ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 61 *VERANO* *1996*

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovich
Licitación de carreteras en Chile

Tom Tietenberg
Control de la contaminación atmosférica en Santiago: Aplicación del sistema de emisiones transables

Robert Davis
25 años de NEPA

Christopher Wood
Evaluación de impacto ambiental: Un análisis comparativo de ocho sistemas de EIA

L. Felipe Errázuriz S. y Eugenia Muchnik
Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas

César Barros Montero
El sector agropecuario en Chile: Un desafío para tigres

Bernardino Bravo Lira
Ejército y Estado de derecho en Chile (siglos XVI al XX)

Oscar Godoy Arcaya
¿Pueden las FF. AA. ser garantes de la democracia?

Juan Carlos Méndez
Análisis del sistema de financiamiento de la educación superior en Chile

François Furet
"El comienzo del fin" y "Epílogo"

Oscar Hahn
Borges y el arte de la dedicatoria

Roberto Hozven *Sobre el amor y la India: Dos libros recientes de Octavio Paz*

Joaquín Barceló *Selección de escritos de Erasmo de Rotterdam*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

LICITACIÓN DE CARRETERAS EN CHILE*

Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovich

www.cepchile.cl

En los próximos tres años el Ministerio de Obras Públicas planea licitar concesiones interurbanas por más de US$ 2.400 millones. Es importante que las concesiones funcionen adecuadamente, tanto por la magnitud de los montos envueltos como por la importancia que tiene para el país mejorar su infraestructura vial. Un buen mecanismo de licitaciones favorece a las firmas más eficientes, mientras que un

EDUARDO ENGEL. Ph. D. en Economía, MIT. Ph. D. en Estadística, Stanford University. Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile. Profesor Investigador del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Faculty Research Fellow, National Bureau of Economic Research (NBER).

RONALD FISCHER. Ph. D. en Economía, University of Pennsylvania. Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile. Profesor Investigador del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

ALEXANDER GALETOVICH. Ph. D. en Economía, Princeton University. Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Universidad Católica de Chile. Profesor Investigador del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

* Agradecemos a Alvaro González, Gerente de Concesiones, Ruta 5, la sugerencia de estudiar las propiedades de una licitación por menor ingreso total, que corresponde al mecanismo que proponemos aquí, donde la tasa de descuento es cero. Asimismo, se agradecen los comentarios de Christopher Avery, Gonzalo Cortázar, Carlos Cruz, Jaime Fuenzalida, Jaime Gibson, William Hogan, Helmut Stehr, Jean Tirole y de los asistentes a los seminarios en los que se expuso este trabajo, organizados, respectivamente, por el Ministerio de Obras Públicas, el Centro de Estudios Públicos, la Universidad de Harvard y la conferencia "Regulación y Desregulación en Chile y América", organizada en conjunto por el Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y el Banco Mundial. Todo error u omisión es de nuestra exclusiva responsabilidad.

mecanismo defectuoso tenderá a seleccionar firmas que quebrarán o renegociarán sus contratos de concesión, ocasionando perjuicio a los usuarios.

En este trabajo se presenta un marco conceptual que permite analizar las virtudes y limitaciones de los mecanismos para licitar carreteras. Este marco incorpora las asimetrías de información y los riesgos inherentes del negocio vial. Los autores lo utilizan para exponer las deficiencias del mecanismo actual y para argumentar que el mecanismo propuesto en este estudio es claramente superior. Según estimaciones conservadoras —señalan—, de adoptarse este nuevo mecanismo los usuarios ahorrarían alrededor de US$ 800 millones en peajes en las carreteras interurbanas que serán licitadas en los próximos tres años.

www.cepchile.cl

I. INTRODUCCIÓN

Es evidente que existe un grave déficit de infraestructura vial en el país. Debido a la carencia de recursos para llevar a cabo las inversiones que el país requiere, el Gobierno ha decidido concesionar las principales carreteras de modo que el sector privado las construya, opere y mantenga, a cambio del ingreso generado por peajes. El recién inaugurado túnel El Melón y la licitación del tramo Talca-Chillán de la Ruta 5 son ejemplos de estas concesiones.

El Ministerio de Obras Públicas planea adjudicar concesiones interurbanas por más de US$ 2.400 millones en un plazo de tres años. Por la magnitud de los montos envueltos y la importancia que tiene para el desarrollo futuro del país mejorar su infraestructura vial, es esencial que el mecanismo de concesiones funcione adecuadamente. Esto sugiere analizar la modalidad de licitación de las concesiones viales.

En este trabajo se presenta un marco conceptual que incorpora asimetrías de información, las diversas fuentes de riesgo y la economía política de las posibles renegociaciones. De acuerdo a este enfoque, que nos permite analizar las virtudes y limitaciones de diversos mecanismos de licitación de carreteras, exponemos las deficiencias del mecanismo actual y proponemos, alternativamente, un mecanismo de licitación de carreteras más conveniente.

Luego de esta introducción, la segunda sección del trabajo entrega un breve resumen de la situación en que se encuentra la infraestructura vial en Chile. Posteriormente, en la tercera sección, se desarrolla el marco conceptual que permite considerar las ventajas y desventajas de los diversos

mecanismos de licitación. En la cuarta sección, se aplica dicho marco conceptual al mecanismo de licitación que se usa actualmente en el país. La quinta sección contiene la proposición de una nueva modalidad de licitación. En la última sección (6) se presentan algunas extensiones del mecanismo propuesto y las conclusiones generales del trabajo.

En lo que resta de esta introducción reseñaremos los principales argumentos y las conclusiones de política que se derivan del estudio.

1.1. El actual mecanismo de licitación

La principal característica del mecanismo que se usa actualmente estriba en que el lapso de la concesión se conoce con anticipación. En algunas licitaciones, el Estado fija el tiempo que dura la concesión, y se lo adjudica la firma que ofrece cobrar el menor peaje por construir, operar y mantener el camino. En otros casos, el Estado fija un peaje mínimo; si más de una firma ofrece este peaje, el ganador se determina según el menor plazo de concesión solicitado. Para que el concesionario recupere su inversión y los peajes sean razonables, las concesiones suelen otorgarse por períodos largos (típicamente 20 años). Ambos métodos son ingeniosos, pues la competencia por obtener la concesión reduce las rentas monopólicas del concesionario. Ante la imposibilidad de competir *en* la cancha, el mecanismo induce a los licitantes a competir *por* la cancha.

Sin embargo, las licitaciones de plazo fijo tienen varios defectos. El primero: es imposible confiar en una predicción del tráfico a 20 años plazo. Además, como el plazo de la concesión es fijo, es probable que la mejor oferta la haga aquel licitante que (en forma equivocada) sea más optimista al estimar la demanda futura por la ruta ("maldición del ganador"). Bajo el mecanismo actual de concesiones, el negocio es sumamente riesgoso; tanto así que fue necesario que el Estado redujera el riesgo otorgando "garantías mínimas de tráfico" para que las firmas pudieran encontrar financiamiento para los proyectos. Como contrapartida, el Estado exige que el concesionario comparta su rentabilidad cuando ésta sea muy alta. Esto causa un nuevo problema, ya que el Estado debe averiguar los costos del concesionario para determinar su rentabilidad. Es bien sabido que contratos que requieren entregar información de costos suelen ser poco convenientes para la parte desinformada, en este caso el regulador y los usuarios.

