva del libro, Sandel nos dice que existen dos grandes dudas que cuestionan la revitalización de la república democrática: dudas acerca de la posibilidad misma de tal revitalización y, en seguida, acerca de que sea deseable que tal revitalización acontezca. En la línea de la primera objeción se instala la cuestión de la escala y complejidad del mundo moderno, que hace utópico o no realista el intento por construir una sociedad cuyo núcleo sea el autogobierno, tal como lo concibe la tradición republicana. Aristóteles y Jefferson plantean ese ideal en el contexto de sociedades pequeñas e impregnadas por el modo de vida rural, capaces de autosuficiencia y compuesta por individuos con un fuerte sentido de pertenencia a una comunidad anterior y superior a ellos mismos. Hoy día vivimos en sociedades no autosuficientes sino interdependientes, abiertas a esquemas de inserción en un mundo globalizado, donde los flujos de dineros, bienes, información, imágenes prestan poca atención a las identidades nacionales o locales. En este contexto parece imposible recuperar el ideal de la república democrática. La segunda duda cuestiona la deseabilidad de que se recree la república democrática. Posiblemente la marginación de ese

ideal y la experiencia del liberalismo constituyan capítulos de un proceso evolutivo hacia otra situación mejor, en cuyo caso no sería deseable un retroceso a una situación superada.

Ambas dudas expresan temores. La primera, el temor de la exclusión, pues la teoría y la práctica republicanas han sido excluyentes, desde el momento que priorizan la virtud ciudadana y no todos pueden ser virtuosos. En efecto, para algunos teóricos de la república, la capacidad para la virtud cívica corresponde a categorías fijas de nacimiento o condición social. Pero, responde Sandel, la tesis de que la virtud está relacionada con cualidades predeterminadas no es intrínseca a la idea republicana. Esa idea, más bien, sostiene que la virtud se construye, no se encuentra dada por alguna razón anterior a su adquisición. La otra duda expresa el temor a la coerción. La ampliación de la democracia, en el sentido *rousseauniano* del término, trae anexa la coerción: aquella que la voluntad general puede ejercer sobre las voluntades particulares. Una concepción fuerte del bien común, donde la unidad predomina y exige una tendencia a la unanimidad, justifica la coerción contra el disenso. Sandel prefiere la visión republicana de Tocqueville, porque incluye un espacio público de instituciones que convocan a las personas en virtud de una gran diversidad de capacidades, que no obstante separarlas también las une. Esas instituciones abarcan a los municipios, las escuelas, las iglesias y las ocupaciones que forman el carácter y los hábitos. Estas instituciones son "agencias de educación cívica" que inculcan el hábito de ocuparse de las cosas públicas.

Sobre las premisas anteriores, Sandel analiza la necesidad de incorporar en la agenda pública el discurso moral sustantivo y de reconstruir los prerrequisitos económicos para el autogobierno. Y, a estos efectos, nos refiere algunas experiencias concretas que al respecto se están realizando en los Estados Unidos.

El ideal republicano en una comunidad global

Un tópico final que Sandel discute en su libro está relacionado con la presión por diseñar una identidad universal, adecuada al mundo global que empezamos a experimentar. Nuestro autor cuestiona la noción ilustrada de que la identidad universal del género humano precede a las identidades particulares de los hombres como miembros de comunidades nacionales históricas específicas. En definitiva, sostiene la prioridad de la identidad particular. Para Sandel, la ética cosmopolita no está equivocada por establecer obligaciones relativas a la humanidad, sino por pretender una precedencia moral de la humanidad sobre las identidades locales.

El Estado soberano se ha autodefinido como una comunidad suficiente para autogobernarse y como una unidad política y económica que expresa la identidad colectiva de un pueblo, definida por una historia, una lengua y una religión común. Esta definición ha perdido su fuerza original. Las soberanías nacionales se han debilitado con la movilidad de capitales, bienes e información y con la integración mundial de los mercados financieros y el carácter transnacional de la producción industrial. La integración económica ha ido a la par con la desintegración de las identidades locales y ello ha provocado una creciente ineptitud de los Estados para ejercer la función de expresar la identidad nacional y, a la vez, para ejercer el autogobierno.

Por otra parte, las estructuras de gobierno mundial son precarias e insuficientes. Y no podemos esperar que la economía global funcione adecuadamente sin instituciones económicas transnacionales. Ambas demandas indican que deberíamos cultivar identidades cívicas más extensas. Es el momento, dice Sandel, de una verdadera visión cosmopolita. Pero esta visión no consiste en restaurar el autogobierno a través del expediente de traspasar la soberanía a un nivel cosmopolita superior y único. La nueva oportunidad que le podemos dispensar al autogobierno no está relacionada con resituar la soberanía en un gobierno del mundo, sino en dispersarla. Esto involucra una multiplicidad de comunidades y de cuerpos políticos entre los cuales la soberanía debería dispersarse. De este modo, la filosofía pública que los americanos buscan tiene un lugar en un mundo interdependiente y globalizado. En este contexto, la virtud cívica consiste en mantener unidas las identidades complejas de los “sí mismos” modernos, evitando dos males a los cuales el republicanismo es vulnerable: el fundamentalismo, por una parte, y la tendencia a la carencia de forma, a la tendencia a constituir un yo proteico, sin historia, inepto para insertar la propia identidad en un todo coherente, por otra. □

SELECCIÓN DE TEXTOS FILOSÓFICO-JURÍDICOS

Pedro Gandolfo

PRÓLOGO

El Derecho ha sido objeto de meditación desde mucho antes que se constituyera en materia de una disciplina filosófica autónoma: la filosofía del Derecho. Esta denominación aparece a fines del siglo XVIII y principios del XIX dentro de los grandes sistemas del idealismo alemán. Aplicarla a pensadores anteriores y, hablar, por ejemplo, de "filosofía del Derecho de Aristóteles" resulta, en rigor, impropio y, por lo mismo, exige cautela. No obstante ello, el pensamiento jurídico de la tradición grecolatina y el pensamiento jurídico del protestantismo y de la Ilustración (aunque se hicieran bajo el rótulo de "ética" o "ciencia del Derecho natural") influyeron de manera decisiva en el surgimiento de la "filosofía del Derecho" como disciplina de estudio vigente hasta hoy y pasaron a configurar algunas de sus principales escuelas. Asimismo, sin perjuicio de que muchos de los aportes contemporáneos más importantes al pensamiento sobre el Derecho fueron calificados por sus autores como "teoría del Derecho", "teoría general del Derecho" u otras denominaciones semejantes (con el propósito,

PEDRO GANDOLFO. Profesor de Derecho y Filosofía, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile y Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Editor de Artes y Letras de *El Mercurio*.

muchas veces, de distanciarse de ciertos enfoques filosóficos o modos de comprender la filosofía) también serán incluidos en esta selección.

Criterios de selección

En todo este devenir filosófico, si bien es posible percibir la persistencia de terminologías similares y de algunos interrogantes o problemas centrales, de igual modo se puede constatar (por sobre esa aparente unidad y continuidad) la heterogeneidad y variabilidad de los contenidos y respuestas y, a su vez, de los enfoques, modelos o paradigmas según los cuales se seleccionan los problemas, se definen los presupuestos o fundamentos y los procedimientos para alcanzar las respuestas ejemplares.

Una selección de textos jurídicos relevante y de utilidad debe, a mi entender (y considerando la imposibilidad de abarcar aquella pluralidad de problemas, contenidos y respuestas), combinar dos criterios. Por un lado, dar cuenta de los principales modelos de aproximación al fenómeno jurídico que el pensamiento filosófico ha desplegado desde la antigüedad hasta nuestros días. Y, por el otro, poner énfasis en aquellos textos y autores básicos para las escuelas de filosofía jurídica prevalecientes en nuestros medios académicos.

El modelo aristotélico-tomista. Una primera línea de pensamiento, que ha dado lugar en nuestros días a la escuela del "Iusnaturalismo aristotélico-tomista", tiene su origen en la reflexión de Aristóteles (*Ética a Nicómaco*, Libro V, y en la recepción que en el siglo XII hace Tomás de Aquino del pensamiento aristotélico (*Tratado de la Justicia* y *Tratado de la Ley*).

Los conceptos de "virtud", "naturaleza", "término medio", "justicia", "justo político", "justo natural y justo convencional" y "equidad", entre otros, forman parte de este modelo. Con todo, la recepción tomista de éste no es, como lo ha hecho notar con absoluta claridad Jürgen Habermas, una simple réplica. Si bien el Aquinate conserva el vínculo entre Derecho y Moral (a través de la virtud de la justicia) y la distinción dualista entre un Derecho natural y otro convencional o positivo, modifica el modelo original al cambiar el concepto de naturaleza (introduciéndole un carácter de fijeza e inmutabilidad que no aparece en Aristóteles) y al desarrollar largamente una teoría de la ley (que no existe en el Estagirita), dentro de la cual el concepto de "ley eterna" es esencial, dando cuenta de una nueva cosmovisión en el que Derecho no sólo resulta asociado con la Moral sino además con la

Teología. La escuela iusnaturalista aristotélico-tomista tiene importantes cultivadores contemporáneos, entre los más notables, cabe mencionar al John Finnis, Germain Grisez y Joseph Boyle.

El modelo del Derecho natural moderno. En el surgimiento del humanismo filosófico y después la filosofía de la Ilustración se va operando un cambio radical en el pensamiento jurídico, que tendrá su expresión en un conjunto de filósofos protestantes, entre ellos Hobbes, Grocio, Tomasio, Pufendorf y Wollf, que da lugar al denominado "Derecho natural racionalista" o "Iusnaturalismo racionalista" y a las filosofías del Derecho de Kant, Fichte y Hegel. En éstos, si bien se mantienen en apariencia algunas categorías aristotélico-tomistas, la concepción del Derecho y el paradigma o enfoque a partir del cual se lo entiende ha cambiado por completo. Por una parte, el Derecho es entendido como facultad o atributo de un individuo o la coordinación externa de dichas facultades, separándolo estrictamente de la Moral; por otra parte, el Derecho se seculariza, desprendiéndose de la Teología, substituyéndose una fundamentación divina por otra racional. En fin, se verifica de modo creciente, como consecuencia de la filosofía hegeliana, del historicismo y del positivismo de las ciencias naturales, una suerte de "ontologización" progresiva del Derecho, según la cual lo único que tendría propiamente entidad jurídica es el Derecho positivo. En Chile actualmente no existen representantes de la escuela del Derecho natural racional ni tampoco es posible encontrar adherentes a las teorías kantianas o hegelianas del Derecho. Sin embargo, el estudio de estos autores —hemos seleccionado a HOBBES y KANT— es imprescindible para comprender el pensamiento jurídico de la época y su evolución posterior.

Modelo imperativista-positivista. Entre las escuelas de pensamiento que corrieron en forma independiente a la filosofía europea continental, pero que a la larga ejercerían una gran influencia, parece imposible no considerar el aporte de las ideas utilitaristas de Jeremías Bentham y John Austin, quienes en conjunto formularon la denominada "teoría imperativista" del Derecho, según la cual éste sería un agregado o suma de leyes, entendiendo por tales los mandatos generales del soberano respaldados por la amenaza de una sanción coactiva. La definición de "mandato", "soberano", "hábito u obediencia", "sanción", entre otras, son objeto de permanente discusión en la tradición sajona y, sin perjuicio de sus dificultades, permiten una definición descriptiva del Derecho que distingue nítidamente el Dere-

cho que es de aquel que debe ser. En la selección se han escogido textos de AUSTIN (lo que no implica negar su deuda enorme con Bentham) por considerar que él da la configuración más acabada de esta escuela.

Modelo analítico-positivista. En la misma tradición del pensamiento anglosajón, aunque apoyado en la vertiente analítica del mismo, se ubica H. L. HART. Éste, en su obra principal, *El concepto del Derecho*, partiendo de una fuerte crítica a la teoría imperativista de Austin, propone un concepto del Derecho como sistema de reglas primarias y secundarias. La definición de "regla" y "obligación jurídica" (el punto de vista interno y externo), la distinción entre "reglas primarias y secundarias", la idea de "discrecionalidad judicial" y la propuesta de un "Derecho natural de contenido mínimo" son materia de discusión insoslayable.

Modelo de las reglas y principios. Desde un ángulo apasionadamente liberal y antiutilitarista, el norteamericano RONALD DWORKIN ha criticado las ideas de Hart y de paso, según él, al positivismo jurídico. El punto principal de ataque es la teoría de la discrecionalidad judicial, uno de los pilares de la concepción hartiana y a la cual Dworkin opone su teoría de "la respuesta correcta". Según Dworkin, su tesis sería no sólo descriptivamente verdadera (daría cuenta de lo que los jueces efectivamente hacen al fallar un caso) sino que también sería normativamente conveniente, es decir, superior desde un punto de vista ético, puesto que de ese modo se "toman los derechos individuales en serio". La controversia Hart-Dworkin es una de las más vivas e interesantes del debate jurídico contemporáneo. En *Estudios Públicos*, Nº 65 (verano 1997) aparece publicada la respuesta póstuma de H. L. Hart.

Positivismo formalista y estatalista. Por cierto que ninguna selección de textos jurídicos sería representativa sin la presencia de los acápites más importantes de la obra del gran jurista vienés HANS KELSEN. Su versión del "positivismo jurídico", de inspiración kantiana, formalista, estatalista y normativista, ha sido tremendamente influyente por su coherencia interna, la atractiva simplicidad y organicidad de sus planteamientos y la fuerza de sus argumentaciones. Sindicado usualmente como el representante más puro del positivismo, su teoría, aunque ya con menor pasión y energía, sigue siendo fuente de divisiones y refutaciones numerosas. La extrema "pureza" metodológica en su concepción de la teoría del Derecho, el "monismo" implacable (no sólo frente a la existencia del Derecho natural, sino ante una serie de distinciones usuales en la ciencia jurídica) y su estricto formalismo son los puntos más debatidos.

Modelo positivista-realista. En fin, la filosofía del Derecho de este siglo también ha recibido contribuciones importantes, la cuales, aún inscribiéndose dentro del positivismo, se caracterizan por cierto escepticismo frente a la importancia de las normas en la definición del Derecho y, al revés, por poner el énfasis en ciertas conductas en torno al Derecho. Para algunos, lo esencial al fenómeno jurídico radica en la conducta de los jueces (realismo norteamericano), a las conductas de los denominados "órganos primarios" (Joseph Raz) o, meramente, a las conductas de obediencia o desobediencia que determinan la "vigencia" de una norma. Dentro de esta tradición en que el Derecho es concebido esencialmente como un hecho, es decir, como un fenómeno social, el pensamiento de ALF ROSS, contenido principalmente en su obra *Sobre el Derecho y la Justicia*, resulta ser el más representativo y gravitante.

SELECCIÓN

ARISTÓTELES:
Ética nicomaquea[*]

LIBRO V: DE LA JUSTICIA

1. Todos, a lo que vemos, entienden llamar justicia aquel hábito que dispone a los hombres a hacer cosas justas y por el cual obran justamente y quieren las cosas justas. De igual modo con respecto a la injusticia, pues por ella los hombres obran injustamente y quieren las cosas injustas. Asentemos, por tanto, estas proposiciones a manera de esbozo y por vía de preámbulo.

No pasan las cosas del mismo modo en las ciencias y facultades que en los hábitos. La misma facultad y ciencia, a lo que parece, trata de los contrarios; pero el hábito contrario no es de los contrarios. Así, de la salud no resultan efectos contrarios, sino solamente saludables; por lo cual decirnos de alguien que anda con salud cuando anda como lo haría el que está sano.

[*] Texto extraído de Aristóteles, *Ética Nicomaquea* (México: Editorial Porrua, Colección "Sepan Cuántos", 1994). Traducción e introducción de Antonio Gómez Robledo.

Ahora bien, a menudo un hábito contrario se conoce por su contrario, y muchas veces también los hábitos se conocen por los sujetos en que están. Si la buena disposición corporal es conocida, conócese también la mala disposición; y, por otra parte, de los cuerpos que están en buena disposición se infiere la buena disposición, y de ésta los cuerpos que la tienen. Si la buena disposición es la consistencia de la carne, la mala disposición será de necesidad la flojedad de la carne, y lo que engendra la buena disposición será lo que produce la consistencia en la carne.

Acontece casi de ordinario que si un grupo de contrarios se toma en varios sentidos, el otro grupo se toma también en varios sentidos; y, si, por ejemplo, esto pasa con lo justo, otro tanto pasará con lo injusto y la injusticia. Ahora bien, la justicia y la injusticia se entienden, a lo que parece, en muchos sentidos, aunque por ser muy cercana una significación de la otra, la ambigüedad nos escapa, y no es tan manifiesta como cuando se aplica a cosas muy distantes entre sí, que difieren grandemente una de otra por su aspecto, como por ejemplo, cuando se llama con la misma palabra *kleis* (llave) la clavícula de un animal y el instrumento con que cerramos las puertas. Tomemos, pues, como punto de partida el determinar en cuántos sentidos se dice de uno que es injusto.

Son, pues, tenidos por injustos el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual; de donde es claro que el justo será el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual.

Puesto que el injusto es codicioso, lo será con relación a los bienes, no a todos, sino a aquellos de que dependen la prosperidad y la adversidad, los cuales son siempre bienes tomados absolutamente, aunque para algunos no lo sean siempre. Ahora bien, los hombres desean esos bienes y los buscan, aunque no deberían obrar así, sino hacer votos para que los bienes que lo sean absolutamente lo sean también para ellos, y escoger entonces las cosas que son bienes para ellos.

El injusto no siempre toma para sí lo más, sino también lo menos en cosas absolutamente malas. Pero como el mal menor se juzga ser un bien en cierto sentido, y la codicia lo es del bien, por esto el que busca el mal menor puede pasar por codicioso. Llamémosle desigual, puesto que este término comprende tanto lo más como lo menos y es común a ambos.

Dado que al transgresor de la ley lo hemos visto como injusto y al observante de la ley como justo, es claro que todas las cosas legales son de algún modo justas. Los actos definidos por la legislación son legales, y de cada uno de ellos decimos que es justo. Ahora bien, las leyes se promulgan en todas las materias mirando ya al interés de todos en común, ya al interés

de los mejores o de los principales, sea por el linaje, sea por algún otro título semejante.

Así pues, en un sentido llamamos justo a lo que produce y protege la felicidad y sus elementos en la comunidad política. Porque la ley prescribe juntamente hacer los actos del valiente, tales como no abandonar las filas, ni huir, ni arrojar las armas; y los del temperante, como no cometer adulterio ni incurrir en excesos; y los del varón manso, como no herir ni hablar mal de nadie, y lo mismo en las otras virtudes y fechorías, ordenando unas cosas, prohibiendo otras, rectamente la ley rectamente establecida, menos bien la improvisada a la ligera.

La justicia así entendida es la virtud perfecta, pero no absolutamente, sino con relación a otro. Y por esto la justicia nos parece a menudo ser la mejor de las virtudes; y ni la estrella de la tarde ni el lucero del alba son tan maravillosos. Lo cual decimos en aquel proverbio:

> En la justicia está toda virtud
> en compendio.

Es ella en grado eminente la virtud perfecta, porque es el ejercicio de la virtud perfecta. Es perfecta porque el que la posee puede practicar la virtud con relación a otro, y no sólo para sí mismo, porque muchos pueden practicar la virtud en sus propios asuntos, pero no en sus relaciones con otro. Y por esto merece aprobación el dicho de Bías de que “el poder mostrará al hombre”, puesto que el gobernante está precisamente en la comunidad y para otro. Por lo cual también la justicia parece ser la única de las virtudes que es un bien ajeno, porque es para otro. Para los demás, en efecto, realiza el bienestar, para el gobernante o para un asociado. Si el peor de los hombres es el que emplea su maldad contra sí mismo y contra sus amigos, el mejor, a su vez, no es el que emplea la virtud para sí mismo, sino para otro: obra por cierto difícil.

La justicia así entendida no es una parte de la virtud, sino toda la virtud, como la injusticia contraria no es una parte del vicio, sino el vicio todo. En qué difieran esta justicia y la virtud, es patente por lo que hemos dicho. La virtud y la justicia son lo mismo en su existir, pero en su esencia lógica no son lo mismo, sino que, en cuanto es para otro, es justicia, y en cuanto es tal hábito en absoluto, es virtud.

2. Dejemos de lado la justicia y la injusticia coextensivas con la virtud total, y de las cuales una consiste en el uso de la virtud total con relación a otro, y la otra del vicio. Es claro cómo habría que definir lo justo

y lo injusto con arreglo a ellas. Sobre poco más o menos, la mayor parte de los actos prescritos por la ley son también los que proceden de la virtud total. La ley ordena vivir según cada una de las virtudes, así como prohíbe vivir según cada vicio particular. Y los actos que producen la virtud total son también de la competencia de las leyes, o sea todas las prescripciones legales relativas a la educación para el bien común. En cuanto a la educación particular, según la cual se es hombre de bien hablando en absoluto, dilucidaremos después si es del dominio de la ciencia política o de otra, pues quizás no sea lo mismo en todos los casos el concepto de hombre bueno y el de buen ciudadano.

De la justicia particular y de justo según ella, una forma tiene lugar en las distribuciones de honores y de riquezas o de otras cosas que pueden repartirse entre los miembros de la república, en las cuales puede haber desigualdad e igualdad entre uno y otro. La otra forma desempeña una función correctiva en las transacciones o conmutaciones privadas. De ésta, a su vez hay dos partes, comoquiera que de las transacciones privadas unas son voluntarias y otras involuntarias. Voluntarias son, por ejemplo, la venta, la compra, el préstamo de consumo, la fianza, el comodato, el depósito, el salario. Llámanse voluntarias porque el principio de semejantes relaciones es voluntario. De las involuntarias, unas son clandestinas, como el hurto, el adulterio, el envenenamiento, la alcahuetería, la corrupción del esclavo, el asesinato por alevosía, el falso testimonio. Otras son violentas, como la sevicia, el secuestro, el homicidio, el robo con violencia, la mutilación, la difamación, el ultraje.

3. Puesto que el injusto es desigual y lo injusto es lo desigual, claro está que hay algún término medio de lo desigual, que es lo igual. Porque en toda acción en que hay lo más y lo menos hay también lo igual. Si, pues, lo injusto es lo desigual, lo justo será lo igual; lo cual sin otra razón lo estiman así todos. Y puesto que lo igual es un medio, lo justo será también una especie de medio.

Ahora bien, lo igual supone por lo menos dos términos. Lo justo, por tanto, debe de necesidad ser medio e igual (y relativo a algo y para ciertas personas). En tanto que medio lo es entre ciertos términos que son lo más y lo menos; en tanto que igual supone dos cosas; en tanto que justo, ciertas personas para quienes lo sea. Siendo así, lo justo supone necesariamente cuatro términos por lo menos: las personas para las cuales se da algo justo, que son dos, y las cosas en que se da, que son también dos. Y la igualdad será la misma para las personas que en las cosas, pues como están éstas entre sí, estarán aquéllas también. Si las personas no son iguales, no tendrán

cosas iguales. De aquí los pleitos y las reclamaciones cuando los iguales tienen y reciben porciones no iguales, o los no iguales porciones iguales. Lo cual es manifiesto además por el principio de que debe atenderse al mérito. Todos reconocen que lo justo en las distribuciones debe ser conforme a cierto mérito; sólo que no todos entienden que el mérito sea el mismo. Los partidarios de la democracia entienden la libertad; los de la oligarquía, unos la riqueza, otros el linaje; los de la aristocracia, la virtud.

Así, lo justo es algo proporcional. Lo proporcional no es propio tan sólo del número como unidad abstracta, sino del número en general. La proporción es una igualdad de razones y se da en cuatro términos por lo menos.

Que la proporción discreta esté compuesta de cuatro términos es evidente; pero también la proporción continua, porque ésta emplea un término como si fuesen dos, y lo repite. Al decir, por ejemplo: "como la línea A es a la línea B, así la línea B es a la línea C", se enuncia dos veces la línea B, de modo que tomando dos veces la línea B, cuatro serán los términos de la proporción.

Pues lo justo está también en cuatro términos, por lo menos, y la razón en una pareja es la misma que la que hay en la otra pareja, porque las líneas que representan las personas y las cosas están divididas de la misma manera. Como el primer término es al segundo, así el tercero al cuarto; y alternando, como el primero es al tercero, así el segundo al cuarto. Así el total estará en la misma relación con el total, lo cual se lleva a cabo por medio de una distribución que acopla los términos dos a dos, y si se combinan entre sí, la adición será justa. De esta suerte, la unión del primer término con el tercero y la del segundo con el cuarto es lo justo la distribución, y lo justo es entonces un medio entre extremos desproporcionados, porque lo proporcional es un medio, y lo justo es proporcional. (Los matemáticos llaman a ésta proporción geométrica. En la proporción geométrica, en efecto, el total es al total como cada uno de los términos con relación al otro.) Pero esta proporción no es continua, porque no hay numéricamente para la persona y para la cosa un término único.

Lo justo es, pues, lo proporcional; lo injusto lo que está fuera de la proporción, lo cual puede ser en más y en menos. Esto es lo que acontece en la práctica: el que comete injusticia tiene más; el que la sufre, menos de lo que estaría bien.

En el mal es a la inversa: el mal menor está en concepto de bien comparado con el mal mayor. El mal menor es preferible al mayor; ahora bien, lo preferible es un bien, y cuanto más preferible, mayor bien. Tal es, pues, una de las dos formas de lo justo.

4. La otra forma que resta es lo justo correctivo, que se da en las transacciones privadas, tanto en las voluntarias como en las involuntarias.

Lo justo tiene aquí otra forma distinta de lo justo anterior. Lo justo distributivo, en efecto, se refiere a las cosas comunes, y es siempre conforme a la proporción antes dicha. Si se hace la distribución de las riquezas comunes, se hará según la razón que guarden entre sí las aportaciones particulares. Lo injusto, por su parte, siendo lo opuesto a lo justo, consiste en estar fuera de dicha proporción. Mas lo justo en las transacciones privadas, por más que consista en cierta igualdad, así como lo injusto en cierta desigualdad, no es según aquella proporción, sino según la proporción aritmética. Es indiferente, en efecto, que sea un hombre bueno el que haya defraudado a un hombre malo, o el malo al bueno, como también que sea bueno o malo el que haya cometido adulterio. La ley atiende únicamente a la diferencia del daño y trata como iguales a las partes, viendo sólo si uno cometió injusticia y otro la recibió, si uno causó un daño y otro lo resintió.

En consecuencia, el juez procura igualar esta desigualdad de que resulta la injusticia. Cuando uno es herido y otro hiere, o cuando uno mata y otro muere, la pasión y la acción están divididas en partes desiguales, y el juez trata entonces de igualarlas con el castigo, retirando lo que corresponda del provecho del agresor. De estos términos nos servimos de una manera general en semejantes casos, bien que en algunos no sea nombre apropiado el de provecho, aplicado al que ha herido, o el de pérdida en la víctima. Sin embargo, todas las veces que un daño pueda ser medido, a un extremo se le llama pérdida y al otro provecho. Así, siendo lo igual un medio entre lo más y lo menos, el provecho y la pérdida son respectivamente más y menos de manera contraria: más de lo bueno y menos de lo malo son provecho, y lo contrario pérdida. Y como entre ambas cosas el medio es lo igual, y es lo que llamamos justo, síguese que lo justo correctivo será, por tanto, el medio entre la pérdida y el provecho.

Por esta razón, todas las veces que los hombres disputan entre sí, recurren al juez. Ir al juez es ir a la justicia, pues el juez ideal es, por decirlo así, la justicia animada. Las partes buscan en el juez como un medio entre ellas; y de aquí que en algunos lugares se llame a los jueces mediadores, como dando a entender que cuando alcanzan el medio alcanzan la justicia. Lo justo es, pues, un medio, puesto que el juez lo es.

Ahora bien, el juez restaura la igualdad; y como si hubiese una línea dividida en partes desiguales, aquello en que el segmento más grande excede a la mitad lo separa el juez y lo añade al segmento más pequeño. Y cuando el todo ha sido dividido en dos mitades, se dice que cada uno tiene lo suyo, o sea cuando reciben partes iguales. Lo igual es aquí el medio entre

lo mayor y lo menor según la proporción aritmética. Y por esto lo justo se llama así *(dikaion)* porque indica la división en dos mitades *(dixa)*, como si dijera "partido en dos" *(díxaion)* y el juez *(dikastês)* fuera el que parte en dos *(dixastês)*.

Si, dadas dos cantidades iguales, se quita una parte a una y se le añade a la otra, ésta excederá a la otra en dos veces dicha parte. De manera que la cantidad mayor excede al medio en una parte, así como el medio excede en una parte también a la cantidad de que se hizo la sustracción. Y por este modo sabremos lo que es preciso quitar al que tiene más, y lo que es preciso añadir al que tiene menos. Al que tiene menos es preciso añadirle aquello en que el medio lo excede, y al que tiene más hay que quitarle aquello en que excede al medio. Sean tres líneas: AA', BB', CC', iguales entre sí. De AA' quitemos el segmento AE y añadamos a CC' el segmento CD. Así, la línea entera DCC' excede a la línea EA' por el segmento CD y por el segmento CF, y por tanto a la línea BB' por el segmento CD:

A————————E————————A'
B————————————————————B'
D————————C————————F————————C'

(Lo mismo acaece en las demás artes. Estas desaparecerían si lo que el elemento paciente recibe no fuese tanto y tal como lo que produce el elemento agente, y de la misma cantidad y cualidad.)

Estos nombres de pérdida y de provecho han venido de los cambios voluntarios. Del que tiene más de lo que era antes suyo se dice que ha obtenido un provecho, y del que tiene menos de lo que tenía al principio, que ha sufrido una pérdida.

Así pasa, por ejemplo, en las compras y ventas, y en todos los otros casos en que la ley deja libertad de contratación. Pero cuando no se obtiene ni más ni menos, sino que las partes tienen lo que tenían por sí mismas, se dice que cada uno tiene lo suyo, y no hay pérdida ni provecho. Por tanto, lo justo es el medio entre cierto provecho y cierta pérdida en las transacciones no voluntarias, y consiste en tener una cantidad igual antes que después.

6. Puesto que puede acontecer que quien comete una injusticia no sea aún injusto, preguntémonos cuáles son las injusticias que hay que cometer para ser ya injusto, se trate del adúltero o del bandido. ¿O es que no habrá ninguna diferencia? Porque puede un hombre ayuntarse con una mujer y saber con quién, pero no bajo el imperio de la deliberación, sino por pasión. Por cierto que comete injusticia; más con todo, no es injusto, como

tampoco es ladrón el que hurtó, ni adúltero el que cometió adulterío, y lo mismo en los demás casos.

Cuál es la relación que guarda la reciprocidad con la justicia, queda dicho con antelación. Pero no debe ocultársenos que lo que indagamos es tanto lo absolutamente justo como lo justo político, o sea lo justo entre los asociados para la suficiencia de la vida, y que son libres e iguales, bien sea proporcional o numéricamente. De manera que entre quienes esto no se cumple, no habrá en sus relaciones mutuas justicia política, sino una especie de justicia y por semejanza. Lo justo, en efecto, existe sólo entre hombres cuyas relaciones mutuas están gobernadas por ley; y la ley existe para hombres entre quienes hay injusticia, puesto que la sentencia judicial es el discernimiento de lo justo y de lo injusto. Y entre quienes puede haber injusticia, pueden también cometerse actos injustos (por más que no en todos los que cometen actos injustos se pueda decir que haya injusticia) y tales actos consisten en atribuirse más de lo debido de los bienes en absoluto, y menos de lo debido de los males en absoluto.

Por este motivo no permitimos que gobierne el hombre, sino la ley, porque el hombre ejerce el poder para sí mismo y acaba por hacerse tirano. Pero el magistrado es el guardián de lo justo; y si de lo justo, también de lo igual. Si el magistrado es justo, no se atribuye, según la opinión general, nada excesivo, porque no se adjudica más de lo debido de los bienes en sí, a no ser una porción proporcional a sus méritos. Y así, el magistrado justo trabaja para los demás; y por esto se dice que la justicia es el bien de los demás, según quedó afirmado con antelación. En consecuencia, hay que asignar al magistrado cierta retribución, la cual consiste en honores y prerrogativas. Los que no encuentran suficientes tales recompensas se transforman en tiranos.

La justicia del amo y la del padre no es la misma que la de los ciudadanos, sino semejante; porque no hay injusticia en sentido absoluto, con lo que es de uno mismo; ahora bien, el siervo y el hijo, mientras no llega a cierta edad y se separa del padre, son como parte del padre y del señor, y nadie elige deliberadamente dañarse a sí mismo, y por tanto no hay injusticia con respecto a aquéllos. No cabe aquí lo injusto ni lo justo político, porque una y otra cosa, según vimos, lo son de acuerdo con la ley y se dan entre personas naturalmente sujetas a la ley, es decir, entre personas que participan igualmente en el gobierno activo y en el pasivo. De aquí que la justicia exista más bien con relación a la esposa que con relación a los hijos y a los esclavos; sólo que se trata entonces de la justicia doméstica, diferente ella también de la política.

7. De lo justo político una parte es natural, otra legal. Natural es lo que en todas partes tiene la misma fuerza y no depende de nuestra aprobación o desaprobación. Legal es lo que en un principio es indiferente que sea de este modo o del otro, pero que una vez constituidas las leyes deja de ser indiferente; por ejemplo, pagar una mina por el rescate de un prisionero, o sacrificar una cabra y no dos ovejas, así como también lo legislado en casos particulares, como ofrecer sacrificios en honor de Brasidas, y los ordenamientos en forma de decretos.

Paréceles a algunos que todas las normas son de derecho legal, dando como razón que lo que es por naturaleza es inmutable y tiene dondequiera la misma fuerza, como el fuego, que quema aquí lo mismo que en Persia, mientras que, por el contrario, vemos cambiar las cosas tenidas por justas.

No pasan las cosas así precisamente, aunque sí en cierto sentido. Por más que entre los dioses la mudanza tal vez no exista en absoluto, entre nosotros todo lo que es por naturaleza está sujeto a cambio, lo cual no impide que ciertas cosas sean por naturaleza y que algunas otras no sean por naturaleza.

De las cosas susceptibles de ser de otro modo, cuáles son por naturaleza y cuáles no, sino por disposición de la ley, y por convención, es manifiesto, aun en el supuesto de que unas y otras estén sujetas a mudanza. Y la misma distinción se aplicará en todas las otras cosas. Porque naturalmente la mano derecha es de más fuerza, y con todo cabe la posibilidad de que cualquier hombre llegue a ser ambidextro.

Las cosas que son justas por convención y conveniencia son semejantes a las medidas. No en todas partes son iguales las medidas para el vino y para el trigo, sino que son mayores en las compras al por mayor y menores en las ventas al por menor. Pues del mismo modo las cosas justas que no son naturales, sino por humana disposición, no son las mismas en todas partes, como no lo son las constituciones políticas, aunque en todas partes hay una solamente que es por naturaleza la mejor.

Cada una de las normas justas y legales es como lo general con relación a los casos particulares. Nuestros actos son muchos, pero cada norma es única, puesto que es general.

Hay diferencia entre la acción injusta y lo injusto, así como entre la acción justa y lo justo. Lo injusto lo es por naturaleza o por disposición de la ley. Esto mismo, cuando se ejecuta, es una acción injusta; pero antes de ejecutarse no lo es aún, sino sólo algo injusto. Y otro tanto con respecto al acto de justicia, por más que el término general sea más bien “acción justa”, y el término “acto de justicia” se aplique a la corrección de una injusticia.

En cada una de estas cosas hemos de considerar más tarde cuáles son sus formas, cuántas, y cuáles los objetos a que pueden referirse.

8. En seguida debemos hablar de la equidad y de lo equitativo, y de la relación que guardan la equidad con la justicia y lo equitativo con lo justo.

Como resultado de su examen, percíbese que no son cosas absolutamente idénticas, pero tampoco diferentes genéricamente. Porque unas veces alabamos lo equitativo y al varón equitativo a tal punto que por vía de alabanza extendemos el concepto a todas las otras virtudes y llegamos a sustituir el término de bueno por el de equitativo, mostrando lo más equitativo como lo mejor. Pero otras veces, cuando nos atenemos a la lógica de los conceptos, parece absurdo que lo equitativo, si es algo que cae fuera de lo justo, pueda ser laudable. O lo justo no es bueno, o lo equitativo no es justo si es diferente; o si ambos son buenos, son lo mismo.

De estas razones, poco más o menos, viene la dificultad en el caso de la equidad. En cierto modo, sin embargo, todas esas expresiones son correctas y no hay en ellas nada contradictorio. Lo equitativo, en efecto, siendo mejor que cierta justicia, es justo; y por otra parte, es mejor que lo justo no porque sea de otro género. Por tanto, lo justo y lo equitativo son lo mismo; y siendo ambos buenos, es, con todo, superior lo equitativo.

Lo que produce la dificultad es que lo equitativo es en verdad justo, pero no según la ley, sino que es un enderezamiento de lo justo legal. La causa de esto está en que toda ley es general, pero tocante a ciertos casos no es posible promulgar correctamente una disposición en general. En los casos, pues, en que de necesidad se ha de hablar en general, por más que no sea posible hacerlo correctamente, la ley toma en consideración lo que más ordinariamente acaece, sin desconocer por ello la posibilidad de error. Y no por ello es menos recta, porque el error no está en la ley ni en el legislador, sino en la naturaleza del hecho concreto, porque tal es, directamente, la materia de las cosas prácticas.

En consecuencia, cuando la ley hablare en general y sucediera algo en una circunstancia fuera de lo general, se procederá rectamente corrigiendo la omisión en aquella parte en que el legislador faltó y erró por haber hablado en términos absolutos, porque si el legislador mismo estuviera ahí presente, así lo habría declarado, y de haberlo sabido, así lo habría legislado.

Por tanto, lo equitativo es justo, y aun es mejor que cierta especie de lo justo, no mejor que lo justo en absoluto, sino mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la ley. Y ésta es la naturaleza de lo

equitativo: ser una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general.

La causa de que no todo pueda determinarse por la ley es que sobre ciertas cosas es imposible establecer una ley, sino que hace falta un decreto. Porque para lo indefinido la regla debe también ser indefinida, como la regla de plomo usada en la arquitectura de Lesbos, regla que se acomoda a la forma de la piedra y no permanece la misma. Pues así también el decreto se acomoda a los hechos.

Está, pues, manifiesto qué es lo equitativo, y qué es justo, y mejor qué cierta especie de lo justo. Evidente es también, por lo dicho, quién es el hombre equitativo. El que elige y practica actos como los indicados, y que no extrema su justicia hasta lo peor, antes bien amengua su pretensión, por más que tenga la ley en su favor, es equitativo; y la equidad es el hábito descrito, siendo cierta especie de justicia y no un hábito diferente.

SANTO TOMÁS DE AQUINO:
Suma teológica *

"La Ley" (Tomo VIII)

Cuestión 90. De las leyes

Artículo I: De sí la ley es algo de la razón

PARECERÍA que la ley no fuese algo de la razón, porque:

1º Dice el Apóstol (*Rom*. 7, '23)*: veo otra ley en mis miembros.* Pero nada existente en la razón está en los miembros, puesto que la razón no se vale de órgano corporal. Luego, la ley no es algo de la razón.

2º En la razón no hay sino potencia, hábito y acto. Pero la ley no es la potencia misma de la razón. Y tampoco es algún hábito de ella; pues los hábitos de la razón son las virtudes intelectuales, de las que se ha hablado (C. 57). Ni tampoco acto de la razón, puesto que cesando la razón cesaría la ley, por ejemplo en los que duermen. Luego, la ley no es algo de la razón.

---

* Texto extraído de Santo Tomás de Aquino, *Suma Teológica*, tomos VIII y XI (Buenos Aires: Club de Lectores, 1988). Traducción, notas, explicaciones y comentarios de Ismael Quiles.

3º La ley mueve a obrar rectamente a los sometidos a ella. Pero mover a obrar pertenece propiamente a la voluntad, como se dijo (C. 9, a.1). Luego, la ley no pertenece a la razón, sino más bien a la voluntad, según lo que dice también el jurisperito. (Lib. I, tit. 4, *De constit. princ*.) que *lo que agradó al príncipe tiene fuerza de ley*.

CONTRA ESTO, a la ley compete mandar y prohibir. Pero imperar es propio de la razón, como se ha dicho (C.17,a.1). Luego, la ley es algo de la razón.