En segundo lugar, bajo el mecanismo actual es difícil modificar el contrato, lo que es necesario, por ejemplo, cuando el aumento del tránsito demanda más pistas antes del término de la concesión. Si el concesionario

www.cepchile.cl

considera que la modificación del contrato lo perjudica, ¿en cuánto debería compensarlo el Estado para poner fin anticipado a la concesión? Por último, una licitación basada en el peaje mínimo dará lugar a peajes bajos en tramos de mucho tránsito (cercanos a Santiago), creando congestión. Por contraste, los peajes serán muy altos en las zonas con menor población.

1.2. Un nuevo mecanismo

Motivados por lo anterior, proponemos una nueva forma de licitar caminos que, manteniendo las virtudes del mecanismo actual, reduce significativamente sus defectos. En la modalidad de licitación que proponemos el regulador fija al concesionario el peaje máximo por cobrar y se adjudicará la concesión aquella empresa que solicita el menor valor presente de ingresos por peajes.[1]

El mecanismo propuesto tiene varias ventajas sobre el actual. En primer lugar, reduce el impacto negativo de una mala estimación del tránsito, pues la concesión se acorta o alarga si la demanda por la ruta es mayor o menor que la pronosticada. Esto reduce la necesidad de una garantía del Estado. Al no saber cuánto durará la concesión, los usuarios asumen un poco más de riesgo. Sin embargo, el valor presente de los peajes que pagan con este método es considerablemente menor que aquel que pagan bajo la modalidad actual. Para valores típicos de la incertidumbre respecto de flujos vehiculares y del coeficiente de aversión al riesgo de las firmas, el valor presente de los menores pagos de los usuarios es alrededor del 33% del costo de la inversión. Tomando en cuenta que se espera invertir alrededor de US$ 2.400 millones en las carreteras interurbanas concesionadas en los próximos años, esto se traduciría en un ahorro de US$ 800 millones para los usuarios.

La segunda ventaja del mecanismo propuesto es que resulta menos probable que se tenga que renegociar el contrato. Las firmas dispuestas a ofrecer los mejores términos en la licitación a menudo esperan renegociar el contrato una vez ganada la concesión. En tal caso no gana la empresa más eficiente sino aquella con mayor capacidad para renegociar en forma ventajosa en caso de un escenario adverso. Las renegociaciones son costosas para el Estado, porque ocurren en el marco de una relación bilateral que no

[1] El valor presente de los ingresos es la suma ponderada de los ingresos presentes y futuros, en que estos últimos son descontados adecuadamente.

www.cepchile.cl

garantiza la transparencia de la licitación original. El sistema propuesto desincentiva las ofertas que son artificialmente bajas, pues en el evento de una renegociación el Estado puede ofrecer pagarle al concesionario el remanente del valor presente del ingreso solicitado al principio. Al evitar situaciones que llevan a renegociar el contrato original, el mecanismo propuesto no sólo beneficia al Estado, sino que también favorece a aquellas empresas que, siendo más eficientes en construir y gestionar carreteras, no tienen el poder ni la habilidad o disposición para renegociar de modo ventajoso.

En tercer lugar, las licitaciones por valor presente de los ingresos son flexibles, ya que permiten modificar los contratos en forma justa. Por ejemplo, si el regulador decide que es necesaria una ampliación del camino, puede compensar al concesionario con el remanente de la suma solicitada y relicitar la concesión bajo las nuevas condiciones.

En cuarto lugar, en todos los tramos de la Ruta 5 se pueden cobrar los mismos peajes, dado que el regulador los elige. En aquellos tramos con mayor tráfico las concesiones terminarán antes.

Una posible crítica a la modalidad de licitación por valor presente de los ingresos es que aumenta los costos financieros, porque la duración de la concesión es variable. Como se ha mencionado antes, nuestro método disminuye en forma significativa la probabilidad de quiebra, lo que hace financieramente más atractivo el proyecto. Además, existen instrumentos financieros de plazo variable en otros países. Éstos no son costosos ni difíciles de diseñar.

Una segunda crítica al mecanismo propuesto es que limita la rentabilidad máxima que recibe el concesionario, al acortar la duración de la concesión cuando el negocio resulta ser muy bueno. Es efectivo que las rentabilidades muy altas son menos probables con nuestro mecanismo; sin embargo, esto va acompañado de una reducción de los riesgos de grandes pérdidas y quiebra, puesto que cuando el negocio no es bueno, el plazo de la concesión se alarga automáticamente. Por eso, salvo que se parta de la base que el Estado asumirá las pérdidas en escenarios adversos y los concesionarios obtendrán todas las ganancias en los casos favorables, la rentabilidad de las empresas será la misma una vez que se corrige por el menor riesgo.

II. ANTECEDENTES

En esta sección presentamos un breve resumen de la situación de la infraestructura vial en Chile.

El déficit de infraestructura en el país se debe tanto al fuerte aumento

www.cepchile.cl

en la demanda por servicios de infraestructura como a la insuficiente inversión en el sector. La experiencia de países desarrollados indica que la inversión en infraestructura debe ser entre 3 y 5% del producto, lo que para Chile corresponde a no menos de US$ 1.800 millones anuales, cifra mucho mayor que la que se invirtió en 1994.[2]

Las carencias son especialmente importantes en el sector vial. Durante la década pasada se invirtió sólo el 30% de lo requerido en mantención de caminos y no hubo aumentos considerables en la red pavimentada (véanse los Cuadros Nº 1 y 2). El ritmo de pavimentación descendió desde unos 350 km por año en el período 1955-1970 a 150 km por año en los 20 años que siguieron, al mismo tiempo que la demanda por infraestructura vial aumentaba a tasas elevadas debido al crecimiento económico.[3] Según la Dirección de Vialidad (Volúmenes de Tránsito en los Caminos de Chile, 1993), durante los últimos años la tasa de crecimiento del tránsito ha sido de 9-10% anual, lo que implica que éste se duplica cada 7 años. En resumen, se estima que es necesario completar la pavimentación de la red básica, que consiste en 26.000 km de caminos estructurantes, además de mejorar las capacidad del sistema de caminos nacionales (6.600 km).[4]

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 1 EL SISTEMA VIAL CHILENO (EN KILÓMETROS)

Año	Hormigón	Asfalto	Ripiado	Tierra	Total
1986	3.314	6.503	33.635	35.226	78.678
1987	3.473	6.847	32.718	36.184	79.222
1988	3.469	6.855	32.679	36.126	79.129
1989	3.525	7.237	32.391	36.329	79.482
1990	3.646	7.298	32.407	35.884	79.235
1991	3.663	7.338	32.426	36.166	79.593
1992	3.769	8.305	32.778	34.462	79.314
1993	3.834	8.517	32.709	34.233	79.293

Fuente: Compendio estadístico 1991-1994, INE.

Las carencias de infraestructura vial no se limitan a la insuficiencia de caminos pavimentados. Del Cuadro Nº 2 se desprende que el 45% de los

[2] Datos proporcionados por Alvaro González.

[3] Datos proporcionados por Alvaro González.

[4] La red de caminos de Chile comprende alrededor de 79.300 km, de los cuales aproximadamente el 43% son de tierra sin ninguna mejora y el 41% de tierra estabilizados. Sólo el 5% de los 12.300 km que restan corresponde a caminos con pavimento de hormigón y el 11% a caminos de pavimento de asfalto (véase Cuadro Nº 1).

caminos pavimentados se encuentra en estado regular o malo. Esto se debe en gran medida al aumento del número de vehículos pesados, el que ha crecido a tasas superiores a las del parque total de vehículos.[5]

El reciente aumento del gasto en infraestructura no es suficiente. Para satisfacer las necesidades de mediano plazo es necesario pavimentar 1.200 km al año, lo que supera largamente los 500 km pavimentados en un año excepcional como 1994. Alcanzar estos niveles de inversión dentro del sistema público parece difícil, tanto por la magnitud de los montos envueltos como también por los requerimientos humanos y de capacidad de gestión que son necesarios para planificar, diseñar y supervisar la construcción de las obras.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 2 ESTADO DE LA RED VIAL

Clasificación	Bueno	Regular	Malo	Total
Hormigón	1.611	1.726	499	3.835
Asfalto	5.157	2.157	1.802	9.116
Ripio	4.191	15.405	17.802	34.423
Total (%)	15	52	33	100

Fuente: MOP.

Ante este problema, el gobierno ha decidido concesionar las rutas de alto tráfico que son privadamente rentables en manos del sector privado, dejando que el Estado concentre su gasto en aquellos caminos que no lo sean. Bajo esta modalidad, son empresas privadas (seguramente más innovativas y eficientes) las que financian, construyen, mantienen y operan las carreteras. A cambio recibirán los ingresos por peajes por un tiempo limitado.

La ley de concesiones es flexible y abierta a todas las personas naturales o jurídicas. Permite que los privados propongan proyectos, cuyos puntajes se bonifican en la licitación si son aprobados por las instancias técnicas. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde las concesiones se adjudican a través de negociaciones bilaterales, en Chile las licitaciones son abiertas y competitivas. Por último, la ley establece un mecanismo de conciliación para resolver las diferencias entre el Estado y los inversionistas.

[5] Los estudios indican que el daño a un camino crece aproximadamente a la cuarta potencia del peso sobre cada eje. Un camión de 20 toneladas con un peso por eje diez veces mayor que el de un automóvil corriente causa un daño 10.000 veces mayor.

CUADRO Nº 3 CONCESIONES INTERURBANAS: 1993-2000

Año	Nombre Proyecto	Costo (MMUS$)	Longitud (km)
1993	Túnel El Melón	39	2,5
1994	Camino de la Madera	33,7	110
1995	Acceso Norte Concepción	197	100
	Ruta 78 Santiago-San Antonio	121,6	108
	Camino Puchuncaví-Nogales	31,4	n. d.
	Camino del Ripio	0,5	0,7
	Talca-Chillán	130	193
1996	Autopista La Dormida	250	n. d.
	Ruta 57 CH-Santiago-Los Andes	50	n. d.
	Los Vilos-Santiago	148	172
	La Serena-Los Vilos	235	270
	Santiago-Talca (1a etapa)	112	194
	Autopista Santiago-San Fernando	230	125
	Chillán-Collipulli	161	144
	Collipulli-Temuco	212	209
	Temuco-Río Bueno	131	129
	Río Bueno-Puerto Montt	128	124
1997	Red Vial Cartagena-Quintay	40	n. d.
	Camino Corral	12	n. d.
1998	Camino Los Andes-Valparaíso	36	n. d.

Fuente: MOP, Coordinación General de Concesiones, 14 de septiembre 1995.

www.cepchile.cl

Existen alternativas a las concesiones. Por ejemplo, por su bajo endeudamiento el Estado chileno está en condiciones de obtener créditos externos a tasas más bajas que los privados y podría usarlos para financiar las inversiones en infraestructura. Esta modalidad, que ha sido la tradicional, tiene varios inconvenientes. Primero, la magnitud de las inversiones necesarias requiere recursos humanos que sobrepasan las capacidades del sector público. Segundo, los incentivos para reducir costos y elegir los proyectos más rentables son menores que cuando la gestión es privada. El tercer inconveniente asociado a esta alternativa (y posiblemente el más importante) es que el hecho que el Estado administre los caminos hará más difícil resistir las presiones de grupos de interés para reducir los peajes a niveles que no permitirán financiar la carretera.

Los problemas observados en los mecanismos de licitación usados en otros países han sido útiles para diseñar el sistema chileno. En particular, la experiencia mexicana permitió descartar el tipo de licitación en que gana la firma que ofrece el menor plazo de concesión. Este mecanismo llevó a fijar peajes tan altos, que la baja demanda por las vías forzó a renegociar los contratos. Los mecanismos de licitación también se han ido perfeccionando

a medida que se han licitado más obras. Por ejemplo, en el caso del túnel El Melón la variable de licitación fue un promedio ponderado del peaje y el monto de un pago anual al Estado. La firma ganadora eligió una tarifa alta junto con un pago anual alto al Estado. Es probable que el bienestar social sea mayor si tanto la tarifa como el pago al Estado fuesen menores. Las nuevas licitaciones no incluyen pagos al Estado. Más recientemente, el procedimiento usado en la licitación del tramo Talca-Chillán de la Ruta 5 es el siguiente: si la menor oferta es igual a la tarifa máxima establecida en las bases, se decide en base al menor subsidio solicitado al Estado. Si la menor oferta está entre la tarifa máxima y la tarifa mínima establecidas en las bases, es ésta la que gana la licitación. Por último, si dos ofertas están en el límite inferior, se dirime en base al menor plazo de concesión.

www.cepchile.cl

III. MARCO CONCEPTUAL

En esta sección desarrollamos un marco conceptual que permite evaluar y comparar distintos mecanismos de licitación. Como se ha mencionado, la ley chilena exige que la licitación de concesiones viales sea pública y competitiva. Adicionalmente, el gobierno chileno desea que el sector privado financie totalmente la construcción de caminos concesionados. Esto significa que las concesiones deben ser lo suficientemente largas para que el concesionario obtenga una rentabilidad normal cobrando peajes razonables.[6]

Existen varios mecanismos de licitación abierta que satisfacen, al menos en principio, ambos requisitos. Esto hace necesario desarrollar criterios para compararlos. La regla general es que el mecanismo de licitación elegido debería maximizar el bienestar agregado de la comunidad, es decir, la suma de los excedentes de usuarios y concesionarios. De este principio se sigue que el regulador debe impedir que el concesionario explote libremente el monopolio sobre la concesión y que es deseable que la empresa más eficiente gane la licitación.