RESPONDO: Debe decirse que la ley es cierta regla y medida de los actos, según la cual uno es inducido a obrar o se retrae de ello; porque ley *(lex)* se deriva de ligar *(ligare)*, por cuanto obliga a obrar. Mas la regla y medida de los actos humanos es la razón, que es el primer principio de ellos, como es manifiesto por lo dicho (C. 66, a.1), ya que a la razón compete ordenar al fin, *que es el primer principio en lo operable*, según Aristóteles *(Ethic.* l. 7, c. 8). Y en cada género aquello que es primer principio es medida y regla de aquel género, como la unidad en el género de los números y el primer movimiento en el género de los movimientos. De donde se sigue que la ley es algo que pertenece a la razón.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que siendo la ley cierta regla y medida, se dice estar en algo de dos maneras: De una, como en el que mide y regula. Y pues esto es propio de la razón en este concepto la ley está en sola la razón. De otra manera, como en lo regulado y medido. Y así la ley existe en todos los que se inclinan a algo por alguna ley, de modo que cualquier inclinación proveniente de alguna ley puede decirse ley, no esencialmente, sino como por participación. Y en tal sentido la misma inclinación de los miembros a la concupiscencia se llama ley de los miembros.

A la 2ª, que así como en los actos exteriores debe considerarse la operación y lo operado, por ejemplo la edificación y lo edificado; así en las obras de la razón debe considerarse el acto mismo de ella, que es el entender y razonar, y algo constituido por este acto lo cual en la razón especulativa es en primer lugar la definición; segundo, la enunciación, y tercero, el silogismo o argumentación. Y porque también la razón práctica hace uso de cierto silogismo en sus operaciones, como se dijo (C.13, a.3, y C.77, a.2), según Aristóteles enseña *(Ethic.* 1. 7,c. 3); por eso hay que reconocer en la razón práctica algo que sea respecto de las operaciones lo que la proposición en la razón es respecto de las conclusiones. Y estas proposiciones universales de la razón práctica ordenadas a los actos tienen carácter de ley. Y unas veces se consideran actualmente y otras se conservan habitualmente en la razón.

A la 3ª que la razón recibe de la voluntad la fuerza de mover, como se ha dicho (C.17, a. 1). Pues, por lo mismo que alguno quiere un fin, la

razón manda aquellas cosas que conducen a ese fin. Mas la voluntad respecto de esas cosas que impera, para que tenga carácter de ley, es preciso que sea regulada por alguna razón. Y así se entiende que la *voluntad del príncipe tiene fuerza de ley*, pues de otro modo esta voluntad más sería iniquidad que ley.

Artículo II: De si la ley se ordena siempre al bien común

PARECERÍA que la ley no se ordenase siempre al bien común como a su fin, porque:

1º A la ley pertenece el mandar y prohibir. Pero los preceptos se ordenan a ciertos bienes particulares. Luego, no siempre el fin de la ley es el bien común.

2º La ley dirige al hombre en sus acciones. Pero los actos humanos se realizan en los individuos. Luego, la ley se ordena a algún bien particular.

3º San Isidoro dice (*Etym*. l. 5, c. 3): *Si la ley es constituida por la razón, ley será todo lo que por esta se constituyera.* Pero la razón establece no sólo lo que se ordena al bien común, sino también lo que se refiere al fin privado de solo uno. Luego, la ley no se ordena solamente al bien común, sino también al bien privado de uno solo.

CONTRA ESTO, el mismo San Isidoro dice (*Etym*. l. 5, C. 21) que *la ley no ha sido hecha para el bien particular, sino para la utilidad común de los ciudadanos.*

RESPONDO: Debe decirse que, según lo expuesto (a. 1), la ley pertenece a lo que es el principio de los actos humanos, porque es su regla y medida. Y así como la razón es el principio de los actos humanos, así también en la razón misma hay algo que es el principio respecto de todo lo demás. Por lo que conviene que la ley pertenezca principalmente y sobre todo a esto. Y el primer principio de las operaciones, que dependen de la razón práctica, es el fin último. Y el fin último de la vida humana es la felicidad o bienaventuranza, según lo dicho (C. 1, a. 6 y 7, y C. 2, a. 5 y 7). Por lo cual es preciso que la ley atienda ante todo al orden que se halla en la bienaventuranza. Además, puesto que toda parte se ordena al todo, como lo imperfecto a lo perfecto, y un hombre es parte de la comunidad perfecta, es necesario que la ley atienda propiamente al orden de la felicidad común.

Por lo cual Aristóteles en la dicha definición de las cosas legales hace mención de la felicidad y comunidad política. Porque dice *(Ethic.* 1. 5, c. 1) que *llamamos justas a las leyes que producen y conservan la felicidad y sus partes, en comunidad política;* pues la ciudad es una comunidad perfec-

ta *(Polit.* 1. i, c.1). Y en cada género aquello a lo que se llama principal es al principio de lo demás, y las demás cosas se designan por su relación con él, como el fuego, que es lo más cálido, es la causa del calor en los cuerpos mixtos, que en tanto se dicen cálidos, en cuanto participan del fuego. Por lo cual conviene que si la ley se dice tal principalmente en cuanto se ordena al bien común, cualquier otro precepto referente a una operación particular no tenga razón de ley, sino según se ordena al bien común. Y por esto toda ley se ordena al bien común.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que el precepto importa la aplicación de la ley a las cosas que se regulan por ella. Mas el orden al bien común, que pertenece a la ley, es aplicable a fines singulares. Y según esto, también acerca de algunos bienes particulares pueden darse preceptos.

A la 2ª, que las operaciones existen ciertamente en los particulares. Pero esos particulares pueden referirse al bien común, no en verdad por comunidad de género o de especie, pero sí por comunidad de causa final, a la manera como el bien común se llama fin común.

A la 3ª, que así como nada se establece firmemente para la razón especulativa, si no es por resolución a los primeros principios indemostrables; así también nada se establece con firmeza por la razón práctica, si no es en cuanto que se ordena al último fin, que es el bien común. Y lo que se ha establecido así por la razón tiene carácter de ley.

Cuestión 91: De la diversidad de leyes

Artículo I: De si hay alguna ley eterna

PARECERÍA que no hubiese alguna ley eterna, porque:

1º Toda ley se impone a algunos. Pero no existió desde toda la eternidad alguien a quien se pudiera imponer alguna ley, pues sólo Dios existió desde siempre. Luego, no hay ley alguna eterna.

2º La promulgación es de esencia de la ley. Mas la promulgación no pudo hacerse desde toda la eternidad, pues no existía desde toda la eternidad alguien a quien promulgarla. Luego, ninguna ley puede ser eterna.

3º La ley importa orden a un fin. Pero nada de lo que se ordena a un fin es eterno, porque sólo es eterno el último fin. Luego, ninguna ley es eterna.

CONTRA ESTO, dice San Agustín *(De lib. arb.* l. 1, c. 6): *la ley, que se denomina razón suprema, no puede menos de parecer inmutable y eterna, a los ojos de cualquier ser inteligente.*

RESPONDO: Debe decirse que, según lo expuesto (C. 90, a. 1 y 4), la ley no es otra cosa que el dictamen de la razón práctica en el príncipe que gobierna alguna comunidad perfecta. Y es manifiesto, supuesto que el mundo es regido por la providencia divina, como se ha demostrado (P.I, C. 22, a.1 y 2), que toda la comunidad del universo es gobernada por la razón divina. Y por eso esa misma razón del gobierno de las cosas existente en Dios como en Príncipe de la universalidad, tiene naturaleza de ley. Y porque la razón divina nada concibe desde el tiempo, sino que tiene un concepto eterno, como se expresa en *Prov.* 8, 22 y sig., de ahí se sigue que conviene llamar eterna a una ley así.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que las cosas que no son en sí mismas existen en Dios, en cuanto son conocidas y preordenadas por Él, según aquello (*Rom*. 4, 17) : *el que llama a las cosas que no son como a las que son.* Así pues el concepto eterno de divina ley tiene naturaleza de ley eterna, en cuanto Dios la ordena al gobiemo de las cosas preconocidas por Él.

A la 2ª, que la promulgación se hace de palabra y por escrito, y de ambos modos la ley eterna tiene promulgación de parte de Dios que la promulga; porque el Verbo divino es eterno, y la escritura del libro de la vida es eterna. Pero de parte de la creatura, que la oye o la lee, la promulgación no puede ser eterna.

A la 3ª que la ley importa orden al fin activamente, a saber, en cuanto por ella se ordenan las cosas al fin; mas no pasivamente, es decir, porque la misma ley se ordene al fin, a no ser accidentalmente en el gobernante cuyo fin está fuera de sí mismo y al cual fin es también necesario que él ordene su ley. Pero el fin de la gobernación divina es el mismo Dios, y su ley no es otra cosa que Él mismo. Por lo cual, la ley eterna no se ordena a otro fin.

Artículo II: De si hay en nosotros alguna ley natural

PARECERÍA que no hubiese en nosotros una ley natural, porque:

1º El hombre es suficientemente gobernado por la ley eterna, pues dice San Agustín *(De lib. arb*. l. 1, c. 6) que *la ley eterna es aquella según la cual es justo que todas las cosas sean perfectísimamente ordenadas.* Pero la naturaleza no multiplica las cosas superfluas, como tampoco falta en las necesarias. Luego, no hay para el hombre alguna ley natural.

2º Por la ley se ordena el hombre en sus actos a su fin, como se ha indicado (C. 90, a. 2). Pero la ordenación de los actos humanos al fin no se verifica por la naturaleza, como sucede en las criaturas irracionales, que con sólo el apetito natural obran por algún fin, sino que el hombre obra por

algún fin sean su razón y voluntad. Luego, no hay ley alguna natural al hombre.

3º Cuanto más libre es alguno, tanto menos está sometido a la ley. Pero el hombre es más libre que los demás animales a causa de su libre albedrío, en que se aventaja a éstos. Por lo tanto, como los otros animales no están sometidos a una ley natural, el hombre tampoco lo estará.

CONTRA ESTO, sobre aquello (*Rom.* 2), *los gentiles que no tienen ley, hacen naturalmente lo que es de la ley*, dice la Glosa (ordin.) que, *si no tienen ley escrita, tienen no obstante la ley natural, por la que cada uno conoce y se da cuenta de lo que es bueno y lo que es malo.*

RESPONDO: Debe decirse que, según lo expuesto (C. 90, a.1, a la Iª), siendo la ley una regla y medida, puede existir en alguno de dos maneras: de una, como en el que regula y mide; de otra, como en lo regulado y medido. Porque en cuanto alguno participa de la regla o medida, así es regulado o medido. Por lo cual, como todas las cosas que están sometidas a la providencia divina son reguladas y medidas por la ley eterna, según consta de lo dicho (a. x), es evidente que todas las cosas participan en algún modo de la ley eterna, a saber, en cuanto por la impresión de ella tienen inclinación a sus propios actos y fines. Ahora bien, entre las demás, la creatura racional está sometida a la providencia divina de un modo más excelente, en cuanto participa de esta providencia, proveyendo a sí misma y a las demás. Por lo cual hay en ella una participación de la razón eterna, por la cual tiene inclinación natural a su debido acto y fin. Y tal participación de la ley eterna en la creatura racional se llama ley natural. Por lo que el Salmista, después de haber dicho (*Ps.* 4, 6): *Sacrificad sacrificio de justicia,* como respondiendo a quienes preguntasen qué son obras de justicia, añade: *Muchos dicen, ¿quién nos manifiesta los bienes?,* a lo que responde diciendo (v. 7)*: Sellada está, Señor, sobre nosotros la ley de tu rostro,* como si la luz de la razón natural, por la que discernimos lo que es bueno y lo que es malo, cosa que pertenece a la ley natural, no fuese otra cosa que la impresión de la luz divina en nosotros. De donde resulta evidente que la ley natural no es otra cosa que la participación de la ley eterna en la creatura racional.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que esa razón sería procedente, si la ley natural fuese algo diverso de la ley eterna. Mas dicha ley no es otra cosa que una participación de esta última, como se ha dicho.

A la 2ª, que toda operación de la razón y de la voluntad se deriva en nosotros de lo que es conforme a la naturaleza, como se ha demostrado (C. 10, a. 1), pues todo razonamiento dimana de los principios conocidos naturalmente, y todo apetito de los medios conducentes al fin se deriva del

natural apetito del último fin. Y así también es preciso que la primera dirección de nuestros actos al fin se verifique por la ley natural.

A la 3ª, que aun los animales irracionales participan a su modo de la razón eterna, como también la creatura racional. Pero porque la creatura racional participa de ella intelectual y racionalmente, por eso la participación de la ley eterna en la creatura racional se llama propiamente ley, por ser la ley algo de la razón, como se ha dicho (C. 90, a. 1). Mas en las creaturas irracionales no se participa, por lo que no puede hablarse de ley sino por semejanza.

Artículo III: De si hay alguna ley humana

PARECERÍA que no hubiese ley alguna humana, porque:

1º La ley natural es una participación de la ley eterna, como se ha dicho (a. 2). Pero por la ley eterna *todas las cosas están perfectísimamente ordenadas,* según dice San Agustín *(De lib. arb.* l. 1, c. 6). Luego la ley natural basta para ordenar todas las cosas humanas, Luego, no es necesario que haya alguna ley humana.

2º La ley tiene razón de medida, como se ha dicho (C. 90, a.1 y 2). Pero la razón humana no es la medida de las cosas, sino más bien al contrario, como se ve *(Met.* 1. 10 t. 5). Luego, de la razón humana no puede proceder ley alguna.

3º La medida debe ser certísima, como se dice en (*Met.* 1. 10. t. 3). Pero el dictamen de la razón humana respecto de las cosas que deben hacerse es incierto, según aquello (*Sap.* 9,14): *Los pensamientos de los mortales son tímidos, e inciertas nuestras providencias.* Luego, ninguna lev puede provenir de la razón humana.

CONTRA ESTO, San Agustín *(De lib. arb.* 1., 1, c. 6) menciona dos leyes, una eterna y la otra temporal, que dice ser humana.

RESPONDO: Debe decirse que, como arriba se ha expuesto (C. 90, a. 1, a la 2ª), la ley es cierto dictamen de la razón práctica. Mas el modo de proceder de la razón práctica resulta ser semejante al de la especulativa; puesto que ambas proceden de algunos principios a ciertas consecuencias, como se ha dicho (*ibíd.*). Según esto, pues, habremos de decir que así como en la razón especulativa de principios indemostrables naturalmente conocidos se deducen conclusiones relativas a diversas ciencias, cuyo conocimiento no lo tenemos naturalmente, sino que lo adquirimos por la industria de la razón, así también de los preceptos de la ley natural, como de ciertos principios comunes e indemostrables, es necesario que pase la razón huma-

na a disponer más particularmente algunas cosas. Y estas disposiciones particulares descubiertas según la razón humana se llaman leyes humanas, observadas las demás condiciones que tocan a la esencia de la ley, como arriba se ha dicho (C. 90). Por esto dice Cicerón, en su *Retórica* (*De invent.* l. 2) *que el principio del derecho partir de la naturaleza; después algunas cosas erigiéronse en costumbre por razón de utilidad, y luego, las cosas originadas en la naturaleza y aprobadas por la costumbre fueron sancionadas por el temor a las leyes y por la religión.*

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que la razón humana no puede participar por completo del dictamen de la razón divina, sino a su modo e imperfectamente. Y así como por parte de la razón especulativa, por natural participación de la sabiduría divina hay dentro de nosotros un conocimiento de ciertos principios comunes, mas no el conocimiento propio de cualquiera verdad, tal como se contiene en la divina sabiduría, así también por parte de la razón práctica el hombre participa naturalmente de la ley eterna en cuanto a ciertos principios comunes, mas no respecto de la dirección particular de las cosas singulares, las cuales sin embargo se hallan contenidas en la ley eterna. Y por esto es necesario luego que la razón humana proceda a la sanción particular de algunas leyes.

A la 2ª, que la razón humana no es por sí regla de las cosas; pero los principios naturalmente inherentes a ella son reglas generales y medidas de todas las cosas que el hombre debe hacer, de las cuales cosas la razón natural es la regla y medida, aunque no sea medida de aquellas que provienen de la naturaleza.

A la 3ª, que la razón práctica versa acerca de las cosas operables, que son singulares y contingentes; mas no acerca de las necesarias, como la razón especulativa. Y por esto, las leyes humanas no pueden tener la misma infalibilidad que tienen las conclusiones demostrativas de las ciencias. Ni es menester que toda medida sea absolutamente infalible y cierta, sino en lo que es posible en su género.

Artículo IV: De si ha sido necesario que hubiese alguna ley divina

PARECERÍA que no hubiese sido necesario que hubiera alguna ley divina, porque:

1º Como se ha dicho (a. 3), la ley natural es cierta participación de la ley eterna en nosotros. Pero la ley eterna es ley divina, según se ha dicho (a. x). Luego, no es necesario que además de la ley natural y de las leyes humanas derivadas de ésta haya alguna otra ley divina.

2º Dícese *(Eccli.* 15, 14): *Dios dejó al hombre en la mano de su consejo,* y el consejo es acto de la razón, como se ha demostrado (C. 14, a. 1). Luego, el hombre ha sido entregado al gobierno de su razón. Pero el dictamen de la razón humana es ley humana, como se ha dicho. Luego, no es menester que el hombre sea gobernado por ley divina alguna.

3º La naturaleza humana es más suficiente que las creaturas irracionales. Pero éstas no tienen ninguna ley divina fuera de la inclinación natural en ellas infundida. Luego, mucho menos la creatura racional debe tener alguna ley divina además de la ley natural.

CONTRA ESTO, David pide al Señor que le dé una ley, diciendo *(Ps.* 118, 33): *ponme por ley, Señor, el camino de tus justificaciones.*

RESPONDO: Debe decirse que además de la ley natural y de la humana ha sido necesario para la dirección de la vida humana tener una ley divina. Y esto por cuatro razones: Primera, porque por la ley es dirigido el hombre a los actos propios en orden al último fin. Y si el hombre se ordenase solamente a un fin que no excediera la proporción de sus facultades naturales, no sería preciso que tuviera algo directivo por parte de su razón sobre la ley natural y la ley humana impuesta, que de ésta se deriva. Pero porque el hombre se ordena al fin de la bienaventuranza eterna, que excede la proporción de la humana facultad natural, como se ha demostrado (C. 5, a. 5), fue necesario que sobre la ley natural y la humana fuese también dirigido a su último fin por ley dada por Dios. Segunda, porque a causa de la incertidumbre del juicio humano, principalmente sobre las cosas contingentes y particulares, ocurre que acerca de los actos humanos sean diversos los juicios de diversas personas; de los cuales juicios diversos proceden también leyes diversas, y aun contrarias. Por lo tanto, para que el hombre pueda saber sin duda ninguna qué debe hacer y qué debe evitar, fue necesario que en sus actos propios fuese dirigido por la ley dada por Dios, de la cual hay seguridad que no puede errar. Tercera, porque el hombre puede establecer leyes sobre aquellas cosas de que puede juzgar. Mas el juicio del hombre no puede tener lugar acerca de los movimientos internos, que están ocultos, sino solamente acerca de los actos externos que aparecen. Y sin embargo para la perfección de la virtud se requiere que el hombre sea recto en unos y en otros. Y por eso la ley humana no pudo reprimir y ordenar suficientemente los actos interiores, sino que fue necesario que para esto sobreviniese ley divina. Cuarta, porque, como dice San Agustín *(De lib. arb.* 1. 1, c. 5 y 6), la ley humana no puede castigar o prohibir todo lo que se hace malamente; pues al intentar suprimir todo lo malo, seguiríase que se quitarían también muchas cosas buenas, y se impediría la utilidad del bien común, que es necesario para la conservación humana. Luego, para que ningún mal quede

sin prohibir e impune, fue necesario que sobreviniera la ley divina, por la cual se prohíben todos los pecados. Y estas cuatro causas se insinúan *(Ps*, 18, 8), donde se lee: *la ley del Señor es sin mancilla*, esto es, que no permite impureza alguna de pecado; *convierte a las almas*, porque dirige no sólo los actos exteriores, sino también los internos; *el testimonio fiel del Señor*, por la certeza de su verdad y rectitud; *que da sabiduría a los pequeñuelos*, en cuanto ordena al hombre a su fin sobrenatural y divino.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que por la ley natural el hombre participa de la ley eterna según la proporción de la capacidad de su humana naturaleza. Pero es preciso que el hombre sea dirigido a su último fin sobrenatural de un modo mucho más elevado. Y por esto ha sido sobreañadida la ley dada por Dios, por la cual participa de la ley eterna de un modo más eminente.

A la 2ª, que el consejo es cierta investigación, por lo cual es menester que proceda de algunos principios. Pero no basta que proceda de los principios naturalmente infundidos, como son los preceptos de la ley natural, por lo que antes se ha dicho; sino que es preciso que se sobreañadan ciertos otros principios, cuales son los preceptos de la ley divina.

A la 3ª, que las creaturas irracionales no se ordenan a un fin más elevado que el fin que es proporcionado a las fuerzas naturales de las mismas. Y por lo tanto, no existe razón de semejanza.

Cuestión 93: De la ley eterna

Artículo I: De si la ley eterna es la suma razón existente en Dios

PARECERÍA que la ley eterna no fuese la suma razón existente en Dios porque:

1º La ley eterna es una sola. Y las razones de las cosas en la mente divina son muchas; pues dice San Agustín (Q. 1. 83, q. 46) que *Dios hizo cada cosa según su propia razón.* Luego, la ley eterna no parece ser lo mismo que la razón existente en la mente divina.

2º Es esencial a la ley ser promulgada por la palabra, como arriba se ha dicho (C. 90, a. 4). Pero el *Verbo* en la divinidad se dice personalmente, como se ha dicho en la Primera Parte (C. 34, a. 1); mientras que la *razón* se dice esencialmente. Por lo tanto, no es lo mismo la ley eterna que la razón divina.

3º San Agustín dice *(De vera relig.* C. 30) que *es notorio que sobre nuestra mente hay una ley que se denomina la verdad.* Mas la ley existente

sobre nuestra mente es la ley eterna. Luego, la verdad es la ley eterna. Pero la verdad y la razón no son una misma cosa. Luego, la ley eterna no es lo mismo que la razón soberana.

CONTRA ESTO, dice San Agustín *(De lib. arb.* 1. 1, c. 6) que la *ley eterna es la suma razón, a la cual se debe siempre obedecer.*

RESPONDO: Debe decirse que, así como en todo artífice preexiste la razón de aquellas cosas que son ejecutadas por el arte, así también en todo gobernante preexiste la razón del orden de las cosas que han de ser hechas por los que están sometidos a su gobierno. Y así como la razón de las cosas que se han de hacer por el arte se llama arte o ejemplar de las cosas artificiales, del mismo modo también la razón del que gobierna los actos de los súbditos alcanza naturaleza de ley salvadas las demás circunstancias que arriba dijimos (C. 90) que son esenciales a la ley. Dios es por su sabiduría el autor de todas las cosas, a las cuales se le compara como el artífice a sus obras, como en la Primera Parte se ha expuesto (C. 14, a. 8). Es también el gobernador de todos los actos y movimientos que se observan en cada una de las criaturas, como allí mismo se ha manifestado (C. 103, a. 5). Por lo cual, como la razón de la divina sabiduría, en cuanto por ella han sido creadas todas las cosas, tiene el carácter de arte o ejemplar o idea, así también la razón de la divina sabiduría en cuanto que mueve todos los seres al debido fin tiene carácter de ley. Y según esto, la ley eterna no es otra cosa que la razón de la divina Sabiduría, en cuanto es directiva de todos los actos y mociones.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que San Agustín habla allí de las razones ideales, que atañen a las naturalezas propias de las cosas singulares; y por lo tanto se encuentra en ellas cierta distinción y pluralidad, según sus diversas relaciones con las cosas, como queda expuesto en la Primera Parte (C- 15, a. 2 y 3). Pero la ley se dice directiva de los actos en orden al bien común, como arriba se ha dicho (C. 90, a. 2). Mas las cosas que son diversas en sí mismas se consideran como una sola en cuanto se ordenan a algo común. Y por esto la ley eterna, que es la razón de este orden, es única.

A la 2ª, que respecto de cualquier verbo pueden considerarse dos cosas, el mismo verbo y las cosas que por él se expresan. Porque el verbo vocal es algo salido de la boca del hombre, mas por este verbo se expresan aquellas cosas que se significan con palabras humanas. Y lo mismo debe entenderse respecto del verbo mental del hombre, que no es otra cosa que algo concebido en la mente, por lo cual el hombre expresa mentalmente lo que piensa. Así pues en la divinidad el mismo Verbo, que es la concepción del entendimiento del Padre, se dice personalmente; pero todo cuanto está en la ciencia del Padre, ya sea esencial, ya personal, o aun las obras de Dios,

se expresan por este Verbo, como lo evidencia San Agustín (*De Trin.* 1. 15, c. 14). Y entre las demás cosas que en este Verbo se expresan, también la misma ley eterna es expresada por el mismo Verbo. Mas no se sigue de esto que la ley eterna sea en la divinidad un nombre personal. Se apropia sin embargo al Hijo por la conveniencia que tiene la razón con el Verbo.

A la 3ª, que la razón del entendimiento divino se tiene respecto de las cosas de diversa manera que la razón del entendimiento humano. Porque el entendimiento humano es medido por las cosas, de tal suerte que el concepto del hombre no es verdadero por sí mismo, sino que se dice verdadero por su conformidad con las cosas; pues de que una cosa sea o no sea proviene que la opinión sea verdadera o sea falsa. Mas el entendimiento divino es la medida de las cosas; puesto que cada cosa en tanto tiene verdad, en cuanto imita al entendimiento divino, como se ha dicho en la Primera Parte (C. 16, a. i). Y así el entendimiento divino es verdadero en sí mismo. Por lo cual su razón es la verdad misma.

Cuestión 94: De la ley natural

Artículo I: De si la ley natural es hábito

PARECERÍA que la ley natural fuese un hábito, porque:

1º Como dice Aristóteles *(Ethic.* 1. 2, e. 5), *en el alma hay tres cosas: potencia, hábito y pasión.* Pero la ley natural no es ninguna de las potencias del alma ni ninguna de sus pasiones, como se ve enumerándolas una por una. Luego, la ley natural es hábito.

2º Dice San Basilio que *la conciencia o sindéresis es ley de nuestro entendimiento*, lo que no puede entenderse sino de la ley natural. Pero la sindéresis es cierto hábito, como se ha demostrado en la Primera Parte (C. 79, a. 1 y 2). Luego, la ley natural es hábito.

3º La ley natural permanece siempre en el hombre, como se verá (a. 5). Mas no siempre la razón del hombre, a la cual pertenece la ley, piensa en la ley natural. Luego, la ley natural no es acto, sino hábito.

CONTRA ESTO, dice San Agustín *(De bono conjug.* c. 21) que *el hábito es aquello por lo cual se obra, cuando es menester.* Pero la ley natural no es así, porque existe en los niños y en los condenados, que no pueden obrar por ella. Luego, la ley natural no es un hábito.

RESPONDO: Debe decirse que algo puede llamarse hábito de dos maneras: De una, propia y esencialmente. Y así la ley natural no es hábito.

Pues se ha dicho (C. 90, a. 1) que la ley natural es algo constituido por la razón, como también la proposición es cierta obra de la razón. Mas no es lo mismo lo que uno hace y aquello con que lo hace, porque alguno hace un buen discurso por el hábito de la gramática. Y, siendo el hábito aquello con que uno obra, no puede ser que alguna ley sea hábito propia y esencialmente. De otra manera, puede llamarse hábito lo que se tiene por el hábito, como se llama fe a lo que se tiene por la fe. Y de esta manera, como los preceptos de la ley natural son considerados algunas veces en acto por la razón y otras veces están, era ella sólo habitualmente; se puede decir en este concepto que la ley natural es un hábito. Como también en lo especulativo los principios indemostrables no son los mismos hábitos de los principios, sino que son los principios de los cuales hay hábito.

A LA OBJECIÓN 1ª, diremos que Aristóteles pretende allí investigar el género de la virtud; y, como es evidente que la virtud es cierto principio de acción, no habla sino de las cosas que son los principios de los actos humanos, es decir, de las potencias, hábitos y pasiones. Pero además de estas tres hay algunas otras cosas en el alma, cuales son ciertos actos, como el querer está en el volente y también las cosas conocidas están en el cognoscente, y las propiedades naturales del alma están en ella, como la inmortalidad y otras análogas.

A la 2ª, que la sindéresis se dice ley de nuestro entendimiento, en cuanto es un hábito que contiene los preceptos de la ley natural, que son los primeros principios de los actos humanos.

A la 3ª, que aquel razonamiento prueba que la ley natural existe habitualmente *(en nosotros).* Lo cual concedemos.

En *cuanto a lo que se objeta en contrario* debe decirse que aquello que se tiene habitualmente, algunas veces no se puede usar a causa de algún impedimento: como el hombre no puede usar del hábito de la ciencia durante el sueño. E igualmente el niño no puede usar del hábito de la inteligencia de los principios, o también de la ley natural, que habitualmente está en él, por defecto de edad.

Artículo II: De si la ley natural contiene muchos preceptos o uno solamente

PARECERÍA que la ley natural no contuviese muchos preceptos, sino sólo uno, porque:

1º La ley se comprende en el género del precepto, como se ha consignado arriba (C. 92, a. 2). Luego, si hubiese muchos preceptos de la ley natural, seguiríase que también habría muchas leyes naturales.

2º La ley natural va adjunta a la naturaleza del hombre. Pero la naturaleza humana es una respecto al todo, aunque sea múltiple según las partes. Luego, no hay más que un solo precepto de la ley natural por razón de la unidad del todo, o hay muchos según la multitud de partes de la naturaleza humana. Y así será preciso que aun lo que es propio de la inclinación de lo concupiscible pertenezca también a la ley natural.

3º La ley es algo perteneciente a la razón, como arriba se ha dicho (C. 90, a. 1). Pero la razón en el hombre es una sola. Luego, no hay más que un solo precepto de la ley natural.

CONTRA ESTO: Los preceptos de la ley natural en el hombre son en cuanto a lo operable lo que los primeros principios en lo demostrativo. Pero los primeros principios indemostrables son muchos. Luego, también los preceptos de la ley natural son muchos.

RESPONDO: Debe decirse que, como arriba se ha dicho (C. 90, a. 1, a la 2ª, y C. 91, a. 3), los preceptos de la ley natural son a la razón práctica lo que los primeros principios de las demostraciones a la razón especulativa, pues unos y otros son ciertos principios conocidos por sí mismos. Y se dice que algo es conocido por sí mismo de dos maneras: de una, en sí mismo; de otra, en cuanto a nosotros. En sí misma se dice evidente de suyo toda proposición cuyo predicado es de la esencia del sujeto, mas sin embargo ocurre que para el que ignora la definición del sujeto, tal proposición no será de suyo evidente, como ésta: "el hombre es racional", es manifiesta de suyo según su naturaleza, porque quien dice hombre dice racional; y no obstante al que ignore qué es el hombre esta proposición no le es evidente por sí misma. Y por eso es que, como dice Boccio *(De hebdom.)*, hay ciertas dignidades y proposiciones de suyo evidentes comúnmente para todos; y así son aquellas cuyos términos son conocidos a todos, como *el todo es mayor que la parte, y cosas iguales a una misma son iguales entre sí.* Mas ciertas proposiciones son evidentes de suyo sólo para los sabios, que entienden lo que significan los términos de ellas; como al que entiende que el ángel no es cuerpo le es evidente de suyo que no está circunscrito a un lugar, lo cual no es evidente para los rudos que esto no alcanzan.

No obstante en las cosas que caen bajo la aprehensión de los hombres hállese cierto orden. Porque lo que primeramente cae bajo la aprehensión es el ente, cuya idea está incluida en todas las demás que cualquiera aprehende. Y por eso el primer principio indemostrable es que no se puede afirmar y negar a la vez, lo cual se funda en la noción de ser y no ser, y sobre este principio se fundan todos los demás, como se dice en *Met.* (l. 4, t. g). Y así como el ser es lo primero que se aprehende absolutamente, así el bien es lo primero que cae bajo la aprehensión de la razón práctica, que se

ordena a la operación; porque todo agente obra para un fin, que tiene razón de bien. Y por esto el primer principio en la razón práctica es el que se funda sobre la razón del bien, que es: *El bien es lo que todos apetecen.* Luego, éste es el primer precepto de la ley: que el bien debe hacerse y procurarse, y evitarse el mal. Y sobre éste se fundan todos los demás preceptos de la ley de la naturaleza; para que todas aquellas cosas a hacer o a evitar que la razón práctica naturalmente aprehende qué son bienes humanos pertenezcan a los preceptos de la ley. Mas por cuanto el bien tiene razón de fin y el mal razón de contrario, síguese que todo aquello a que tiene el hombre inclinación natural, la razón naturalmente lo aprehende como bueno, y por consiguiente como que debe ejecutarlo, y lo contrario como malo y digno de evitarse. Así pues según el orden de las inclinaciones naturales el orden de los preceptos de la ley de la naturaleza. Primera, porque es innata en el hombre la inclinación al bien según la naturaleza, la cual le es común con todas las sustancias, en cuanto que toda sustancia desea la conservación de su ser según su naturaleza. Y según esta inclinación pertenecen a la ley natural aquellas cosas por las que se conserva la vida del hombre y se impide lo contrario. Segundo, hay en el hombre una inclinación a algunas cosas más especiales, según la naturaleza que le es común con los demás animales. Y conforme a esto se dicen ser de ley natural aquellas cosas *que la naturaleza enseñó a todos los animales,* como son la unión de ambos sexos, la educación de los hijos y semejantes. De un tercer modo, se halla en el hombre una inclinación al bien según la naturaleza de la razón, que le es propia; como tiene el hombre natural inclinación a conocer la verdad sobre Dios y a vivir en sociedad. Y según esto pertenecen a la ley natural las cosas que atañen a la tal inclinación, como son el que el hombre evite la ignorancia, el no dañar a los otros con quienes debe vivir y demás que se refieran a esto.

A LA OBJECIÓN 1ª, diremos que todos esos preceptos de la ley de la naturaleza, en cuanto que se refieren a un solo primer precepto, tienen razón de una sola ley natural.

A la 2ª, que tales inclinaciones de las distintas partes de la naturaleza humana, como de la concupiscible e irascible, en cuanto son reguladas por la razón pertenecen a la ley natural y se reducen a un solo primer precepto, como se dijo. Y según esto hay muchos preceptos de la ley de la naturaleza *(considerados)* en sí mismos, pero procedentes todos de una sola raíz común.

A la 3ª, que aunque la razón sea en sí única, es sin embargo ordenativa de todo lo que concierne al hombre. Y según esto, bajo la ley de la razón se contienen todas aquellas cosas que pueden ser reguladas por la razón.

Artículo IV: De si la ley natural es una para todos

PARECERÍA que la ley natural no fuese una para todos, porque:

1º Se lee en los *Decretos* (*Dist.* I, o praelud.) que *el derecho natural es lo que se contiene en la Ley y en el Evangelio.* Pero esto no es común a todos, puesto que se dice (*Rom*. 10, 16): *no todos obedecen el Evangelio.* Luego, la ley natural no es una para todos.

2º *Las cosas que son según la ley se llaman justas* (*Ethic*. l. 5, c. 1 y 2). Pero en el mismo libro (c. 10) se dice que nada *hay tan justo respecto de todos, que no se diversifique en algunos.* Luego, asimismo la ley natural no es una respecto de todos.

3º A la ley natural pertenece aquello a que se inclina el hombre según su naturaleza, como se ha dicho (a. 2). Pero los diversos hombres se inclinan naturalmente a cosas diversas, unos a placeres sensuales, algunos a los deseos de honores y otros a otras cosas. Luego, no hay una sola ley natural para todos.

CONTRA ESTO, dice San Isidoro (*Etym.* 1. 5. c. 4): *El derecho natural es común a toda nación.*

RESPONDO: Debe decirse que, como arriba se ha expuesto (a. 2), a la ley natural pertenece todo aquello a que el hombre naturalmente se inclina; y entre otras cosas es propio del hombre el inclinarse a obrar según la razón. Y a la razón pertenece proceder de lo común a lo propio, como se demuestra en la *Física* (l. 1, t. 2, 3 y 4). Acerca de esto, sin embargo, proceden diversamente la razón especulativa y la práctica, porque, como la razón especulativa trata principalmente de las cosas necesarias, que es imposible que sean de otra manera, la verdad se encuentra sin defecto alguno en sus conclusiones propias, así como en los principios comunes. Mientras que la razón práctica versa sobre las cosas contingentes, entre las cuales se cuentan las acciones humanas; y por eso, si en los principios comunes hay algo de necesidad, cuanto más se desciende a cosas propias, tanto más se halla que falta esa necesidad. Así, pues, en lo especulativo la verdad es la misma respecto de todos, tanto en los principios como en las conclusiones, aunque la verdad no sea conocida por todos en las conclusiones, sino solamente en los principios, que se dicen *concepciones comunes.* Mas en lo operable la verdad o la rectitud práctica no es la misma para todos en cuanto a las cosas propias, sino sólo en cuanto a las comunes; y para aquellos para quienes es la misma en las cosas propias, no es manifiesta igualmente para todos.

Así, pues, es notorio que en cuanto a los principios comunes de la razón, ya sea especulativa, ya práctica, la verdad o rectitud es una misma para todos e igualmente conocida. Y en cuanto a las propias conclusiones de

la razón especulativa la verdad es la misma para todos, aunque no igualmente conocida de todos; porque es cierto para todos que el triángulo tiene tres ángulos, iguales a dos rectos, aunque esto no sea conocido de todos. Pero en cuanto a las conclusiones propias de la razón práctica ni la verdad o rectitud es la misma para todos, ni aun para todos aquellos para los cuales la misma es igualmente manifiesta. Porque para todos es recto y cierto que se debe obrar según la razón. Y de este principio se sigue como una conclusión propia que los depósitos deben ser devueltos. Y esto ciertamente es verdad en la mayoría de los casos; pero puede en algún caso suceder que sea dañoso y por lo tanto irracional el devolver el depósito, por ejemplo si alguno lo pide para combatir a su patria. Y esto se hace tanto más defectuoso, cuanto se desciende a *(aplicaciones)* particulares, como si se dice que los depósitos deben ser devueltos con tal garantía o de tal modo; puesto que, cuantas más condiciones particulares se fijen, de tantos más modos podrá dejar de haber rectitud devolviéndolo o no entregándolo.

Así, pues, debe decirse que la ley de la naturaleza en cuanto a los primeros principios comunes es la misma para todos en cuanto a su rectitud y en cuanto al conocimiento que de ella tienen. Mas en cuanto a ciertas *(aplicaciones)* particulares, que son como las conclusiones de los principios comunes, es la misma para todos también en el mayor número de casos, tanto en cuanto a la rectitud como al conocimiento; pero en los menos puede faltar, ya en cuanto a la rectitud por algunos impedimentos particulares (como también las naturalezas sujetas a generación y corrupción fallan algunas pocas veces a causa de algunos obstáculos), ya también en cuanto al conocimiento; y esto porque algunos tienen la razón depravada por la pasión o por la mala costumbre o por la mala predisposición de la naturaleza; como antiguamente entre los germanos no se reputaba inicuo el latrocinio, a pesar de ser expresamente contrario a la ley de la naturaleza, según refiere Julio César en *De bello gallico* (l. 6, cap. 23).

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que aquellas palabras no deben entenderse como que todas las cosas que están contenidas en la Ley y en el Evangelio son de ley de naturaleza, como que muchas cosas allí enseñadas están por encima de la naturaleza; sino que lo que es de la ley natural se encuentra allí plenamente expuesto. Por lo cual, como dijese Graciano, *el derecho natural es lo que se contiene en la Ley y en el Evangelio,* inmediatamente añadió ejemplificando: *por el cual a cada uno se manda hacer a otro lo que quiere que se haga a él.*

A la 2ª, que el dicho del Filósofo debe entenderse de aquellas cosas que son naturalmente justas no como principios comunes sino como ciertas conclusiones de ellos derivadas; las cuales en la mayor parte de los casos tienen rectitud y en algunos pocos fallan.

A la 3ª, que así como la razón en el hombre domina e impera a las demás potencias, así es necesario que todas las inclinaciones naturales pertenecientes a las otras potencias se ordenen según la razón. Por lo cual, para todos es comúnmente recto que las inclinaciones de todos los hombres sean dirigidas según la razón.

Artículo V: De si la ley natural puede mudarse

PARECERÍA que la ley natural pudiese mudarse, porque:

1º Sobre estas palabras (*Eccli.* 17, 9): *Añadióles la enseñanza y la ley de la vida*, dice la Glosa (ordin.): *ha querido que la ley fuese escrita para corregir la ley natural*. Pero lo que se corrige sufre mudanza. Luego, la ley natural puede mudarse.

2º Es contrario a la ley natural matar a un inocente, y también el adulterio y el hurto. Pero se encuentra haber sido mudadas por Dios estas cosas, por ejemplo cuando mandó a Abraham que sacrificase a su inocente hijo, como se ve (*Gen.* 22, 2); cuando ordenó a los judíos que se apropiasen los vasos que les habían prestado los egipcios, según consta (*Ex.* 12, 35), y cuando mandó a Oseas (*Os.* 1, 2) desposarse con una prostituta. Luego la ley natural puede mudarse.

3º San Isidro dice (*Etym.* 1. 5, c. 4) que *la posesión común de todas las cosas y una libertad son de derecho natural*; cosas que vemos han sido mudadas por las leyes humanas. Luego, la ley natural puede mudarse.

CONTRA ESTO, se dice *(Decret.* Dist. 5, o Praeud. Dist. 5) que *el derecho natural data del origen de la criatura racional. Y no se varía con el tiempo, sino que permanece inmutable.*

RESPONDO: Debe decirse que la ley natural puede entenderse que se muda de dos maneras: de una, porque se le añade algo. Y en este sentido nada impide que la ley natural se mude, pues muchas cosas útiles para la vida humana han sido añadidas a la ley natural tanto por la ley divina como también por las leyes humanas. De otra manera, puede entenderse la mudanza de la ley por modo de sustracción, a saber que deje de ser de ley natural algo que antes fue de ley natural. Y así en cuanto a los primeros principios de la ley natural, la ley natural es absolutamente inmutable. Y respecto de los segundos preceptos, que dijimos ser como ciertas propias conclusiones próximas a los primeros principios, así la ley natural no se inmuta porque en muchos casos no sea siempre justo lo que la ley natural contiene. Puede sin embargo mudarse en algún caso particular, y en muy pocos casos, por algunas causas especiales, que impidan la observancia de tales preceptos, según lo dicho (a. 4).

A LA OBJECIÓN 1ª contestaremos que la ley escrita se dice haber sido dada para corrección de la ley natural, ya porque por la ley escrita se ha suplido lo que a la ley de naturaleza faltaba, ya porque la ley de la naturaleza respecto a algunas cosas se había corrompido en los corazones de algunos, hasta el punto de que juzgaban a ser bueno lo que naturalmente es malo; y tal corrupción necesitaba corrección.

A la 2ª, que comúnmente todos mueren de muerte natural, tanto los culpables como los inocentes. La cual muerte natural ha sido impuesta por el poder divino a causa del pecado original, según aquello (I *Reg.* 2, 6): *el Señor es el que quita y da la vida.* Y por lo tanto sin injusticia alguna, según el mandato de Dios, puede ser infligida la muerte a cualquier hombre, sea criminal o inocente. Asimismo es adulterio el acceso a la mujer de otro, a quien le ha sido deputada según la ley de Dios enseñada por Dios mismo. Por lo tanto, si alguno tiene acceso a cualquiera mujer por mandato divino, no comete adulterio ni fornicación. Y otro tanto debe decirse respecto del hurto, que consiste en tomar la cosa ajena. Pues el que toma algo por mandato de Dios, que es el dueño de todas las cosas, no lo toma sin la voluntad del dueño, lo cual constituye el robo. Y no solamente en las cosas humanas todo lo que Dios ordena es debido, sino que también en las cosas naturales todo lo que Dios hace es natural en cierto modo, como se ha dicho en la Primera Parte (C. 105, a. 6, a la Iª).

A la 3ª, que se dice que algo es de derecho natural de dos modos: De un modo, porque a ello inclina la naturalza, como que no se debe injuriar a otro. De otro modo, porque la naturalez no inclina a lo contrario, como pudiéramos decir que es de derecho natural que el hombre esté desnudo, porque la naturaleza no le dio vestido, sino que el arte se lo proporcionó. Y de este modo *la posesión común de todas las cosas y la libertad de todos* se dice ser de derecho natural; puesto que la distinción de posesiones y la servidumbre no han sido impuestas por la naturaleza, sino por la razón de los hombres para utilidad de la vida humana. Y así también en esto la ley natural no ha sido mudada sino por adición.

Cuestión 95: De la ley humana

Artículo II: De si toda ley humana se deriva de la ley natural

PARECERÍA que no toda ley establecida humanamente se derivase de la ley natural, porque:

1º Dice Aristóteles (*Ethic*. l. 5) que *lo justo legal es lo indiferente en principio respecto al modo de hacerse.* Pero en las cosas que derivan de la ley natural hay diferencia según que se hagan de una u otra manera. Luego, no todas aquellas cosas que son estatuidas por leyes humanas se derivan de la ley natural.

2º El derecho positivo se distingue por oposición al derecho natural, como se ve por San Isidoro (*Etym*. 1. 5, c. 4) y por Aristóteles *(Ethic*. 1. 5, c. 4). Pero lo que se deriva de los principios comunes de la ley natural como conclusiones suyas, pertenece a esta ley, como arriba se ha dicho (C. 94, a. 3 y 4). Luego, aquellas cosas que son de ley humana no se derivan de la ley natural.

3º La ley natural es la misma respecto de todos; porque dice Aristóteles (*Ethic*. l. 5, c. 7) que *el derecho natural es el que en todas partes tiene la misma fuerza.* Si pues las leyes humanas se derivasen de la ley natural, se seguiría que también serían las mismas para todos. Lo cual evidentemente es falso.

4º Puede asignarse alguna razón acerca de lo que proviene de la ley natural. Pero no *de todas las cosas que han sido establecidas en la ley por los antepasados puede darse razón,* como dice el Legisconsulto (Lib. 1, tít. 3, *De leg. et Senatus consulto).* Luego, no todas las leyes humanas se derivan de la ley natural.

CONTRA ESTO, Cicerón dice en su *Retórica* (*De invent.* l. 2): *El temor de las leyes y la religión han sancionado las cosas originadas de la naturaleza y aprobadas por la costumbre.*

RESPONDO: Debe decirse que, como anota San Agustín (*De lib. arb.* l. 1, c. 5), *no parece ser ley la que no fuere justa.* Por lo cual en cuanto tiene de justicia en tanto tiene fuerza de ley. Mas en las cosas humanas dícese algo justo, por cuanto es recto según la regla de la razón. Y la primera regla de la razón es la ley de la naturaleza, como resulta de lo ya dicho (C. 94, a. 2). Por lo cual, toda ley instituida por hombres en tanto tiene de verdadera ley, en cuanto se deriva de la ley natural. Pero si en algo está en desacuerdo con la ley natural, ya no será ley, sino corrupción de la ley. Debe empero saberse que algo puede derivarse de la ley natural, de dos maneras: de una, como las conclusiones de los principios; de otra, como ciertas determinaciones de algunas generales. La primera manera es semejante a la que se emplea en las ciencias, para sacar de los principios las conclusiones demostrativas. La segunda manera es semejante a aquella por la que en las artes se determinan las formas comunes a algo especial, como es necesario que el arquitecto determine la forma general de casa a la figura de tal o cual casa. Derívanse pues ciertas cosas de los principios

comunes de la ley natural por modo de conclusiones; como el no matar puédese derivar a modo de consecuencia de que a nadie debe hacerse mal. Y otras por modo de determinación, como la ley natural dispone que el que peca sea castigado, pero el que lo sea con tal o cual pena es cierta determinación de la ley natural. Unas y otras, pues, se hallan en la ley humana. Pero las de la primera clase contiénense en la ley humana, no como solamente establecidas por ella, sino tomando además algo del vigor de la ley natural. En tanto que las pertenecientes a la segunda manera tienen su fuerza únicamente de sola la ley humana.

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que Aristóteles habla de las cosas que son establecidas en la ley por cierta determinación o especificación de los preceptos de la ley natural.

A la 2ª, que aquella razón procede respecto de aquellas cosas que se derivan de la ley natural como conclusiones.

A la 3ª, que los principios comunes de la ley de naturaleza no pueden aplicarse a todos del mismo modo, por causa de la incalculable variedad de las cosas humanas. Y de esto proviene, la diversidad de la ley positiva entre las diferentes *(naciones).*

A la 4ª, que el dicho del Legisconsulto debe entenderse de aquellas cosas que fueron introducidas por los antiguos acerca de particulares determinaciones de la ley natural, a las cuales determinaciones se refiere el juicio de los experimentados y prudentes como a ciertos principios, a saber, en cuanto que ven inmediatamente lo que más congruentemente debe determinarse en particular. Por lo cual dice Aristóteles (*Ethic*. l. 6, c. 12) que en tales *(casos) es conveniente acatar el dictamen de los expertos y ancianos o prudentes, en los enunciados indemostrables y en las opiniones no menos que en las demostraciones.*

"La justicia del Derecho", Tomo XI

Cuestión 57: Del Derecho

Artículo I: Si el derecho es objeto de la justicia

PARECERÍA que el derecho no es objeto de la justicia, porque:

1º Dice el Jurisconsulto Celso en su obra *De la Justicia y el Derecho,* libro 1, que "derecho es el arte de lo bueno y de lo equitativo". Pero el arte no es objeto de la justicia, que de suyo es una virtud intelectual. Luego el derecho no es objeto de la justicia.

2º Además, "la ley", como dice Isidoro en las *Etimologías*, libro 5, cap. 3, "es una especie del derecho". Pero la ley no es un objeto de la justicia, sino más bien de la prudencia. Por eso el Filósofo en su *Ética*, libro 6, cap. 8, pone la ley positiva como parte de la prudencia. Luego el derecho no es objeto de la justicia.

3º Finalmente, la justicia es aquello por lo que principalmente el hombre está sujeto a Dios; pues dice San Agustín en su libro *De las Costumbres de la Iglesia*, cap. 15, que "la justicia es el amor que sólo sirve a Dios, que por lo mismo tiene bajo su dominio todas las demás cosas sujetas al hombre". Pero el derecho no se refiere a lo divino, sino solamente a lo humano, como dice Isidoro en las *Etimologías*, libro 5, capítulo 2: "Lo sagrado es ley divina; el derecho es ley humana". Luego el derecho no es objeto de la justicia.

CONTRA ESTO dice Isidoro en el mismo libro, cap. 3: "El derecho se llama así *(jus)*, porque es justo". Pero lo justo es objeto de la justicia; pues dice el Filósofo en la *Ética*, libro 5, cap. 1, que "suele llamarse justo aquel hábito por el cual los Justos obran la justicia". Luego el derecho es objeto de la justicia.

RESPONDO: La justicia tiene como característica, entre las otras virtudes, el ordenar al hombre en todo aquello que se refiere a los demás. Lo cual supone una cierta igualdad, como el mismo nombre lo demuestra. Pues suele decirse "ajustar" al adecuar dos cosas; y es que la igualdad siempre se refiere a los demás. Todas las demás virtudes perfeccionan al hombre en aquello que le corresponde en sí mismo. Por ello juzgamos de lo que es recto en las otras virtudes según aquello a lo que dichas virtudes tienden como propio objeto, y siempre encontramos dicho objeto en lo que conviene al propio agente. En cambio al hablar de las obras de la justicia, además de fijarnos en si es conveniente al sujeto, atendemos también a que lo sea lo demás. Pues solemos llamar obra justa aquella que responde a demandas del otro; por ejemplo, el dar un salario justo por un servicio prestado. Por ello llamamos justo aquello que muestra la rectitud de la justicia, y hacia lo cual tiende la acción justa; y ello aun cuando no atendamos al modo como lo haga el sujeto. En cambio en las demás virtudes sólo consideramos recto aquello que el sujeto obra de determinada manera. Por ello el objeto de la justicia queda determinado por lo que en sí es justo, o sea por el derecho, a diferencia de las otras virtudes. Por tanto es claro que el derecho es el objeto de la justicia.

A LA OBJECIÓN 1ª que algunas veces sucede que la costumbre vaya distorsionando el sentido original de las palabras, para significar otras cosas; así por ejemplo, originalmente medicina significa el remedio que se da a un enfermo para sanarlo, pero después se ha usado para indicar el arte de

la curación. Igualmente la palabra derecho (*jus*), primeramente significaba lo justo; mas después se torció su significado para indicar el arte por el cual sabemos lo que es justo; así suele decirse, por ejemplo, que un hombre "comparece ante el derecho" (o bien ante la justicia); y también se dice que "ejercita el derecho" aquél a quien toca por oficio el ejercitar la justicia, aun cuando sea injusto lo que determine.

A la 2ª, que cuando se ejecuta una obra artística, se sigue un cierto modelo preexistente en la mente del artista, que le sirve como norma o guía del arte; igualmente cuando se ejercita la justicia, ésta sigue un modelo preexistente en la mente, que es una cierta norma de prudencia. Y cuando tal modelo está escrito, se llama *ley*; pues como dice Isidoro, la ley no es otra cosa que "una constitución escrita" *(Etimologías,* libro 5, cap. 3). Por tanto la ley no es el derecho mismo si hemos de hablar con precisión, sino sólo cierta norma de derecho.

A la 3ª, que, puesto que la justicia supone la igualdad, no podemos propiamente referirla a Dios, a quien no podemos retribuir adecuadamente. Por tanto hablando propiamente no podemos aplicar a Dios la justicia. Por ello la ley divina no se suele llamar "derecho", sino "ley sagrada", porque a Dios le basta que le correspondamos en cuanto podemos. Mas la justicia inclina al hombre a dar a Dios cuanto puede, sometiéndole su vida completamente.

Artículo II: Si es correcta la división del derecho en natural y positivo

PARECERÍA que no es correcta la división del derecho en natural y positivo, porque:

1º Lo natural es universal e inmutable. Pero nada hay con características entre las cosas humanas, porque todos fallan en algunos casos en las normas del derecho humano, y nadie puede observar todas las normas de virtud en todas partes. Por tanto no hay un derecho natural.

2º Además, se llama "positivo" lo que procede de la voluntad humana. Pero nada es justo por proceder de la voluntad humana; pues de otra manera la voluntad humana nunca sería injusta. Luego, ya que no es lo mismo *derecho y justicia,* parece que no hay un derecho positivo.

3º Finalmente, el derecho divino no es natural, puesto que excede la naturaleza humana; igualmente no es derecho positivo, porque no se funda en la autoridad humana. Luego no es correcta la división del derecho en natural y positivo.

CONTRA ESTO dice el Filósofo en la *Ética,* libro 5, cap. 7: "El derecho político es en parte natural, en parte legal", o sea puesto por la ley, o positivo.

RESPONDO: Como hemos dicho, el *derecho o lo justo* es aquello que se ejecuta por otro según una cierta norma de equidad. Y algo puede ser adecuado al hombre de dos maneras: primera, por la naturaleza misma de la cosa; por ejemplo, cuando alguien entrega algo con el fin de obtener otra cosa equivalente, y entonces se llama "derecho natural". Segunda, cuando una cosa es adecuada o equivalente a otra por un mutuo acuerdo o por contrato, como cuando alguien manifiesta que estaría contento con recibir tanto más cuanto. Y esto puede hacerse de dos modos: primero, cuando se hace por acuerdo privado, como cuando se firma un contrato entre dos personas en privado; y segundo, por ley pública, como cuando todo el pueblo está de acuerdo en que tal cosa sea equivalente a otra; o bien cuando lo ordena el gobernante que dirige los destinos del pueblo y lo representa. Y en este último caso se llama "derecho positivo ".

A LA OBJECIÓN 1ª diremos que lo natural tiene una naturaleza inmutable, y por tanto es igual siempre y en todas partes. Pero la naturaleza del hombre es mutable, y así puede fallar en algunas ocasiones. Por ejemplo, es de equidad natural el que se devuelva siempre a otro lo que ha prestado; y esto sería siempre obligatorio si la naturaleza humana fuese siempre recta. Sin embargo algunas veces dicha naturaleza se deprava, y así habrá, ocasiones en que no se deba devolver lo prestado, cuando un hombre perverso quiere usarlo mal; por ejemplo, no habría que entregar su arma a un loco o a un enemigo de la república, aunque la pida.

A la 2ª, que la voluntad humana puede, por común consentimiento, hacer que sea justo aquello que de por sí no repugna a la justicia natural; y en esto tiene lugar el derecho positivo. Por eso dice el Filósofo en la *Ética*, libro 5, cap. 7: "Legal es lo justo que por principio es indiferente para ser de un modo o de otro; pero que lo es una vez establecido". Pero si algo repugna de por sí a la ley natural, no puede tornarse justo por decisión humana; por ejemplo si se estableciese como justo el robar o el adulterar. Por eso dice Isaías: "¡Ay de aquellos que establecen leyes injustas!"

A la 3ª, que el derecho divino se llama así por su promulgación; y abarca en parte aquellas cosas que son justas por naturaleza, pero cuya justicia está oculta a los hombres; y parte también aquellas cosas que lo son por institución divina. Por tanto el derecho divino también puede dividirse, de acuerdo con esto, en dos tipos, lo mismo que el derecho humano. Así se encuentran en la ley divina algunas cosas mandadas porque son de suyo buenas, y otras prohibidas porque son de suyo malas; y también hay otras que son buenas porque están mandadas, y otras que son malas porque están prohibidas.

THOMAS HOBBES:
Leviatán *

Capítulo XIV: De la Primera y de la Segunda Leyes Naturales, y de los Contratos

EL DERECHO DE NATURALEZA, lo que los escritores llaman comúmente *jus naturale*, es la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida; y por consiguiente, para hacer todo aquello que su propio juicio y razón considere como los medios más aptos para lograr ese fin.

Por LIBERTAD se entiende, de acuerdo con el significado propio de la palabra, la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que con frecuencia reducen parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiere; pero no pueden impedirle que use el poder que le resta, de acuerdo con lo que su juicio y razón le dicten.

Ley de naturaleza *(lex naturalis)* es un precepto o norma general, establecida por la razón, en virtud de la cual se prohíbe a un hombre hacer lo que puede destruir su vida o privarle de los medios de conservarla; o bien, omitir aquello mediante lo cual piensa que pueda quedar su vida mejor preservada. Aunque quienes se ocupan de estas cuestiones acostumbran confundir *jus y lex, derecho y ley*, precisa distinguir esos términos, porque el DERECHO consiste en la libertad de hacer o de omitir, mientras que la LEY determina y obliga a una de esas dos cosas. Así, la ley y el derecho difieren tanto como la obligación y la libertad, que son incompatibles cuando se refieren a una misma materia.

La condición del hombre (tal como se ha manifestado en el capítulo precedente) es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está gobernado por su propia razón, no existiendo nada, de lo que pueda hacer uso, que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos. De aquí se sigue que, en semejante condición, cada hombre tiene derecho a hacer cualquiera cosa, incluso en el cuerpo de los demás. Y, por consiguiente, mientras persiste ese derecho natural de cada uno con respecto a todas las cosas, no puede haber seguridad para nadie (por fuerte o sabio que sea) de existir durante todo el tiempo que ordinariamente la

* Texto extraído de Thomas Hobbes, *Leviatán*, volumen 1 (México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1983). Traducción de M. Sánchez Sarto.

Naturaleza permite vivir a los hombres. De aquí resulta un precepto o regla general de la razón, en virtud de la cual, *cada hombre debe esforzarse por la paz, mientras tiene la esperanza de lograrla; y cuando no puede obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas y ventajas de la guerra.* La primera fase de esta regla contiene la ley primera y fundamental de naturaleza, a saber: *buscar la paz y seguirla.* La segunda, la suma del derecho de naturaleza, es decir*: defendernos a nosotros mismos, por todos los medios posibles.*

De esta ley fundamental de naturaleza, mediante la cual se ordena a los hombres que tiendan hacia la paz, se deriva esta segunda ley: *que uno acceda, si los demás consienten también, y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que les sea concedida a los demás con respecto a él mismo.* En efecto, mientras uno mantenga su derecho de hacer cuanto le agrade, los hombres se encuentran en situación de guerra. Y si los demás no quieren renunciar a ese derecho como él, no existe razón para que nadie se despoje de dicha atribución, porque ello más bien que disponerse a la paz significaría ofrecerse a sí mismo como presa (a lo que no está obligado ningún hombre). Tal es la ley del Evangelio: *Lo que pretendáis que los demás os hagan a vosotros, hacedlo vosotros a ellos.* Y esta otra ley de la humanidad entera: *Quod tibi fieri non vis, altei ne feceris.*

Renunciar un derecho a cierta cosa es *despojarse* a sí mismo de la *libertad* de impedir a otro el beneficio del propio derecho a la cosa en cuestión. En efecto, quien renuncia o abandona su derecho no da a otro hombre un derecho que este último hombre no tuviera antes. No hay nada a que un hombre no tenga derecho por naturaleza: solamente se aparta del camino de otro para que éste pueda gozar de su propio derecho original sin obstáculo suyo, y sin impedimento ajeno. Así que el efecto causado a otro hombre por la renuncia al derecho de alguien, es, en cierto modo, disminución de los impedimentos para el uso de su propio derecho originario.

Se abandona un derecho bien sea por simple renunciación o por transferencia a otra persona. Por *simple* renunciación cuando el cedente no se preocupa de la persona beneficiada por su renuncia. Por TRANSFERENCIA cuando desea que el beneficio recaiga en una o varias personas determinadas. Cuando una persona ha abandonado o transferido su derecho por cualquiera de estos dos modos, dícese que está obligado o ligado a no impedir el beneficio resultante a aquel a quien se concede o abandona el derecho. *Debe* aquél, y es su deber, no hacer nulo por su voluntad este acto. Si el impedimento sobreviene, prodúcese INJUSTICIA O INJURIA, puesto que

es *sine jure,* ya que el derecho se renunció o transfirió anteriormente. Así que la injuria o injusticia, en las controversias terrenales, es algo semejante a lo que en las disputas de los escolásticos se llamaba *absurdo.* Considérase, en efecto, absurdo al hecho de contradecir lo que uno mantenía inicialmente: así, también, en el mundo se denomina injusticia e injuria al hecho de omitir voluntariamente aquello que en un principio voluntariamente se hubiera hecho. El procedimiento mediante el cual alguien renuncia o transfiere simplemente su derecho es una declaración o expresión, mediante signo voluntario y suficiente, de que hace esa renuncia o transferencia, o de que ha renunciado o transferido la cosa a quien la acepta. Estos signos son o bien meras palabras o simples acciones; o (como a menudo ocurre) las dos cosas, acciones y palabras. Unas y otras cosas son los lazos por medio de los cuales los hombres se sujetan y obligan: lazos cuya fuerza no estriba en su propia naturaleza (porque nada se rompe tan fácilmente como la palabra de un ser humano), sino en el temor de alguna mala consecuencia resultante de la ruptura.

Cuando alguien transfiere su derecho, o renuncia a él, lo hace en consideración a cierto derecho que recíprocamente le ha sido transferido, o por algún otro bien que de ello espera. Trátase, en efecto, de un acto voluntario, y el objeto de los actos voluntarios de cualquier hombre es *algún bien para sí mismo.* Existen, así, ciertos derechos, que a nadie puede atribuirse haberlos abandonado o transferido por medio de palabras u otros signos. En primer término, por ejemplo, un hombre no puede renunciar al derecho de resistir a quien lo asalta por la fuerza para arrancarle la vida, ya que es incomprensible que de ello pueda derivarse *bien alguno para el interesado.* Lo mismo puede decirse de las lesiones, la esclavitud y el encarcelamiento, pues no hay beneficio subsiguiente a esa tolerancia, ya que nadie sufrirá con paciencia ser herido o aprisionado por otro, aun sin contar con que nadie puede decir, cuando ve que otros proceden contra él por medios violentos, si se proponen o no darle muerte. En definitiva, el motivo y fin por el cual se establece esta renuncia y transferencia de derecho no es otro sino la seguridad de una persona humana, en su vida, y en los modos de conservar ésta en forma que no sea gravosa. Por consiguiente, si un hombre, mediante palabras u otros signos, parece oponerse al fin que dichos signos manifiestan, no debe suponerse que así se lo proponía o que tal era su voluntad, sino que ignoraba cómo debían interpretarse tales palabras y acciones.

La mutua transferencia de derechos es lo que los hombres llaman CONTRATO.

Existe una diferencia entre transferencia de derecho a la cosa, y transferencia o tradición, es decir, entrega de la cosa misma. En efecto, la

cosa puede ser entregada a la vez que se transfiere el derecho, como cuando se compra y vende con dinero contante y sonante, o se cambian bienes o tierras. También puede ser entregada la cosa algún tiempo después.

Por otro lado, uno de los contratantes, a su vez, puede entregar la cosa convenida y dejar que el otro realice su prestación después de transcurrido un tiempo determinado, durante el cual confía en él. Entonces, respecto del primero, el contrato se llama PACTO O CONVENIO. O bien ambas partes pueden contratar ahora para cumplir después: en tales casos —como a quien ha de cumplir una obligación en tiempo venidero se le otorga un crédito—, su cumplimiento se llama *observancia de promesa,* o fe; y la falta de cumplimiento, cuando es voluntaria, *violación de fe.* […]

CAPÍTULO XV: DE OTRAS LEYES DE NATURALEZA

De esta ley de Naturaleza, según la cual estamos obligados a transferir a otros aquellos derechos que, retenidos, perturban la paz de la humanidad, se deduce una tercera ley, a saber: *Que los hombres cumplan los pactos que han celebrado.* Sin ello, los pactos son vanos, y no contienen sino palabras vacías, y subsistiendo el derecho de todos los hombres a todas las cosas, seguimos hallándonos en situación de guerra.

En esta ley de naturaleza consiste la fuente y origen de la JUSTICIA. En efecto, donde no ha existido un pacto, no se ha transferido ningún derecho, y todos los hombres tienen derecho a todas las cosas: por tanto, ninguna acción puede ser injusta. Pero cuando se ha hecho un pacto, romperlo es *injusto.* La definición de INJUSTICIA no es otra sino ésta: *el incumplimiento de un pacto.* En consecuencia, lo que no es injusto es justo.

Ahora bien, como los pactos de mutua confianza, cuando existe el temor de un incumplimiento por una cualquiera de las partes (como hemos dicho en el capítulo anterior), son nulos, aunque el origen de la justicia sea la estipulación de pactos, no puede haber actualmente injusticia hasta que se elimine la causa de tal temor, cosa que no puede hacerse mientras los hombres se encuentran en condición natural de guerra. Por tanto, antes de que puedan tener un adecuado lugar las denominaciones de justo e injusto, debe existir un poder coercitivo que compela a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos, por el temor de algún castigo más grande que el beneficio y que esperan del quebrantamiento de su compromiso, y de otra parte para robustecer esa propiedad que adquieren los hombres por mutuo contrato, en recompensa del derecho universal que abandonan: tal poder no existe antes de erigirse el Estado. Eso mismo puede deducirse,

también, de la definición que de la justicia hacen los escolásticos cuando dicen que la *justicia es la voluntad constante de dar a cada uno lo suyo.* Por tanto, donde no hay *suyo,* es decir, donde no hay propiedad, no hay injusticia; y donde no se ha erigido un poder coercitivo, es decir, donde no existe un Estado, no hay propiedad. Todos los hombres tienen derecho a todas las cosas, y, por tanto, donde no hay Estado, nada es injusto. Así que la naturaleza de la justicia consiste en la observancia de pactos válidos: ahora bien, la validez de los pactos no comienza sino con la constitución de un poder civil suficiente para compeler a los hombres a observarlos. Es entonces, también, cuando comienza la propiedad.

Los necios tienen la convicción íntima de que no existe esa cosa que se llama justicia, y, a veces, lo expresan paladinamente, alegando con toda seriedad que estando encomendada la conservación y el bienestar de todos los hombres a su propio cuidado, no puede existir razón alguna en virtud de la cual un hombre cualquiera deje de hacer aquello que él imagina conducente a tal fin. En consecuencia, hacer o no hacer, observar o no observar los pactos, no implica proceder contra la razón, cuando conduce al beneficio propio. No se niega con ello que existan pactos, que a veces se quebranten y a veces se observen; y que tal quebranto de los mismos se denomine injusticia, y justicia a la observancia de ellos. Solamente se discute si la injusticia, dejando aparte el temor de Dios (ya que los necios íntimamente creen que Dios no existe) no puede cohonestarse, a veces, con la razón que dicta a cada uno su propio bien, y particularmente cuando conduce a un beneficio tal, que sitúe al hombre en condición de despreciar no solamente el ultraje y los reproches, sino también el poder de otros hombres. El reino de Dios puede ganarse por la violencia: pero ¿qué ocurriría si se pudiera lograr por la violencia injusta? ¿Iría contra la razón obtenerlo así, cuando es imposible que de ello resulte algún daño para sí propio? Y si no va contra la razón, no va contra la justicia: de otro modo la justicia no puede ser aprobada como cosa buena. A base de razonamientos como éstos, la perversidad triunfante ha logrado el nombre de virtud, y algunos que en todas las demás cosas desaprobaron la violación de la fe, la han considerado tolerable cuando se trata de ganar un reino. Los paganos creían que *Saturno* había sido depuesto por su hijo *Júpiter;* pero creían, también, que el mismo Júpiter era el vengador de la injusticia. Algo análogo se encuentra en un escrito jurídico, en los comentarios de Coke, sobre *Litleton,* cuando afirma lo siguiente: Aunque el legítimo heredero de la corona esté convicto de traición, la corona debe corresponderle, sin embargo; pero *eo instante* la deposición tiene que ser formulada. De estos ejemplos, cualquiera podría inferir con razón que si el heredero aparente de un reino da muerte al rey actual,

aunque sea su padre, podrá denominarse a este acto injusticia, o dársele cualquier otro nombre, pero nunca podrá decirse que va contra la razón, si se advierte que todas las acciones voluntarias del hombre tienden al beneficio del mismo, y que se consideran como más razonables aquellas acciones que más fácilmente conducen a sus fines. No obstante, bien clara es la falsedad de este especioso razonamiento.

No podrían existir, pues, promesas mutuas, cuando no existe seguridad de cumplimiento por ninguna de las dos partes, como ocurre en el caso de que no exista un poder civil erigido sobre quienes prometen; semejantes promesas no pueden considerarse como pactos. Ahora bien, cuando una de las partes ha cumplido ya su promesa, o cuando existe un poder que le obligue al cumplimiento, la cuestión se reduce, entonces, a determinar si es o no contra la razón; es decir, contra el beneficio que la otra parte obtiene de cumplir y dejar de cumplir. Y yo digo que no es contra razón. Para probar este aserto, tenemos que considerar: Primero, que si un hombre hace una cosa que, en cuanto puede preverse o calcularse, tiende a su propia destrucción, aunque un accidente cualquiera, inesperado para él, pueda cambiarlo, al acaecer, en un acto para él beneficioso, tales acontecimientos no hacen razonable o juicioso su acto. En segundo lugar, que en situación de guerra, cuando cada hombre es un enemigo para los demás, por la falta de un poder común que los mantenga a todos a raya, nadie puede contar con que su propia fuerza o destreza le proteja suficientemente contra la destrucción, sin recurrir a alianzas, de las cuales cada uno espera la misma defensa que los demás. Por consiguiente, quien considere razonable engañar a los que le ayudan, no puede razonablemente esperar otros medios de salvación que los que pueda lograr con su propia fuerza. En consecuencia, quien quebranta su pacto y declara, a la vez, que puede hacer tal cosa con razón, no puede ser tolerado en ninguna sociedad que una a los hombres para la paz y la defensa, a no ser por el error de quienes lo admiten; ni, habiendo sido admitido, puede continuarse admitiéndole, cuando se advierte el peligro del error. Estos errores no pueden ser computados razonablemente entre los medios de seguridad: el resultado es que, si se deja fuera o es expulsado de la sociedad, el hombre perece, y si vive en sociedad es por el error de los demás hombres, error que él no puede prever, ni hacer cálculos a base del mismo. Van, en consecuencia, esos errores contra la razón de su conservación, y así, todas aquellas personas que no contribuyen a su destrucción, sólo perdonan por ignorancia de lo que a ellos mismos les conviene.

Por lo que respecta a ganar, por cualquier medio, la segura y perpetua felicidad del cielo, dicha pretensión es frívola: no hay sino un camino imaginable para ello, y éste no consiste en quebrantar, sino en cumplir lo pactado.

Es contrario a la razón alcanzar la soberanía por la rebelión: porque a pesar de que se alcanzara, es manifiesto que, conforme a la razón, no puede esperarse que sea así, sino antes al contrario; y porque al ganarla en esa forma, se enseña a otros a hacer lo propio. Por consiguiente, la justicia, es decir, la observancia del pacto, es una regla de razón en virtud de la cual se nos prohíbe hacer cualquier cosa susceptible de destruir nuestra vida: es, por lo tanto, una ley de naturaleza.

Algunos van más lejos todavía, y no quieren que la ley de naturaleza implique aquellas reglas que conducen a la conservación de la vida humana sobre la tierra, sino para alcanzar una felicidad eterna después de la muerte. Piensan que el quebrantamiento del pacto puede conducir a ello, y en consecuencia son justos y razonables (son así quienes piensan que es un acto meritorio matar o deponer, o rebelarse contra el poder soberano constituido sobre ellos, por su propio consentimiento). Ahora bien, como no existe conocimiento natural del estado del hombre después de la muerte, y mucho menos de la recompensa que entonces se dará a quienes quebranten la fe, sino solamente una creencia fundada en lo que dicen otros hombres que están en posesión de conocimientos sobrenaturales por medio directo o indirecto, quebrantar la fe no puede denominarse un precepto de la razón o de la Naturaleza.

Otros, estando de acuerdo en que es una ley de naturaleza la observancia de la fe, hacen, sin embargo, excepción de ciertas personas, por ejemplo, de los herejes y otros que no acostumbran a cumplir sus pactos. También esto va contra la razón, porque si cualquiera falta de un hombre fuera suficiente para liberarle del pacto que con él hemos hecho, la misma causa debería, razonablemente, haberle impedido hacerlo.

Los nombres de justo e injusto, cuando se atribuyen a los hombres, significan una cosa, y otra distinta cuando se atribuyen a las acciones. Cuando se atribuyen a los hombres implican conformidad o disconformidad de conducta, con respecto a la razón. En cambio, cuando se atribuyen a las acciones, significan la conformidad o disconformidad con respecto a la razón, no ya de la conducta o género de vida, sino de los actos particulares. En consecuencia, un hombre justo es aquel que se preocupa cuanto puede de que todas sus acciones sean justas; un hombre injusto es el que no pone ese cuidado. Semejantes hombres suelen designarse en nuestro lenguaje como hombres rectos y hombres que no lo son, si bien ello significa la misma cosa que justo e injusto. Un hombre justo no perderá este título porque realice una o unas pocas acciones injustas que procedan de pasiones repentinas, o de errores respecto a las cosas y las personas; tampoco un hombre injusto perderá su condición de tal por las acciones que haga y

omita por temor, ya que su voluntad no se sustenta en la justicia, sino en el beneficio aparente de lo que hace. Lo que presta a las acciones humanas el sabor de la justicia es una cierta nobleza o galanura (raras veces hallada) en virtud de la cual resulta despreciable atribuir el bienestar de la vida al fraude o al quebrantamiento de una promesa. Esta justicia de la conducta es lo que se significa cuando la justicia se llama virtud, y la injusticia vicio.

Ahora bien, la justicia de las acciones hace que a los hombres no se les denomine justos, sino *inocentes;* y la injusticia de las mismas (lo que se llama injuria) hace que les sea asignada la calificación de *culpables.*

A su vez, la injusticia de la conducta es la disposición o aptitud para hacer injurias, es injusticia antes de que se proceda a la acción, y sin esperar a que un individuo cualquiera sea injuriado. Ahora bien, la injusticia de una acción (es decir, la injuria) supone una persona individual injuriada; en concreto, aquella con la cual se hizo el pacto. Por tanto, en muchos casos, la injuria es recibida por un hombre y el daño da de rechazo sobre otro. Tal es el caso que ocurre cuando el dueño ordena a su criado que entregue dinero a un extraño. Si esta orden no se realiza, la injuria se hace al dueño a quien se había obligado a obedecer, pero el daño redunda en perjuicio del extraño, respecto al cual el criado no tenía obligación, y a quien, por consiguiente, no podía injuriar. Así en los Estados los particulares pueden perdonarse unos a otros sus deudas, pero no los robos u otras violencias que les perjudiquen: en efecto, la falta de pago de una deuda constituye una injuria para los interesados, pero el robo y la violencia son injurias hechas a la personalidad de un Estado.

Cualquiera cosa que se haga a un hombre, de acuerdo con su propia voluntad, significada a quien realiza el acto, no es una injuria para aquél. En efecto, si quien la hace no ha renunciado, por medio de un pacto anterior, su derecho originario a hacer lo que le agrade, no hay quebrantamiento del pacto y, en consecuencia, no se le hace injuria. Y si, por lo contrario, ese pacto anterior existe, el hecho de que el ofendido haya expresado su voluntad respecto de la acción, libera de ese pacto, y, por consiguiente, no constituye injuria.

Los escritores dividen la justicia de las acciones en *conmutativa* y *distributiva:* la primera, dicen, consiste en una proporción aritmética, la última en una proporción geométrica. Por tal causa sitúan la justicia conmutativa en la igualdad de valor de las cosas contratadas, y la distributiva en la distribución de iguales beneficios a hombres de igual mérito. Según eso sería injusticia vender más caro que compramos, o dar a un hombre más de lo que merece. El valor de todas las cosas contratadas se mide por la apetencia de los contratantes, y, por consiguiente, el justo valor es el que convienen en dar. El mérito (aparte de lo que es según el pacto, en el que el

cumplimiento de una parte hace acreedor al cumplimiento por la otra, y cae bajo la justicia conmutativa, y no distributiva) no es debido por justicia, sino que constituye solamente una recompensa de la gracia. Por tal razón, no es exacta esta distinción en el sentido en que suele ser expuesta. Hablando con propiedad, la justicia conmutativa es la justicia de un contratante, es decir, el cumplimiento de un pacto en materia de compra o venta, o el arrendamiento y la aceptación de él, el prestar y el pedir prestado, el cambio y el trueque y otros actos contractuales. Justicia distributiva es la justicia de un árbitro, esto es, el acto de definir lo que es justo. Mereciendo la confianza de quienes lo han erigido en árbitro, si responde a esa confianza, se dice que distribuye a cada uno lo que le es propio: ésta es, en efecto, distribución justa, y puede denominarse (aunque impropiamente) justicia distributiva, y, con propiedad mayor, equidad, la cual es una ley de naturaleza, como mostraremos en lugar adecuado.

Capítulo XXVI: De las Leyes Civiles

ENTIENDO por leyes civiles aquellas que los hombres están obligados a observar porque son miembros no de este o aquel Estado en particular, sino de un Estado. En efecto, el conocimiento de las leyes particulares corresponde a aquellos que profesan el estudio de las leyes de diversos países; pero el conocimiento de la ley civil, en general, a todos los hombres. La antigua ley de *Roma* era llamada *ley civil*, de la palabra *civitas*, que significa el Estado. Y los países que, habiendo estado sometidos al Imperio romano y gobernados por esta ley, conservan todavía una parte de ella, porque la estiman oportuna, llaman a esta parte ley civil, para distinguirla del resto de sus propias leyes civiles. Pero no es de esto de lo que voy hablar aquí: mi designio no es exponer lo que es ley en un lugar o en otro, sino lo que es ley, tal como lo hicieron *Platón*, *Aristóteles*, *Cicerón* y otros varios, sin hacer profesión del estudio de la ley.

Es evidente, en primer término, que regla en general no es consejo, sino orden; y no orden de un hombre a otro, sino solamente de aquel cuya orden se dirige a quien anteriormente está obligado a obedecerle. Y en cuanto a la ley civil, añade solamente al nombre de la persona que manda, que es la *persona civitatis*, la persona del Estado.

Teniendo esto en cuenta, yo defino la ley civil de esta manera: LEY CIVIL *es*, para cada súbdito, aquellas reglas que *el Estado le ha ordenado de palabra o por escrito o con otros signos suficientes de la voluntad, para que las utilice en distinguir lo justo de lo injusto, es decir, para establecer lo que es contrario y lo que no es contrario a la ley.*

En esta definición no hay nada que no sea evidente desde el principio, porque cualquiera puede observar que ciertas leyes se dirigen a todos los súbditos en general; otras, a provincias particulares; algunas, a vocaciones especiales, y algunas otras a determinados hombres: son, por consiguiente, leyes para cada uno de aquellos a quienes la orden se dirige, y para nadie más. Así, también, se advierte que las leyes son normas sobre lo justo y lo injusto, no pudiendo ser reputado injusto lo que no sea contrario a ninguna ley. Del mismo modo resulta que nadie puede hacer leyes sino el Estado, ya que nuestra subordinación es respecto del Estado solamente; y que las órdenes deben ser manifestadas por signos suficientes, ya que, de otro modo, un hombre no puede saber cómo obedecerlas. Por consiguiente, cualquier cosa que por necesaria consecuencia sea deducida de esta definición, debe ser reconocida como verdadera.