Un mecanismo de licitación de carreteras es un conjunto de reglas que: i) especifica cómo se selecciona al ganador de la concesión; ii) establece las limitaciones a las que está sujeta la explotación del monopolio vial concesionado (por ejemplo, imponiendo un peaje máximo), y iii) determina

[6] La rentabilidad normal es aquella que obtendría la firma en un negocio de riesgo similar en un mercado competitivo.

cómo se distribuyen los riesgos y las utilidades o pérdidas del negocio entre el concesionario, los usuarios y el Estado.

El mecanismo de licitación afecta los incentivos de las tres partes involucradas en el negocio, lo cual tiene consecuencias sobre el bienestar agregado de la comunidad. En esta sección describimos las principales características que deben ser consideradas al diseñar y evaluar un mecanismo de licitación.

3.1. Requerimientos de información y complejidad del mecanismo

Una licitación da origen a un contrato en que el ganador se compromete a entregar determinados servicios. Para verificar si el concesionario está cumpliendo con lo acordado el regulador requiere información. A fin de evitar el comportamiento oportunista del concesionario,[7] la discrecionalidad administrativa del regulador y costosas disputas judiciales, es conveniente que el contrato especifique condiciones cuyo cumplimiento sea fácilmente verificable por terceros. En particular, se debe evitar que el regulador dependa de información que sólo es conocida por el concesionario.[8]

Una aplicación de este principio sugiere que no es eficiente fijar topes a las utilidades del concesionario, porque esto requiere conocer los costos efectivos de construcción y operación del camino concesionado. Es sabido que resulta difícil para el regulador averiguar cuáles son los costos de una empresa. Al concesionario le conviene mostrar costos altos, porque así disminuye su rentabilidad contable. En particular, esto es simple cuando el concesionario está integrado verticalmente con otras empresas que le prestan servicios ya que puede manipular los precios de transferencia. Por el contrario, el principio anterior es consistente con contratos de concesión que especifican los estándares de calidad que debe cumplir el camino, pues éstos se pueden definir con objetividad y existen equipos especializados que permiten monitorearlos.

Una segunda propiedad deseable es que el mecanismo de licitación sea simple. El problema de los mecanismos complejos es que dependen de muchas variables, lo que los hace difíciles de analizar. A menudo esto redunda en sorpresas que no fueron anticipadas por las partes, aumentando así la incertidumbre. Más aún, los mecanismos complejos no son transpa-

[7] Utilizamos el concepto de comportamiento oportunista en el sentido que tiene en la literatura de contratos incompletos. Véase, por ejemplo, Williamson (1985).

[8] En la literatura esto se conoce por "información asimétrica".

www.cepchile.cl

rentes, lo cual facilita la discrecionalidad del regulador y el comportamiento oportunista del concesionario.

Una consecuencia de lo anterior es que las reglas mediante las cuales se elige el ganador de la licitación deben ser sencillas. En particular, la elección del ganador debería depender de una sola variable, ya que de lo contrario deben establecerse ponderaciones para las distintas variables, lo cual hace el proceso menos transparente y da pie para la discrecionalidad.

3.2. Rentas monopólicas

En muchos casos la carretera concesionada no tiene sustitutos importantes, por lo que la licitación adjudica un monopolio.[9] Hay tres razones por las cuales no es conveniente que el concesionario explote ese poder monopólico. Primero, como ya se mencionó más arriba, un monopolio no maximiza el bienestar social agregado. Segundo, las rentas monopólicas redistribuyen riqueza desde los usuarios al concesionario y no compensan el riesgo del negocio. Por último, se estarían adjudicando rentas monopólicas a un particular, lo que vulnera el principio de que la acción del Estado debe ser impersonal.[10] Por estos motivos, el mecanismo de licitación debería eliminar las rentas monopólicas, de manera que los usuarios no paguen más de lo necesario para que la concesión sea privadamente atractiva. La Ley de Concesiones es consistente con estas tres consideraciones, ya que, como se mencionó más arriba, obliga a licitaciones públicas y competitivas y prohíbe al Estado negociar con el potencial concesionario.

En el caso de las concesiones viales es posible evitar la mayoría de los problemas del monopolio asignando la concesión en licitación abierta y competitiva. El razonamiento popularizado por Demsetz (1968) es que la competencia por obtener la concesión eliminará las rentas económicas del ganador.[11] Más aún, bajo ciertas condiciones, la asignación competitiva del monopolio evita sus ineficiencias.[12]

Existen varios mecanismos de licitación del tipo Demsetz: por ejemplo, la concesión podría adjudicarse al licitante que ofrezca el peaje más

[9] La Ruta 5 es un buen ejemplo.

[10] Estamos conscientes que en otras áreas como los derechos de agua, uso de tierras fiscales, asignación de frecuencias electromagnéticas (v.g., radio, televisión, teléfonos celulares y PCS), el Estado entrega rentas a particulares, pero creemos que no es la manera justa de asignar estos recursos escasos.

[11] Véase también a Posner (1972).

[12] Sin embargo, para una crítica a Demsetz véase a Williamson (1985, pp. 326 - 364).

www.cepchile.cl

bajo, el menor plazo de concesión, la menor rentabilidad, o el menor valor presente de ingresos por peajes. En una situación de competencia y si no hay incertidumbre ni externalidades, los cuatro mecanismos son equivalentes desde el punto de vista del usuario, en el sentido que el valor presente de los peajes pagados durante el período de concesión es el mínimo compatible con que el concesionario no tenga rentas ni pérdidas económicas. Es más, los cuatro mecanismos permiten tarificar óptimamente.[13] Sin embargo, no son equivalentes cuando hay riesgo o externalidades. En particular, la rentabilidad *ex post* de la firma puede ser superior o inferior a la rentabilidad normal; la variabilidad de la rentabilidad dependerá del mecanismo elegido.

www.cepchile.cl

3.3. Distribución del riesgo

El mecanismo de licitación seleccionado distribuye los múltiples riesgos del negocio de concesiones viales entre el concesionario, los usuarios y el Estado. La teoría financiera sugiere que el riesgo debe ser traspasado y asumido por quien puede diversificarlo. Sin embargo, esto ignora que frecuentemente el concesionario tiene mayores incentivos para ser eficiente cuando debe asumir parte del riesgo. Por ejemplo, si el Estado otorga al concesionario un seguro de sobrecostos generoso, éste no tendría incentivos para ser eficiente al controlar sus costos. Así, en ocasiones es conveniente que ciertos riesgos sean asumidos por quien esté mejor capacitado para controlarlos. Todo riesgo que no se puede controlar debería ser diversificado.

La rentabilidad promedio exigida por un concesionario crece con el riesgo que enfrenta.[14] Esta rentabilidad adicional se conoce como "premio por riesgo". Si la licitación es competitiva, la rentabilidad *ex ante* del concesionario, una vez corregida por riesgo, debería ser normal. Sin embargo, la rentabilidad bruta requerida (sin ajustar por riesgo) es mayor. Esto significa que los usuarios pagarán más. Por lo tanto, se beneficiarían si el concesionario pudiese traspasar los riesgos que no controla a quien pueda diversificarlos.

En casos extremos es posible que el riesgo que enfrenta el concesionario sea tan grande que no haya interesados en participar en el negocio, a

[13] Es decir, permiten peajes que satisfacen las condiciones de Ramsey-Boiteux, los que son óptimos sujetos a la restricción de autofinanciamiento.