7. Convienen nuestros juristas en que esa ley nunca puede ser contra la razón; afirman también que la ley no es la letra (es decir, la construcción legal), sino lo que está de acuerdo con la intención del legislador. Todo esto es cierto, pero la duda estriba en qué razón habrá de ser la que sea admitida como ley. No puede tratarse de una razón privada, porque entonces existiría entre las leyes tanta contradicción como entre las escuelas; ni tampoco (como pretende sir *Ed. Coke)* en una *perfección artificial de la razón, adquirida mediante largo estudio, observación y experiencia* (como era su caso). En efecto, es posible que un prolongado estudio aumente y confirme las sentencias erróneas: pero cuando los hombres construyen sobre falsos cimientos, cuanto más edifican, mayor es la ruina; y, además, las razones y resoluciones de aquellos que estudian y observan con igual empleo de tiempo y diligencia, son y deben permanecer discordantes: por consiguiente, no es esta *jurisprudentia* o sabiduría de los jueces subordinados, sino la razón del Estado, nuestro hombre artificial, y sus mandamientos, lo que constituye la ley. Y siendo el Estado, en su representación, una sola persona, no puede fácilmente surgir ninguna contradicción en las leyes; y cuando se produce, la misma razón es capaz, por interpretación o alteración, para eliminarla. En todas las Cortes de justicia es el soberano (que personifica el Estado) quien juzga. Los jueces subordinados deben tener en cuenta la razón que motivó a su soberano a instituir aquella ley, a la cual tiene que conformar su sentencia; sólo entonces es la sentencia de su soberano; de otro modo es la suya propia, y una sentencia injusta, en efecto.

Otra división de las leyes es en *naturales* y *positivas.* Son leyes *naturales* las que han sido leyes por toda la eternidad, y no solamente se llaman leyes *naturales,* sino también leyes *morales,* porque descansan en

las virtudes morales, como la justicia, la equidad y todos los hábitos del intelecto que conducen a la paz y a la caridad; a ellos me he referido ya en los capítulos XIV y XV.

Positivas son aquellas que no han existido desde la eternidad, sino que han sido instituidas como leyes por la voluntad de quienes tuvieron poder soberano sobre otros, y o bien son formuladas, escritas o dadas a conocer a los hombres por algún otro argumento de la voluntad de su legislador.

A su vez, entre las leyes positivas unas son *humanas*, otras *divinas*, y entre las leyes humanas positivas, unas son *distributivas*, otras *penales*. Son *distributivas* las que determinan los derechos de los súbditos, declarando a cada hombre en virtud de qué adquiere y mantiene su propiedad sobre las tierras o bienes, y su derecho o libertad de acción: estas leyes se dirigen a todos los súbditos. Son *penales* las que declaran qué penalidad debe infligirse a quienes han violado la ley, y se dirigen a los ministros y funcionarios establecidos para ejecutarlas. En efecto, aunque cada súbdito debe estar informado de los castigos que por anticipado se instituyeron para esas transgresiones, la orden no se dirige al delincuente (del cual ha de suponerse que no se castigará conscientemente a sí mismo), sino a los ministros públicos instituidos para que las penas sean ejecutadas. Estas leyes penales se encuentran escritas en la mayor parte de los casos con las leyes distributivas, y a veces se denominan sentencias. En efecto, todas las leyes son juicios generales o sentencias del legislador, como cada sentencia particular es, a su vez, una ley para aquel cuyo caso es juzgado.

Las *leyes positivas divinas* (puesto que las leyes naturales, siendo eternas y universales, son todas divinas) son aquellas que siendo mandamientos de Dios (no por toda la eternidad, ni universalmente dirigidas a todos los hombres, sino sólo a unas ciertas gentes o a determinadas personas) son declaradas como tales por aquellos a quienes Dios ha autorizado para hacer dicha declaración. Ahora bien, ¿cómo puede ser conocida esta autoridad otorgada al hombre para declarar que dichas leyes positivas son leyes de Dios? Dios puede ordenar a un hombre, por vía sobrenatural, que dé leyes a otros hombres. Pero como es consustancial a la ley que los obligados por ella adquieran el convencimiento de la autoridad de quien la declara, y nosotros no podemos, naturalmente, adquirirlo directamente de Dios, *¿cómo puede un hombre, sin revelación sobrenatural, asegurarse de la revelación recibida por el declarante, y cómo puede verse obligado a obedecerla?* Por lo que respecta a la primera cuestión: cómo un hombre puede adquirir la evidencia de la revelación de otro, sin una revelación particular hecha a él mismo es evidentemente imposible; porque si un hombre puede ser inducido a creer tal revelación por los milagros que ve hacer a quien pretende poseerla, o por la extraordinaria santidad de su

vida, o por la extraordinaria sabiduría y felicidad de sus acciones (todo lo cual son signos extraordinarios del favor divino); sin embargo, todo ello no es testimonio cierto de una revelación especial. Los milagros son obras maravillosas, pero lo que es maravilloso para unos puede no serlo para otros. La santidad puede fingirse, y la felicidad visible en este mundo resulta ser, en muchos casos, obra de Dios por causas naturales y ordinarias. Por consiguiente, ningún hombre puede saber de modo infalible, por razón natural, que otro ha tenido una revelación sobrenatural de la voluntad divina; sólo puede haber una creencia, y según que los signos de ésta aparezcan mayores o menores, la creencia es unas veces más firme y otras más débil.

En cuanto a la segunda cuestión de cómo puede ser obligado a obedecerla, no es tan ardua. En efecto, si la ley declara no ser contra la ley de naturaleza (que es, indudablemente, ley divina) y el interesado se propone obedecerla, queda obligado por su propio acto; obligado, digo, a obedecerla, no obligado a creer en ella, ya que las creencias y meditaciones de los hombres no están sujetas a los mandatos, sino sólo a la operación de Dios, de modo ordinario o extraordinario. La fe en la ley sobrenatural no es una realización, sino sólo un asentimiento a la misma, y no una obligación que ofrecernos a Dios, sino un don que Dios otorga libremente a quien le agrada; como, por otra parte, la incredulidad no es un quebrantamiento de algunas de sus leyes, sino un repudio de todas ellas, excepto las leyes naturales. Cuanto vengo afirmando puede esclarecerse más todavía mediante ejemplos y testimonios concernientes a este punto y extraídos de la Sagrada Escritura. El pacto que Dios hizo con *Abraham* (por modo sobrenatural) era así: *Este será mi pacto, que guardaréis entre mí y vosotros y tu simiente después de ti.* La descendencia de *Abraham* no tuvo esta revelación, ni siquiera existía entonces; constituía, sin embargo, una parte del pacto, y estaba obligada a obedecer lo que *Abraham* les manifestara como ley de Dios: cosa que ellos no podían hacer sino en virtud de la obediencia que debían a sus padres, los cuales (si no están sujetos a ningún otro poder terrenal, como ocurría en el caso de Abraham) tienen poder soberano sobre sus hijos y sus siervos. A su vez, cuando Dios dijo a *Abraham: En ti deben quedar bendecidas todas las naciones de la tierra; porque yo sé que tú ordenarás a tus hijos y a tu hogar, después de ti, que tomen la vía del Señor y observen la rectitud y el juicio,* es manifiesto que la obediencia de su familia, que no había tenido revelación, dependía de la obligación primitiva de obedecer a su soberano. En el monte *Sinaí sólo Moisés* subió a comunicarse con Dios, prohibiéndose que el pueblo lo hiciera, bajo pena de muerte; sin embargo, estaban obligados a obedecer todo lo que *Moisés* les declaró como ley de Dios. ¿Por qué razón si no por

la de sumisión espontánea podían decir: *Háblanos y te oiremos, pero no dejes que Dios nos hable a nosotros, o moriremos?* En estos dos pasajes aparece suficientemente claro que, en un Estado, un súbdito que no tiene una revelación cierta y segura, particularmente dirigida a sí mismo, de la voluntad de Dios, ha de obedecer como tal el mandato del Estado; en efecto, si los hombres tuvieran libertad para considerar como mandamientos de Dios sus propios sueños y fantasías, o los sueños y fantasías de los particulares, difícilmente dos hombres se pondrían de acuerdo acerca de lo que es mandamiento de Dios; y aun a ese respecto cada hombre desobedecería los mandamientos del Estado. Concluyo, por consiguiente, que en todas las cosas que no son contrarias a la ley moral (es decir, a la ley de naturaleza) todos los súbditos están obligados a obedecer como ley divina la que se declara como tal por las leyes del Estado. Esto es evidente para cualquiera razón humana, pues lo que no se hace contra la ley de naturaleza puede ser convertido en ley en nombre de quien tiene el poder soberano; y no existe razón en virtud de la cual los hombres estén menos obligados, si esto se propone en nombre de Dios. Además, no existe lugar en el mundo donde sea tolerable que los hombres reconozcan otros mandamientos de Dios que los declarados como tales por el Estado. Los Estados cristianos castigan a quienes se rebelan contra la religión cristiana, y todos los demás Estados castigan a cuantos instituyen una religión prohibida. En efecto, en todo aquello que no esté regulado por el Estado, es de equidad (que es la ley de naturaleza, y, por consiguiente, una ley eterna de Dios) que cada hombre pueda gozar por igual de su libertad.

IMMANUEL KANT:
"Metafísica de las costumbres"*

INTRODUCCIÓN A LA METAFÍSICA DE LAS COSTUMBRES

III: Sobre la división de la metafísica de las costumbres

Toda legislación —bien prescriba acciones internas o externas, y bien las prescriba *a priori* por la simple razón o por el arbitrio de otra persona— está integrada por dos elementos: en primer lugar, una ley que

* Texto extraído de I. Kant, *Introducción a la Teoría del Derecho* (Madrid: Ediciones Centro de Estudios Constitucionales, 1978). Traducción e introducción de Felipe González Vicen.

presenta objetivamente como necesaria la acción que debe acontecer, es decir, una ley que hace un deber de la acción, y, en segundo lugar, un motivo que une subjetivamente el fundamento que determina al arbitrio a la acción con la representación de la ley. Es decir, que el segundo elemento consiste en que la ley convierte a la obligación en motivo de la acción. Por el primer elemento, la acción es representada como obligación, lo cual es un mero conocimiento teórico de la determinación posible del arbitrio, es decir, de reglas prácticas; por el segundo, la vinculación a obrar así es unida a un fundamento de determinación del arbitrio en el sujeto.

Toda legislación, por tanto, aun cuando coincida con otra por razón de las acciones que convierte en obligación, aun cuando, por ejemplo, las acciones sean en todos los casos externas, puede, sin embargo, diferenciarse de ellas desde el punto de vista del motivo del obrar. Aquella legislación que convierte una acción en obligación y que, además, hace, a la vez, de esta obligación el motivo del obrar, es una legislación ética. Aquélla, en cambio, que no incluye esto último en la ley, y que, por tanto, consiente en otro motivo del obrar que la idea de la obligación misma, es una legislación jurídica. En relación con esta forma de legislación, se ve fácilmente que este motivo del obrar distinto de la idea de la obligación tiene que provenir de los fundamentos patológicos de determinación del arbitrio, de las inclinaciones y repulsiones, y, entre éstas, de las de la última especie, ya que la legislación jurídica ha de ser compulsora y no una incitación meramente invitatoria.

La mera coincidencia o no coincidencia de una acción con la ley, sin consideración al motivo del obrar, se llama la legalidad de la acción; aquella coincidencia o no coincidencia, en cambio, en la que la idea de la obligación impuesta por la ley es, a la vez, el motivo del obrar, se llama la moralidad de la acción.

Las obligaciones derivadas de la legislación jurídica sólo pueden ser obligaciones externas, ya que esta legislación no exige que la idea de la obligación, la cual es de naturaleza interna, sea por sí misma fundamento de determinación del arbitrio del actor, y como, por otra parte, precisa de un motivo del obrar adecuado a la ley, sólo puede unir a ésta motivos externos. La legislación ética, en cambio, convierte en obligación acciones internas, pero ello no con exclusión de las externas, sino que se refiere a todo lo que es obligación en absoluto. Pero justamente por ello, porque la legislación ética incluye en su ley el motivo interno de la acción, la idea de la obligación, un carácter que no puede darse en la legislación externa, la legislación ética no puede ser una legislación externa, ni siquiera la de una voluntad divina, aunque sí puede insertar en su legislación como motivos del obrar obligaciones procedentes de otra legislación, incluso de una legislación externa.

De aquí se deduce que todas las obligaciones, simplemente por ser obligaciones, pertenecen a la ética, lo que no quiere decir, empero, que la legislación de la que proceden esté contenida, por ello, en la ética, sino que, en muchos casos, está fuera de ella. Así, por ejemplo, la ética prescribe que tengo que cumplir la promesa hecha en un contrato, aun cuando la otra parte no pueda forzarme a ello; pero aquí la ética toma de la teoría del Derecho como dadas la ley *(pacta sunt servanda)* y la obligación correspondiente. Es decir, que la legislación que manda cumplir la promesa hecha no se encuentra en la ética, sino en el *Ius.* La ética nos enseña tan sólo, partiendo de aquí, que aun cuando cese el motivo del obrar que une la legislación jurídica con aquella obligación, es decir, la coacción externa, la idea de la obligación basta ya por sí como motivo del obrar. Pues si ello no fuese así y la legislación misma no fuese jurídica, ni obligación jurídica —a diferencia de la obligación ética—, la obligación derivada de ella, la acción impuesta por la buena fe de cumplir lo prometido en un contrato, entraría en la misma clase que las acciones de la benevolencia y su obligatoriedad, lo cual no debe tener lugar. Mantener la promesa hecha no es una obligación ética, sino una obligación jurídica, para cuyo cumplimiento puede emplearse la coacción. Pero, no obstante, es una acción virtuosa —una prueba de la virtud— el hacerlo también en los casos en que no hay que temer la coacción. La teoría del Derecho y la ética no se distinguen, pues, tanto por la diversidad de sus obligaciones como por la diversidad de la legislación, la cual une con la ley una u otra clase de motivos del obrar.

La legislación ética —sus obligaciones pueden ser también externas— es aquella que no puede ser externa, y jurídica aquella que sí puede serlo. Así, por ejemplo, el cumplir la promesa otorgada contractualmente es una obligación externa, pero el imperativo, en cambio, de hacer esto tan sólo porque es obligación, sin tener en cuenta otros motivos del obrar, pertenece al campo de la legislación interna. Es decir, que, en este caso, la vinculación se incluye en la ética, no como una obligación de clase especial, como sin tipo particular de acciones a las que se esté obligado, ya que es una obligación externa tanto en el Derecho como en la ética, sino porque aquí la legislación es interna y no puede tener ningún legislador externo. Por la misma razón se insertan en la ética las obligaciones de la benevolencia, aun siendo obligaciones externas, es decir, vinculación a acciones externas: porque su legislación sólo puede ser interna. La ética tiene, desde luego, sus obligaciones peculiares, como por ejemplo, las obligaciones consigo mismo; pero, sin embargo, tiene obligaciones comunes con el Derecho, aunque no la forma de la obligatoriedad. Lo propio de la legislación ética es, en efecto, realizar acciones sólo porque son obligatorias, convirtiendo en motivo suficiente del arbitrio el principio de la

obligación, sea cual fuere la procedencia de ésta. Hay, por eso, muchas obligaciones éticas directas, pero la legislación interna convierte también todas las demás en obligaciones éticas indirectas. [...]

Introducción a la teoría del Derecho

A: ¿Qué es la teoría del Derecho?

El conjunto de leyes para las cuales es posible una legislación externa se llama teoría del Derecho *(Ius).* Si esta legislación es real, se llama teoría del Derecho positivo, y el entendido en ella o jurisconsulto *(Iurisconsultus)* se denomina perito en Derecho *(Iurisperitus),* siempre que conozca las leyes externas también externamente, es decir, en su aplicación a los casos que presenta la experiencia; la teoría del Derecho positivo puede convertirse en arte jurídico *(Iurisprudentia),* y sin el arte práctico queda reducido a mera ciencia del Derecho *(Iurisscientia).* Esta última denominación corresponde también al conocimiento sistemático de la teoría del Derecho natural *(Ius naturae),* aun cuando el jurisconsulto tiene que formular en ella los principios inmutables de toda legislación positiva.

B: ¿Qué es el Derecho?

Si no quiere caer en tautologías, o remitir a lo que las leyes disponen en un país y en una época, en lugar de ofrecer una respuesta de carácter general, la pregunta tiene que sumir al jurista en la misma perplejidad que al lógico la pregunta: ¿qué es verdad? El jurista puede, sin duda, decirnos qué es Derecho en un momento concreto *(quid sit iuris),* es decir, qué es lo que las leyes dicen o han dicho en un lugar y tiempo determinados; pero si lo que las leyes disponen es también justo, y cuál es el criterio general que nos sirve para distinguir lo justo de lo injusto *(iustum et iniustum),* son cosas que no podrá descubrir nunca, mientras no abandone durante algún tiempo los principios empíricos y busque las fuentes de aquellos juicios en la mera razón —para lo cual aquellas leyes pueden servirle perfectamente de guía—, a fin de sentar así los fundamentos para una posible legislación positiva. Una teoría del Derecho meramente empírica es, como la cabeza de madera en la fábula de Fedro, una cabeza que puede ser muy hermosa, pero que no tiene seso.

El concepto del Derecho, en tanto que se refiere a una vinculatoriedad derivada de él, es decir, el concepto moral del Derecho, tiene por

objeto, en primer término, sólo la relación externa y práctica de una persona con otra y en tanto que sus acciones pueden tener influjo entre sí, bien mediata, bien inmediatamente. En segundo lugar, no tiene por objeto la relación del arbitrio con el deseo de otra persona, y, por tanto, con la mera necesidad, como, por ejemplo, en las acciones de la beneficencia o de la clemencia, sino la relación del arbitrio con el arbitrio de otra persona. En tercer lugar, en esta relación recíproca del arbitrio no se tiene en cuenta en absoluto la materia de éste, es decir, el fin que cada uno persigue con el objeto —no se pregunta, por ejemplo, si el que me compra una mercancía para su propio comercio obtendrá o no con ella un beneficio—, sino sólo la forma en la relación del arbitrio recíproco, en tanto que es considerada como libre, y el hecho de si la acción del uno puede conciliarse con la del otro de acuerdo con una ley general.

El Derecho es, pues, el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio del uno puede conciliarse con el arbitrio del otro, según una ley general de libertad.

C: Principio general del Derecho

"Una acción es conforme a Derecho cuando, según ella o según su máxima, la libertad del arbitrio de cada uno puede conciliarse con la libertad de todos, según una ley general."

Si mi acción, por tanto, o, en términos absolutos, mi estado, puede conciliarse con la libertad de todos según una ley general, me causa lesión aquel que me obstaculiza, en ello, pues este obstáculo —esta resistencia— no puede conciliarse con la libertad según leyes generales.

Igualmente se sigue de aquí: que no puede exigirse que este principio de todas las máximas se convierta, a la vez, en máxima mía, es decir, que haga de él la máxima de mi obrar, ya que todos pueden ser libres, a pesar de que su libertad me sea en absoluto indiferente, y a pesar de que, en el fondo, me gustaría incluso violarla, con tal tan sólo de que mis acciones no la menoscaben. El convertir en máximo para mí el obrar de acuerdo con el Derecho es una exigencia que la ética me formula.

La ley jurídica general obra externamente de tal modo que el libre ejercicio de tu arbitrio pueda conciliarse con la libertad de todos según una ley general, es, pues, una ley que me impone una vinculatoriedad, pero que no espera en absoluto, ni mucho menos exige, que yo mismo limite mi libertad a aquellas condiciones por razón de dicha vinculatoriedad, sino que lo que la razón me dice es que la libertad se halla en su idea limitada a

aquellas condiciones y puede ser también limitada de hecho por otros en el mismo sentido, y esto nos lo dice como un postulado que no es susceptible de ninguna otra prueba. Si la intención es no enseñar virtud, sino sólo aquello que sea conforme al Derecho, no se debe ni se puede representar aquella ley jurídica general como motivo de la acción.

D: El Derecho está unido a la facultad de coacción

La resistencia que se opone al obstáculo de un efecto favorece este efecto y coincide con él. Ahora bien: todo lo que no es conforme al Derecho es un obstáculo a la libertad según leyes generales, y la coacción es un obstáculo o resistencia que la libertad padece. En consecuencia: si un cierto uso de la libertad es él mismo un obstáculo a la libertad según leyes generales —es decir, no conforme al Derecho—, la coacción que se opone a aquél coincide con la libertad. O, lo que es lo mismo, la coacción es un impedimento de un obstáculo a la libertad. O, lo que es lo mismo, la coacción es conforme al Derecho. Por tanto, de acuerdo con el principio de contradicción, al Derecho se halla unida en sí la facultad de ejercer coacción sobre aquél que la viola.

E: El Derecho estricto puede ser representado también como la posibilidad de una coacción recíproca general coincidente con la libertad de todos, según leyes generales

Esta proposición quiere decir que no hay que pensar el Derecho como compuesto de dos elementos; de un lado, la vinculatoriedad según la ley, y de otro, la facultad propia de aquel que vincula a los demás por su arbitrio, de ejercer la coacción contra éstos, sino que el concepto del Derecho puede situarse directamente en la conexión de la coacción recíproca general con la libertad de todos. Así como, en efecto, el Derecho en general no tiene en absoluto por objeto más que lo que se exterioriza en acciones, así también el Derecho estricto, es decir, aquel que no contiene nada ético, es aquel que no exige otro fundamento de determinación del arbitrio que simplemente los de naturaleza externa, pues se trata de un Derecho puro al que no se ha mezclado ningún precepto ético. Un Derecho estricto sólo puede denominarse aquel que es completamente externo. Este se basa, es cierto, en la conciencia de la vinculatoriedad de cada uno según la ley; pero el arbitrio que determina la vinculatoriedad no puede y no debe, si ha de ser

puro, apelar a aquella conciencia como motivo del obrar, sino que descansa en el principio de la posibilidad de una coacción externa que se concilia con la libertad de todos según leyes generales. Cuando se dice, por ejemplo, que un acreedor tiene el derecho a exigir del deudor el pago de la deuda, esto no significa que aquél puede convencer a éste de que su razón misma le obliga al pago, sino que una coacción que fuerza a todo el mundo a hacerlo así puede conciliarse con la libertad de todos —es decir, también con la del deudor—, según una ley general de libertad. Derecho y facultad de coacción significan, por tanto, una y la misma cosa.

La ley de una coacción recíproca que coincide necesariamente con la libertad de todos bajo el principio de la libertad general es, por así decirlo, la construcción de aquel concepto, es decir, la exposición del mismo en una pura intuición *a priori,* sirviéndose como analogía de la posibilidad de los movimientos libres de los cuerpos bajo la ley de la equivalencia del efecto y la reacción. Así como en la matemática pura no deducimos directamente del concepto las propiedades de su objeto, sino que sólo podemos descubrirlas por la construcción del concepto mismo, así también lo que nos hace posible la exposición del concepto del Derecho no es tanto el concepto en sí, como la coacción igual, recíproca y general, sometidas a leyes generales y coincidente con dicho concepto. Mientras que a este concepto dinámico, empero, le corresponde en la matemática pura —por ejemplo, en la geometría— un concepto puramente formal, la razón ha cuidado de dotar al entendimiento, en todo lo posible, de intuiciones *a priori* para la construcción del concepto del Derecho. Lo recto jurídicamente *(rectum)* es contrapuesto, como lo recto geométricamente, en parte a lo torcido y en parte a lo oblicuo. Lo primero consiste en la naturaleza interna de una línea, de cuya especie sólo puede haber una entre dos puntos dados; lo segundo representa la situación de dos líneas que se cortan, de cuya clase tampoco puede haber más que una, la perpendicular, que no se incline más a un lado que a otro y que divida al espacio en dos partes iguales; de manera análoga también la teoría del Derecho quiere que a cada uno se le determine lo suyo con precisión matemática, lo cual no puede esperarse en la ética, en la cual no es posible eliminar un cierto espacio para excepciones *(latitudinem).* Pero sin penetrar en el terreno de la ética, hay dos casos que exigen una decisión jurídica, pero para los cuales no puede encontrarse quien los decida, y que pudiera decirse, por eso, que pertenecen al *intermundia* de Epicuro. Estos dos casos hemos de segregarlos ya ahora de la teoría del Derecho en sentido propio, a fin de que sus inseguros principios no influyan en los firmes principios de aquélla.

Apéndice a la introducción a la teoría del Derecho

Sobre el Derecho equívoco
(*Ius aequivocum*)

Todo Derecho en sentido estricto *(ius strictum)* está unido a la facultad de ejercer la coacción. Es posible, empero, pensar un Derecho en sentido amplio *(ius latum),* en el que la facultad de ejercer la coacción no se halle determinada por ninguna ley. Estos Derechos, verdaderos o supuestos, son dos: la equidad y el Derecho de necesidad, de los cuales el primero supone un Derecho sin coacción, y el segundo una coacción sin Derecho. Examinando ambos se ve fácilmente que esta equivocidad se debe, en realidad, a que hay casos de un Derecho dudoso, para decidir del cual no hay juez competente.

*I: La Equidad (*Aequitas*)*

Considerada objetivamente, la equidad no es en absoluto un motivo de apelación a la obligación ética de otros, a su benevolencia o bondad, sino que aquel que exige algo basado en la equidad se apoya en su derecho, y lo único que ocurre es que le faltan las condiciones necesarias, de acuerdo con las cuales el juez podría determinar en qué medida o de qué manera deberían serle satisfechas sus pretensiones. El que entra en una sociedad constituida sobre la igualdad de los beneficios y hace más que los restantes socios, mientras que, a la vez, por circunstancias desgraciadas, pierde también más que los otros, puede, de acuerdo con la equidad, exigir de la sociedad una parte mayor que la que le correspondería en pie de igualdad con los demás socios. No obstante, de acuerdo con el Derecho estricto, su pretensión sería rechazada, ya que el juez no poseería datos concretos para determinar lo que debería corresponderle según el contrato. El servidor con salario contratado por un año, que recibe su remuneración en una moneda depreciada en el intervalo, de tal suerte que con ella no puede adquirir lo que podía al concluir el contrato, es decir, que recibe la misma cantidad en numerario, pero con menor fuerza adquisitiva, no puede hacer valer su derecho y pedir una indemnización, sino sólo apelar a la equidad —una deidad muda, a la que nadie puede oír—, ya que en el contrato no se había previsto el caso, y el juez no puede faltar según hechos vagos.

De aquí se sigue también que un tribunal de equidad destinado a decidir una disputa sobre los derechos de otras personas encierra una contradicción en sí. Sólo allí donde están en cuestión los propios derechos del juez, y donde puede disponer en lo que a su persona afecta, puede y debe prestar oídos a la equidad; así, por ejemplo, cuando la corona accede a hacerse cargo de los daños que otras personas han sufrido a su servicio, a pesar de que, según el Derecho estricto, podría rechazar la petición, alegando que los que le sirven lo hacen por su propia cuenta y riesgo.

El lema *(dictum)* de la equidad, es verdad, reza que "el Derecho más estricto constituye la mayor injusticia" *(summum ius summa iniuria)*, pero este mal no puede remediarse por una determinación acerca de lo que sea Derecho en el caso, pues aunque se trata de una exigencia jurídica, ésta aquí pertenece tan sólo al fuero de la conciencia *(forum poli)*, mientras que toda cuestión acerca de lo que es Derecho en un caso concreto tiene que hacerse valer ante el Derecho positivo *(forum soli)*.

II: El Derecho de necesidad (ius necessitatis)

Este supuesto derecho significaría la facultad de quitar la vida a alguien que no me ha hecho nada, siempre que mi misma vida se halle en peligro. Salta a la vista que aquí tiene que contenerse una contradicción de la teoría del Derecho consigo misma, ya que no se trata de un agresor que injustamente atenta contra mi vida, y del que yo me defiendo quitándole la suya *(ius inculpatae tutelae)* —un caso en el que la moderación *(moderamen)* no la recomienda siquiera el Derecho, sino la ética—, sino que se trata de una violencia permitida y dirigida contra quien no me ha hecho objeto de ninguna.

Es claro que esta afirmación no ha de entenderse en sentido objetivo, según lo que una ley prescribe, sino simplemente en sentido subjetivo, tal como recaería sentencia ante un tribunal. No puede haber, en efecto, ninguna ley penal que castigue con la muerte a aquel que, en un naufragio, y hallándose en el mismo peligro de muerte que otro, arroja a éste de un madero con el fin de salvarse a sí mismo, ya que la pena con la que la ley podría amenazar no sería nunca mayor que la pérdida de la vida. Una ley penal semejante no podría tener el efecto deseado, pues la amenaza con un mal todavía incierto —la muerte después de condenado por el juez— no puede vencer el temor de un mal cierto, cual es el de perecer ahogado. El hecho de salvar la propia vida por la violencia no ha de considerarse, pues, como exento de pena *(inculpaebile)*, sino como no susceptible de pena *(imputabile)*, y esta falta de pena para el hecho, que es de carácter subjetivo, es confundida asombrosamente por los jurisconsultos con una falta de pena objetiva.

El lema del derecho de necesidad reza: "la necesidad no reconoce ley" *(necessitas non habet legem).* No obstante lo cual, no puede haber ninguna necesidad que haga conforme a Derecho lo que no lo es.

Se ve, pues, que en los dos juicios jurídicos, de acuerdo con la equidad y según el derecho de necesidad, la equivocidad *(aequivocatio)* surge de la confusión entre los dos fundamentos, objetivo y subjetivo, ante la razón y ante un tribunal, del ejercicio del Derecho. Y si alguien tiene para sí por conforme a Derecho algo que no encuentra confirmación ante un tribunal, y, en cambio, algo que tiene por no conforme a Derecho encuentra allí indulgencia, ello se debe a que el concepto de Derecho no es tomado en ambos casos en la misma significación.

División de la teoría del Derecho

A: División general de las obligaciones jurídicas

Esta división puede llevarse a cabo muy bien siguiendo a Ulpiano, con sólo dar a sus fórmulas un sentido que quizá él mismo no percibió claramente, pero que ellas mismas consienten. Estas fórmulas son las siguientes:

l) Sé honesto *(honeste-vive).* La honestidad jurídica *(honestas iuridica)* consiste en afirmar nuestro propio valor como hombre en nuestras relaciones con los demás, una obligación que se formula con la siguiente proposición : "no te conviertas en medio para los demás, sino sé para ellos, a la vez, fin". En lo que sigue, esta obligación será explicada como vinculatoriedad derivada del Derecho de la humanidad en nuestra propia persona *(Lex iusti).*

2) No causes lesión a nadie *(neminem laede),* y ello aun cuando tengas que romper toda unión con los demás y rehuir toda sociedad.

3) Si no puedes evitar lo anterior, entra con otros en una sociedad en la cual a cada uno le pueda ser garantizado lo suyo (*suum cuique tribue).* Si la última fórmula fuera traducida por "da a cada uno lo suyo", el resultado sería un absurdo, ya que a nadie se le puede dar lo que ya tiene. Si la fórmula ha de tener un sentido, por eso, éste no puede ser otro que el de "entra en un estado en el que puede serle asegurado a cada uno lo suyo frente a todos los demás" *(Lex iustitiae).*

Es decir, que las tres fórmulas clásicas mencionadas son, a la vez, principios de división del sistema de las obligaciones jurídicas en internas, externas y aquellas que contienen por subsunción la deducción de las últimas del principio de las primeras.

B: División general de los derechos

l) El Derecho como doctrina sistemática se divide en Derecho natural, que descansa en principios *a priori*, y Derecho positivo o estatutario, que procede de la voluntad de un legislador.

2) El Derecho como facultad moral de obligar a otros, es decir, como fundamento legal de aquélla *(titulum)*, se divide en Derecho innato y Derecho adquirido, siendo el primero aquel que corresponde a alguien por naturaleza, independientemente de todo acto jurídico, y el segundo, aquél para el que es preciso un acto semejante.

Lo mío y tuyo innatos pueden también llamarse internos *(meum vel iuum internum)*, pues lo mío y tuyo externos tienen siempre que ser adquiridos.

No hay más que un Derecho innato

Libertad —independencia del arbitrio compulsivo de otra persona—, siempre que se concilie con la libertad de los demás según una ley general, es este único derecho originario, el cual corresponde a todo hombre por virtud de su propia humanidad. La igualdad innata, es decir, el derecho a no ser vinculado por otros a más de aquello a lo que uno puede también vincularlos recíprocamente; de consiguiente, la cualidad del hombre de ser dueño de sí mismo *(sui iuris)*, así como de ser tenido por hombre recto *(iusti)*, siempre que, desde el punto de vista del Derecho, no haya causado lesión a nadie; finalmente, la facultad de hacer en relación con otros todo aquello que en sí no menoscaba los derechos de éstos, y siempre que ellos mismos no los tomen en sus manos; asimismo, el derecho de comunicar a otros sus pensamientos, contándoles o prometiéndoles algo, bien sea verdad y sincero, bien sea incierto e insincero *(veriloquium aut falsiloquium)*, ya que sólo de los otros depende el que lo quieran creer o no (1): todas estas facultades están ya comprendidas en el principio de la libertad innata y no pueden verdaderamente distinguirse de ella, en tanto que miembros de una división bajo el concepto superior del Derecho.

La intención por la cual se ha introducido tal división en el sistema del Derecho natural —en tanto que se refiere al campo de lo innato— es la de que si surge una polémica sobre un derecho adquirido y se plantea el problema de a quién corresponde la carga de la prueba *(onus probandi)*, bien de un hecho dudoso, o bien, si éste ha sido establecido, de un derecho dudoso, aquel que niega para sí la vinculatoriedad puede siempre apelar metódicamente y como a diversos títulos jurídicos a su derecho de libertad innato.

Dado que en relación con lo mío y tuyo innatos, es decir, internos, no hay derechos, sino sólo un derecho, esta distinción superior, consistente, por tanto, en dos miembros extremadamente distintos por su contenido, habrá de ser confinada a los prolegómenos, y la división de la teoría del Derecho se referirá tan sólo a lo mío y tuyo externos.

JOHN AUSTIN:
"Determinación del objeto de estudio de la teoría del Derecho" *

Las leyes propiamente tales, o propiamente llamadas, son mandatos; leyes que no sean mandatos son leyes impropias o impropiamente llamadas. Las leyes propiamente llamadas, junto a las leyes impropiamente llamadas, pueden ser divididas en las siguientes cuatro clases:

1. Las leyes divinas: esto es, las leyes que son dadas por Dios a sus criaturas humanas.
2. Las leyes positivas: esto es, leyes que son simple y estrictamente así llamadas, y que forman la materia apropiada de estudio de la teoría general y de la teoría particular del Derecho.
3. La moral positiva, normas de moral positiva o normas morales positivas.
4. Leyes metafóricas o figurativas, o meramente metafóricas o figurativas.

Las leyes divinas y las leyes positivas son leyes propiamente llamadas. En cuanto a las normas morales positivas, algunas son leyes propiamente

* Texto extraído de John Austin, *The province of Jurisprudence Determinated*, conferencia 1. Traducido para la revista *Derecho y Humanidades*, Vol., 1, (1992), Universidad de Chile, Escuela de Derecho, por Rodrigo P. Correa C., ayudante de Introducción al Derecho, Fac. Derecho U. de Chile, editor de *Revista Derecho y Humanidades*, y Macarena Navarrete, alumna de Derecho, Universidad de Chile.

llamadas, pero otras son leyes impropias. Las normas morales positivas que son leyes impropiamente llamadas, pueden ser llamadas leyes por el uso o ser normas establecidas o impuestas por opinión: ya que ellas son sólo opiniones o sentimientos que las personas tienen respecto de la conducta humana. Una ley establecida por opinión y una ley propiamente tal e imperativa, sólo están unidas por analogía; si bien la analogía por la que están unidas es fuerte y cercana. Las leyes metafóricas o figurativas, o meramente metafóricas o figurativas, son leyes impropiamente llamadas. Una ley metafórica o figurativa y una ley propiamente tal e imperativa, están unidas sólo por analogía; y la analogía por la que están unidas es débil y remota.

Al determinar la esencia o naturaleza de una ley propiamente tal e imperativa, y al determinar los caracteres respectivos de esas cuatro clases diversas, puedo determinar positiva y negativamente la materia apropiada de estudio de la teoría del Derecho. Puedo establecer positivamente cuál es dicha materia, y distinguirla de varios objetos que están relacionados a ella de diversos modos, y con los cuales con no poca frecuencia se mezcla y confunde. Mostraré también sus afinidades con estos variados objetos con que se relaciona: afinidades que deben ser comprendidas de la forma más precisa y clara que se pueda, desde que hay una gran parte de la razón de ser del Derecho positivo para la cual aquéllas son la clave única o principal.

Conferencia Nº 1

La materia de estudio de la teoría del Derecho es el Derecho positivo: el derecho, simple y estrictamente llamado: o el derecho establecido por un superior político a un inferior político. Pero el Derecho positivo (o derecho, simple y estrictamente llamado) suele confundirse con objetos con los que se relaciona por *semejanza*, y con objetos que son comprendidos, propia e impropiamente, por la vaga y extensa expresión *derecho*. Para obviar las dificultades derivadas de esta confusión, comienzo el curso que he proyectado, determinando el ámbito de la teoría del Derecho, o distinguiendo la materia de estudio de la teoría del Derecho de aquellos varios objetos con que se relaciona: intento definir aquello con lo que pretendo tratar, antes de esforzarme en analizar sus numerosas y complicadas partes.

Puede decirse que una ley, en la acepción más general y amplia en que el término es usado según su significado literal, es una norma dada para la guía de un ser inteligente por otro ser inteligente con poder sobre aquél. Bajo esta definición se comprenden, sin impropiedad, varias especies. Es necesario definir con precisión la línea de demarcación que separa estas

especies entre sí, ya que mucha nebulosa y embrollo ha habido en la ciencia del Derecho por estar éstas confundidas o no estar claramente distinguidas. En el sentido amplio recién señalado, o en el significado más comprensivo que tiene, sin extenderlo por metáfora o analogía, el término derecho abarca los siguientes objetos: leyes dadas por Dios a sus criaturas humanas, y leyes dadas por hombres a hombres.

El conjunto o una parte de las leyes dadas por Dios a los hombres es frecuentemente denominado derecho de la naturaleza o derecho natural: tratándose en efecto del único derecho natural del cual es posible hablar sin metáfora, o sin mezclar objetos que deban ser claramente diferenciados. Pero yo rechazo la apelación de Derecho natural por ambigua y equívoca, y denomino esas leyes o normas, consideradas en conjunto o en masa, el *Derecho Divino,* o el *Derecho de Dios.*

Las leyes dadas por hombres a hombres son de dos clases principales: clases que corrientemente se confunden, aunque son extremadamente diferentes; y que, por esa razón, deben ser distinguidas con precisión, y enfrentadas distintiva y conspicuamente.

De las leyes o normas dadas por hombres a hombres, algunas son establecidas por superiores *políticos,* soberano y súbdito; por personas que ejercen el *gobierno* supremo y subordinado, en naciones independientes, o en sociedades políticas independientes. El agregado de las normas así establecidas, o algún agregado que forma parte de aquel agregado, es la materia de estudio apropiada de la teoría del derecho, general o particular. El término *derecho,* según es usado simple y estrictamente, se aplica exclusivamente al agregado de normas así establecidas, o a algún agregado que forma parte de aquel agregado. Pero, en contraposición al Derecho *Natural,* o al derecho de la *naturaleza* (significando con tales expresiones la ley de Dios), el agregado de esas normas, establecidas por superiores políticos, es frecuentemente denominado *derecho positivo,* o derecho que existe por haber sido puesto (1). En contraposición a las normas que llamé *moral positiva,* y de las que trataré inmediatamente, el agregado de las normas establecidas por superiores políticos, también puede ser cómodamente etiquetado con el nombre de *derecho positivo.* Luego, con el objeto de tener un nombre breve y distintivo a la vez, denominaré a ese agregado de normas, o a cualquier porción de *él, derecho positivo:* aunque las normas que no son establecidas por superiores políticos, siempre que sean normas o leyes en la significación propia del término, también son *positivas* o existen por haber sido puestas.

Aunque *algunas* de las leyes o normas que son dadas por hombres a hombres son establecidas por superiores políticos, *otras no* son establecidas

por superiores políticos, o *no* son establecidas por superiores políticos en tal capacidad o carácter.

En una analogía muy cercana a las leyes humanas de esta segunda clase se encuentra un grupo de objetos frecuente aunque impropiamente llamados *leyes,* los que en realidad son normas establecidas y respaldadas por *mera opinión,* esto es, por las opiniones sostenidas o sentimientos experimentados por un cuerpo indeterminado de hombres en relación a la conducta humana. Ejemplos de un uso semejante del término derecho (law) son las expresiones "la ley (law) del honor"; "la ley (law) de la moda" (2); y normas de estas especies constituyen gran parte de lo que usualmente es llamado "derecho internacional".

El agregado de las leyes humanas propiamente llamadas del segundo grupo arriba mencionado, junto con el agregado de objetos impropiamente aunque por cercana analogía llamados leyes los ubico en una clase común, y los denoto por la expresión *moral positiva.* El sustantivo moral los distingue del *Derecho positivo,* mientras que el epíteto *positivo* los separa de la *ley de Dios.* Y con el fin de evitar confusiones, es necesario o conveniente que ellos deban ser separados de la última por dicho epíteto distintivo. Ya que el sustantivo moral, cuando va solo y no está calificado, denota indiferentemente cualquiera de estos objetos: la moral positiva *como es* y la moral positiva *como debería ser* si se conformara a la ley de Dios, y fuere, por lo tanto, digna de aprobación.

Además de los diversos tipos de normas que se incluyen en el significado literal del término derecho, y aquellas que por una analogía cercana y poderosa son llamadas, aunque impropiamente, leyes, hay numerosas aplicaciones de la palabra derecho que descansan en una analogía débil, y que son meramente metafóricas o figurativas. Tal es el caso cuando hablamos de *leyes* seguidas por los animales inferiores; de *leyes* que regulan el crecimiento y descomposición de los vegetales; de *leyes* que determinan los movimientos de cuerpos o masas inanimados. Porque ahí donde no hay *inteligencia,* o donde ésta está demasiado limitada para tomar el nombre de razón, y donde, por tanto, está demasiado limitada para poder concebir el propósito del derecho, no existe *voluntad* sobre la que el derecho pueda operar, o a la que el deber pueda incitar o constreñir. Sin embargo, a través de esta aplicación errada de un *sustantivo,* flagrante como es la metáfora, el terreno de la ciencia del derecho y de la moral ha sido inundado por una barrosa especulación.

Habiendo sugerido el *propósito* de mi esfuerzo por determinar el objeto de la teoría del Derecho: distinguir el Derecho positivo, la materia de estudio apropiada de la teoría del Derecho, de los varios objetos con los que

se le relaciona por semejanza, y con los que se relaciona, cercana o remotamente, por una analogía fuerte o débil; ahora estableceré la esencia de una ley *o norma* (tomado en el significado más amplio que con propiedad se le puede dar al término).

Cada ley o norma (tomado en el significado más amplio que con propiedad se le puede dar al término) es un *mandato.* Mejor dicho, las leyes o normas, propiamente llamadas, son *especies* de mandatos.

Luego, como el término *mandato* comprende el término ley, el primero es el más simple y más amplio de ambos. Pero, aunque simple, requiere de explicación. Y ya que es la *clave* de las ciencias del Derecho y de la moral, su significado debe ser analizado con precisión.

Por consiguiente me esforzaré, en primer lugar, en analizar el significado de "mandato": un análisis que me temo va a poner a prueba la paciencia de mis oyentes, pero que éstos soportarán con alegría o al menos con resignación, si consideran la dificultad de llevarlo a cabo. Los elementos de una ciencia son precisamente las partes de esta que se explican con menos facilidad. Los términos que son los más amplios de una serie, y por tanto los más simples, no tienen expresiones equivalentes en los que se puedan resolver *concisamente.* Y cuando nos esforzamos en *definirlos,* o en traducirlos a términos que suponemos son mejor entendidos, nos vemos forzados a realizar delicados y tediosos circunloquios.

Si Ud. expresa o intima un deseo de que yo haga o me abstenga de hacer algo, y si Ud. me amenaza con un mal para el caso que yo no cumpla con su deseo, la *expresión o intimación* de su deseo es un *mandato.* Un mandato se distingue de otras significaciones de deseo, no por el estilo en que el deseo es significado, sino por el poder y el propósito de quien emite el mandato de infligir un mal o un dolor para el caso que su deseo sea desatendido. Si Ud. no puede o no va a dañarme en caso que yo no cumpla con su deseo, la expresión de éste no es un mandato, aunque haya sido proferido en una frase imperativa. Si Ud. está capacitado y tiene la voluntad de dañarme si yo no cumplo con su deseo, la expresión de éste vale como un mandato, aunque esté guiado por un espíritu de cortesía para expresarle en la forma de un ruego. *"Preces erant, sed quibus contradici non posset".* Tal es el lenguaje de Tácito al referirse a una petición de la tropa a un hijo y lugarteniente de Vespasiano.

Luego, un mandato es una significación de deseo. Pero un mandato se distingue de otras significaciones de deseo por esta peculiaridad: que si la parte hacia quien va dirigida el mandato no cumple con el deseo, está expuesta a sufrir un mal.

Al estar expuesto a un mal de parte suya si no cumplo con un deseo que Ud. ha expresado, estoy *ligado u obligado* por su mandato, o estoy bajo

un *deber* de obedecerla. Si a pesar del mal amenazado, no cumplo con el deseo que Ud. ha proferido, se dice que he desobedecido su mandato, o que he violado el deber que me imponía. O, cambiando la expresión, siempre que existe un deber, ha sido expresado un deseo; y siempre que se expresa un mandato, un deber es impuesto.

Dicho en forma concisa, el significado de las expresiones correlativas es éste: aquel que provocará un mal en caso que su deseo sea desatendido, dicta un mandato mediante la expresión o intimación de su deseo. Aquel que está expuesto a sufrir un mal en caso de desatender el deseo, está ligado u obligado por el mandato.

El mal en que probablemente se incurrirá en caso que el mandato sea desobedecido o, para usar una expresión equivalente, en caso que el deber sea quebrantado, frecuentemente es llamado *sanción o coacción.* O, variando la frase, se dice que el mandato o el deber son *sancionados o respaldados* por la probabilidad de incurrir en un mal.

Así considerado abstraído del mandato y del deber que respalda, el mal en que se incurre por desobediencia con frecuencia se llama *pena.* Pero como las penas, estrictamente llamadas, son sólo una *clase* de sanciones, el término es muy estrecho para expresar el significado en forma adecuada.

Observo que el Dr. Paley, en su análisis del término *obligación,* pone mucho énfasis en la *violencia* del motivo para cumplir. Hasta donde puedo extraer un significado de su vaga e inconsistente afirmación, su significado parece ser éste: salvo que el motivo para cumplir sea *violento o intenso,* la expresión o intimación de un deseo no es un *mandato,* ni está la parte hacia la que dirige bajo un *deber* de obedecerlo.

Si por un motivo *violento* él se refiere a un motivo que opera con certeza, su proposición es manifiestamente falsa. Mientras mayor sea el mal a incurrir en caso que el deseo sea desatendido, y mientras mayor sea la probabilidad de incurrir en tal evento, mayor será, sin duda, la *probabilidad* de que el deseo *no* sea desatendido. Pero ningún motivo concebible va a determinar el cumplimiento con certeza o va a hacer la obediencia inevitable. Si la proposición de Paley es verdadera, en el sentido que aquí le he dado, los mandatos y los deberes son simplemente imposibles. O, reduciendo su proposición al absurdo por una consecuencia manifiestamente falsa, los mandatos y los deberes son posibles, pero jamás son desobedecidos o quebrantados.

Si por un *motivo* violento él quiere significar un mal que inspira temor, su significado es simplemente éste: que la parte obligada por un mandato está obligada por la expectativa de un mal. Pues aquello que no es

temido no se percibe como un mal, o, cambiando la forma de la expresión, no es un mal en perspectiva.

La verdad es que la magnitud del mal eventual, y la magnitud de la probabilidad de incurrir en él, son circunstancias ajenas a la materia en cuestión. Mientras mayor sea el mal eventual, y mayor sea la probabilidad de incurrir en él, mayor será la eficacia del mandato, y mayor será la fuerza de la obligación: O (sustituyendo expresiones exactamente equivalentes), mayor es la *probabilidad* de que el mandato sea obedecido, y de que el deber no sea quebrantado. Pero allí donde hay la más pequeña probabilidad de incurrir en el mal más pequeño, la expresión de un deseo vale como un mandato, y, por lo tanto, impone un deber. La sanción, si Ud. quiere, es débil o insuficiente; pero aun allí *hay* una sanción, y, por lo tanto, un deber y un mandato.

Algunos célebres escritores (Locke, Bentham, y pienso que Paley) usan el término *sanción* (4), para referirse tanto al bien condicional como al mal condicional: al premio como a la pena. Pero, con toda mi habitual veneración a los nombres de Locke y Bentham, pienso que esta extensión del término está llena de confusión y perplejidad.

Los premios son, sin duda, *motivos* para cumplir con los deseos de otros. Pero decir que los mandatos y deberes son *sancionados o respaldados* por premios, o hablar de premios como *obligando o constriñendo* a obedecer, es alejarse demasiado del significado establecido de los términos.

Si Ud. expresa su deseo de que yo preste un servicio, y si Ud. ofrece un premio como el motivo que induce a prestarlo, difícilmente se diría que *Ud. ordena* el servicio, tampoco estaré yo, en lenguaje ordinario, *obligado* a prestarlo. En lenguaje ordinario, *Ud. me prometería* un premio, bajo condición de que yo prestara el servicio, mientras que yo podría ser *incitado o persuadido* a prestarlo por la esperanza de obtener el premio.

Nuevamente: si una ley establece un premio *para* inducir que se realice un acto, se ha conferido un *derecho* eventual a aquellos que pueden realizarlo, y no se les ha impuesto *obligación* alguna. La parte *imperativa* de la ley se dirige hacia aquéllos de quienes exige que *paguen* el premio.

En resumen: estoy determinado o inclinado a cumplir con el deseo de otro por el miedo de una desventaja o un mal. También estoy determinado o inclinado a cumplir con el deseo de otro por la esperanza de una ventaja o un bien. Pero es sólo por la probabilidad de incurrir en un mal que estoy *obligado* a cumplir. Es sólo mediante un mal condicional que los deberes son *sancionados o respaldados.* Es el poder y el propósito de infligir un mal eventual y *no* el poder y propósito de impartir un bien eventual, lo que da a la expresión de un deseo el nombre de un *mandato.*

Si incluimos el *premio* dentro del sentido del término *sanción*, nos vemos obligados a lanzarnos en una pesada batalla con el sentido que tiene

en el lenguaje común; y en repetidas ocasiones se deslizará inconscientemente, sin perjuicio de nuestros esfuerzos en contrario, en el significado más estrecho que tiene en el uso corriente.

De lo dicho, se sigue que las ideas o nociones comprendidas en el término mandato son las siguientes: 1. Un deseo concebido por un ser racional de que otro ser racional haga o no haga algo; 2. Un mal procedente del primero y en el que incurre el segundo en caso que éste no cumpla el deseo de aquél; 3. Una expresión o intimación del deseo por palabras u otros signos.

De lo dicho también aparece que los términos *mandato, deber y sanción* están inseparablemente conectados: que cada uno de ellos abarca las mismas ideas que los otros, si bien cada uno denota dichas ideas en un orden o serie peculiar.

Cualquiera de las tres expresiones significa, directa o indirectamente: un deseo concebido por alguien, expresado o intimado a otro, junto a la aplicación de un mal en caso que el deseo sea desatendido. Todas son distintos nombres para la misma compleja noción.

Pero cuando me refiero *directamente* a la expresión o intimación del deseo, uso el término *mandato:* destaco en mi oyente la expresión o intimación del deseo, dejando en segundo plano el mal amenazado y la probabilidad de incurrir en él.

Cuando me refiero *directamente* a la probabilidad de incurrir en el mal o, cambiando la expresión, a la responsabilidad o sujeción al mal, empleo el término *deber* o el término *obligación:* destacando la responsabilidad o sujeción al mal, y significando implícitamente el resto de la compleja noción.

Cuando me refiero *inmediatamente* al mal mismo, empleo el término *sanción,* o algún término de sentido parecido: significando directamente el mal amenazado; mientras que el merecimiento de ese mal, junto con la expresión o intimación del deseo, son indicados en forma indirecta u oblicua.

Para aquellos que están familiarizados con el lenguaje de los lógicos (lenguaje sin rival por su brevedad, claridad y precisión), puedo expresar esto con precisión en un respiro: cada uno de los tres términos *significa* la misma noción, pero cada uno *denota* una parte diferente de tal noción, *y connota* el residuo.

Los mandatos son de dos especies. Unos son *leyes o normas.* Los otros no han adquirido un nombre apropiado, y no se ha encontrado en el idioma una expresión que los caracterice breve y precisamente. Debo, por eso, identificarlos como mejor puedo; con el nombre ambiguo e inexpresivo de “mandatos *ocasionales o particulares*”.

Los términos *leyes o normas* han sido frecuentemente usados como sinónimos de “mandatos ocasionales o particulares”, y es extremadamente

difícil establecer una línea de separación que sirva para distinguir en todos los casos a los unos de los otros. Pero la distinción entre leyes y mandatos particulares, pienso yo, debe hacerse de la manera siguiente.

Cada mandato obliga a quien está dirigido a hacer o no hacer.

Ahora, cuando obliga *generalmente* a actos u omisiones de una *clase,* un mandato es una ley o norma. Pero cuando obliga a un acto u omisión *específica,* o a actos u omisiones que determina *específica o individualmente,* un mandato es ocasional o particular. En otras palabras, una ley o norma determina una clase o descripción de actos, y actos de esa clase o descripción son prescritos o prohibidos con carácter general. Pero cuando un mandato es ocasional o particular, el acto o los actos que el mandato exige o prohíbe, son fijados o determinados tanto por su naturaleza específica o individual como por la clase o descripción a la que pertenecen.

H. L. A. HART:
El concepto de Derecho *

Capítulo V:
El Derecho como unión de reglas primarias secundarias

2. La idea de obligación

Se recordará que la teoría del derecho como órdenes coercitivas, a pesar de sus errores, partía de la apreciación perfectamente correcta del hecho de que donde hay normas jurídicas la conducta humana se hace en algún sentido no optativa u obligatoria. Al elegir este punto de partida, la teoría estaba bien inspirada, y al construir una nueva explicación del derecho en términos de la interacción de reglas primarias y secundarias, nosotros también partiremos de la misma idea. Sin embargo, es aquí, en este crucial primer paso, donde tenemos más que aprender de los errores de aquella teoría.

Recordemos la situación del asaltante. A ordena a B entregarle el dinero y lo amenaza con disparar sobre él si no cumple. De acuerdo con la teoría de las órdenes coercitivas esta situación ejemplifica el concepto de obligación o deber en general. La obligación jurídica consiste en esta situación a escala mayor; A tiene que ser el soberano, habitualmente obedecido,

* Texto extraído de H. L. A. Hart, *El concepto de Derecho* (Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 1977). Traducción de Genaro R. Carrio.

y las órdenes tienen que ser generales, prescribiendo cursos de conducta y no acciones aisladas. La plausibilidad de pretender que la situación del asaltante despliega el significado de "obligación", consiste en el hecho de que, ciertamente, es una situación en la que diríamos que B, si obedeció, "se vio obligado" a ello. Sin embargo, es igualmente cierto que no describiríamos adecuadamente la situación si dijéramos, en base a estos hechos, que B. "tenía la obligación" o el "deber" de entregar el dinero. Así, desde el comienzo, resulta claro que necesitamos algo más para comprender la idea de obligación. Hay una diferencia, todavía no explicada, entre la aserción de que alguien *se vio obligado* a hacer algo, y la aserción de que *tenía la obligación* de hacerlo. Lo primero es, a menudo, una afirmación acerca de las creencias y motivos que acompañan a una acción: decir que B se vio obligado a entregar el dinero puede significar simplemente, como ocurre en el caso del asaltante, que él creyó que si no lo hacía sufriría algún daño u otras consecuencias desagradables, y entregó el dinero para evitar dichas consecuencias. En tales casos, la perspectiva de lo que podría sucederle al agente si desobedece hace que algo que en otras circunstancias hubiera preferido hacer (conservar el dinero) resulte una acción menos preferible.

Dos elementos adicionales complican ligeramente la elucidación de la idea de verse obligado a hacer algo. Parece claro que no pensaríamos que B se vio obligado a entregar el dinero si el daño con que se lo amenazó hubiera sido, de acuerdo con la apreciación común, un daño trivial en comparación con las desventajas o consecuencias serias para B o para otros, de acatar las órdenes. Tal sería el caso, por ejemplo, si A simplemente hubiera amenazado a B con pellizcarlo. Tampoco diríamos, quizás, que B se vio obligado, si no había fundamentos razonables para pensar que A. llevarla a la práctica su amenaza de causarle un daño relativamente serio. Sin embargo, aunque en esta noción van implícitas tales referencias a la apreciación común de un daño comparativo y de un cálculo razonable de probabilidad, el enunciado de que una persona se vio obligada a obedecer a otra es, en lo principal, un enunciado psicológico que se refiere a las creencias y motivos que acompañaron a una acción. Pero el enunciado de que alguien *tenía la obligación* de hacer algo es de un tipo muy diferente y hay numerosos signos de esa diferencia. Así, no sólo ocurre que los hechos acerca de la acción de B y sus creencias y motivos, en el caso del asaltante, aunque suficientes para sustentar la afirmación de que B se vio obligado a entregar su cartera, no son suficientes para sustentar el enunciado de que tenía la obligación de hacerlo. Ocurre también que hechos de este tipo, es decir, hechos acerca de creencias y motivos, *no son necesarios* para la verdad de un enunciado que afirma que una persona tenía la obligación de hacer algo.

Así, el enunciado de que una persona tenía la obligación, por ejemplo, de decir la verdad o de presentarse a cumplir el servicio militar, sigue siendo verdadero aunque esa persona creyera (razonablemente o no) que nunca sería descubierta y que nada tenía qué temer a causa de la desobediencia. Además, mientras que el enunciado de que alguien tenía esa obligación es totalmente independiente del problema de si efectivamente se presentó o no al servicio militar, el enunciado de que alguien se vio obligado a hacer algo lleva normalmente la implicación de que realmente lo hizo.

Algunos teóricos, entre ellos Austin, advirtiendo quizás la general irrelevancia de las creencias, temores y motivos de una persona respecto de la cuestión de si ella tenía obligación de hacer algo, han definido esta noción no en términos de esos hechos subjetivos, sino en términos de la *probabilidad o riesgo* de que la persona que tiene la obligación sufra un castigo o un "mal" a manos de otros en caso de desobediencia. Esto, en efecto, es tratar a los enunciados de obligación no como enunciados psicológicos, sino como predicciones o cálculos del riesgo de recibir un castigo o sufrir un "mal". A muchos teóricos posteriores esto les ha parecido una revelación, que trae a la tierra una noción esquiva y la reformula en los mismos términos claros, rigurosos y empíricos que se usan en la ciencia. Algunas veces ha sido aceptado, en efecto, como la única alternativa frente a las concepciones metafísicas de la obligación y el deber en tanto que objetos invisibles que existen misteriosamente "por encima" o "por detrás" del mundo de los hechos ordinarios y observables. Pero hay muchas razones para rechazar esta interpretación de los enunciados de obligación como predicciones, y ella no es realmente la única alternativa frente a una metafísica oscura.

La objeción fundamental es que la interpretación predictiva oscurece el hecho de que, cuando existen reglas, las desviaciones respecto de ellas no son simples fundamentos para la predicción de que sobrevendrán reacciones hostiles o de que un tribunal aplicará sanciones a quienes las transgreden; tales desviaciones son también una razón o justificación para dichas reacciones y sanciones. En el capítulo IV ya hicimos notar esta indiferencia hacia el aspecto interno de las reglas; en el presente capítulo nos ocuparemos más en detalle de ello.

Hay, empero, una segunda objeción, más simple, a la interpretación predictiva de la obligación. Si fuera verdad que el enunciado de que una persona tenía una obligación, significa que era probable que él sufriera un castigo en caso de desobediencia, sería una contradicción decir que dicha persona tenía una obligación, por ejemplo, la de presentarse a cumplir el servicio militar, pero que debido al hecho de que consiguió huir de la

jurisdicción, o pudo sobornar a la policía o al tribunal, no existe la mínima probabilidad de que sea aprehendido o de que se le aplique un castigo. En realidad no hay contradicción en decir esto, y tales enunciados son frecuentemente formulados y comprendidos.

Es verdad, por supuesto, que en un sistema jurídico normal en el que se sanciona una elevada proporción de transgresiones, un transgresor corre usualmente el riesgo de sufrir el castigo; así, por lo común, el enunciado de que una persona tiene una obligación y el enunciado de que es probable que se lo castigue a causa de la desobediencia serán ambos verdaderos. En verdad, la conexión entre estos dos enunciados es de, algún modo más fuerte: por lo menos en un sistema nacional bien puede ocurrir que, a menos que *en general* sea probable, que se apliquen las sanciones a los transgresores, de poco o nada valdría hacer enunciados particulares acerca de las obligaciones de una persona. En este sentido, se puede decir que tales enunciados presuponen la creencia en el funcionamiento normal continuado del sistema de sanciones, del mismo modo que en el fútbol la expresión "saque lateral" presupone, aunque no afirma, que los jugadores, el árbitro y el *linesman* probablemente tomarán las consiguientes medidas. Sin embargo, es crucial para la comprensión de la idea de obligación advertir que en los casos individuales el enunciado de que una persona tiene una obligación según cierta regla, y la predicción de que probablemente habrá de sufrir un castigo a causa de la desobediencia, pueden no coincidir.

Resulta claro que en la situación del asaltante no hay obligación, aunque la idea más simple de verse obligado a hacer algo puede bien ser definida según los elementos allí presentes. Para comprender la idea general de obligación como necesario preliminar para comprenderla en su forma jurídica, debemos volver nuestra mirada a una situación social distinta que, a diferencia de la situación del asaltante, incluye la existencia de reglas sociales; porque esta situación contribuye de dos maneras al significado del enunciado de que una persona tiene una obligación. Primero, la existencia de tales reglas, que hacen de ciertos tipos de comportamiento una pauta o modelo, es el trasfondo normal o el contexto propio, aunque no expreso, de tal enunciado; y, en segundo lugar, la función distintiva de este último es aplicar tal regla general a una persona particular, destacando el hecho de que su caso queda comprendido por ella. Hemos visto ya en el capítulo IV que en la existencia de reglas sociales está de por medio una combinación de conducta regular con una actitud distintiva hacia esa conducta en cuanto pauta o modelo de comportamiento. Hemos visto también las principales formas en que aquéllas difieren de los meros hábitos sociales, y cómo el variado vocabulario normativo ("deber", "tener que", etc.)

se usa para destacar o poner de manifiesto la pauta o modelo y las desviaciones respecto del mismo, y para formular las exigencias, críticas o reconocimientos que pueden basarse en él. Dentro de esta clase de términos normativos, las palabras "obligación" y "deber" forman una importante subclase, y llevan consigo ciertas implicaciones que, por lo común, no están presentes en las otras. De aquí que aunque para entender la noción de obligación o deber es ciertamente indispensable captar los elementos que en general diferencian las reglas sociales de los meros hábitos, ello no es de por sí suficiente.

El enunciado de que alguien tiene o está sometido a una obligación implica sin duda alguna la existencia de una regla; sin embargo, no siempre es el caso que cuando existen reglas, la conducta requerida por ellas es concebida en términos de obligación. "Él debía" ("he ought to have") y "él tenía la obligación" ("he had an obligation to") no son siempre expresiones intercambiables, aun cuando ambas coinciden en comportar una referencia implícita a pautas o criterios de conducta existentes, o son usadas para extraer conclusiones, en casos particulares, a partir de una regla general. Las reglas de etiqueta, o del habla correcta, son ciertamente reglas: ellas no son meros hábitos convergentes o regularidades de conducta; se las enseña y se hacen esfuerzos para preservarlas; son usadas para criticar nuestra conducta y la conducta ajena mediante el característico vocabulario normativo. "Debes quitarte el sombrero", "Es incorrecto decir fuistes". Pero usar, en conexión con reglas de este tipo, las palabras "obligación" o "deber" sería engañoso o equívoco y no simplemente anómalo desde un punto de vista estilístico. Describiría en forma inadecuada una situación social, porque aunque la línea que separa las reglas de obligación de otras reglas es, en ciertos puntos, una línea vaga; sin embargo la razón principal de la distinción es bastante clara.

Se dice y se piensa que una regla impone obligaciones cuando la exigencia general en favor de la conformidad es insistente, y la presión social ejercida sobre quienes se desvían o amenazan con hacerlo es grande. Tales reglas pueden ser de origen puramente consuetudinario: puede no haber un sistema centralmente organizado de castigos frente a la transgresión de ellas; la presión social puede únicamente asumir la forma de una reacción crítica u hostil generalmente difundida que no llega a las sanciones físicas. Ella puede limitarse a manifestaciones verbales de desaprobación o a invocaciones al respeto de los individuos hacia la regla violada; puede depender en gran medida de sentimientos tales como vergüenza, remordimiento y culpa. Cuando la presión es del tipo mencionado en último término, podemos sentirnos inclinados a clasificar las reglas como parte de la

moral del grupo social, y la obligación impuesta por ellas como obligación moral. A la inversa, cuando entre las formas de presión las sanciones físicas ocupan un lugar prominente o son usuales, aunque no estén definidas con precisión ni sean administradas por funcionarios, sino que su aplicación queda librada a la comunidad en general, estaremos inclinados a clasificar las reglas como una forma rudimentaria o primitiva de derecho. Podemos, por supuesto, hallar ambos tipos de presión social seria tras lo que es, en un sentido obvio, la misma regla de conducta. A veces esto puede ocurrir sin que haya indicación alguna de que una de ellas es peculiarmente apropiada para ser la forma de presión primaria, y la otra la secundaria; en tales casos la cuestión de si se trata de una regla moral o de una regla jurídica rudimentaria puede no ser susceptible de respuesta. Pero por el momento la posibilidad de trazar la línea entre el derecho y la moral no debe detenernos. Lo que vale la pena destacar es que la insistencia en la importancia o *seriedad* de la presión social que se encuentra tras las reglas es el factor primordial que determina que ellas sean concebidas como dando origen a obligaciones.

Otras dos características de la obligación van naturalmente unidas a esta característica primaria. Las reglas sustentadas por esta presión social seria son reputadas importantes porque se las cree necesarias para la preservación de la vida social o de algún aspecto de ella al que se atribuye gran valor. Es típico que reglas tan obviamente esenciales como las que restringen el libre uso de la fuerza sean concebidas en términos de obligación. Así también, las reglas que reclaman honestidad o veracidad, o que exigen que cumplamos con nuestras promesas, o que especifican qué ha de hacer quien desempeña un papel o función distintivos dentro del grupo social, son concebidas en términos de “obligación” o quizás, con más frecuencia, de “deber”. En segundo lugar, se reconoce generalmente que la conducta exigida por estas reglas, aunque sea beneficiosa para otros, puede hallarse en conflicto con lo que la persona que tiene el deber desea hacer. De aquí que se piensa que las obligaciones y deberes característicamente implican sacrificio o renuncia, y la constante posibilidad de conflicto entre la obligación o deber y el interés es, en todas las sociedades, uno de los lugares comunes del jurista y del moralista.

La imagen de una ligazón que ata a la persona obligada, imagen que la palabra “obligación” lleva en sí, y la noción similar de una deuda, latente en la palabra deber, son explicables en términos de estos tres factores, que distinguen las reglas de obligación o deber de otras reglas. En esta imagen que persigue a buena parte del pensamiento jurídico, la presión social aparece como una cadena que sujeta a aquellos que tienen obligaciones para que no puedan hacer lo que quieren. El otro extremo de la cadena está a veces en

manos del grupo o de sus representantes oficiales, que reclaman el cumplimiento o aplican la pena; a veces es confiado por el grupo a un particular, que puede optar entre exigir o no el cumplimiento, o su valor equivalente. La primera situación tipifica los deberes u obligaciones del derecho penal; la segunda, los del derecho civil, donde concebimos a los particulares como titulares de derechos correlativos a las obligaciones.

Aunque estas imágenes o metáforas sean naturales y, quizás, esclarecedoras, no debemos permitir que se adueñen de nosotros, y nos lleven a una concepción equívoca de la obligación como algo que consiste esencialmente en algún sentimiento de presión o compulsión, experimentado por los obligados. El hecho de que las reglas que las imponen están por lo general sustentadas por una presión social seria, no implica que estar sometido a una obligación establecida por esas reglas es experimentar sentimientos de compulsión o de presión. De aquí que no es contradictorio decir que un cuentero empedernido tenía obligación de pagar el alquiler, pero no se sintió urgido a ello cuando se escapó sin hacerlo. *Sentirse* obligado y tener una obligación son cosas diferentes, aunque con frecuencia concomitantes. Confundirlas sería una manera de desinterpretar, en términos de sentimientos psicológicos, el importante aspecto interno de las reglas que destacamos en el capítulo III.

Este aspecto interno de las reglas es, en verdad, algo a lo que tenemos que referirnos otra vez, antes de rechazar, en forma final, las pretensiones de la teoría predictiva. Porque un sostenedor de esta teoría bien puede preguntarnos por qué, si la presión social es una característica tan importante de las reglas que imponen obligaciones, estamos tan interesados en destacar las insuficiencias de la teoría predictiva, que asigna a esa misma característica un papel central, al definir la obligación en términos de la probabilidad de que el castigo amenazado, o la reacción hostil, subsigan a la desviación respecto de ciertas líneas de conducta. Puede parecer pequeña la diferencia que existe entre el análisis de un enunciado de obligación como la profecía, o el cálculo de probabilidad, de una reacción hostil frente a la conducta irregular, y nuestra tesis de que si bien ese enunciado presupone un trasfondo en el que las conductas irregulares enfrentan generalmente reacciones hostiles, su uso característico, sin embargo, no es predecir esto, sino expresar que el caso de una persona cae bajo tal regla. De hecho, sin embargo, esta diferencia no es pequeña. Por cierto que mientras no se capte su importancia no podremos entender adecuadamente todo el distintivo estilo de pensamiento, discurso y acción humanos que va involucrado en la existencia de reglas y que constituye la estructura normativa de la sociedad.

El siguiente contraste, que se formula también en términos del aspecto “interno” y “externo” de las reglas, puede servir para destacar lo que da a esta distinción su enorme importancia para comprender no sólo el derecho, sino la estructura de cualquier sociedad. Cuando un grupo social tiene ciertas reglas de conducta, este hecho abre la posibilidad de tipos de aserción estrechamente relacionados entre sí, aunque diferentes; porque es posible ocuparse de las reglas como un mero observador que no las acepta, o como un miembro del grupo que las acepta y que las usa como guías de conducta. Podemos llamar a estos puntos de vista, el “punto de vista externo” y el “interno”, respectivamente. Los enunciados hechos desde el punto de vista externo pueden, a su vez, ser de tipos diferentes. Porque el observador puede, sin aceptar él mismo las reglas, afirmar que el grupo las acepta, y referirse así, desde afuera, a la manera en que ellos ven las reglas desde el punto de vista interno. Pero cualesquiera sean las reglas, sean ellas de juegos, como las del ajedrez o del fútbol, o reglas jurídicas o morales, podemos, si lo preferimos, ocupar la posición de un observador que ni siquiera se refiere de esa manera al punto de vista interno del grupo. Tal observador se satisface simplemente con registrar las regularidades de conducta observables en que parcialmente consiste la conformidad con las reglas, y aquellas regularidades adicionales, en la forma de reacción hostil, reprobaciones, o castigos, que enfrentan a las desviaciones. Después de un tiempo el observador externo puede, sobre la base de las regularidades observadas, correlacionar la desviación con la reacción hostil y predecir con un aceptable grado de acierto, calculando las probabilidades, que una desviación de la conducta normal del grupo dará lugar a la reacción hostil o al castigo. Tal conocimiento no sólo puede revelar mucho acerca del grupo, sino que puede capacitar al espectador para vivir en él libre de las consecuencias desagradables que aguardarían a quien intentara vivir en el grupo sin poseer tal conocimiento.

Sin embargo, si el observador se atiene realmente en forma rígida a este punto de vista externo y no da ninguna explicación de la manera en que los miembros del grupo que aceptan las reglas contemplan su propia conducta regular, su descripción de la vida de éstos no podrá ser, en modo alguno, una descripción en términos de reglas ni, por lo tanto, en términos de las nociones de obligación o deber que son dependientes de la noción de regla. En lugar de ello, su descripción será en términos de regularidades de conducta observables, predicciones, probabilidades y signos. Para tal observador, las desviaciones de un miembro del grupo respecto de la conducta normal serán un signo de que probablemente sobrevendrá una reacción hostil, y nada más. Su visión del problema será como la de aquel que

habiendo observado durante algún tiempo el funcionamiento de una señal de tránsito en una calle de movimiento intenso, se limita a decir que cuando se enciende la luz roja hay una alta probabilidad de que el tránsito se detenga. Él ve en la señal luminosa un simple signo natural *de que* la gente se comportará de cierta manera, tal como las nubes son un *signo de que* lloverá. De esa manera nuestro observador no verá toda una dimensión de la vida social de aquellos a quienes observa, ya que para éstos la luz roja no es un mero signo de que los otros se detendrán: los miembros del grupo ven en la luz roja una señal para que ellos se detengan, y, por ello, una razón para detenerse de conformidad con las reglas que hacen que el detenerse cuando se enciende la luz roja sea una pauta o criterio de conducta y una obligación. Mencionar esto es introducir en la explicación la manera en que el grupo contempla su propia conducta. Es referirse al aspecto interno de las reglas, vistas desde el punto de vista interno.

El punto de vista externo puede reproducir muy aproximadamente la manera en que las reglas funcionan en la vida de ciertos miembros del grupo, a saber, aquellos que rechazan sus reglas y únicamente se interesan en ellas porque piensan que la violación desencadenará, probablemente, consecuencias desagradables. Su punto de vista tiene que expresarse diciendo: "Me vi obligado a hacerlo", "Es probable que me sancionen si…". "Probablemente Ud. será penado si…", "Ellos le harán esto si…". Pero no necesita formas de expresión como "tenía la obligación" o "Ud. tiene la obligación", porque ellas son únicamente exigidas por quienes ven su conducta y la de otras personas desde el punto de vista interno. Lo que no puede reproducir el punto de vista externo, que se limita a las regularidades observables de conducta, es la manera en que las reglas funcionan como tales en la vida de quienes normalmente constituyen la mayoría de la sociedad. Estos son los funcionarios, abogados, o particulares que las usan, en situación tras situación, como guías para conducir la vida social, como fundamento para reclamaciones, demandas, reconocimientos, críticas o castigos, esto es, en todas las transacciones familiares de la vida conforme a reglas. Para ellos la violación de una regla no es simplemente una base para la predicción de que sobrevendrá cierta reacción hostil, sino una *razón* para esa hostilidad.

Es probable que la vida de cualquier sociedad que se guía por reglas, jurídicas o no, consiste, en cualquier momento dado, en una tensión entre quienes, por una parte, aceptan las reglas y voluntariamente cooperan en su mantenimiento, y ven por ello su conducta, y la de otras personas, en términos de las reglas, y quienes, por otra parte, rechazan las reglas y las consideran únicamente, desde el punto de vista externo, como signos de un

posible castigo. Una de las dificultades que enfrenta cualquier teoría jurídica ansiosa de hacer justicia a la complejidad de los hechos, es tener en cuenta la presencia de ambos puntos de vista y no decretar, por vía de definición, que uno de ellos no existe. Quizás todas nuestras críticas a la teoría predictiva de la obligación pueden ser resumidas de la mejor manera, diciendo que ella hace precisamente eso con el aspecto interno de las reglas obligatorias.

3. Los elementos del Derecho

Es posible, por supuesto, imaginar una sociedad sin una legislatura, tribunales o funcionarios de ningún tipo. Hay, ciertamente, muchos estudios de comunidades primitivas en los que no sólo se sostiene que esa posibilidad se ha realizado, sino que se describe en detalle la vida de una sociedad donde el único medio de control social es aquella actitud general del grupo hacia sus pautas o criterios de comportamiento, en términos de los cuales hemos caracterizado las reglas de obligación. Una estructura social de este tipo es designada a menudo como una estructura social basada en la "costumbre"; pero no usaremos esta palabra, porque con frecuencia sugiere que las reglas consuetudinarias son muy antiguas y están apoyadas en una presión social menor que la que sustenta a otras reglas. Para evitar estas implicaciones, nos referiremos a tal estructura social como una estructura de reglas primarias de obligación. Para que una sociedad pueda vivir únicamente con tales reglas primarias, hay ciertas condiciones que, concediendo algunas pocas verdades trilladas relativas a la naturaleza humana y al mundo en que vivimos, tienen que estar claramente satisfechas. La primera de estas condiciones es que las reglas tienen que restringir, de alguna manera, el libre uso de la violencia, el robo y el engaño, en cuanto acciones que los seres humanos se sienten tentados a realizar, pero que tienen, en general, que reprimir para poder coexistir en proximidad cercana los unos con los otros. De hecho tales reglas siempre aparecen en las sociedades primitivas que conocemos, junto con una variedad de otras reglas que imponen a los individuos deberes positivos diversos, como cumplir ciertos servicios o hacer contribuciones a la vida común. En segundo lugar, aunque tal sociedad puede exhibir la tensión, ya descrita, entre los que aceptan las reglas y los que las rechazan excepto cuando el miedo de la presión social los induce a conformarse con ellas, es obvio que el último grupo no puede ser más que una minoría, para que pueda sobrevivir una sociedad de personas que tienen aproximadamente la misma fuerza física, organizada con tan poca cohesión.

Porque de otra manera, quienes rechazan las reglas encontrarían muy poca presión social que temer. Esto también está confirmado por lo que sabemos de las comunidades primitivas en las que, aunque hay disidentes y malhechores, la mayoría vive de acuerdo con las reglas vistas desde el punto de vista interno.

Más importante para nuestro propósito actual es la consideración siguiente. Es obvio que sólo una pequeña comunidad estrechamente unida por lazos de parentesco, sentimiento común, y creencias, y ubicada en un ambiente o circunstancia estable, puede vivir con buen resultado según tal régimen de reglas no oficiales. En cualesquiera otras condiciones, una forma tan simple de control social resultará defectuosa y requerirá diversas formas de complementación. En primer lugar, las reglas que el grupo observa no formarán un sistema, sino que serán simplemente un conjunto de pautas o criterios de conducta separados, sin ninguna marca común identificatoria, excepto, por supuesto, que ellas son las reglas que un grupo particular de seres humanos acepta. A este respecto, se parecerán a nuestras reglas de etiqueta. Por ello, si surgen dudas sobre cuáles son las reglas, o sobre el alcance preciso de una regla determinada, no habrá procedimiento alguno para solucionar esas dudas, ya sea mediante referencia a un texto con autoridad o a la opinión de un funcionario cuyas declaraciones sobre el punto estén revestidas de ella. Porque, obviamente, tal procedimiento y el reconocimiento del texto o personas con autoridad implican la existencia de reglas de un tipo diferente a las de obligación o deber que, *ex hipothesi,* son todas las reglas que el grupo tiene. Podemos llamar a este defecto de la estructura social simple de reglas primarias su *falta de certeza.*

Un segundo defecto es el carácter estático de las reglas. El único modo de cambio de éstas conocido por tal sociedad será el lento proceso de crecimiento, mediante el cual líneas o cursos de conducta concebidos una vez como optativos se transforman primero en habituales o usuales, y luego en obligatorios; y el inverso proceso de declinación, cuando las desviaciones, tratadas al principio con severidad, son luego toleradas y más tarde pasan inadvertidas. En tal sociedad no habrá manera de adaptar deliberadamente las reglas a las circunstancias cambiantes, eliminando las antiguas o introduciendo nuevas; porque, también aquí, la posibilidad de hacer esto presupone la existencia de reglas de un tipo diferente a las reglas primarias de obligación, que son las únicas que rigen la vida de esta sociedad. En un caso extremo, las reglas pueden ser estáticas en un sentido más drástico. Aunque esto quizás no ha ocurrido en forma total en ninguna comunidad, merece ser considerado porque el remedio para ello es algo muy caracterís-

tico del derecho. En este caso extremo no sólo no habría manera de cambiar deliberadamente las reglas generales, sino que las obligaciones que ellas imponen en los casos particulares no podrían ser variadas o modificadas por la elección deliberada de ningún individuo. Todo individuo tendría simplemente obligaciones o deberes fijos de hacer algo o de abstenerse de hacerlo. Es cierto que a menudo podría ocurrir que otros se beneficiaran con el cumplimiento de esas obligaciones; pero si sólo hay reglas primarias de obligación, los últimos no tendrían la potestad de liberar del cumplimiento a los obligados, ni la de transferir a terceros los beneficios que de tal cumplimiento derivarían. Porque tales actos de liberación o de transferencia crean cambios en las posiciones iniciales de los individuos, determinadas por las reglas primarias de obligación, y para que esos actos sean posibles tiene que haber reglas de un tipo diferente al de éstas.