[14] Estamos suponiendo que las firmas le tienen aversión al riesgo en el sentido de la teoría de decisiones bajo incertidumbre.

menos que el Estado asegure un ingreso mínimo, lo cual en la práctica equivale a que es el Estado quien debe evaluar si un proyecto vial es rentable. No nos parece que ésta sea una buena solución, porque creemos improbable que el Estado esté mejor capacitado que el sector privado para evaluar y administrar riesgos, tanto por la falta de incentivos suficientes como por las restricciones económicas y políticas que enfrenta. Ahora bien, el gasto en peajes es una fracción pequeña del ingreso total de la mayoría de los usuarios de una carretera. Por lo tanto, los usuarios estarán interesados primordialmente en el precio promedio que pagan y no en las fluctuaciones en torno a este promedio.[15] Por lo tanto, una posibilidad interesante es traspasar a los usuarios los riesgos que ni el Estado ni el concesionario pueden controlar.[16] Los riesgos controlables debieran ser asumidos, según sea el caso, por el concesionario o el Estado. A continuación se describen los riesgos a los que está sujeto el negocio vial y se indica en cada caso el agente económico que está en mejores condiciones para asumirlo.

3.3.1 Riesgo en las proyecciones de demanda

El ingreso por período depende del flujo de tráfico por la carretera. Predecir con exactitud razonable el flujo de corto plazo (uno o dos años) no es fácil; hacerlo con el flujo de mediano y largo plazo (cinco o más años) es prácticamente imposible.[17]

Es posible clasificar los problemas de predicción de demanda en:

[15] En estricto rigor, lo que interesa a los usuarios es el valor presente de los peajes que pagan. Lo anterior es consecuencia del resultado clásico de la teoría de decisiones bajo incertidumbre, según el cual se puede suponer sin pérdida de generalidad que los individuos son neutros al riesgo cuando los montos sujetos a incertidumbre son pequeños relativos al gasto. Véase Arrow y Lind (1970) para una demostración formal de que cuando un riesgo no correlacionado con la riqueza es compartido por un número suficientemente grande de personas, el premio por riesgo agregado también tiende a cero.

[16] En principio podría parecer que este argumento es menos válido para el transporte de carga. Sin embargo, hay que notar que los peajes se reflejan en el costo de los bienes transportados; si el costo de transporte es pequeño en relación con el valor total de los bienes transportados, el argumento aquí expuesto sigue siendo válido (una vez completado el ajuste de precios de los bienes transportados). Podría argumentarse que los accionistas de las empresas concesionarias y sus acreedores también pueden diversificar estos riesgos a muy bajo costo. Sin embargo, esto no es consistente con que en Chile los financistas hayan aceptado financiar concesiones sólo si el Estado ofrece garantías mínimas de tráfico equivalente al 70% de los costos estimados de construcción, y las empresas hayan presionado fuertemente por garantías más generosas aún.

[17] En lenguaje más técnico, las desviaciones estándar de los errores de predicción son enormes.

www.cepchile.cl

1. Riesgo de tráfico. No se sabe con certeza cuántos vehículos van a pasar por el tramo concesionado en un período determinado. Este riesgo tiene dos fuentes:

— Existe incertidumbre respecto de cuánto crecerán la economía y el parque automotor en el período de la concesión. Esto es así tanto en el corto plazo (pues nadie sabe cuándo vendrá la próxima recesión) como en el largo plazo. Este riesgo afecta por igual a todos los tramos concesionados, por lo que lo llamaremos "riesgo macroeconómico".
— No se sabe con certeza cuál será la distribución del tráfico entre las distintas carreteras concesionadas. La diferencia entre el cambio en el tráfico por una ruta concesionada y la variación promedio de tráfico por todas las carreteras puede definirse como el "riesgo específico o microeconómico" de esa carretera. Entre los factores que inciden sobre este riesgo cabe destacar los siguientes:

  – Tasas de crecimiento heterogéneas en distintas zonas geográficas.
  – Modelos de transporte que entregan predicciones poco precisas para los flujos vehiculares que resultan luego de agregar un arco a la red.
  – Construcción de vías complementarias o sustitutas; calidad de los accesos a la ruta concesionada.[18]
  – Modificaciones del transporte público (v. g., planes de desarrollo de ferrocarriles).

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 4 TASA DE CRECIMIENTO (%): VEHÍCULOS QUE CANCELAN PEAJE

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Angostura	8,8	15,0	11,7	4,5	8,7	12,4	6,7	7,8	9,4
Zapata	21,5	14,4	13,1	8,1	7,2	5,2	2,9	3,9	4,9
Lampa	3,8	13,4	15,9	8,9	6,8	18,0	8,8	16,2	12,5

Fuente: MOP.

[18] En el caso del túnel El Melón, se esperaba que los camiones usaran la cuesta. Sin embargo, la mayoría ha utilizado el túnel.

El Cuadro 4 ilustra la importancia tanto del riesgo micro como macroeconómico durante la última década en Chile.[19] Este cuadro presenta las tasas de crecimiento del número de automóviles que cancelaron peaje en tres de las principales plazas de peajes en el país.[20] El riesgo macroeconómico se refieja, por ejemplo, en el hecho que los flujos vehiculares en los 3 tramos considerados crecieron mucho más entre 1988 y 1989 que el año siguiente. El riego microeconómico es aparente en la mayoría de los años: la tasa de crecimiento del flujo vehicular fluctúa bastante en torno al promedio anual al pasar de un peaje a otro.[21]

2. Congestión. Es difícil predecir el efecto de la congestión sobre la demanda, ya que la composición del tráfico es heterogénea. Dado que el valor del tiempo de los usuarios está relacionado con su ingreso, sería necesario conocer la composición futura del tráfico.

En principio, los riesgos anteriores deberían compartirlos el concesionario y los usuarios, ya que, como se señala más arriba, el Estado no tiene ventajas comparativas para asumirlos. Es conveniente que el concesionario asuma parte de los riesgos de demanda, de modo que no le sea indiferente construir un "elefante blanco". Estos incentivos son menores cuando el Estado otorga garantías de ingreso mínimo.

3.3.2 Riesgo de costos de construcción y mantención

Este riesgo existe porque los costos de construcción y mantención suelen diferir de los proyectados. Los costos efectivos y la diligencia del concesionario no pueden ser conocidos directamente por el Estado o los usuarios. Dado que los costos están casi totalmente bajo el control del concesionario, concluimos que éste debe asumirlos.

www.cepchile.cl

[19] Los riesgos fueron mayores en décadas anteriores.

[20] Las tasas corresponden al crecimiento del flujo de automóviles de un año a otro. Por ejemplo, el flujo vehicular por la plaza de peaje de Angostura durante 1987 fue un 8,8% superior a aquel de 1986. Presentar la tasa a la cual creció el número total de automóviles que cancelaron peaje en Chile no es informativo, pues tanto el número de plazas de peaje como el sentido de cobro de algunas de éstas (una vs. ambas direcciones) cambian de un año a otro. Las plazas consideradas en el Cuadro Nº 4 no presentan estas variaciones.