El tercer defecto de esta forma simple de vida comunitaria es la ineficiencia de la difusa presión social ejercida para hacer cumplir las reglas. Siempre habrá discusiones sobre si una regla admitida ha sido o no violada y, salvo en las sociedades más pequeñas, tales disputas continuarán indefinidamente si no existe un órgano especial con facultades para determinar en forma definitiva, y con autoridad, el hecho de la violación. La ausencia de tales determinaciones definitivas dotadas de autoridad no debe ser confundida con otra debilidad asociada a ella. Me refiero al hecho de que los castigos por la violación de las reglas, y otras formas de presión social que implican esfuerzo físico o el uso de la fuerza, no son administrados por un órgano especial, sino que su aplicación está librada a los individuos afectados o al grupo en su conjunto. Es obvio que la pérdida de tiempo que significan los esfuerzos del grupo no organizado para apresar y castigar a los transgresores, y las encarnizadas vendettas que pueden resultar de la justicia por mano propia en ausencia de un monopolio oficial de “sanciones”, pueden ser inconvenientes serios. La historia del derecho sugiere fuertemente, sin embargo, que la falta de órganos oficiales para determinar con autoridad el hecho de la violación de las reglas es un defecto mucho más serio, porque muchas sociedades procuran remedios para este defecto mucho antes que para el otro.

El remedio para cada uno de estos tres defectos principales de esta forma más simple de estructura social consiste en complementar las reglas primarias de obligación con reglas secundarias que son de un tipo diferente. La introducción del remedio para cada defecto podría, en sí, ser considerada un paso desde el mundo prejurídico al mundo jurídico; pues cada remedio trae consigo muchos elementos que caracterizan al derecho: ciertamente los tres remedios en conjunto son suficientes para convertir el régimen de

reglas primarias en algo que es indiscutiblemente un sistema jurídico. Consideraremos uno a uno estos remedios y mostraremos por qué el derecho puede ser caracterizado en la forma más esclarecedora como una unión de reglas primarias de obligación con esas reglas secundarias. Antes de hacer esto, sin embargo, debemos subrayar los siguientes puntos generales. Si bien los remedios consisten en la introducción de reglas que por cierto son distintas entre sí, como lo son de las reglas primarias que complementan, ellas tienen importantes características en común y están conectadas de diversas maneras. Se puede decir que ellas se encuentran en un nivel distinto que las reglas primarias porque son *acerca* de éstas; en otros términos, mientras las reglas primarias se ocupan de las acciones que los individuos deben o no hacer, estas reglas secundarias se ocupan de las reglas primarias. Ellas especifican la manera en que las reglas primarias pueden ser verificadas en forma concluyente, introducidas, eliminadas, modificadas, y su violación determinada de manera incontrovertible.

La forma más simple de remedio para la *falta de certeza* del régimen de reglas primarias es la introducción de lo que llamaremos una "regla de reconocimiento" *("rule of recognition").* Esta especificará alguna característica o características cuya posesión por una regla sugerida es considerada como una indicación afirmativa indiscutible de que se trata de una regla del grupo, que ha de ser sustentada por la presión social que éste ejerce. La existencia de tal regla de reconocimiento puede asumir una enorme variedad de formas, simples o complejas. Como ocurre en el derecho primitivo de muchas sociedades, ella puede consistir simplemente en que en un documento escrito o en algún monumento público hay una lista o texto de las reglas, dotado de autoridad. No hay duda de que como cuestión histórica este paso del mundo prejurídico al jurídico puede ser cumplido en etapas distinguibles, la primera de las cuales es la mera reducción a escritura de las reglas hasta ese momento no escritas. Este no es en sí el paso crucial, aunque es muy importante. Lo que es crucial es el reconocimiento de la referencia a la escritura o inscripción como *revestida de autoridad,* es decir, como la forma propia de resolver las dudas acerca de la existencia de la regla. Donde hay ese reconocimiento hay una forma muy simple de regla secundaria: una regla para la identificación incontrovertible de las reglas primarias de obligación.

En un sistema jurídico desarrollado, las reglas de reconocimiento son, por supuesto, más complejas; en lugar de identificar las reglas exclusivamente por referencia a un texto o lista, ellas lo hacen por referencia a alguna característica general poseída por las reglas primarias. Esta puede ser el hecho de haber sido sancionadas por un cuerpo específico, o su larga

vigencia consuetudinaria, o su relación con las decisiones judiciales. Además, cuando más de una de tales características generales son consideradas como criterios de identificación, pueden establecerse normas para su posible conflicto estructurándolas en un orden de superioridad, como ocurre, por ejemplo, con la usual subordinación de la costumbre o del precedente a la ley, que es considerada una "fuente superior" de derecho. Tal complejidad puede hacer que las reglas de reconocimiento en un sistema jurídico moderno parezcan muy diferentes de la simple aceptación de un texto revestido de autoridad. Sin embargo, aún en esta forma más simple, tal regla trae consigo muchos elementos distintivos del Derecho. Al proporcionar una marca o signo con autoridad introduce, aunque en forma embrionaria, la idea de un sistema jurídico. Porque las reglas no son ya un conjunto discreto inconexo, sino que, de una manera simple, están unificadas. Además, en la operación simple de identificar una regla dada como poseedora de la característica exigida de pertenecer a una lista de reglas a la que se atribuye autoridad, tenemos el germen de la idea de validez jurídica.

El remedio para la cualidad *estática* del régimen de reglas primarias consiste en la introducción de lo que llamaremos "reglas de cambio". La forma más simple de tal regla es aquella que faculta a un individuo o cuerpo de personas a introducir nuevas reglas primarias para la conducción de la vida del grupo, o de alguna clase de hombres que forman parte de él, y a dejar sin efecto las reglas anteriores. Como hemos sostenido ya en el Capítulo IV, es en términos de tal regla, y no en términos de las órdenes respaldadas por amenazas, que han de ser entendidas las ideas de creación y derogación de normas jurídicas por vía legislativa. Tales reglas de cambio pueden ser muy simples o muy complejas; las potestades conferidas pueden ser ilimitadas o limitadas de diversas maneras; y las reglas, además de especificar las personas que han de legislar, pueden definir en forma más o menos rígida el procedimiento a ser seguido en la legislación. Obviamente habrá una conexión muy estrecha entre las reglas de cambio y las de reconocimiento: porque donde existen las primeras, las últimas necesariamente incorporarán una referencia a la legislación como característica identificatoria de las reglas, aunque no es menester que mencionen todos los detalles del procedimiento legislativo. Por lo común, las reglas de reconocimiento considerarán que un certificado oficial, o una copia oficial, bastan para acreditar que se ha cumplido con el procedimiento establecido. Por supuesto que si la estructura social es tan simple que la única "fuente de derecho" es la legislación, la regla de reconocimiento se limitará a especificar que la sanción legislativa es la única marca o señal

identificatoria, o criterio de validez, de las reglas. Tal sería el caso, por ejemplo, en el imaginario reino de Rex I aludido en el Capítulo IV: allí la regla de reconocimiento diría simplemente que cualquier cosa que Rex I sancione es derecho.

Ya hemos descrito con algún detalle las reglas que confieren potestad a los individuos para variar las posiciones iniciales que les asignan las reglas primarias. Sin tales reglas que confieren potestades privadas, la sociedad carecería de algunas de las principales facilidades que el derecho le acuerda. Porque los actos que tales reglas hacen posibles son el otorgamiento de testamentos, la celebración de contratos, y muchas otras estructuras de derechos y deberes, creadas voluntariamente, que tipifican la vida bajo el derecho, aunque por supuesto también subyace una forma elemental de reglas que confieren potestad bajo la institución moral de la promesa. El parentesco entre estas reglas y las reglas de cambio que están en juego en la noción de legislación es claro, y tal como lo ha mostrado una teoría tan reciente como la de Kelsen, muchas de las características que nos desconciertan en las instituciones del contrato o de la propiedad resultan clarificadas concibiendo los actos de celebrar un contrato, o de transferir una propiedad, como el ejercicio por parte de los individuos de potestades legislativas limitadas.

El tercer complemento del régimen simple de reglas primarias, usado para remediar la insuficiencia de la presión social difusa que aquél ejerce, consiste en reglas secundarias que facultan a determinar, en forma revestida de autoridad, si en una ocasión particular se ha transgredido una regla primaria. La forma mínima de adjudicación consiste en tales determinaciones, y llamaremos a las reglas secundarias que confieren potestad de hacerlas "reglas de adjudicación". Además de identificar a los individuos que pueden juzgar, tales reglas definen también el procedimiento a seguir. Al igual que las otras reglas secundarias, están en un nivel diferente respecto de las reglas primarias: aunque pueden ser reforzadas mediante reglas que imponen a los jueces el deber de juzgar, ellas no imponen deberes sino que confieren potestades jurisdiccionales y acuerdan un *status* especial a las declaraciones judiciales relativas a la transgresión de obligaciones. Estas reglas, como las otras reglas secundarias, definen un grupo de importantes conceptos jurídicos: en este caso, los conceptos de juez o tribunal, jurisdicción y sentencia. Además de estas semejanzas con las otras reglas secundarias, las reglas de adjudicación tienen conexiones íntimas con ellas. En verdad, un sistema que tiene reglas de adjudicación está también necesariamente comprometido a una regla de reconocimiento de tipo elemental e imperfecto. Esto es así porque, si los tribunales están

facultados para hacer determinaciones revestidas de autoridad sobre el hecho de que una regla ha sido transgredida, no puede evitarse que ellas sean consideradas como determinaciones revestidas de autoridad acerca de cuáles son las reglas. Así, la regla que confiere jurisdicción es también una regla de reconocimiento que identifica a las reglas primarias a través de las decisiones de los tribunales, y estas decisiones se convierten en una "fuente" de derecho. Es verdad que esta forma de regla de reconocimiento, inseparable de la forma mínima de jurisdicción, será muy imperfecta. A diferencia de un texto con autoridad o de un libro de leyes, las sentencias no pueden ser formuladas en términos generales y su uso como guías que señalan cuáles son las reglas depende de una inferencia de algún modo frágil, hecha a partir de decisiones particulares, y el grado de certeza que ella proporciona tiene que fluctuar en función de la habilidad del intérprete y de la consistencia de los jueces.

Casi es innecesario agregar que en pocos sistemas jurídicos las potestades judiciales están limitadas a la determinación del hecho de la violación de las reglas primarias. La mayor parte de los sistemas, después de algún tiempo, han advertido las ventajas de una centralización adicional de la presión social; y han prohibido parcialmente el uso de castigos físicos o de autoayuda violenta por los particulares. En lugar de ello, han complementado las reglas primarias de obligación mediante reglas secundarias adicionales que especifican, o por lo menos limitan, los castigos por la transgresión de aquéllas, y han conferido a los jueces que verifican el hecho de la violación el poder exclusivo de disponer la aplicación de penas por otros funcionarios. Estas reglas secundarias proveen a las sanciones centralizadas oficiales del sistema.

Si recapitulamos y consideramos la estructura que ha resultado de la combinación de las reglas primarias de obligación con las reglas secundarias de reconocimiento, cambio y adjudicación, es obvio que tenemos aquí no sólo la médula de un sistema jurídico, sino una herramienta muy poderosa para el análisis de mucho de lo que ha desconcertado tanto al jurista como al teórico de la política.

Los conceptos específicamente jurídicos, que interesan profesionalmente al jurista, tales como los de obligación, derecho subjetivo, validez, fuentes del derecho, legislación y jurisdicción, y sanción, son elucidados mejor en términos de esta combinación de elementos. Pero además de ello, los conceptos que se encuentran en la intersección de la teoría del derecho con la teoría política, tales como los de Estado, autoridad y funcionario, exigen un análisis similar para que la oscuridad que todavía los rodea se

disipe. No es difícil hallar la razón por la que un análisis en términos de reglas primarias y secundarias tiene este poder explicatorio. Muchas de las oscuridades y distorsiones que rodean a los conceptos jurídicos y políticos surgen del hecho de que éstos implican esencialmente una referencia a lo que hemos llamado el punto de vista interno: el punto de vista de quienes no se limitan a registrar y predecir la conducta que se adecua a las reglas, sino que usan las reglas como criterios o pautas para valorar su conducta y la de los demás. Esto requiere una atención más detallada en el análisis de los conceptos jurídicos y políticos que la que usualmente éstos han recibido. Bajo el régimen simple de las reglas primarias, el punto de vista interno se manifiesta, en su forma más sencilla, en el uso de aquellas reglas como fundamento para la crítica, y como justificación de las exigencias de conformidad, presión social y castigo. El análisis de los conceptos básicos de obligación y deber reclama una referencia a estas manifestaciones más elementales del punto de vista interno. Con el agregado de las reglas secundarias, el campo de lo que se hace y dice desde el punto de vista interno se extiende y diversifica mucho. Con esta extensión aparece todo un conjunto de nuevos conceptos, cuyo análisis reclama una referencia al punto de vista interno. Entre ellos se encuentran las nociones de jurisdicción, legislación, validez, y, en general, de potestades jurídicas, privadas y públicas. Hay una constante inclinación a analizar estos conceptos en los términos del discurso ordinario o científico, que enuncia hechos, o del discurso predictivo. Pero esto sólo puede reproducir su aspecto externo; para hacer justicia a su aspecto distintivo o interno necesitamos ver las diferentes maneras en que los actos de creación jurídica del legislador, la adjudicación de un tribunal, el ejercicio de potestades privadas u oficiales, y otros "actos jurídicos", están relacionados con las reglas secundarias.

[...] Las ideas de validez del derecho y de fuentes del derecho, y las verdades latentes entre los errores de las doctrinas del soberano, pueden ser reformuladas y clasificadas en términos de reglas de reconocimiento*. Pero concluiremos este capítulo con una advertencia: aunque la combinación de reglas primarias y secundarias, en razón de que explica muchos aspectos del derecho, merece el lugar central asignado a ella, esto no puede por sí iluminar todos los problemas. La unión de reglas primarias y secundarias está en el centro de un sistema jurídico; pero no es el todo y a medida que nos alejamos del centro tenemos que ubicar, en las formas que indicaremos en capítulos posteriores, elementos de carácter diferente.

* Hart desarrolla este tema en el capítulo VI de *El concepto de Derecho*.

RONALD DWORKIN:
Los derechos en serio *

EL MODELO DE LAS NORMAS (I)

3. Normas, principios y directrices políticas

Me propongo llevar un ataque general contra el positivismo y, cuando sea necesario dirigirlo contra un blanco en particular, usaré como tal la versión de H. L. A. Hart. Mi estrategia se organizará en torno al hecho de que cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en aquellos casos difíciles en que nuestros problemas con tales conceptos parecen agudizarse más, echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios, directrices políticas y otros tipos de pautas. Argumentaré que el positivismo es un modelo de y para un sistema de normas, y sostendré que su idea central de una única fuente de derecho legislativa nos obliga a pasar por alto los importantes papeles de aquellos estándares que no son normas.

Acabo de hablar de "principios, directrices políticas y otros tipos de pautas". En la mayoría de los casos usaré el término "principio" en sentido genérico, para referirme a todo el conjunto de los estándares que no son normas; en ocasiones, sin embargo, seré más exacto y distinguiré entre principios y directrices políticas. Aunque ningún punto de mi presente argumentación dependerá de tal distinción, quiero enunciar cómo la establezco. Llamo "directriz" o "directriz política" al tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad (aunque algunos objetivos son negativos, en cuanto estipulan que algún rasgo actual ha de ser protegido de cambios adversos). Llamo "principio" a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad. De tal modo, la proposición de que es menester disminuir los accidentes de automóvil es una directriz, y la de que ningún hombre puede beneficiarse de su propia injusticia, un principio. La distinción puede desmoronarse si se interpreta que un principio enuncia un objetivo social (a saber, el objetivo de una

* Texto extraído de R. Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona Ariel, 1984). Traducción de M. Guastavino.

sociedad en la que nadie se beneficie de su propia injusticia), o si se interpreta que una directriz enuncia un principio (esto es, el principio de que el objetivo que defiende la directriz es valioso) o si se adopta la tesis utilitarista de que los principios de justicia enuncian encubiertamente objetivos (asegurar la mayor felicidad para el mayor número). En algunos contextos, la distinción tiene una utilidad que se pierde si se deja esfumar de esta manera.

Mi propósito inmediato, sin embargo, es distinguir los principios —en el sentido genérico— de las normas, y empezaré por reunir algunos ejemplos de los primeros. Los ejemplos que ofrezco son escogidos al azar; casi cualquier caso tomado de los archivos de una facultad de derecho proporcionaría ejemplos igualmente útiles. En 1889 un tribunal de Nueva York tuvo que decidir, en el famoso caso de *Riggs v. Palmer*, si un heredero designado en el testamento de su abuelo podía heredar en virtud de ese testamento aunque para hacerlo hubiera asesinado al abuelo. El razonamiento del tribunal empezaba por advertir que: " Es bien cierto que las leyes que regulan la preparación, prueba y efecto de los testamentos, y la entrega de la propiedad al heredero, si se interpretan literalmente, y si su fuerza y efecto no pueden en modo alguno ni en ninguna circunstancia ser verificados ni modificados, conceden esta propiedad al asesino". Pero el tribunal continuaba señalando que "todas las leyes, lo mismo que todos los contratos, pueden ser controladas en su operación y efecto por máximas generales y fundamentales del derecho consuetudinario. A nadie se le permitirá aprovecharse de su propio fraude o sacar partido de su propia injusticia, o fundar demanda alguna sobre su propia iniquidad o adquirir propiedad por su propio crimen". El asesino no recibió su herencia.

En 1960 un tribunal de Nueva Jersey se vio enfrentado, en el caso *Henningsen v. Bloomfield Motors, Inc.*, con la importante cuestión de si un fabricante de automóviles puede (o hasta qué punto) limitar su responsabilidad en caso de que el coche sea defectuoso. Henningsen había comprado un coche y firmado un contrato donde se decía que la responsabilidad del fabricante por los defectos se limitaba a "reparar" las partes defectuosas, "garantía esta que expresamente reemplaza a cualesquiera otras garantías, obligaciones o responsabilidades". Henningsen argumentaba que, por lo menos en las circunstancias de su caso, el fabricante no debía quedar protegido por esa limitación y debía hacérsele responsable de los gastos médicos y de otro orden de las personas heridas en un accidente. No pudo aportar ninguna ley ni ninguna norma jurídica establecida que impidiera al fabricante ampararse en el contrato. El tribunal, sin embargo, estuvo de acuerdo con Henningsen. En diversos momentos de su argumentación, los jueces

van apelando a los siguientes principios: a) “Debemos tener presente el principio general de que, en ausencia de fraude, quien no opta por leer un contrato antes de firmarlo no puede luego evadir sus consecuencias.”; b) “En la aplicación de este principio, es un factor de importancia el dogma básico de la libertad de contratación de las partes competentes.”; c) “La libertad de contratación no es una doctrina tan inmutable como para no admitir restricción alguna en el ámbito que nos concierne.”; d) “En una sociedad como la nuestra, donde el automóvil es un instrumento común y necesario de la vida cotidiana, y donde su uso está tan lleno de peligros para el conductor, los pasajeros y el público, el fabricante se encuentra bajo una especial obligación en lo que se refiere a la construcción, promoción y venta de sus coches. Por consiguiente, los tribunales deben examinar minuciosamente los acuerdos de compra para ver si los intereses del consumidor y del público han sido equitativamente tratados.”; e) “¿Hay algún principio que sea más familiar o esté más firmemente integrado en la historia del derecho anglonorteamericano que la doctrina básica de que los tribunales no se dejarán usar como instrumentos de desigualdad e injusticia?”; f) “Más específicamente, los tribunales se niegan generalmente a prestarse a la imposición de un ‘pacto’ en que una de las partes se ha aprovechado injustamente de las necesidades económicas de la otra...”

Los principios que se establecen en estas citas no son del tipo que consideramos como normas jurídicas. Parecen muy diferentes de proposiciones como “La velocidad máxima permitida por la ley en la autopista es de cien kilómetros por hora” o “Un testamento no es válido a menos que esté firmado por tres testigos”. Son diferentes porque son principios jurídicos más bien que normas jurídicas.

La diferencia entre principios jurídicos y normas jurídicas es una distinción lógica. Ambos conjuntos de estándares apuntan a decisiones particulares referentes a la obligación jurídica en determinadas circunstancias, pero difieren en el carácter de la orientación que dan. Las normas son aplicables a la manera de disyuntivas. Si los hechos que estipula una norma están dados, entonces o bien la norma es válida, en cuyo caso la respuesta que da debe ser aceptada, o bien no lo es, y entonces no aporta nada a la decisión.

La forma disyuntiva se puede ver con toda claridad si consideramos de qué manera funcionan las reglas, no en el derecho, sino en alguna actividad dominada por ellas, como puede ser un deporte. En el béisbol, una regla establece que si el *batter* o bateador no contesta tres lanzamientos, queda fuera del juego. No es coherente reconocer que ésta es una enunciación correcta de una de las reglas del béisbol y decidir que un bateador que

no contesta tres lanzamientos no queda fuera del juego. Por cierto que una regla puede tener excepciones (el *batter* que ha fallado tres lanzamientos no está *out* si el *catcher* ha dejado caer el tercero). Sin embargo, un enunciado preciso de la regla tendría en cuenta esta excepción, y cualquier enunciado que no lo hiciera sería incompleto. Si la lista de excepciones es muy grande, sería demasiado incómodo repetirlas cada vez que se cita la regla; en teoría, sin embargo, no hay razón por la cual no se las pueda agregar a todas: y, cuantas más haya, tanto más preciso es el enunciado de la regla.

Si tomamos como modelo las reglas del béisbol, veremos que las normas de derecho, como la que establece que un testamento no es válido si no está firmado por tres testigos, se adecuan bien al modelo. Si la exigencia de los tres testigos es una norma jurídica válida, entonces no puede ser válido un testamento que haya sido firmado solamente por dos testigos. La norma puede tener excepciones, pero si las tiene es inexacto e incompleto enunciarla de manera tan simple, sin enumerar las excepciones. En teoría, por lo menos, se podría hacer una lista de todas las excepciones, y cuantas más haya, más completo será el enunciado de la norma.

Pero no es así como operan los principios mostrados anteriormente. Ni siquiera los que más se asemejan a normas establecen consecuencias jurídicas que se sigan automáticamente cuando se satisfacen las condiciones previstas. Decimos que nuestro derecho respeta el principio de que nadie puede beneficiarse de su propio delito, pero no queremos decir con ello que la ley nunca permite que un hombre se beneficie de las injusticias que comete. De hecho, es frecuente que la gente se beneficie, de manera perfectamente legal, de sus injusticias. El caso más notorio es el de la usucapión; si penetro reiteradamente en predio ajeno, algún día tendré el derecho de atravesarlo siempre que quiera. Hay muchos ejemplos menos espectaculares. Si un hombre deja un trabajo por otro mucho mejor pagado, y para hacerlo incumple un contrato, es posible que tenga que indemnizar por daños y perjuicios a su primer patrono, pero por lo común tiene derecho a conservar su nuevo salario. Si alguien quebranta la libertad bajo fianza para ir a hacer una inversión provechosa atravesando los límites estatales (en los Estados Unidos), es posible que lo envíen de vuelta a la cárcel, pero seguirá obteniendo los beneficios.

No consideramos que estos ejemplos en contrario —y otros, innumerables, que son fáciles de imaginar— demuestren que el principio de no beneficiarse de las propias injusticias no sea un principio de nuestro sistema jurídico, ni que sea incompleto y necesite de excepciones que lo limiten. No tratamos estos ejemplos como excepciones (por lo menos, no en el sentido en que es una excepción el hecho de que un *catcher* deje caer el tercer

lanzamiento), porque no podemos esperar que los ejemplos en contrario queden simplemente incluidos en un enunciado más extenso del principio. No están, ni siquiera en teoría, sujetos a enumeración, porque tendríamos que incluir no solamente aquellos casos, como la usucapión, en que alguna institución ha previsto ya que se pueda obtener beneficio mediante una injusticia, sino también los innumerables casos imaginarios en que sabemos por anticipado que el principio no sería válido. La enumeración de algunos de ellos podría agudizar nuestra percepción del peso del principio (una dimensión sobre la que volveré en breve), pero no nos proporciona un enunciado más completo ni más exacto del mismo.

Un principio como "Nadie puede beneficiarse de su propio delito" no pretende siquiera establecer las condiciones que hacen necesaria su aplicación. Más bien enuncia una razón que discurre en una sola dirección, pero no exige una decisión en particular. Si un hombre tiene algo o está a punto de recibirlo, como resultado directo de algo ilegal que hizo para conseguirlo, ésa es una razón que la ley tendrá en cuenta para decidir si debe o no conservarlo. Puede haber otros principios o directrices que apunten en dirección contraria; por ejemplo, una directriz de aseguramiento de derechos o un principio que limite la pena a lo estipulado por la legislación. En tal caso, es posible que nuestro principio no prevalezca, pero ello no significa que no sea un principio de nuestro sistema jurídico, porque en el caso siguiente, cuando tales consideraciones contrarias no existan o no tengan el mismo peso, el principio puede ser decisivo. Cuando decimos que un determinado principio es un principio de nuestro derecho, lo que eso quiere decir es que el principio es tal que los funcionarios deben tenerlo en cuenta, si viene al caso, como criterio que les determine a inclinarse en uno u otro sentido.

La distinción lógica entre normas y principios aparece con más claridad cuando consideramos aquellos principios que ni siquiera parecen normas. Considérese la proposición, enunciada como punto "d)" en los extractos tomados del caso Henningsen, de que "el fabricante se encuentra bajo una especial obligación en lo que se refiere a la construcción, promoción y venta de sus coches". Este enunciado no intenta siquiera definir los deberes específicos que tal obligación especial lleva consigo, ni decirnos qué derechos adquieren, como resultado, los consumidores de automóviles. Se limita a enunciar —y éste es un eslabón esencial en la argumentación del caso Henningsen— que los fabricantes de automóviles han de atenerse a estándares más elevados que otros fabricantes, y que tienen menos derecho a confiar en el principio concurrente de la libertad de contratación. No significa que jamás puedan confiar en dicho principio, ni que los tribunales

puedan rehacer a voluntad los contratos de compraventa de automóviles; sólo quiere decir que si una determinada cláusula parece injusta u onerosa, los tribunales tienen menos razón para hacerla valer que si se tratara de una compra de corbatas. La "obligación especial" tiende a favorecer una decisión que se niegue a imponer los términos de un contrato de compraventa de automóviles, pero por sí misma no la determina.

Esta primera diferencia entre normas y principios trae consigo otra. Los principios tienen una dimensión que falta en las normas: la dimensión del peso o importancia. Cuando los principios se interfieren (la política de protección a los consumidores de automóviles interfiere con los principios de libertad de contratación, por ejemplo), quien debe resolver el conflicto tiene que tener en cuenta el peso relativo de cada uno. En esto no puede haber, por cierto, una mediación exacta, y el juicio respecto de si un principio o directriz en particular es más importante que otro será con frecuencia motivo de controversia. Sin embargo, es parte esencial del concepto de principio el que tenga esta dimensión, que tenga sentido preguntar qué importancia o qué peso tiene.

Las normas no tienen esta dimensión. Al hablar de reglas o normas, podemos decir que son o que no son funcionalmente importantes (la regla de béisbol de que tres lanzamientos fallados significan la exclusión es más importante que la regla de que los corredores pueden avanzar sobre una base, porque la alteración de la primera regla modificaría mucho más el juego que la de la segunda). En este sentido, una norma jurídica puede ser más importante que otra porque tiene un papel más relevante en la regulación del comportamiento. Pero no podemos decir que una norma sea más importante que otra dentro del sistema, de modo que cuando dos de ellas entran en conflicto, una de las dos sustituye a la otra en virtud de su mayor peso.

Si se da un conflicto entre dos normas, una de ellas no puede ser válida. La decisión respecto de cuál es válida y cuál debe ser abandonada o reformada, debe tomarse apelando a consideraciones que trascienden las normas mismas. Un sistema jurídico podría regular tales conflictos mediante otras normas, que prefieran la norma impuesta por la autoridad superior, o la posterior, o la más especial o algo similar. Un sistema jurídico también puede preferir la norma fundada en los principios más importantes. (Nuestro propio sistema jurídico se vale de ambas técnicas.)

La forma de un estándar no siempre deja en claro si se trata de una norma o de un principio. "Un testamento no es válido si no está firmado por tres testigos" no es una proposición muy diferente, en la forma, de "Un hombre no puede beneficiarse de su propio delito", pero quien sepa algo del

derecho norteamericano sabe que debe tomar el primero de estos enunciados como la expresión de una norma, y el segundo como la de un principio. En muchos casos, la distinción es difícil de hacer; tal vez no se haya establecido cómo debe operar el estándar, y este problema puede ser en sí mismo motivo de controversia. La primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos estipula que el Congreso no ha de limitar la libertad de expresión. ¿Se trata de una norma, de modo que si una ley determinada limita de hecho la libertad de expresión de ello se siga que es inconstitucional? Los que sostienen que la primera enmienda es "absoluta" dicen que se la debe tomar en este sentido, es decir, como una norma. ¿O se limita a enunciar un principio, de modo que cuando se descubre que hay limitación de la libertad de expresión esto es inconstitucional a menos que el contexto aporte algún otro principio u otra directriz política que, dadas las circunstancias, tenga el peso suficiente para permitir que se lo limite? Tal es la posición de los que defienden lo que se denomina la prueba del "riesgo actual e inminente" o alguna otra forma de "equilibrio".

En ocasiones, una norma y un principio pueden desempeñar papeles muy semejantes, y la diferencia entre ambos es casi exclusivamente cuestión de forma. La primera sección de la Sherman Act enuncia que todo contrato que restrinja el comercio será nulo. La Suprema Corte tuvo que decidir si esa disposición debía ser tratada como una norma en sus propios términos (que anula todo contrato que "restringe el comercio", cosa que hacen casi todos) o como un principio, que proporciona una razón para anular un contrato a falta de directrices efectivas en contrario. La Corte interpretó la disposición como una norma, pero trató esa norma teniendo en cuenta que contenía la palabra "irrazonable" y considerando que prohibía solamente las restricciones "irrazonables" del comercio. Esto permitió que la disposición funcionara lógicamente como una norma (toda vez que un tribunal encuentra que la restricción es "irrazonable" está obligado a declarar que el contrato no es válido) y sustancialmente como un principio (un tribunal debe tener en cuenta multitud de otros principios y directrices para determinar si una restricción en particular, en determinadas circunstancias económicas, es "irrazonable").

Con frecuencia, palabras como "razonable", "negligente", "injusto" y "significativo" cumplen precisamente esta función. Cada uno de esos términos hace que la aplicación de la norma que lo contiene dependa, hasta cierto punto, de principios o directrices que trascienden la norma, y de tal manera hace que ésta se asemeje más a un principio. Pero no la convierten totalmente en un principio, porque incluso el menos restrictivo de esos términos limita el *tipo* de los otros principios y directrices de los cuales

depende la norma. Si estamos condicionados por una norma que dice que los contratos "irrazonables" son nulos o que no se ha de imponer el cumplimiento de contratos manifiestamente "injustos", esto exige [ejercer] mucho más [el] juicio que si los términos citados hubieran sido omitidos. Pero supongamos un caso en el cual alguna consideración, sea una directriz o un principio, haga pensar que se ha de imponer el cumplimiento de un contrato por más que su restricción no sea razonable, o aun cuando sea manifiestamente injusta. El cumplimiento forzado de tales contratos estaría prohibido por nuestras normas, y, por ende, sólo estaría permitido si se les abandonara o modificara. Sin embargo, si no nos viéramos frente a una norma sino ante una directriz que se opone al cumplimiento impuesto de los contratos irrazonables, o con un principio según el cual no deben aplicarse contratos injustos, su cumplimiento podría ser impuesto sin que implicara una infracción del derecho.

4. Los principios y el concepto de Derecho

Una vez que identificamos los principios jurídicos como una clase de estándares aparte, diferente de las normas jurídicas, comprobamos de pronto que estamos completamente rodeados de ellos. Los profesores de derecho los enseñan, los textos los citan, los historiadores del derecho los celebran. Pero donde parecen funcionar con el máximo de fuerza y tener el mayor peso es en los casos difíciles, como el de *Riggs* y el de *Henningsen.* En casos así, los principios desempeñan un papel esencial en los argumentos que fundamentan juicios referentes a determinados derechos y obligaciones jurídicas. Una vez decidido el caso, podemos decir que el fallo crea una norma determinada (por ejemplo, la norma de que el asesino no puede ser beneficiario del testamento de su víctima). Pero la norma no existe antes de que el caso haya sido decidido; el tribunal cita principios que justifican la adopción de una norma nueva. En el caso *Riggs,* el tribunal citó el principio de que nadie puede beneficiarse de su propio delito como estándar básico con arreglo al cual debía entenderse la ley testamentaria, y así justificó una nueva interpretación de dicha ley. En el caso *Henningsen,* el tribunal citó diversos principios y directrices que se interferían, como autoridad sobre la cual fundar una nueva norma referente a la responsabilidad de los fabricantes por los defectos de los automóviles.

Por consiguiente, un análisis del concepto de obligación jurídica debe dar razón del importante papel de los principios cuando se trata de llegar a determinadas decisiones jurídicas. Hay dos puntos de vista muy diferentes que podemos tomar:

a) Podríamos tratar los principios jurídicos tal como tratamos las normas jurídicas, y decir que algunos principios son obligatorios como derecho y que han de ser tenidos en cuenta por los jueces y juristas que toman decisiones de obligatoriedad jurídica. Si adoptamos este punto de vista, debemos decir que en los Estados Unidos, por lo menos, el "derecho" incluye tanto principios como normas.

b) Podríamos, por otra parte, negar que los principios puedan ser obligatorios de la misma manera que lo son algunas normas. Diríamos en cambio que, en casos como el de *Riggs* o el de *Henningsen*, el juez va más allá de las normas que está obligado a aplicar (es decir, va más allá del "derecho"), en busca de principios extra-jurídicos que es libre de seguir si lo desea.

Se podría pensar que no hay mucha diferencia entre estos dos enfoques, que no se trata más que de una cuestión verbal, según como se quiera usar la palabra "derecho". Pero eso sería un error, porque la elección entre ambos puntos de vista es de la mayor importancia para un análisis de la obligación jurídica. Es una opción entre dos *conceptos* de un principio jurídico, una opción que podemos esclarecer si la comparamos con la elección que podríamos hacer entre dos conceptos de una norma jurídica. A veces decimos que alguien "tiene por norma" hacer algo, cuando nos referimos a que ha decidido seguir cierta práctica. Podríamos decir, por ejemplo, que alguien tiene por norma correr un par de kilómetros antes del desayuno porque quiere conservar la salud y tiene fe en un régimen de vida. No queremos decir con ello que esté obligado por la norma que él mismo se dicta, ni siquiera que él mismo la considere como obligatoria. Aceptar una norma como obligatoria es diferente de tomar por norma o costumbre hacer algo. Si volvemos a usar el ejemplo de Hart, es diferente decir que los ingleses tienen por costumbre ir al cine una vez por semana y decir que los ingleses tienen por norma que se debe ir al cine una vez por semana. La segunda formulación da a entender que si un inglés no sigue la norma, se ve sujeto a críticas o censuras, pero la primera no. La primera no excluye la posibilidad de una *especie* de crítica —podemos decir que quien no va al cine descuida su educación—, pero con eso no se sugiere que el sujeto en cuestión esté haciendo algo malo, *simplemente* porque no sigue la norma.

Si pensamos en los jueces de una comunidad, podríamos describir las normas jurídicas que sigue este grupo de dos maneras diferentes. Podríamos decir, por ejemplo, que en cierta situación los jueces acostumbran a no imponer el cumplimiento de un testamento a menos que esté firmado por tres testigos. Esto no implicaría que el juez-excepcional que impusiera el cumplimiento de un testamento que no estuviera firmado por tres testigos

estuviera haciendo nada malo por esa simple razón. Por otra parte, podemos decir que en ese estado una norma jurídica exige que los jueces no impongan el cumplimiento de tales testamentos; ello implica que un juez que lo imponga está actuando incorrectamente. Por supuesto que Hart, Austin y otros positivistas insistirían en este último punto de vista respecto de las normas jurídicas; no se quedarían para nada satisfechos con el punto de vista del "tomar por norma o costumbre". Y no es una cuestión verbal, de qué punto de vista es el correcto; es cuestión de cuál de ellos describe con más precisión la situación social. Otros problemas importantes dependen de cuál sea la descripción que aceptemos. Si los jueces simplemente "tienen por costumbre" no imponer el cumplimiento de ciertos contratos, por ejemplo, entonces no podemos decir, antes de la decisión, que nadie "tenga derecho" a ese resultado, y esa proposición no puede integrar ninguna justificación que pudiéramos ofrecer para la decisión.

Las dos maneras de enfocar los principios corren paralelas con estos dos puntos de vista respecto de las reglas. El primer punto de vista trata los principios como vinculantes para los jueces, de modo que éstos hacen mal en no aplicar los principios cuando vienen al caso. El segundo punto de vista trata los principios como resúmenes de lo que la mayoría de los jueces hacen "por principio" [o "se hacen el principio de hacer"] cuando se ven obligados a ir más allá de las normas que los obligan. La elección entre estos enfoques afectará —y hasta es posible que determine— la respuesta que podamos dar a la cuestión de si el juez, en un caso difícil como el de *Riggs* o el de *Henningsen*, intenta imponer el cumplimiento de derechos y deberes preexistentes. Si adoptamos el primer enfoque, aún estamos en libertad de argumentar que, como esos jueces están aplicando normas jurídicas obligatorias, lo que hacen es imponer el cumplimiento de derechos y deberes jurídicos. Pero si adoptamos el segundo, el argumento es inaceptable, y debemos reconocer que el asesino en el caso *Riggs* y el fabricante en el caso *Henningsen* se vieron privados de su propiedad por un acto de discreción judicial aplicado *ex post facto.* Es posible que esto no escandalice a muchos lectores, pues la noción de discreción judicial ha rebasado el ámbito jurídico, pero de hecho ejemplifica uno de los problemas más espinosos que llevan a los filósofos a preocuparse por la obligación jurídica. Si privar al acusado de la propiedad no se puede justificar en casos como éstos, apelando a una obligación establecida, se le ha de encontrar otra justificación, y todavía no ha aparecido ninguna satisfactoria.

En el esquema básico del positivismo que diseñé antes, enumeré como segundo principio la doctrina de la discreción judicial. Los positivistas sostienen que cuando un caso no puede subsumirse en una norma clara,

el juez debe ejercer su discreción para decidir sobre el mismo, estableciendo lo que resulta ser un nuevo precedente legislativo. Puede haber una relación importante entre esta doctrina y la cuestión de cuál de los dos enfoques de los principios jurídicos debemos adoptar. Hemos de preguntarnos, por ende, si la doctrina es correcta y si, como parece a primera vista, lleva implícito el segundo enfoque. Sin embargo, mientras nos aproximamos a estos problemas, tendremos que depurar nuestro concepto de la discreción. Intentaré demostrar de qué manera ciertas confusiones referentes a dicho concepto y, en particular, la falta de distinción clara entre los diferentes sentidos en que se lo usa, explican la popularidad de la doctrina de la discreción. Sostendré que, en el sentido en que la doctrina incide efectivamente sobre nuestra manera de enfocar los principios, no encuentra apoyo alguno en los argumentos de que se valen los positivistas para defenderla.

5. La discreción

Los positivistas tomaron el concepto de discreción del lenguaje común y, para entenderlo, debemos devolverlo momentáneamente a su contexto originario. ¿Qué significa, en la vida ordinaria, decir que alguien "tiene discreción"? Lo primero que hay que observar es que el concepto sólo tiene significación en algunas situaciones especiales. Por ejemplo, nadie diría que yo tengo —o no tengo— discreción al elegir una casa para mi familia. No es verdad que "no tenga discreción" al hacer una elección tal, y sin embargo, sería casi igualmente inadecuado decir que sí la tengo. El concepto de discreción sólo es adecuado en un único tipo de contexto; cuando alguien está en general encargado de tomar decisiones sujetas a las normas establecidas por una autoridad determinada. Tiene sentido hablar de la discreción de un sargento que está sometido a las órdenes de sus superiores, o de la de un funcionario deportivo o un juez de competición que se rige por un reglamento o por los términos de la competición. La discreción, como el agujero en una rosquilla, no existe, a no ser como el área que deja abierto un círculo de restricciones que la rodea. Es, por consiguiente, un concepto relativo. Siempre tiene sentido preguntar: "Discreción, ¿según qué normas?" o: "Discreción, ¿según qué autoridad?" Generalmente, el contexto simplificará la respuesta a esta cuestión, pero, en algunos casos, el funcionario puede tener discreción desde un punto de vista, pero no desde otro.

Como sucede con casi todos los términos, el significado exacto de "discreción" se ve afectado por las características del contexto. El término va siempre teñido por el conjunto de la información que constituye el marco

en el cual se lo usa. Aunque los matices son múltiples, será útil que intentemos reconocer algunas distinciones importantes.

A veces hablamos de "discreción" en un sentido débil, simplemente para decir que, por alguna razón, las normas que debe aplicar un funcionario no se pueden aplicar mecánicamente, sino que exigen discernimiento. Usamos este sentido débil cuando el contexto todavía no lo aclara, cuando la información básica con que cuenta nuestro auditorio no contiene esa información. Así, podríamos decir: "Las órdenes recibidas dejaban un amplio margen de discreción al sargento" a alguien que no sabe cuáles eran las órdenes que éste había recibido, o que desconoce algo que hacía que tales órdenes fueran vagas o difíciles de llevar a la práctica. Y tendría mucho sentido agregar, como aclaración, que el teniente le había ordenado que formara una patrulla con sus cinco hombres más experimentados, pero que era difícil decidir quiénes eran los más experimentados.

A veces usamos el término en un sentido débil diferente, para decir únicamente que algún funcionario tiene la autoridad final para tomar una decisión que no puede ser revisada ni anulada por otro funcionario. Hablamos así cuando el funcionario forma parte de una jerarquía de funcionarios estructurada de tal manera que algunos tienen autoridad superior, pero en la cual las pautas de autoridad son diferentes para las diferentes clases de decisiones. Así, podríamos decir que en el béisbol ciertas decisiones —como la decisión de si la pelota o el corredor llegó primero a la segunda base— son competencia discrecional del árbitro de la segunda base, si lo que queremos decir es que, respecto de esto, el árbitro principal no tiene poder para imponer su propio criterio aunque esté en desacuerdo.

Llamo débiles a estos dos sentidos para distinguirlos de otro más fuerte. A veces hablamos de "discreción" no simplemente para decir que un funcionario debe valerse de su juicio para aplicar los estándares que le impone la autoridad, o que nadie ha de revisar su ejercicio del juicio, sino para afirmar que, en lo que respecta a algún problema, simplemente no está vinculado por estándares impuestos por la autoridad en cuestión. En este sentido, decimos que un sargento a quien se le ha ordenado que escoja a los cinco hombres que prefiera para formar una patrulla tiene discreción, o que en una exposición canina la tiene un juez para evaluar los *airedales* antes que los *boxers*, si las reglas no estipulan un orden determinado. Usamos este sentido no como comentario de la vaguedad o dificultad de las normas, ni para referirnos a quién tiene la última palabra en su aplicación, sino para aludir a su alcance y a las decisiones que pretenden controlar. Si al sargento se le dice que escoja a los cinco hombres más experimentados, no tiene discreción en este sentido fuerte, porque la orden pretende regir su decisión.

El árbitro de boxeo que debe decidir cuál de los contrincantes ha sido el más agresivo tampoco tiene discreción, en el sentido fuerte, por la misma razón.

Si alguien dijera que el sargento o el árbitro tenía discreción en tales casos, tendríamos que entender, si el contexto lo permitiese, que usaba el término en alguno de los sentidos débiles. Supongamos, por ejemplo, que el teniente ordenara al sargento elegir los cinco hombres que le pareciesen más experimentados y agregara luego que el sargento podía escogerlos a discreción. También las reglas podían establecer que el árbitro debía adjudicar el *round* al boxeador más agresivo y que la decisión quedaba librada a su discreción. Tendríamos que entender estos enunciados en el segundo sentido débil, como referentes a la cuestión de la revisión de la decisión. El primer sentido débil —que las decisiones requieren juicio— sería ocioso, y el tercero —el fuerte— queda excluido por los enunciados mismos.

Debemos evitar una confusión tentadora. El sentido fuerte de la palabra discreción no equivale a libertad sin límites, y no excluye la crítica. Casi cualquier situación en la cual una persona actúa (incluyendo aquellas en las que no es cuestión de decidir bajo una autoridad especial y, por ende, no es cuestión de discreción) pone en juego ciertos estándares de racionalidad, justicia y eficacia. En función de ellos nos criticamos unos a otros, y no hay razón para no hacerlo cuando los actos están más bien en el centro que más allá de la órbita de la autoridad especial. Así, podemos decir que el sargento a quien se le concedió discreción (en el sentido fuerte) para escoger una patrulla lo hizo con malevolencia, con estupidez o con descuido, o que el juez a cuya discreción quedaba librado el orden en que se juzgaría a los perros cometió un error porque hizo pasar primero a los *boxers*, aunque éstos eran muchos más que los tres únicos *airedales*. La discreción de un funcionario no significa que sea libre para decidir sin recurrir a normas de sensatez y justicia, sino solamente que su decisión no está controlada por una norma prevista por la autoridad particular en que pensamos al plantear la cuestión de la discreción. Por cierto que este último tipo de libertad es importante; por eso tenemos el sentido fuerte de “discreción”. A alguien que tiene discreción en este tercer sentido se le puede criticar, pero no por desobediencia, como en el caso del soldado. Se puede decir que cometió un error, pero no que privó a un participante de una decisión a la cual tenía derecho, como en el caso de un árbitro deportivo o de un juez de competición.

Ahora, teniendo presentes estas observaciones, podemos volver a la doctrina de la discreción judicial de los positivistas. La doctrina sostiene que si un caso no está controlado por una norma establecida, el juez debe decidir mediante el ejercicio de la discreción. Queremos examinar esta

doctrina y verificar qué relación tiene con nuestro tratamiento de los principios, pero primero debemos preguntarnos en qué sentido del término "discreción" hemos de entenderla.

Algunos nominalistas sostienen que los jueces siempre tienen discreción, incluso cuando hay una norma clara que regula el caso, porque los jueces son los que tienen la última palabra en el derecho. Esta doctrina de la discreción usa el segundo sentido débil del término, porque se centra en el hecho de que ninguna autoridad superior revisa las decisiones del tribunal supremo. Por consiguiente, no tiene relación con el problema de cómo justificamos los principios, como no la tiene tampoco con el problema de cómo justificamos las normas.

Los positivistas no dan este sentido a su doctrina, porque dicen que un juez no tiene discreción cuando se cuenta con una norma clara y establecida. Si atendemos a los argumentos con que los positivistas defienden su doctrina, podemos sospechar que hablan de discreción en el primer sentido débil, para referirse únicamente a que en ocasiones los jueces deben ejercer su juicio en la aplicación de normas jurídicas. Sus argumentos llaman la atención sobre el hecho de que algunas normas jurídicas son vagas (el profesor Hart, por ejemplo, dice que todas ellas son de "textura abierta"), y que se plantean algunos casos (como el de *Henningsen)* en los que ninguna norma establecida parece adecuada. Insisten en que, en ocasiones, los jueces pasan momentos angustiosos para elucidar un principio jurídico, y en que es frecuente que dos jueces igualmente experimentados e inteligentes estén en desacuerdo.

Cualquiera que tenga familiaridad con el derecho se puede encontrar con problemas semejantes. En realidad, ésta es la dificultad que se plantea al suponer que los positivistas quieren usar el término "discreción" en este sentido débil. La proposición según la cual cuando no se dispone de una norma clara se ha de ejercer la discreción, en el sentido de "juicio", es una tautología. Además, no tiene relación con el problema de cómo dar cuenta de los principios jurídicos. Es perfectamente congruente decir que en el caso *Riggs,* por ejemplo, el juez tuvo que ejercer su juicio, y que estaba obligado a seguir el principio de que nadie puede beneficiarse de su propio delito. Los positivistas hablan como si su doctrina de la discreción judicial fuera un descubrimiento y no una tautología, y como si tuviera efectivamente alguna relación con el tratamiento de los principios. Hart, por ejemplo, dice que cuando está en juego la discreción del juez ya no podemos hablar de que esté limitado por normas, sino que debemos decir más bien cuáles son las que "usa de manera característica". Hart piensa, que cuando los jueces tienen discreción, los principios que citan deben ser tratados según

nuestro segundo enfoque, como aquello que los tribunales suelen hacer "por principio".

Parece por ende que los positivistas, por lo menos algunas veces, se toman su doctrina en el tercer sentido —el fuerte— del término "discreción". En ese sentido, sí tiene que ver con el tratamiento de los principios; es más, en ese sentido no es nada menos que un nuevo enunciado de nuestro segundo enfoque. Da lo mismo decir que cuando un juez se queda sin normas tiene discreción, en el sentido de que no está limitado por estándar alguno procedente de la autoridad jurídica, que decir que los estándares jurídicos que citan los jueces, y que no son normas, no son obligatorios para ellos.

Debemos, pues, examinar la doctrina de la discreción judicial en el sentido fuerte. (En lo sucesivo, usaré en ese sentido el término "discreción".) Preguntémonos si los principios que citan los jueces en casos como el de *Riggs* o el de *Henningsen* vinculan sus decisiones, tal como las órdenes del sargento, de elegir los hombres más experimentados, o la obligación del árbitro de optar por el boxeador más agresivo determinan las decisiones de esas personas. ¿Qué argumentos podría presentar un positivista para demostrar que no es así?

l) Un positivista podría sostener que los principios no pueden ser vinculantes. Eso sería un error. Se plantea siempre, por supuesto, la cuestión de si un determinado principio es *de hecho* obligatorio para algún funcionario forense. Pero en el carácter lógico de un principio no hay nada que lo incapacite para obligarle. Supongamos que el juez del caso *Henningsen* hubiera dejado de tener en cuenta el principio de que los fabricantes de automóviles tienen una obligación especial para con los consumidores, o el principio de que los tribunales procuran proteger a aquellos cuya posición negociadora es débil, y que hubiera tomado simplemente una decisión favorable al demandado, citando sin más ni más el principio de la libertad de contratación. Sus críticos no se habrían contentado con señalar que no había tenido en cuenta consideraciones a las que otros jueces han venido prestando atención desde hace algún tiempo; la mayoría de ellos habrían dicho que era su deber tomar como referencia esos principios, y que el demandante tenía derecho a que así lo hiciera. Cuando decimos que una norma es obligatoria para un juez, eso no significa otra cosa sino que debe seguirla si viene al caso, y que si no lo hace, habrá cometido por ello un error.

De nada sirve decir que en un caso como el de *Henningsen* el tribunal sólo está "moralmente" obligado a tener en cuenta determinados principios, o que está "institucionalmente" obligado, o que lo está por

"razón de su oficio", o algo semejante. La cuestión seguirá siendo por qué ese tipo de obligación (de cualquier modo que la llamemos) es diferente de la obligación que imponen las normas a los jueces, y por qué nos autoriza a decir que los principios y las directrices no son parte del derecho, sino simplemente normas extrajurídicas que los tribunales "usan de manera característica".

2) Un positivista podría argumentar que, aun cuando algunos principios sean obligatorios, en el sentido de que el juez debe tenerlos en cuenta, no pueden determinar un resultado en particular. Es un argumento más difícil de evaluar, porque no está claro qué quiere decir que una norma "determina" un resultado. Quizá signifique que la norma *impone* el resultado siempre que se da el caso, de manera que nada más cuenta. Si es así, entonces es indudablemente cierto que los principios individuales no determinan resultados, pero esto no es más que otra manera de decir que los principios no son normas. Sólo las normas imponen resultados, pase lo que pase. Cuando se ha alcanzado un resultado contrario, la norma ha sido abandonada o cambiada. Los principios no operan de esa manera; orientan una decisión en un sentido, aunque no en forma concluyente, y sobreviven intactos aun cuando no prevalezcan. No parece que esto justifique la conclusión de que los jueces que tratan con principios tengan discreción porque un conjunto de principios puede imponer un resultado. Si un juez cree que los principios que está obligado a reconocer apuntan en una dirección y que los principios que apuntan en otra, si los hay, no tienen el mismo peso, entonces debe decidir de acuerdo con ello, así como debe seguir lo que él cree que es una norma obligatoria. Por cierto que puede equivocarse en su evaluación de los principios, pero también puede equivocarse al juzgar que la norma es obligatoria. Es frecuente, podríamos agregar, que el sargento y el árbitro se encuentren en la misma situación. No hay un factor único que dicte qué soldados tienen más experiencia ni cuál es el boxeador más agresivo. Ambos jueces deben decidir cuál es el peso relativo de los diversos factores, pero no por eso tienen discreción.

3) Un positivista podría afirmar que los principios no pueden considerarse como derecho porque su autoridad, y mucho más su peso, son *discutibles* por naturaleza. Es verdad que generalmente no podemos demostrar la autoridad o el peso de un principio determinado como podemos a veces demostrar la validez de una norma, localizándola en un acta del Congreso o en la opinión de un tribunal autorizado. En cambio podemos defender un principio —y su peso— apelando a una amalgama de prácticas y de otros principios en la cual cuenten las aplicaciones de la historia legislativa y judicial, junto con referencias a prácticas y sobreentendidos

comunitarios. No hay un criterio válido que sirva como prueba de la solidez de un caso así; es una cuestión de juicio, y entre hombres razonables puede haber desacuerdos. Pero una vez más, esto no distingue al juez de otros funcionarios que no tienen discreción. El sargento no tiene un criterio claro y distinto para la experiencia, ni el árbitro para la agresividad. Ninguno de ellos tiene discreción, porque está obligado a llegar a entender, de manera discutible o no, qué es lo que le exigen sus órdenes, o las reglas, y a actuar de acuerdo con tal interpretación. Éste es, también, el deber del juez.

Claro que si los positivistas tienen razón en otra de sus doctrinas —la teoría de que en cada sistema legal hay un criterio decisivo de la obligatoriedad, como la regla de reconocimiento del profesor Hart—, de ello se sigue que los principios no tienen fuerza de ley. Pero difícilmente se puede tomar la incompatibilidad de los principios con la teoría de los positivistas como un argumento en virtud del cual se deba tratar a los principios de alguna manera determinada. Esto constituye un razonamiento circular; nos interesa el status de los principios porque queremos evaluar el modelo de los positivistas. El positivista no puede defender por decreto su teoría de la regla de reconocimiento; si los principios no son susceptibles de prueba, debe encontrar alguna otra razón por la cual no tienen fuerza de ley. Como al parecer los principios desempeñan un papel en las discusiones referentes a la obligación jurídica (recordemos de nuevo los casos de *Riggs y Henningsen),* un modelo que tenga en cuenta el papel de los principios en el derecho tendrá alguna ventaja inicial sobre otro que lo excluya, y no corresponde que este último sea alegado en su propia defensa.

Tales son los argumentos más obvios que podría usar un positivista para defender la doctrina de la discreción en el sentido fuerte, y el segundo enfoque de los principios. Mencionaré un importante argumento en contra de esta doctrina y en favor del primer enfoque. A no ser que se reconozca que por lo menos algunos principios son obligatorios para los jueces y que exigen de ellos, como grupo, que tomen determinadas decisiones, tampoco se puede decir que alguna norma —o, en todo caso, muy pocas— sea obligatoria para ellos.

En la mayoría de las jurisdicciones norteamericanas, y actualmente también en Inglaterra, no es raro que los tribunales superiores no apliquen normas establecidas. En ocasiones, se anulan directamente las normas del *Common Law* —las establecidas por decisiones previas de los tribunales y otras veces hay formulaciones nuevas que las alteran radicalmente. Las normas legales se ven sometidas a interpretaciones y reinterpretaciones, a veces incluso cuando el resultado no es llevar a la práctica lo que se llama "la voluntad del legislador". Si los tribunales pueden modificar las normas

establecidas, entonces naturalmente tales normas no serían obligatorias para ellos, y por tanto no serían derecho según el modelo positivista. Por consiguiente, el positivista debe argumentar que hay estándares, que en sí son obligatorios para los jueces, que determinan cuándo un juez puede anular o alterar una norma establecida, y cuándo no.

¿Cuándo se le permite, entonces, a un juez, que cambie una norma jurídica existente? Los principios figuran de dos maneras en la respuesta. Primero, es necesario, aunque no suficiente, que el juez considere que el cambio favorecería algún principio, que así viene a ser el que justifica el cambio. En el caso *Riggs*, el cambio (una nueva interpretación de la ley testamentaria) se justificaba por el principio de que nadie debe beneficiarse de su propio delito; en el caso *Henningsen*, las normas antes reconocidas en lo referente a la responsabilidad de los fabricantes de automóviles fueron alteradas sobre la base de los principios que antes cité, expresados en la opinión del tribunal.

Pero cualquier principio no sirve para justificar un cambio, porque entonces ninguna norma estaría jamás a salvo. Debe haber algunos principios que cuentan y otros que no cuentan, y debe haber algunos que cuentan más que otros. Eso no podría depender de las preferencias del propio juez, entre multitud de normas extrajurídicas, todas respetables y, en principio, elegibles, porque si así fuera, no podríamos decir que ninguna regla fuese obligatoria. Siempre podríamos imaginarnos un juez cuyas preferencias entre los estándares extrajurídicos fueran tales que justificasen un cambio o una reinterpretación radical, incluso de la más firmemente arraigada de las normas.

En segundo lugar, cualquier juez que se proponga cambiar la doctrina existente debe tener en cuenta algunos estándares importantes que desaconsejan apartarse de la doctrina establecida, y que son también, en su mayoría, principios. Incluyen la doctrina de la "supremacía legislativa", un conjunto de principios que exigen que los tribunales muestren el debido respeto a los actos de legislación. Incluyen también la doctrina del precedente, otro conjunto de principios que reflejan el valor y la eficiencia de la coherencia. Las doctrinas de la supremacía legislativa y del precedente, cada una a su manera, tienden a respetar el *statu quo*, pero no hacen de ello un mandato. Los jueces, sin embargo, no son libres de elegir y escoger entre los principios y las directrices que constituyen estas doctrinas; si lo fueran, tampoco podría decirse que ninguna norma fuese obligatoria.

Consideremos, por lo tanto, qué quiere decir quien afirma que una norma determinada es obligatoria. Puede referirse a que la norma cuenta con el apoyo afirmativo de principios que el tribunal no es libre de ignorar,

y que colectivamente tienen más peso que otros principios que abogan por el cambio. Si no es así, que cualquier cambio estaría condenado por una combinación de principios conservadores de la supremacía legislativa y del precedente, que el tribunal no es libre de ignorar. Es muy frecuente que se refiera a ambas cosas, porque los principios conservadores, al ser principios y no normas, no son generalmente lo bastante poderosos como para proteger una norma del *Common Law* o una ley anticuada totalmente falta de apoyo en principios sustantivos que el tribunal está obligado a respetar. Cualquiera de estas aplicaciones, por supuesto, trata a un cuerpo de principios y de directrices como si fuera derecho, en el sentido en que lo son las normas: como estándares que obligan a los funcionarios de una comunidad, controlando sus decisiones de derecho y obligación jurídica.

Nos queda, pues, el siguiente problema. Si la teoría de la discreción judicial de los positivistas es trivial porque usa el término "discreción" en un sentido débil, o bien carece el fundamento porque los diversos argumentos que podemos aportar en su apoyo son insuficientes, ¿por qué la han adoptado tantos juristas cuidadosos e inteligentes? No podemos confiar en nuestro propio tratamiento de la teoría a menos que podamos dar respuesta a esta pregunta. No basta con señalar (aunque tal vez hacerlo contribuya a la explicación) que "discreción" tiene diferentes sentidos y que es posible confundirlos. Estos sentidos no se nos confunden cuando no estamos hablando de derecho.

Parte de la explicación, por lo menos, reside en la natural tendencia del jurista a asociar derecho y normas, y a pensar en "el derecho" como una colección o sistema de normas. Roscoe Pound, que hace ya mucho tiempo diagnosticó esta tendencia, pensaba que los juristas de habla inglesa caían en esta trampa debido al hecho de que en inglés se usa la misma palabra, cambiando únicamente el artículo, para hablar de "una ley" [*a law*] y de "el derecho" [*the law*]. (Otras lenguas, por el contrario, se valen de dos palabras: *loi* y *droit*, por ejemplo, y *Gesetz y Recht* [en francés y alemán respectivamente].) Es posible que eso les haya sucedido a los positivistas ingleses, porque la expresión *"a law"* hace, ciertamente, pensar en una norma. Pero la razón principal de que se asocie el derecho con las normas es más profunda, y creo que reside en el hecho de que, durante largo tiempo, la formación jurídica ha consistido en enseñar y examinar aquellas normas establecidas que configuran lo esencial del derecho.

En todo caso, si un abogado entiende el derecho como un sistema de normas y reconoce sin embargo, como debe, que los jueces cambian las viejas normas e introducen otras nuevas, llegará naturalmente a la teoría de la discreción judicial en el sentido fuerte. En aquellos otros sistemas de

normas de los cuales tiene experiencia (como los juegos), las reglas son la única autoridad especial que rige las decisiones oficiales, de manera que si un árbitro pudiera cambiar una regla, tendría discreción en lo que respecta al contenido de esa regla. Sean cuales fueren los principios que puedan citar los árbitros cuando cambian las reglas, no representarían más que sus preferencias "características". Los positivistas tratan al derecho como si fuera el béisbol, revisado de esta manera.

Este supuesto inicial de que el derecho es un sistema de normas tiene otra consecuencia, más sutil. Cuando los positivistas se ocupan efectivamente de los principios y las directrices, los tratan como si fueran normas *manquées*. Suponen que si son estándares de derecho, deben ser normas, de manera que los entienden como estándares que intentaran ser normas. Cuando un positivista oye sostener a alguien que los principios jurídicos son parte del derecho, lo entiende como un argumento en defensa de lo que él llama la teoría del "derecho superior"; que estos principios son las normas de un derecho de rango superior al ordinarios. Y refuta la teoría señalando que a esas "normas" a veces se las sigue, y a veces no; que por cada "norma" como "nadie ha de beneficiarse de su propia injusticia" hay otra "norma" contradictoria, como "el derecho favorece la seguridad jurídica" y que no hay manera de poner a prueba la validez de semejantes "normas". Su conclusión es que estos principios y directrices no son normas válidas de un derecho superior al ordinario, lo cual es verdad, porque en modo alguno son normas. Concluye también que hay estándares extrajurídicos que cada juez escoge de acuerdo con sus propias luces en el ejercicio de su discreción, lo cual es falso. Es como si un zoólogo hubiera demostrado que los peces no son mamíferos y llegara después a la conclusión de que en realidad no son más que plantas.

6. La regla de reconocimiento

El análisis que antecede estuvo motivado por dos explicaciones opuestas de los principios jurídicos. Al estudiar la segunda de ellas, que parecen adoptar los positivistas mediante su doctrina de la discreción judicial, hemos descubierto graves dificultades. Es hora de regresar a la disyuntiva inicial. ¿Qué pasa si adoptamos el primer enfoque? ¿Cuáles serían las consecuencias de tal actitud para la estructura básica del positivismo? Claro que tendríamos que abandonar el segundo dogma, la doctrina de la discreción judicial (o, como alternativa, aclarar que la doctrina ha de entenderse simplemente en el sentido de que con frecuencia los jueces deben ejercitar

su juicio). ¿Tendríamos también que abandonar o modificar el primer dogma, la proposición de que el derecho se distingue mediante criterios del tipo que se puede establecer en una regla maestra, como la regla de reconocimiento del profesor Hart? Si principios tales como los de los casos *Riggs y Henningsen* han de considerarse jurídicos, y pese a ello hemos de resguardar la noción de una regla maestra del derecho, entonces es necesario que podamos organizar algún criterio que permita identificar los principios que efectivamente cuentan como derecho (y únicamente ésos). Empecemos por la prueba que sugiere Hart para identificar las *normas* válidas de derecho, y veamos si se la puede aplicar también a los principios.

De acuerdo con Hart, la mayoría de las normas de derecho son válidas porque alguna institución competente las promulgó. Algunas fueron creadas por un órgano legislativo en forma de estatutos. Otras fueron creadas por los jueces que las formularon para decidir casos particulares y las establecieron así como precedentes para el futuro. Pero este tipo de certificación no sirve para los principios de los casos *Riggs y Henningsen*, cuyo origen como principios jurídicos no se basa en una decisión particular de ningún tribunal u órgano legislativo, sino en un sentido de conveniencia u oportunidad que, tanto en el foro como en la sociedad, se desarrolla con el tiempo. La continuación de su poder depende de que tal sentido de la conveniencia se mantenga. Si dejara de parecer injusto permitir que la gente se beneficie de sus delitos, o ya no se considerase justo imponer responsabilidades especiales a los oligopolios que fabrican máquinas potencialmente peligrosas, estos principios dejarían de desempeñar un papel importante en los casos nuevos, aun cuando jamás hubieran sido derogados o rechazados. (De hecho, poco sentido tiene hablar de que principios como éstos sean "derogados" o "rechazados", ya que cuando se suprimen es porque se desgastan, no porque se los impugne.)

Verdad es que si nos urgieran a fundamentar nuestra afirmación de que cierto principio es un principio de derecho, mencionaríamos cualquier caso anterior en que tal principio hubiera sido citado o figurase en la discusión. Mencionaríamos también cualquier ley que pareciera ejemplificarlo (y sería mejor aún si el principio estuviera citado en el preámbulo de la ley, o en los informes de la comisión o en cualquier otro documento legislativo que lo acompañase). A menos que llegáramos a encontrar el apoyo de algún antecedente institucional, no podríamos probablemente demostrar nuestro caso; y cuanto más apoyo encontrásemos, tanto más peso podríamos reclamar para el principio.

Sin embargo, no podríamos idear ninguna fórmula que sirviera para probar cuánto apoyo institucional, y de qué clase, es necesario para conver-

tir un principio en principio jurídico, y menos todavía para fijar su peso en un orden de magnitud determinado. Para abogar por un principio en particular hemos de luchar a brazo partido con todo un conjunto de estándares cambiantes, que evolucionan e interactúan (y que en sí mismos son más bien principios que normas), referentes a la responsabilidad institucional, a la interpretación de la ley, a la fuerza persuasiva de diversos tipos de precedentes, a la relación de todo ello con las prácticas morales contemporáneas y con multitud de otros estándares semejantes. No podemos reunir todo esto para formar una única "norma", por compleja que fuese, y si pudiéramos, el resultado no tendría mucha relación con la imagen que presenta Hart de una regla de reconocimiento, o sea la de una regla maestra bastante estable, que especifica "algún rasgo o rasgos cuya posesión por una supuesta regla se considera indicación afirmativa y concluyente de que es una regla..."

Además, las técnicas de que nos valemos para defender otro principio no están (como es la intención de la regla de reconocimiento de Hart) en un nivel totalmente diferente de los principios que fundamenta. La nítida distinción que establece Hart entre aceptación y validez no se sostiene. Si estamos defendiendo el principio de que un hombre no debe beneficiarse de su propio delito, podríamos citar actas de tribunales y leyes que lo ejemplifiquen, pero esto se refiere tanto a la aceptación del principio como a su validez. (Parece extraño hablar, simplemente, de que un principio sea válido, quizá porque la validez es un concepto sin matices, apropiado para las normas, pero incongruente con la dimensión de peso de un principio.) Si nos pidieran (como bien podría suceder) que defendiéramos la doctrina del precedente o la técnica particular de interpretación legislativa que usamos en esta argumentación, citaríamos por cierto la práctica de otros que hayan usado tal doctrina o técnica. Pero también tendríamos que citar otros principios generales que a nuestro entender sustentan dicha práctica, y ello introduce una nota de validez en el acorde de aceptación. Podríamos sostener, por ejemplo, que la forma en que nos valemos de casos y leyes anteriores se apoya en un determinado análisis del sentido de la práctica legislativa o de la doctrina del precedente, o en los principios de la teoría democrática, o en una posición determinada respecto de la adecuada atribución de competencias entre las instituciones nacionales y las locales, o en alguna otra cosa de índole semejante. Tampoco esta fundamentación es una calle de sentido único que nos conduce a un principio decisivo, fundado solamente en la aceptación. También nuestros principios de legislación, precedente, democracia o federalismo podrían verse cuestionados, y en tal caso no sólo los defenderíamos en función de la práctica, sino en función

de sus relaciones recíprocas y de las aplicaciones de tendencias de las decisiones judiciales y legislativas, aun cuando esto último significara apelar a aquellas mismas doctrinas de la interpretación que justificábamos por mediación de los principios que ahora intentamos fundamentar. En este nivel de abstracción, hay que decir que los principios no convergen, sino que coexisten.

De modo que aun cuando se apoyen en los actos oficiales de instituciones jurídicas, los principios no tienen con tales actos una conexión lo bastante simple y directa como para que quede enmarcada en función de los criterios especificados por alguna regla maestra final de reconocimiento.

¿Hay alguna otra vía por la cual se puedan incluir los principios en una regla tal?

En realidad, Hart dice que una regla maestra podría designar como derecho no sólo las normas promulgadas por determinadas instituciones jurídicas, sino también las establecidas por la *costumbre*. Al decirlo, piensa en un problema que preocupó a otros positivistas, entre ellos a Austin. Muchas de las normas jurídicas más antiguas [de los Estados Unidos] no han sido creadas explícitamente por una legislatura o un tribunal. Cuando hicieron su primera aparición en textos y opiniones jurídicos, se las trató como parte ya existente del derecho, porque representaban la práctica consuetudinaria de la comunidad o de algún sector especializado de ésta, como la comunidad comercial. (Los ejemplos que se dan de ordinario son reglas de la práctica mercantil, como las que rigen qué derechos se derivan de una forma estándar de documento mercantil.) Como Austin pensaba que todo el derecho era el mandato de un soberano, sostuvo que esas prácticas consuetudinarias no constituían derecho mientras no las reconocieran los tribunales (como agentes del soberano), y que si los tribunales decidían otra cosa, estaban incurriendo en una ficción. Pero eso parecía arbitrario. Si todo el mundo pensaba que la costumbre en sí misma podía constituir derecho, el hecho de que la teoría de Austin dijese lo contrario no resultaba aceptable.

Hart invierte el razonamiento de Austin en este punto. La regla maestra, dice, podría estipular que alguna costumbre es considerada como derecho incluso antes de que los tribunales la reconozcan. Pero no resuelve la dificultad que esto plantea a su teoría general, porque no intenta exponer los criterios que con este fin podría usar una regla maestra. Ésta no puede usar, como único criterio, el requisito de que la comunidad considere la práctica como moralmente obligatoria, porque con ello no se distinguirían las normas consuetudinarias jurídicas de las normas consuetudinarias morales; y naturalmente, no todas las obligaciones morales consuetudinarias

aceptadas desde antiguo por la comunidad adquieren fuerza de ley. Por otra parte, si la prueba exige que la comunidad considere la práctica consuetudinaria como *jurídicamente* obligatoria, el sentido mismo de la regla maestra falla por la base, por lo menos para esta clase de reglas jurídicas. La regla maestra, dice Hart, señala la transformación de una sociedad primitiva en una sociedad de derecho, porque proporciona un criterio para la determinación de las normas sociales de derecho, que no se reduce a evaluar su aceptación. Pero si la regla maestra se limita a decir que cualquier otra regla que la sociedad acepte como jurídicamente obligatoria es jurídicamente obligatoria, entonces no proporciona prueba alguna, aparte de la que tendríamos que usar si no hubiese regla maestra. La regla maestra se convierte (para estos casos) en una no-regla de reconocimiento; lo mismo podríamos decir que toda sociedad primitiva tiene una regla secundaria de reconocimiento, a saber, la que establece que todo lo que se acepta como obligatorio es obligatorio. El propio Hart, al analizar el derecho internacional, ridiculiza la idea de que una regla así pueda ser una regla de reconocimiento, al describir la regla propuesta como "una repetición vacía del mero hecho de que la sociedad en cuestión... observa ciertos estándares de conducta como reglas obligatorias".

La forma en que Hart trata el problema de la costumbre equivale, de hecho, a la confesión de que hay por lo menos algunas reglas de derecho que no son obligatorias porque sean válidas bajo normas establecidas por una regla maestra, sino que lo son —como la regla maestra— porque la comunidad las acepta como válidas. Esto socava la pulcra arquitectura piramidal que admirábamos en la teoría de Hart: ya no podemos decir que únicamente la regla maestra es obligatoria por su aceptación, puesto que todas las otras normas son válidas en virtud de ella.

Tal vez esto no sea más que un detalle, porque las reglas consuetudinarias en que piensa Hart ya no son parte muy importante del derecho. Pero en efecto hace pensar que Hart se mostraría renuente a ahondar en la herida, reuniendo bajo el rótulo de "costumbre" todos aquellos principios y directrices cruciales que hemos ido analizando. Si hubiera de considerarlos parte del derecho, y sin embargo admitir que la única prueba de su fuerza reside en la medida en que son aceptados como derecho por la comunidad o una parte de ella, reduciría muy marcadamente el ámbito del derecho sobre el cual ejerce algún dominio su regla maestra. No se trata solamente de que todos los principios y directrices escaparían de su influencia, aunque ya esto sería bastante grave. Una vez que tales principios y directrices son aceptados como derecho, y por lo tanto como estándares que los jueces deben seguir en la determinación de obligaciones jurídicas, de ello se seguiría que

normas como las que se enunciaron por primera vez en casos como los de *Riggs* y *Henningsen* deben su fuerza, por lo menos en parte, a la autoridad de principios y directrices políticas, es decir, no exclusivamente a la regla maestra de reconocimiento.

Entonces, no podemos adaptar la versión que da Hart del positivismo modificando su regla de reconocimiento para que abarque los principios. No se pueden formular criterios que relacionen los principios con actos legislativos, ni se puede hacer que su concepto de derecho consuetudinario, que es en sí mismo una excepción al primer dogma del positivismo, sirva de algo sin abandonar por completo ese dogma. Sin embargo, debemos considerar una posibilidad más. Si ninguna regla de reconocimiento puede proporcionar un criterio para la identificación de principios, ¿por qué no decir que los principios son decisivos y que ellos forman la regla de reconocimiento de nuestro derecho? La respuesta a la cuestión general de qué constituye derecho válido en la jurisdicción norteamericana nos exigiría entonces que enunciáramos todos los principios (así como las reglas constitucionales finales) en vigor en esa jurisdicción en ese momento, junto con las adecuadas estimaciones de su peso. Entonces, un positivista podría considerar el conjunto completo de tales normas como la regla de reconocimiento de la jurisdicción. Esta solución ofrece el atractivo de la paradoja, pero naturalmente, es una rendición incondicional. Si nos limitamos a designar nuestra regla de reconocimiento con la frase "el conjunto completo de principios en vigor", a lo único que llegamos es a la tautología de que el derecho es el derecho. Si, en cambio, intentáramos efectivamente enumerar todos los principios en vigor, fracasaríamos. Los principios son discutibles, su peso es importante, son innumerables, y varían y cambian con tal rapidez que el comienzo de nuestra lista estaría anticuado antes de que hubiésemos llegado a la mitad. Aun si lo consiguiéramos, no tendríamos la llave del derecho, porque no quedaría nada que nuestra llave pudiera abrir.

Mi conclusión es que si tratamos los principios como derecho, debemos rechazar el primer dogma de los positivistas, que el derecho de una comunidad se distingue de otros estándares sociales mediante algún criterio que asume la forma de una regla maestra. Ya hemos decidido que en ese caso debemos abandonar el segundo dogma —la doctrina de la discreción judicial— o aclararlo hasta llegar a la trivialidad. ¿Qué pasa con el tercer dogma, la teoría positivista de la obligación jurídica?

Esta teoría sostiene que existe una obligación jurídica cuando (y sólo cuando) una norma jurídica establecida la impone como tal obligación. De ello se sigue que en un caso difícil —cuando no se puede encontrar tal

norma establecida— no hay obligación jurídica mientras el juez no cree una nueva norma para el futuro. El juez puede aplicar esa nueva norma a las partes, pero entonces es legislación *ex post facto*, no la confirmación de una obligación existente.

La doctrina positivista de la discreción (en el sentido fuerte) exigía este punto de vista de la obligación jurídica, porque si un juez tiene discreción, no puede haber derecho ni obligación jurídica —o sea ningún título— que él deba imponer. Sin embargo, una vez que abandonamos esta doctrina y tratamos los principios como derecho, planteamos la posibilidad de que una obligación jurídica pueda ser impuesta tanto por una constelación de principios como por una norma establecida. Podríamos expresarla diciendo que existe una obligación jurídica siempre que las razones que fundamentan tal obligación, en función de diferentes clases de principios jurídicos obligatorios, son más fuertes que las razones o argumentos contrarios.

Por cierto que habría que dar respuesta a muchas cuestiones antes de que pudiéramos aceptar este punto de vista respecto de la obligación jurídica. Si no hay regla de reconocimiento ni criterio para identificar el derecho en ese sentido, ¿cómo decidimos qué principios han de contar, y en qué medida, en la elaboración de tal alegato? ¿Cómo decidimos si uno de los dos es mejor que el otro? Si la obligación jurídica descansa sobre un juicio indemostrable de esa clase, ¿cómo puede servir de justificación para una decisión judicial [decir] que una de las partes tenía una obligación jurídica? ¿Coincide esta visión de la obligación con la forma en que se expresan abogados, jueces y legos, y es coherente con nuestras actitudes en lo tocante a la obligación moral? Este análisis, ¿nos ayuda a resolver los enigmas clásicos de jurisprudencia referentes a la naturaleza del derecho?

Es menester hacer frente a estas cuestiones, pero ya las preguntas mismas son más prometedoras que las del positivismo. Condicionado por su propia tesis, el positivismo se detiene precisamente al borde de esos casos enigmáticos y difíciles que nos obligan a buscar teorías del derecho. Cuando estudiamos estos casos, el positivista nos remite a una doctrina de la discreción que no nos dice nada ni nos lleva a ninguna parte. Su imagen del derecho como sistema de normas ha ejercido tenaz influencia sobre nuestra imaginación, por obra tal vez de su misma simplicidad. Si nos desembarazamos de este modelo de las normas, quizá podamos construir otro que se ajuste más a la complejidad y la sutileza de nuestras propias prácticas.

HANS KELSEN:
Teoría pura del Derecho[*]

Capítulo III: Definición del Derecho

3. El Derecho como orden coactivo

a) La sanción

La categoría lógica del deber ser o de la norma nos da tan sólo el concepto genérico y no la diferencia específica del derecho. Los sistemas morales positivos son, al igual que el derecho, órdenes normativos, y las reglas que sirven para describirlos tienen la misma forma lógica; en ambos casos una consecuencia está ligada a su condición por vía de una imputación. Se impone, por tanto, buscar en otra parte la diferencia entre el Derecho y la moral. Ella aparece en el contenido de las reglas que los describen. En una regla de derecho la consecuencia imputada a la condición es un acto coactivo que consiste en la privación, forzada si es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico. Este acto coactivo se llama sanción. En el marco de un derecho estatal la sanción se presenta bajo la forma de una pena o de una ejecución forzada. Es la reacción específica del derecho contra los actos de conducta humana calificados de ilícitos o contrarios al derecho; es, pues, la consecuencia de tales actos.

Las normas de un orden moral, por el contrario, no prescriben ni autorizan sanciones respecto de los actos de conducta humana calificados de inmorales.