[21] Cabe notar que la interpretación anterior de ambas fuentes de riesgo lleva implícita el supuesto que los flujos vehiculares siguen un camino aleatorio, lo cual es consistente con los datos.

3.3.3 Riesgos de cambios en las reglas del juego

Es posible que el Estado cambie las condiciones originalmente pactadas. Como el concesionario no puede controlar este riesgo, debe ser compartido por el Estado y los usuarios.

3.4. Susceptibilidad a la "maldición del ganador"

El fenómeno de la "maldición del ganador" ocurre cuando la firma que gana la concesión no es la más eficiente, sino aquella que realiza la proyección más optimista de alguna variable incierta (v. g., el flujo vehicular o el costo de construcción).[22] Al preparar su oferta, cada licitante proyecta la demanda de tránsito y sus costos de construcción, operación y mantención, los cuales dependen de parámetros que deben ser estimados. De no estar consciente de la maldición, aquel licitante que estima los parámetros que llevan a la proyección más optimista hará la mejor oferta, sin ser el licitante más eficiente. Así, en casos extremos, la maldición del ganador puede llevar a la quiebra del concesionario o a dificultades financieras que lo harán presionar por una renegociación del contrato. Tanto la teoría como la práctica indican que estas renegociaciones son poco convenientes para los usuarios y el Estado, pudiendo llevar a costosas disputas judiciales. La maldición del ganador es menos relevante cuando el riesgo es menor, ya que los errores de predicción también son menores.

Si los licitantes se dan cuenta de la maldición, deberían corregir sus posturas castigando sus estimaciones de acuerdo a cuán inciertas sean sus predicciones de demanda y costos.[23] Aunque esto hace menos probable que el concesionario quiebre, la tasa de retorno sin corregir por riesgo será más alta, es decir, los usuarios pagarán más. Al reducir el riesgo de predicción que enfrentan los concesionarios, se reduce tanto el premio por riesgo usual como el premio necesario para compensar por la maldición del ganador.[24]

www.cepchile.cl

[22] La maldición del ganador fue conceptualizada por Cappen, Clapp y Campbell (1971), quienes la observaron en las concesiones de exploraciones petroleras en el Golfo de México. Para buenas introducciones, véanse Thaler (1988) y Milgrom (1989).

[23] EI licitante exigirá una rentabilidad determinada condicional, en que su oferta es la mejor, es decir, condicional en que sus estimaciones de los parámetros inciertos son las más optimistas.

[24] Es conveniente notar que en licitaciones de sobre cerrado y primer precio (las que se usan en Chile para adjudicar concesiones) el premio exigido para compensar por la posibilidad de ser víctima de la maldición del ganador es positivo aún si los licitantes son neutrales al riesgo; véase McAfee y McMillan (1987), p. 721.

En cualquier caso, la experiencia sugiere que los licitantes que participan en nuevos negocios suelen no considerar que pueden ser víctimas de la maldición del ganador; posturas más prudentes son consecuencia de un largo y costoso aprendizaje.

3.5. Renegociaciones y discrecionalidad

La experiencia de otros países indica que la renegociación de los contratos de concesión es frecuente cuando las empresas que ganaron la licitación hace un mal negocio, en cuyo caso las pérdidas terminan siendo asumidas por el Estado o los usuarios. Esto es inconveniente no sólo por las transferencias de riqueza envueltas, sino también porque las firmas dispuestas a ofrecer los mejores términos en la licitación no son las más eficientes, sino aquellas que esperan renegociar el contrato favorablemente una vez ganada la concesión.[25] Por lo tanto, el mecanismo de licitación elegido debería hacer menos probables aquellos escenarios en que el contrato se renegocia. Esto no sólo beneficia al Estado y a los usuarios, también favorece a aquellas empresas que, siendo más eficientes en la construcción y gestión de carreteras, no tienen el poder, los contactos, la habilidad o la disposición para renegociar el contrato. Por último, las renegociaciones también pueden ser perjudiciales para el sector privado si ellas dan pie para que el regulador se comporte discrecionalmente.

3.6. Modificaciones al contrato

Aun cuando es deseable evitar renegociaciones, se dan circunstancias en que el bien común aconseja cambiar los términos del contrato de concesión. Por ejemplo, puede ser conveniente ampliar una carretera antes que finalice la concesión. En tal caso, el Estado debe compensar al concesionario sin alterar su rentabilidad.

[25] Podría argumentarse que para evitar estos efectos indeseables basta que el Estado deje quebrar al concesionario; pero eso supone que el Estado es inmune a presiones de grupos interesados o lobbies. Si aceptamos que el Estado es malo para asumir riesgos, no hay motivos para suponer que sea mejor para resistir presiones.

www.cepchile.cl

3.7. Incentivos para explotación eficiente

El ganador de una licitación puede realizar diversas acciones para aumentar la demanda por ese camino, las cuales, sin embargo, involucran gastos. Entre estas variables de comercialización están: i) la rapidez de atención en los peajes, ii) la celeridad con que se retiran de la carretera automóviles chocados o *en panne*, y iii) los esfuerzos que realiza el concesionario para introducir cambios tecnológicos en el mecanismo de cobro (v. g., peajes electrónicos).

3.8. Flexibilidad de la tarificación

El mecanismo de licitación debería permitir fijar los peajes según criterios de eficiencia de modo que se puedan resolver los problemas causados por las externalidades. Por ejemplo, las tarifas debieran ser más altas en caminos más congestionados. También es deseable que éstas puedan modificarse si prueban ser totalmente inadecuadas.

Por otra parte, puede ser conveniente que la concesión considere elementos de economía política. Un ejemplo es la promoción de la regionalización del país. En este caso, sería deseable que los peajes no dependieran de la demanda del camino, sino que las tarifas fueran similares para distancias similares. Por lo demás, la economía política indica que las concesiones se legitimarán más fácilmente y los usuarios estarán más dispuestos a pagar por el uso de las vías si los peajes son simples y uniformes.

3.9. Supervisión del regulador

Es importante dar incentivos para que el concesionario mantenga el camino en buenas condiciones. Esto es posible en el caso de concesiones viales, ya que se pueden definir estándares de calidad objetivos —índices de rugosidad, grietas por kilómetro, deflecciones, etc.— que son fáciles de monitorear con equipos especializados. No es necesario supervisar directamente la mantención del camino concesionado, sino sólo los resultados de la mantención. Esto facilita mucho el trabajo del regulador. El regulador debe exigir boletas de garantía al concesionario como una forma de resguardar el interés de los usuarios en caso de que no se cumplan las normas de calidad establecidas.

Los problemas de la mantención de caminos se agudizan cuando se

www.cepchile.cl

acerca el término de la concesión, ya que el concesionario tiene menos incentivos para mantener el camino. En esta etapa el regulador deberá verificar estrictamente la mantención y calidad del camino. Asimismo, las boletas de garantía que corresponden a esta etapa deberían ser por montos mayores.

Adicionalmente, se deberían especificar condiciones mínimas de servicio regulando el tiempo máximo de espera en los peajes, el tiempo medio de retiro de vehículos averiados, etc.

3.10. Colusión

Uno de los principales tropiezos que enfrentan los mecanismos de licitación es la posibilidad de que los licitantes se coludan.[26]

Cuando varios licitantes desarrollan una estrategia conjunta para presentarse a una licitación, aumentan sus rentas en caso de ganar —excedente que se reparte entre quienes se coluden—, lo que perjudica a los usuarios y al Estado y disminuye la eficiencia económica. Un mecanismo de licitación dificulta la colusión si incentiva que los miembros de un cartel no cumplan con el acuerdo colusivo. Por ejemplo, la colusión es más fácil cuando las mismas empresas participan en licitaciones consecutivas, pues se pueden turnar en ganar las concesiones. En cambio, si se licitan varios tramos simultáneamente, los incentivos para desviarse de un acuerdo colusivo serán mayores.[27]

IV. MECANISMOS DE LICITACIÓN CON PLAZO FIJO

Casi todos los mecanismos de licitación que se han usado en Chile y en el resto del mundo fijan el plazo de la concesión. Por ejemplo, según el mecanismo más usado en Chile el regulador fija el plazo de la concesión y gana aquella firma que solicita el menor peaje. El plazo de la concesión (típicamente 20 años) debe durar lo suficiente como para que el concesionario recupere su inversión inicial cobrando peajes razonables. Bajo el meca-

[26] Robinson (1985) compara varios mecanismos de licitación según cuánto faciliten la colusión. Véase también Hendricks y Porter (1989). Para un estudio empírico sobre colusión en licitaciones de obras públicas en los Estados Unidos, véase Porter y Zona (1993).

[27] Asimismo, es conveniente que sea difícil que los concesionarios se coludan para renegociar.

www.cepchile.cl

nismo alternativo con el cual se licitó el tramo Talca-Chillán de la Ruta 5, la variable de licitación puede ser el plazo de la concesión: el regulador fija un peaje mínimo y si dos firmas ofrecen este peaje, gana aquella que solicita el período de concesión más breve. Aun cuando en este caso el plazo de la concesión no es fijado por el regulador, también se trata de un mecanismo de plazo fijo, pues éste se determina antes de comenzar la concesión.[28]

Los mecanismos mencionados son aplicaciones directas de la idea de Demsetz, pues los licitantes compiten por el derecho de ser los únicos proveedores del servicio en cuestión. Su principal defecto es que el concesionario asume todos los riesgos de demanda, lo cual es ineficiente. Como ya se mencionó en la sección anterior, cuando el riesgo es muy alto, el sector privado podría no participar en la licitación. Este es el caso con los mecanismos de licitación de carreteras en uso, en que el riesgo que enfrentan los concesionarios es tan alto, que el Estado ha debido entregar garantías de tráfico que le aseguran al concesionario un ingreso mínimo. De esta manera, se transfiere parte de los riesgos de demanda al Estado, lo cual no es deseable. Como contrapartida de la garantía estatal, el concesionario debe compartir con el Estado su rentabilidad cuando ésta exceda un límite preestablecido. Como ya se mencionó en la sección III.1, esto causa un nuevo problema, ya que el regulador debe averiguar los costos del concesionario para determinar su rentabilidad. Esto favorece a la empresa que puede inflar sus costos con mayor facilidad.

El segundo defecto de los mecanismos de licitación de plazo fijo es que con ellos es más probable que la mejor oferta sea la del licitante que, equivocadamente, sea más optimista al estimar la demanda futura por la ruta (cuando se licita por menor peaje o menor plazo una estimación optimista se traduce en ofertas más bajas); o bien la de aquel licitante con mayor capacidad para renegociar en caso de un escenario adverso. En ambos casos no gana la empresa más eficiente y los usuarios terminan a menudo pagando más.

En tercer lugar, con mecanismos de plazo fijo es difícil modificar el contrato cuando el bien común así lo aconseja, como sucede, por ejemplo, cuando el aumento en el tránsito requiere ampliar la carretera. Si el concesionario considera que la modificación del contrato lo perjudica, no es claro en cuánto debe aumentarse el peaje o alargar el plazo para compensarlo de modo adecuado.

[28] En el apéndice se muestra que, ignorando los efectos sobre los esfuerzos de comercialización (véase la sección III.7), ambos mecanismos de licitación de plazo fijo son equivalentes.

www.cepchile.cl

Por último, al adjudicar la concesión al licitante que ofrece el peaje más bajo, éste será menor en tramos con mucho tránsito (cercanos a Santiago), lo cual crea congestión. En cambio los peajes serán altos en las zonas con menor población. Con este mecanismo es difícil implementar un cobro similar para rutas de igual longitud: el regulador no puede fijar los peajes con criterios de eficiencia para resolver externalidades. El mecanismo usado recientemente en la licitación del tramo Talca-Chillán reduce este problema al fijar un peaje mínimo.

V. UN NUEVO MECANISMO DE LICITACIÓN

En esta sección proponemos una nueva forma de licitar caminos que, manteniendo las virtudes de los mecanismos actualmente en uso, los mejora en varios aspectos. La principal diferencia con los mecanismos reseñados en la sección anterior consiste en que el plazo de la concesión es variable. El mecanismo de licitación propuesto es el siguiente:

— El regulador fija el peaje máximo que puede cobrar el concesionario.
— Gana la concesión aquella empresa que solicita el menor valor presente de ingresos por peajes.
— La concesión termina cuando el valor presente de los ingresos por peajes es igual a la suma solicitada por el licitante ganador.[29]
— La tasa de descuento utilizada se fija en las bases; debe ser una buena estimación de la tasa que enfrentan los concesionarios, por ejemplo, LIBOR+x% o PRBC+x%, donde x% es el premio por riesgo no diversificable.[30]

A modo de ejemplo, consideremos una licitación en que participan dos empresas. La primera estima que sus costos serán US$ 100 MM y solicita un valor presente de los ingresos de US$ 112 MM, mientras que la segunda estima costos de US$ 99 MM y solicita US$ 110 M. La segunda empresa obtiene la concesión y la opera hasta que el valor presente de los ingresos por peajes sea igual a US$ 110 MM. Una vez recaudada esta suma, la concesión termina.

[29] Para calcular el valor presente de los ingresos se considera el tráfico efectivo por la carretera y no solamente aquellos vehículos que efectivamente pagaron peaje.
[30] Más adelante se discute por qué la elección de la tasa es importante.

www.cepchile.cl

5.1. Reducción del riesgo asumido por el concesionario

La principal ventaja del mecanismo que proponemos es que asegura una reducción significativa del riesgo de una estimación equivocada de la demanda por el camino, pues el plazo de la concesión se acorta o alarga en forma automática según si el tráfico es mayor o menor que el pronosticado. Por ejemplo, si el plazo de la concesión es fijo y hay una recesión cerca del comienzo, acompañada de una fuerte caída en el flujo vehicular, el concesionario tendrá grandes pérdidas. Con el mecanismo que proponemos, el plazo de la concesión se alarga automáticamente, lo que permite al concesionario recuperar parte de sus pérdidas antes que concluya la concesión.