La sanción, en cambio, desempeña un papel esencial en las normas religiosas. Para los pueblos primitivos la muerte, la enfermedad, la derrota militar, la mala cosecha, son sanciones infligidas a causa de los pecados. Las religiones más evolucionadas enseñan que él alma será castigada en otro mundo por los pecados cometidos en éste. Pero todas estas sanciones son de naturaleza trascendente, pues se reputan emanadas de seres sobrehumanos. Las sanciones jurídicas, por el contrario, son actos de seres humanos prescritos por normas que han sido creadas por los hombres. Constituyen, pues, un elemento de la organización social. Desde este ángulo, el derecho aparece como un orden coactivo, como un sistema de normas que prescri-

[*] Texto extraído de Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1973). Traducción de Moisés Nilve.

ben o permiten actos coactivos bajo la forma de sanciones socialmente organizadas.

Los juristas del siglo XIX estuvieron casi todos de acuerdo en considerar la norma jurídica como una norma coercitiva, que prescribe o permite el empleo de la coacción, y en admitir que la coacción es el carácter distintivo de la norma jurídica. En este punto la teoría pura del derecho continúa la tradición positivista del siglo pasado.

La afirmación de que el derecho es un orden coactivo se funda en un estudio comparativo de los órdenes denominados jurídicos que existen actualmente y que han existido en el curso de la historia. Ello es el resultado de investigaciones empíricas sobre el contenido de los órdenes sociales positivos. La ciencia jurídica puede, pues, elaborar reglas de derecho verificando que un acto coactivo que tenga el carácter de una sanción debe ser ejecutado cuando tal condición se haya cumplido. Con esta labor no sólo define la estructura lógica de las reglas de derecho, sino también su contenido, dado que indica uno de los elementos materiales de los órdenes sociales que califica de jurídicos.

La regla de derecho, que habíamos considerado en primer término en su aspecto puramente formal de ley normativa, adquiere así un contenido material específico, de la misma manera que la forma lógica de la ley causal se convierte en ley natural (por ejemplo, la ley de la gravitación universal) cuando expresa el resultado de una serie de observaciones empíricas.

Los problemas lógicos que hemos examinado precedentemente son comunes a todas las ciencias normativas, puesto que la forma lógica de las reglas de derecho es idéntica a la de las otras leyes sociales normativas. Si la ciencia del derecho se limitara a estos problemas constituiría solamente una parte de la lógica. Pero en cuanto aborda la cuestión del contenido específico de las reglas de derecho sale del dominio de la lógica para pasar al del derecho propiamente dicho. El problema jurídico por excelencia consiste en determinar la nota distintiva de las reglas de derecho respecto de las otras leyes sociales. Y en este punto, la lógica es impotente para resolverlo. Únicamente la ciencia jurídica puede lograrlo examinando el contenido de los diversos derechos positivos, de la misma manera que el contenido de las leyes naturales no resulta de un examen lógico sino de observaciones empíricas referidas a los fenómenos de la naturaleza.

b) El Derecho es una técnica social

Considerado en cuanto a su fin, el derecho aparece como un método específico que permite inducir a los hombres a conducirse de una manera

determinada. El aspecto característico de este método consiste en sancionar con un acto coactivo la conducta contraria a la deseada. El autor de una norma jurídica supone evidentemente que los hombres cuya conducta es así regulada considerarán tales actos de coacción como un mal y se esforzarán por evitarlos. Su meta es, pues, encauzarlos, hacia una conducta determinada, amenazándoles con un mal en caso de una conducta contraria, y es por la presión que así ejerce sobre ellos como obtiene lo que desea.

Por consiguiente, las normas jurídicas, lo mismo que todas las otras normas sociales, sólo se aplican a las conductas humanas; únicamente el hombre dotado de razón y voluntad puede ser inducido por la representación de una norma a actuar de acuerdo con ésta. Los hechos que no consisten en una acción o una omisión de un ser humano, los acontecimientos exteriores al hombre, no pueden figurar en una norma jurídica, salvo que estén en estrecha relación con una conducta humana, ya sea como condición o como consecuencia. Cuando los órdenes jurídicos primitivos aplican sanciones a los animales o a las cosas e intentan así regular su conducta, actúan según la concepción animista en virtud de la cual los animales y las cosas tienen un alma y se conducen de la misma manera que los hombres.

Si el derecho es una técnica social utilizada para inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada, falta examinar en qué medida alcanza su fin. Puede preguntarse a este respecto por qué razones la mayor parte de los hombres se conducen de la manera prescrita por el derecho. Ahora bien, es difícil establecer que su obediencia al derecho esté dada por la amenaza de un acto de coacción. En muchos casos intervienen más bien motivos religiosos o morales, el respeto a los usos, el temor de perder la consideración de su medio social o simplemente la ausencia de toda tendencia a conducirse de modo contrario al derecho.

Como veremos más adelante, la concordancia entre un orden jurídico y la conducta de los individuos a los cuales se dirige tiene una gran importancia para la validez de este orden, pero de aquí no se sigue que haya que atribuirla necesariamente a la eficacia del orden mismo. Tal concordancia nace a menudo de ideologías, cuya función es la de suscitar o de facilitar el acuerdo entre el derecho y los hechos sociales.

La técnica específica del derecho, que consiste —recordémoslo— en hacer seguir un acto de coacción visto como un mal a una conducta humana considerada como socialmente nociva, puede ser utilizada con miras a alcanzar no importa qué fin social, ya que el derecho no es un fin sino un medio. Desde este punto de vista, el derecho es una técnica de coacción social estrechamente ligada a un orden social que ella tiene por finalidad mantener.

c) El Derecho se atribuye el monopolio de la fuerza

El derecho se distingue de otros órdenes normativos por el hecho de que vincula a conductas determinadas la consecuencia de un acto de coacción. Quien dice acto de coacción, dice empleo de la fuerza. Al definir al derecho como un orden de coacción, queremos indicar que su función esencial es la de reglamentar el empleo de la fuerza en las relaciones entre los hombres. El derecho aparece así como una organización de la fuerza. El derecho fija en qué condiciones y de qué manera un individuo puede hacer uso de la fuerza con respecto a otro. La fuerza sólo debe ser empleada por ciertos individuos especialmente autorizados a este efecto. Todo otro acto de coacción tiene, cualquiera que sea el orden jurídico positivo, el carácter de un acto ilícito.

Los individuos autorizados por un orden jurídico para ejecutar actos coactivos actúan en calidad de órganos de la comunidad constituida por este orden. Podemos decir, pues, que la función esencial del derecho es la de establecer un monopolio de la fuerza en favor de las diversas comunidades jurídicas.

d) Elementos jurídicamente indiferentes contenidos en normas jurídicas

La norma fundamental de un orden jurídico estatal puede, por lo tanto, ser formulada así: si una condición determinada conforme a la primera Constitución se realiza, un acto coactivo, determinado de la misma manera, debe ser ejecutado.

Todas las reglas de derecho por las cuales la ciencia jurídica describe el derecho positivo de un Estado reposan sobre la hipótesis de esa norma fundamental y son construidas además sobre el mismo esquema, dado que comprueban una relación entre una condición y un acto coactivo que debe ser la consecuencia. Expresan la significación objetiva de los actos por los cuales el derecho es creado y luego aplicado. En su sentido subjetivo estos actos son normas, pues prescriben o permiten una conducta determinada, pero es la ciencia del derecho la que les atribuye la significación objetiva de normas jurídicas. Puede darse el caso de que un órgano de una comunidad jurídica realice actos que no tengan la significación subjetiva de una norma. Por ejemplo: un legislador o un juez que enuncie una teoría, emita un juicio de valor moral o compruebe un hecho. Una Constitución puede declarar que los hombres nacen libres e iguales entre ellos, o que el fin del Estado es el de asegurar la felicidad de los ciudadanos. Una ley puede afirmar que la costumbre no es un hecho creador de derecho, sino simplemente la prueba de una norma jurídica existente. Un juez puede declarar en su sentencia que

considera su decisión como justa o que tiene el deber de proteger a los pobres contra los ricos.

Estas afirmaciones no tienen ninguna relación con la norma fundamental del orden jurídico y la ciencia del derecho no está en condiciones de reconocerles una significación jurídica objetiva. Se trata de elementos jurídicamente indiferentes respecto de la Constitución, de la ley o de la sentencia judicial de las que forman parte. La jurisprudencia romana diría: *"pro non scripto habeantur"*.

4. Norma primaria y norma secundaria

Para inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada, el derecho relaciona una sanción con la conducta contraria. La conducta que es la condición de la sanción se encuentra así prohibida, en tanto que la conducta que permite evitar la sanción es prescrita. Inversamente, una conducta está jurídicamente prescrita sólo si la conducta opuesta es la condición de una sanción.

Una norma jurídica puede ser formulada en términos que prescriban o prohíban una conducta determinada, pero esto no es indispensable. Así, la mayor parte de los códigos penales no prohíben expresamente la comisión de un crimen o un delito. No dicen que los hombres no deben cometer crímenes o delitos. Se limitan a definir los diversos crímenes y delitos y a indicar las penas que son la consecuencia. De igual modo, los códigos civiles no prescriben al deudor pagar su deuda; definen las distintas clases de contratos y prevén que, en caso de inejecución por una de las partes, el acreedor puede demandar ante un tribunal para que ordene la ejecución forzada de los bienes del deudor.

Por el contrario, encontramos leyes que prescriben una conducta determinada sin que la conducta contraria sea la condición de una sanción. En este caso estamos en presencia de una simple expresión de deseos del legislador que no tiene alcance jurídico. Es lo que hemos denominado un elemento jurídicamente indiferente. Así, una ley prescribe a todos los ciudadanos celebrar el aniversario de la Constitución, pero no prevé ninguna sanción con respecto a aquellos que se abstengan. Al no traer aparejada ninguna consecuencia jurídica la conducta contraria a la prescrita, la ciencia del derecho no puede considerar a dicha ley como una norma jurídica.

Para que una norma pertenezca a la esfera del derecho es necesario que defina la conducta que constituye la condición de una sanción y determine esta sanción; por ejemplo: "El que no cumple con el servicio militar debe ser condenado a una pena de dos a cinco años de prisión." Aquí tenemos una norma jurídica completa, que contiene todos los elementos

necesarios. Una norma que se limitara a imponer la obligación de hacer el servicio militar sería incompleta, dado que no indicaría cuál es la sanción en caso de violación de esta obligación. Debe ser, por lo tanto, completada para convertirse en una verdadera norma jurídica.

Llamamos norma primaria a la que establece la relación entre el hecho ilícito y la sanción, y norma secundaria a la que prescribe la conducta que permite evitar la sanción. Paralelamente, la ciencia del derecho describe estas dos clases de normas formulando reglas de derecho primarias o secundarias, pero una regla de derecho secundaria es de hecho superflua, pues supone la existencia de una regla de derecho primaria, sin la cual no tendría ninguna significación jurídica, y esta regla de derecho primaria contiene todos los elementos necesarios para la descripción de la norma jurídica completa.

Destaquemos, por otra parte, que no puede deducirse lógicamente la regla de derecho secundaria de la regla de derecho primaria de la misma manera que pasamos de la proposición "todos los hombres son mortales" a la conclusión de que Pablo es mortal. Así la obligación de hacer el servicio militar no se deduce lógicamente de una regla de derecho primaria que prescribe o permite sancionar a los soldados que no respondan a una orden de marcha. En realidad hay identidad entre la proposición que afirma que un individuo está jurídicamente obligado a cumplir el servicio militar y la que dice que debe ser sancionado si no lo cumple. La primera expresa exactamente la misma idea que la segunda, y esta identidad es la consecuencia de nuestra definición del derecho que hemos considerado como un orden coactivo, y de nuestra definición de la regla del derecho, en la cual vemos una proposición según la cual en ciertas condiciones un acto coactivo debe ser ejecutado con carácter de sanción.

ALF ROSS:
Sobre el Derecho y la Justicia[*]

Capítulo II: El concepto Derecho vigente

VII. El contenido del orden jurídico

En el capítulo precedente, sobre la base de un análisis del juego del ajedrez y de sus reglas, he formulado esta hipótesis de trabajo: que tiene que

[*] Texto extraído de Alf Rom, *Sobre el derecho y la justicia* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977). Traducción de Genaro R. Carrió.

ser en principio posible definir y explicar el concepto “derecho vigente” de la misma manera que el concepto “norma vigente de ajedrez”. Seguidamente trataré desarrollar esa hipótesis en una teoría de lo que significa la expresión “derecho vigente”.

Nuestra hipótesis de trabajo dice que las normas jurídicas, como las normas del ajedrez, sirven como esquema de interpretación para un conjunto correspondientes de actos sociales, el derecho en acción, de manera tal que se hace posible comprender esos actos como un todo coherente de significado y motivación y predecirlos dentro de ciertos límites. Esta actitud del sistema se funda en el hecho de que las normas son efectivamente obedecidas porque se las vive como socialmente obligatorias.

Ahora bien, para elaborar esta hipótesis es menester responder a dos preguntas:

l) ¿Cómo se distingue el contenido del cuerpo individual de normas identificado como un orden jurídico nacional del contenido de otros cuerpos individuales de normas, tales como las normas del ajedrez, del bridge o de la cortesía?

2) Si la validez de un sistema de normas, en sentido amplio, significa que el sistema puede servir, en razón de su efectividad, como un esquema de interpretación, ¿de qué modo se aplica este criterio al derecho?

La primera cuestión será examinada en este parágrafo; la segunda, en los parágrafos VIII a X.

Consideremos de nuevo, por un momento, el juego del ajedrez. No tiene obviamente sentido querer definir las reglas del ajedrez para distinguirlas, por ejemplo, de las reglas del tenis, del fútbol o del bridge. “Reglas del ajedrez” es el nombre de un conjunto individual de normas que constituyen un todo coherente y con significado. Del mismo modo que John Smith es el nombre de un individuo que no puede ser definido pero que puede ser señalado, así “reglas del ajedrez” es el nombre de un conjunto individual de normas que no son definidas sino que son señaladas: éstas son las reglas del ajedrez. En la práctica no hay dificultad en distinguir las reglas del ajedrez de las reglas del tenis, del fútbol, del bridge o de cualesquiera otras normas sociales. El problema de la definición sólo surgiría si tuviéramos que clasificar las reglas del ajedrez junto con las reglas del fútbol y las reglas del bridge, bajo el título “reglas de juego”. Tendríamos entonces que preguntar qué característica individual de normas es decisiva para determinar si lo incluimos o no bajo ese título. Este problema no surge si sólo queremos dar cuenta de las reglas del ajedrez. Para esto no es necesario conocer qué es lo que ellas tienen en común con otros sistemas individuales de reglas que podrían ser clasificados conjuntamente con las primeras bajo el título “reglas de juego”.

Lo mismo ocurre con el derecho. “Derecho dinamarqués” es el nombre de un conjunto individual de normas que constituyen un todo coherente de significado. Por lo tanto ellas no son definidas, pero pueden ser señaladas. “Derecho dinamarqués”, “derecho noruego” “derecho sueco”, etc., corresponden a los diversos conjuntos individuales de reglas de juegos. El problema de la definición sólo surgiría si tuviéramos que clasificar estos diversos órdenes individuales bajo el título “derecho” u “orden jurídico”. Pero también es verdad aquí que este problema de definición no surge si sólo deseamos exponer el derecho dinamarqués vigente. Para esto no es necesario conocer qué es lo que este sistema de normas tiene en común con otros sistemas de normas que podrían ser clasificados conjuntamente con aquél bajo el título “derecho” u “orden jurídico”.

Dado que nos proponemos circunscribir la filosofía del derecho, al estudio de conceptos que están presupuestos en la ciencia dogmática del derecho, el problema de la definición de “derecho” (“orden jurídico”) es ajeno a la filosofía del derecho. Esto no ha sido jamás advertido. Se ha creído que a fin de delimitar la esfera de trabajo del jurista era necesario introducir una definición del derecho para distinguirlo de otros tipos de normas sociales. Este error se produjo porque no se entendió que el derecho nacional vigente constituye un todo individual. La coherencia de significado interna al mismo determina qué es lo que queda incluido dentro de ese todo. La palabra “derecho” no es común a una clase de reglas jurídicas sino a una clase de órdenes jurídicos individuales. La experiencia también lo confirma, porque en la práctica los juristas, por lo común, no tienen dificultad en determinar si una regla es parte del derecho nacional o si pertenece a un sistema diferente de normas, por ejemplo, a otro orden nacional, a las reglas del ajedrez o a la moralidad.

Pero aun cuando el problema de la definición de “derecho” (orden jurídico) queda de este modo fuera del dominio de la filosofía jurídica (tal como se ha delineado aquí), la existencia de una tradición al respecto y al deseo de proporcionar un cuadro general, justifican algunas consideraciones sobre el tema. En el parágrafo XII volveré sobre lo mismo. Por ahora sólo quiero anticipar esto, que es fundamental. Carece de todo interés particular, salvo el interés de la conveniencia, la forma cómo se define el concepto. Las infinitas discusiones filosóficas referentes a la “naturaleza” del derecho están fundadas en la creencia de que el derecho deriva su “validez” específica de una idea *a priori*, y que la definición del derecho es por ello decisiva para determinar si un orden normativo dado puede exhibir pretensiones al “título honorífico” de derecho. Si abandonamos estos presupuestos metafísicos y las actitudes emotivas involucradas en ellos, el problema de la definición pierde

interés. La función de la ciencia del derecho es exponer un determinado sistema nacional individual de normas. Existen varios otros sistemas individuales que en mayor o menor grado se le parecen, por ejemplo, otros órdenes nacionales, el derecho internacional, el orden social de una comunidad primitiva que no tiene organización alguna que lo establezca o preserve, el orden de una banda de delincuentes, el orden impuesto por la potencia ocupante en un país ocupado, etc. Todos estos órdenes o sistemas son hechos, nos gusten o no nos gusten. Necesitamos una palabra para describir estos hechos, y es simplemente una cuestión terminológica, carente de toda inferencia moral, decidir si elegimos para este propósito la palabra "derecho" o cualquier otro término. No sería práctico negarnos a usar la palabra "derecho" para aludir a sistemas que no nos gustan. Que el orden que prevalece en una banda, por ejemplo, sea denominado "orden jurídico" (derecho de la banda), es un problema que, considerado científicamente, es decir cuando la palabra "derecho" es liberada de su carga emotivo-moral, no pasa de ser una arbitraria cuestión de definición. Se ha sostenido que el sistema de violencia impuesto por Hitler no era un orden jurídico, y el "positivismo" jurídico ha sido acusado de traición moral por su reconocimiento no crítico de que tal orden era derecho.

Pero una terminología descriptiva nada tiene que hacer con la aprobación o reprobación moral. Puedo considerar a cierto orden como un "orden jurídico", y al mismo tiempo entender que mi deber moral más alto es derrocarlo. Esta mezcla de puntos de vista descriptivos y actitudes morales de aprobación, que caracteriza la discusión del concepto del derecho, es un ejemplo de lo que Stevenson llama definición persuasiva.

Dejemos el inútil problema de la definición del concepto "derecho" u "orden jurídico". Puedo volver ahora a la cuestión de cómo un orden jurídico individual nacional se distingue por su contenido de otros cuerpos individuales de normas.

Un orden jurídico nacional, como las normas de ajedrez, constituye un sistema individual determinado por "una coherencia íntima de significado". Nuestra tarea es indicar en qué consiste esto. En lo que hace a las reglas del ajedrez, el caso es simple. La coherencia de significado está dada por el hecho de que todas ellas, directa o indirectamente, se refieren a las movidas hechas por los jugadores. Si las reglas de derecho han de constituir de la misma manera un sistema, ellas tienen que referirse, igualmente, a acciones definidas realizadas por personas definidas. Pero, ¿qué acciones y qué personas son éstas? Esta pregunta sólo puede ser contestada, mediante un análisis de las reglas comúnmente consideradas como un orden jurídico nacional, a quiénes están dirigidas y cuál es su significado.

Las normas jurídicas pueden ser divididas en dos grupos, según su contenido inmediato: normas de conducta y normas de competencia. El primer grupo incluye aquellas normas que prescriben una cierta línea de acción. Por ejemplo, la regla de Ley Uniforme de Instrumentos Negociables, sección 62, que prescribe que el aceptante de un instrumento negociable queda obligado a pagarlo de acuerdo con el tenor de su aceptación. El segundo grupo contiene aquellas normas que crean una competencia (poder, autoridad). Ellas son directivas que disponen que las normas que se creen de conformidad con un modo establecido de procedimiento serán consideradas normas de conducta. Una norma de competencia es, así, una norma de conducta indirectamente expresada. Las normas de la Constitución referentes a la legislatura, por ejemplo, son normas de conducta indirectamente expresadas que prescriben comportamientos de acuerdo con las ulteriores normas de conductas que sean sancionadas por vía legislativa.

¿A quién están dirigidas las normas de conducta? La Ley Uniforme de Instrumentos Negociables, sección 62, por ejemplo, prescribe aparentemente cómo debe comportarse una persona que ha aceptado una letra de cambio. Pero este enunciado no agota el significado normativo de dicha norma: en verdad no llega ni siquiera a aproximarse a lo que es realmente relevante. La sección 62 es al mismo tiempo una directiva para los tribunales acerca de cómo han de ejercer su autoridad en un caso que caiga bajo esa regla. Obviamente sólo esto es de interés para el jurista. Una medida legislativa que no contenga directivas para los tribunales sólo puede ser considerada como un pronunciamiento ideológico-moral sin relevancia jurídica. A la inversa, si la medida contiene una directiva para los tribunales, entonces no hace falta dar a los particulares instrucciones adicionales sobre su comportamiento. Se trata de dos aspectos del mismo problema. La directiva al particular está implícita en el hecho de que éste conoce qué reacciones puede esperar, en condiciones dadas, de parte de los tribunales. Si quiere evitar estas reacciones, tal conocimiento lo llevará a comportarse en las adecuadas a ello.

Las normas del derecho penal están redactadas de esta manera. Ellas no dicen que a los ciudadanos les está prohibido cometer homicidio; simplemente indican al juez cuál ha de ser su sentencia en un caso de esa índole. Nada impide, en principio, que las reglas de la Ley de Instrumentos Negociables, o cualesquiera otras normas de conducta, sean formuladas de la misma manera. Esto muestra que el contenido real de una norma de conducta es una directiva para el juez, mientras que la directiva al particular es una norma derivada o norma en sentido figurado, deducida de aquélla.

Las normas de competencia se pueden reducir a normas de conducta y, por ende, también tienen que ser interpretadas como directivas para los tribunales.

La sentencia es la base de la ejecución. Cualquiera sea la forma que pueda asumir la ejecución, ella constituye potencialmente el ejercicio de fuerza física contra quien no quiere acatar la sentencia.

Un "juez" es una persona calificada de acuerdo con las reglas que gobiernan la organización de los tribunales y la designación o elección de los jueces. De esta manera las reglas del derecho privado (dirigidas a los jueces) están integradas con las reglas del derecho público. El derecho en su totalidad no sólo determina —en las reglas de conducta— en qué condiciones deberá ordenarse el ejercicio de la fuerza; determina también las autoridades públicas, los tribunales, establecidos para ordenar el ejercicio de la fuerza.

El corolario natural de esto, que da al ejercicio público de la fuerza su efecto y significado especial, es que la potestad de emplear la fuerza física es, en todos los aspectos esenciales, monopolio de las autoridades públicas. En aquellos casos en que exista un aparato para el monopolio del ejercicio de la fuerza, decimos que hay Estado.

En resumen: un orden jurídico nacional es un cuerpo integrado de reglas que determinan las condiciones bajo las cuales debe ejercer la fuerza física contra una persona; el orden jurídico nacional establece un aparato de autoridades públicas (los tribunales y los órganos ejecutivos) cuya función es ordenar y llevar a cabo el ejercicio de la fuerza en casos específicos. O más brevemente: un orden jurídico nacional es el conjunto de reglas para el establecimiento y funcionamiento del aparato de fuerza del Estado.

VIII. La vigencia del orden jurídico

Partimos de la hipótesis de que un sistema de normas es "vigente" si puede servir como esquema de interpretación para un conjunto correspondiente de acciones sociales, de manera tal que se nos hace posible comprender este conjunto coherente de acciones como un todo coherente de significado y motivación y, dentro de ciertos límites, predecirlas. Esta aptitud del sistema se funda en el hecho de que las normas son efectivamente obedecidas, porque se las vive como socialmente obligatorias.

Ahora bien, ¿cuáles son esos hechos sociales que, en tanto que fenómenos jurídicos, constituyen la contrapartida de las normas jurídicas? Ellos no pueden ser sino las acciones humanas reguladas por las normas jurídicas. Estas, como hemos visto, son, en último análisis, normas que determinan las condiciones bajo las cuales debe ejercerse la fuerza a través del aparato del Estado, o —más brevemente— normas que regulan el ejercicio de la fuerza por los tribunales. Se sigue de aquí que los fenómenos

jurídicos que constituyen la contrapartida de las normas no pueden ser otros que las decisiones de los tribunales. Es aquí donde tenemos que buscar la efectividad en que consiste la vigencia del derecho.

De acuerdo con esto, un orden jurídico nacional, considerado como un sistema vigente de normas, puede ser definido como el conjunto de normas que efectivamente operan en el espíritu del juez, porque éste las vive como socialmente obligatorias y por eso las obedece. El "test" de la vigencia es que sobre la base de esta hipótesis, esto es, aceptando el sistema de normas como un esquema de interpretación, podamos comprender las acciones del juez (las decisiones de los tribunales) como respuestas con sentido a condiciones dadas y, dentro de ciertos límites, seamos capaces de predecir esas decisiones, de la misma manera que las normas del ajedrez nos capacitan para comprender las movidas de los jugadores como respuestas con sentido, y para predecirlas. La acción del juez es una respuesta a un número de condiciones determinadas por las normas jurídicas; v. gr., que se haya celebrado un contrato de venta, que el vendedor no haya entregado la cosa vendida, que el comprador se la haya reclamado oportunamente, etc. Estos hechos condicionantes adquieren también su específico significado de actos jurídicos a través de una interpretación efectuada a la luz de la ideología de las normas. Por esta razón, ellos pueden ser denominados "fenómenos jurídicos" en sentido amplio o "derecho en acción".

Sin embargo, sólo los fenómenos jurídicos en sentido restringido —la aplicación del derecho por los tribunales— son decisivos para determinar la vigencia de las normas jurídicas. En contra de ideas generalmente aceptadas es necesario insistir en que el derecho suministra normas para el comportamiento de los tribunales, no de los particulares. Por lo tanto, para hallar los hechos que condicionan la vigencia de las normas debemos atender exclusivamente a la aplicación judicial del derecho, y no al derecho en acción entre individuos particulares. Por ejemplo, si el aborto está prohibido, el verdadero contenido del derecho consiste en una directiva para el juez, en el sentido de que éste debe, en ciertas condiciones, imponer una pena por el aborto. Para determinar si la prohibición es derecho vigente, lo único decisivo es que ella sea efectivamente aplicada por los tribunales en los casos en que las infracciones son descubiertas y juzgadas. Es indiferente que los súbditos acaten o desoigan con frecuencia la prohibición. Ello se traduce en la aparente paradoja de que mientras más efectivo es el acatamiento que una regla recibe en la vida jurídica extrajudicial, más difícil es verificar si ella posee vigencia, por cuanto los tribunales tienen una oportunidad mucho menor de manifestar su reacción.

En lo que antecede hemos usado las expresiones "el juez" y "los tribunales" como intercambiables. Cuando hablamos de un orden jurídico

nacional, se da por sentado que estamos frente a un conjunto de normas supraindividuales, en el sentido de que son normas nacionales, que varían de nación a nación, no de un juez individual a otro. Por esta razón da lo mismo aludir al "juez" o a "los tribunales". En la medida en que el juez individual esté motivado por ideas particulares, personales, éstas no pueden ser atribuidas al derecho de la nación, aunque ellas constituyen un factor que debe ser tomado en cuenta por quien tenga interés en predecir una decisión jurídica concreta.

Cuando se busca el fundamento de la vigencia del derecho en las decisiones de los tribunales, puede parecer que la cadena del razonamiento está operando en forma circular. Porque puede alegarse que la calidad de juez no es meramente fáctica, ya que necesariamente deriva del derecho vigente, en particular de las reglas de derecho público que rigen la organización de los tribunales y la designación de los jueces. Antes de que pueda verificar si una cierta regla de derecho privado es de derecho vigente, por lo tanto, tengo que establecer, qué es derecho vigente en estos otros aspectos. ¿Y cuál es el criterio para esto?

La respuesta es que el orden jurídico forma un todo que integra las reglas de derecho privado con las reglas de derecho público. Fundamentalmente, la vigencia es una cualidad atribuida al orden como un todo. El test de la vigencia es que el sistema en su integridad, usado como un esquema de interpretación, nos haga comprender no sólo la manera cómo actúan los jueces, sino también que ellos actúan en calidad de tales. No hay punto de Arquímedes en la verificación, no hay sector alguno del derecho que reciba verificación antes que los restantes.

El hecho de que fundamentalmente todo el orden jurídico recibe verificación no excluye la posibilidad de investigar si una regla individual determinada es derecho vigente. Simplemente quiere decir que el problema no puede ser resuelto sin referencia al "derecho vigente" como un todo. Estos problemas de verificación más particulares son examinados en los parágrafos IX y X.

El concepto de vigencia del derecho descansa, de acuerdo con lo que llevamos dicho, en hipótesis referentes a la vida espiritual del juez. No puede determinarse lo que es derecho vigente por medios puramente conducistas (*behaviouristic*), esto es, mediante observación externa de regularidades en las reacciones (costumbres) de los jueces. A lo largo de un período dilatado el juez puede haber exhibido una cierta reacción típica; por ejemplo, puede haber penas de aborto. De pronto esta reacción cambia, porque ha sido promulgada una nueva ley. La vigencia no puede ser determinada recurriendo a una costumbre más general, externamente observable, a saber,

la de obedecer al "legislador" que es obedecido. La observación puramente externa podría llevar a la conclusión de que se obedece a las personas que al tiempo de la observación son miembros de la legislatura. Pero en determinados momentos la composición de ésta cambia. Se puede continuar de esta manera hasta llegar a la Constitución, pero nada hay que impida que un día la Constitución sea también cambiada.

Nada se logra, pues con una interpretación conducista. La cambiante conducta del juez sólo puede ser comprendida y predicha mediante una interpretación ideológica, esto es, mediante la hipótesis de una cierta ideología que anima al juez y motiva su acción.

Otra manera de expresar lo mismo es afirmar que el derecho presupone no solo regularidad en el comportamiento del juez, sino también la experiencia que éste tiene de hallarse sometido a las reglas. El concepto de vigencia involucra dos puntos: parcialmente, el acatamiento regular y externamente observable de una pauta de acción, y, parcialmente, la experiencia de esta pauta de acción como una norma socialmente obligatoria. No toda costumbre externamente observable en el juego de ajedrez es expresión de una norma de ajedrez vigente. No lo es, por ejemplo, la costumbre de no abrir con un peón torre. De la misma manera, no toda regularidad externa y observable en las reacciones del juez es la expresión de una norma jurídica vigente. Puede ser, por ejemplo, que entre los jueces se haya generado la costumbre de penar únicamente con multas ciertas transgresiones aun cuando la ley autorice la pena corporal. Ahora bien, es necesario agregar que las costumbres de los jueces exhiben una fuerte inclinación a transformarse en normas obligatorias, y que, en tal supuesto, una costumbre será interpretada como expresión del derecho vigente. Pero tal no será el caso mientras la costumbre no sea más que un hábito del hecho.

Este doble aspecto del concepto de vigencia explica el dualismo que siempre ha caracterizado a este concepto en la corriente metafísica del derecho. De acuerdo con esta teoría, "derecho vigente" significa al mismo tiempo "orden efectivo" y "orden que posee 'fuerza obligatoria' derivada de principios *a priori*". El derecho es al mismo tiempo algo real en el mundo de los hechos y algo válido en el mundo de las ideas (par. XIII). No es difícil advertir que este dualismo puede conducir a complicaciones lógicas y epistemológicas que hallan expresión en numerosas antinomias de la teoría del derecho. Dicho dualismo lleva a la afirmación metafísica de que la existencia misma es válida en su ser íntimo (Hegel). Como la mayor parte de las construcciones metafísicas, la construcción relativa a la validez inmanente del derecho positivo reposa sobre una incorrecta interpretación de ciertas experiencias, en este caso, de la experiencia de que el derecho no es meramente un

orden fáctico, un puro hábito, sino un orden que es experimentado o vivido como socialmente obligatorio. La concepción tradicional, en consecuencia, si quitamos la metafísica, puede suministrar apoyo a mi punto de vista, en la medida en que se opone a una interpretación puramente conductista de la vigencia del derecho.

XI. Derecho - fuerza - validez

Lo que antecede está basado en el entendimiento de que un orden jurídico nacional es un cuerpo de reglas concernientes al ejercicio de la fuerza física. Según un criterio muy difundido, la relación entre el derecho y la fuerza se define de otro modo: el derecho, de acuerdo con este punto de vista, está constituido por reglas que están respaldadas por la fuerza.

Para fundar este punto de vista se toman en cuenta aquellas normas que en el parágrafo VII llamamos normas de conducta derivadas o normas en sentido figurado, tales como, por ejemplo, la sección 62 de la Ley de Instrumentos Negociables, entendida según su contenido directo como una directiva para el aceptante de una letra de cambio. De ellas puede razonablemente decirse que están respaldadas por la fuerza: si el aceptante no paga el día del vencimiento, corre el riesgo de juicio, sentencia y ejecución.

Esta interpretación de las normas jurídicas, empero, no es admisible, pues se apoya en presuposiciones falsas y conduce a conclusiones inaceptables.

Se apoya en la presuposición de que, en el caso, v. gr., de la aludida sección 62, la directiva al aceptante de una letra de cambio y la directiva al juez para que aplique esa regla por la fuerza son cosas distintas y separadas. Pero no tenemos aquí dos normas diferentes, sino dos aspectos de la misma norma. Ella está dirigida al juez y condiciona la aplicación de la fuerza a la conducta del aceptante. Esto origina un efecto reflejo: crea un motivo para que el aceptante de la letra no observe una conducta que traerá aparejado el uso de la fuerza. En otras palabras, crea un motivo para que el aceptante pague.

La interpretación de que el hecho está constituido por reglas respaldadas por la fuerza no es admisible por otra razón: habría que excluir del dominio del derecho partes esenciales que se hallan conectadas en forma inseparable con las normas que tienen el respaldo de la fuerza.

En primer lugar, tal interpretación excluiría todas las normas de competencia, puesto que éstas no están respaldadas por la fuerza. El punto de vista que estamos criticando hace que siempre haya sido un problema

saber cómo pueden considerarse derecho grandes áreas del derecho constitucional y administrativo que están compuestas por normas de esa índole. Razones de coherencia obligan que tales áreas del derecho tengan carácter jurídico. Esto es absurdo, no tanto porque contradice concepciones corrientes, como porque dichas normas —en cuanto son normas de conducta indirectamente formuladas— se hallan en una indisoluble cohesión de significado con las normas de conducta directa. Y en segundo lugar, tal interpretación excluiría las propias normas para la aplicación del derecho, a saber, las normas secundarias que garantizan las normas primarias de conducta. No es posible evitar esta conclusión diciendo que estas normas secundarias están a su vez respaldadas por la fuerza mediante un conjunto de normas terciarias. En la mayor parte de los casos no habrá una realidad social que corresponda a esta interpretación; además, ella no hace sino posponer el problema, ya que no podemos *ad infinitum* poner norma tras norma.

Tenemos que insistir, por ende, en que la relación entre las normas jurídicas y la fuerza consiste en el hecho de que ellas se refieren a la aplicación de ésta y no en el hecho de que están respaldas por la fuerza.

Estrechamente conectada con este problema está la cuestión sociológico-jurídica de los motivos que impulsa a los hombres a actuar de una manera lícita. El problema está fuera del propósito de este libro, pero lo tocaremos brevemente aquí.

Como sugerimos con mayor detalle más adelante (par. LXXMV y LXXXV) los motivos humanos pueden ser divididos en dos grupos principales: 1) impulsos fundados en necesidades, que surgen de un cierto mecanismo biológico y que son vividos (*experienced*) como "intereses"; y 2) impulsos inculcados en el individuo por el medio social que son vividos (*experiencel*) como un categórico que lo "obliga" sin referencia a sus "intereses" o incluso en conflicto directo con éstos. Los motivos del segundo grupo son, por ello, fácilmente interpretados en términos metafísicos como una revelación en la conciencia de una "validez" superior, la que, en tanto que "deber", es contrapuesta a la "naturaleza sensual del hombre" y a los intereses que surgen de ésta. Ahora bien, ¿qué papel desempeñan estas experiencias de motivos en la vida jurídica de la comunidad?

Referente a las normas jurídicas en sentido propio, esto es, aquellas dirigidas al juez y que funcionan como pautas para su decisión, tenemos que dar por sentado en forma definitiva que el juez está motivado primera y principalmente por impulsos desinteresados, por un puro sentimiento del deber y no por el temor a las sanciones jurídicas o por cualquier interés. Las sanciones jurídicas contra un juez por la forma como desempeña sus tareas

sólo son posibles en casos de agravios extremos a la justicia (sobornos y supuestos análogos) y no desempeñan un papel efectivo en la práctica. El motivo que impulsa a los jueces a respetar las normas no se encuentra, por lo tanto, en la justicia retributiva. Respecto de los jueces de los tribunales superiores, el interés en adquirir o conservar cierta reputación profesional y en hacer carrera para desempeñar un papel, aunque no el decisivo. Si los tribunales son considerados en forma colectiva con la Corte Suprema a la cabeza, no hay apelación posible contra la decisiones —que de hecho adopten. Según mi modo de ver, es menester dar por sentado más allá de toda duda (aun cuando tenga que admitir que es difícil suministrar una prueba detallada de esto) que jamás sería posible edificar un orden jurídico eficaz si no existiera dentro de la magistratura un sentimiento vivo y desinteresado de respeto y obediencia hacia la ideología jurídica en vigor. Es menester asumir que las normas jurídicas en sentido propio son observadas tan voluntariamente como las normas del propio ajedrez.

La cuestión es más complicada si volvemos nuestra atención a las normas de conducta en sentido figurado, esto es, aquellas que pueden derivarse de las normas de conducta propiamente dichas, por ejemplo, la sección 62 de la Ley Uniforme de Instrumentos Negociables según su contenido directo. La conciencia de que el comportamiento contrario a tales normas de conducta trae aparejado el riesgo de juicio, sentencia y ejecución, crea indudablemente un poderoso motivo para actuar de manera lícita. Esto está claramente confirmado por el incremento de los delitos en circunstancias excepcionales, cuando la policía y los tribunales no funcionan normalmente. Pero ésta no es la única razón. La mayor parte de las personas obedecen el derecho no sólo por temor a la policía y a las sanciones sociales extrajurídicas (pérdida de la reputación, de la confianza, etc.), sino también por respeto desinteresado al derecho. También el ciudadano ordinario está animado, en mayor o menor grado, de una actitud de respeto al derecho, a la luz de la cual los gobernantes aparecen como “poderes legítimos” o “autoridades”, las exigencias del derecho se hacen acreedoras al respecto, y la fuerza ejercida en nombre del derecho no es considerada como mera violencia, sino que resulta justificada como respaldo de aquél. Cuando las reglas del derecho están firmemente establecidas esta actitud se hace automática, de modo tal que no surgen impulsos de violar dichas normas. Podemos presumir que sólo muy pocas personas han tenido que reprimir alguna vez el deseo de cometer un homicidio.

Este componente de motivación desinteresada, de naturaleza ideológica, a menudo es descripto como conciencia moral producida por la observancia tradicional del orden jurídico. La ambigüedad de la palabra moral

puede causar malentendidos. Es verdad que la actitud que consideramos puedes ser de una genuina desaprobación del acto ilícito, pero ello no es esencial. Por lo común esta actitud es más bien de carácter formal; va dirigida a las instituciones e importa el reconocimiento de "validez" como tal, independientemente de que las exigencias en las cuales ellas se manifiestan puedan ser aprobadas como "moralmente correctas" o justas. El derecho es el derecho y debe ser observados, dice la gente, y aplica esta máxima aun en aquellos casos en que las exigencias del derecho están en conflicto con las ideas de justicia aceptadas. Para distinguir esta actitud de la actitud "moral" genuina la llamaremos conciencia jurídica "formal" o "institucional", mientras que a la última la llamaremos conciencia jurídica "material" o "moral". □