Añadamos que es menos probable que gane la licitación aquella empresa que hizo la estimación más optimista del flujo de tránsito (la maldición del ganador). En efecto, como se dijo en la sección III.4, cuando se licita un menor peaje o plazo, una estimación optimista se traduce en ofertas más bajas; es por eso que cuando el flujo efectivo es menor, los ingresos son mucho menores que los estimados. Por contraste, con el mecanismo que proponemos el licitante fija sus ingresos al solicitar un determinado valor presente. Por eso, una estimación muy optimista del tráfico tiene un impacto menor sobre su oferta.

La licitación por menor valor presente de los ingresos reduce el riesgo que enfrenta el concesionario pero no lo elimina por completo, a diferencia de lo que sucedería si la variable de licitación fuera el valor presente de las utilidades.[31] Aunque la utilidad *ex post* del concesionario puede ser mayor o menor que la normal, su varianza es menor que cuando el plazo de la concesión es fijo. Siguen presentes dos riesgos: en primer lugar, el concesionario asume por completo el riesgo de construcción, mantención y operación. Como ya lo mencionamos en la sección III.3, esto es deseable. Segundo, el valor presente de los gastos de mantención y operación aumenta cuando la concesión se alarga. Las dos fuentes de riesgo anteriores dan incentivos para evitar la construcción de "elefantes blancos" . Esto se puede complementar fijando un tope para el plazo de concesión (por ejemplo, de 30 años), de modo que ésta no dure indefinidamente en caso de que el valor presente de los ingresos nunca alcance el monto solicitado.

El riesgo del concesionario se reduce traspasándolo a los usuarios: éstos no saben con certeza cuánto tiempo durará la concesión y, en conse-

[31] Licitar por el menor valor presente de las utilidades no es conveniente porque sería necesario determinar los costos del concesionario. Véase la sección III.1.

www.cepchile.cl

cuencia, cuándo bajarán los peajes.[32] Tal como se mencionó en la sección III.3, esto es eficiente: el valor presente de los peajes pagados por los usuarios es menor que cuando el plazo es fijo, pues el premio por riesgo exigido por el concesionario es menor. En el apéndice se muestra formalmente que la reducción es (poco más o menos) proporcional al costo de la inversión en el camino; la constante de proporcionalidad crece con la aversión al riesgo del concesionario y con la incertidumbre de las proyecciones. Para valores razonables de ambos parámetros, la reducción en valor presente de pago por peajes fluctúa entre 16 y 65% de la inversión inicial, siendo la mediana de 30%. Considerando, como ya se ha dicho, que en los próximos tres años el Ministerio de Obras Públicas piensa licitar carreteras interurbanas por más de US$ 2.400 millones, la adopción de este mecanismo ahorraría a los usuarios alrededor de US$ 800 millones.[33]

El resultado del apéndice permite inferir que el mecanismo propuesto elimina los riesgos asociados a cualquier costo conocido antes de la licitación. Esto obedece a que el licitante puede recuperar cada uno de dichos costos simplemente subiendo la suma solicitada. Por contraste, para aquellos costos cuyo monto total depende del plazo de la concesión (v. g., los costos de operación y mantención), el mecanismo propuesto es cualitativamente similar a los mecanismos de plazo fijo. Esta última observación tiene consecuencias interesantes. Por ejemplo, si al mecanismo propuesto se le agrega un pago por infraestructura preexistente, es aconsejable que esta suma sea independiente de la duración efectiva de la concesión, no un pago anual cuyo monto total depende del plazo efectivo.[34]

5.2. Otras ventajas

El mecanismo propuesto tiene varias ventajas adicionales:

— El regulador puede verificar el cumplimiento del contrato monitoreando tanto el flujo vehicular como la calidad del camino. No es necesario que el regulador averigüe los costos efectivos del conce-

[32] Los peajes podrían no bajar cuando terminen las concesiones si las carreteras se tarifican eficientemente y están sujetas a congestión. El momento en que finaliza la concesión es casi independiente de la riqueza de los usuarios, por lo cual, el costo agregado que éstos asumen por este riesgo es cercano a cero, véase Arrow y Lind (1970).

[33] Véase la sección 2 del Apéndice para un detalle de los cálculos.

[34] Esta distinción no es relevante cuando el plazo de la concesión es fijo.

www.cepchile.cl

sionario. Por lo tanto, los requerimientos de información son mínimos y menores que con los mecanismos actualmente en uso.

— Cuando se licita por el menor valor presente, la probabilidad de quiebra es menor, por lo que las renegociaciones son menos probables.

— Se reducen los incentivos para realizar ofertas artificialmente bajas con el objeto de renegociar una vez obtenida la concesión. En caso de solicitar una renegociación, el Gobierno puede ofrecer pagar la suma que aún falta por recaudar, lo que reduce los incentivos para hacer ofertas excesivamente bajas.

— Con el mecanismo propuesto es posible modificar los contratos en una forma justa y sencilla. Por ejemplo, si es necesario ampliar el camino, el remanente de la suma solicitada limita la compensación que recibe el concesionario.[35] Por lo mismo, las posibilidades de comportamiento discrecional del regulador son menores.

— Es sencillo incorporar consideraciones de economía política o de eficiencia al fijar los peajes, o modificarlos si éstos prueban ser inadecuados. Por ejemplo, en todos los tramos de la Ruta 5 se pueden cobrar peajes similares. En aquellos tramos con mayor tráfico las concesiones terminarán antes.

— Como el riesgo de tráfico es menor, las garantías de ingreso mínimo son menos necesarias y, en caso de incluirse, se pagan con menor frecuencia.

www.cepchile.cl

5.3. Posibles defectos

Un posible inconveniente de nuestro método es que el plazo variable podría aumentar el costo del financiamiento. La principal dificultad es que si la deuda es a tasa fija, al concesionario le conviene prepagar cuando baje la tasa de interés de mercado, pero no cuando suba. En otras palabras, el acreedor pierde si la tasa de interés baja, pero no gana si sube. Existen dos soluciones a este problema. La primera es atar los pagos del principal de la deuda a los flujos de tráfico. De este modo, el concesionario sólo podría prepagar cuando sus ingresos lo justifiquen, y no podría hacerlo cuando baje la tasa de interés. Este contrato es fácil de cerrar, porque, como ya se dijo, los flujos de tránsito son observables. La segunda solución es que la

[35] Sólo es un límite, pues el concesionario ahorra en costos de mantención y operación cuando la concesión termina antes.

deuda se pacte a tasa variable. Si la tasa con la que se descuentan los ingresos es similar a la tasa a la que el concesionario puede endeudarse (como debiera ser si la tasa establecida en las bases es igual a PRBC más la prima por riesgo no diversificable), el riesgo se traspasa a los usuarios. Por ejemplo, si la tasa de interés de mercado sube, los flujos de ingresos por peajes se descuentan a tasa mayor, con lo que la concesión se alarga automáticamente. Nótese que cuando el plazo de la concesión es fijo este riesgo debe ser compartido por los financistas y la empresa; así, licitar por menor valor presente de los ingresos podría incluso disminuir los costos financieros. Por último, es necesario recordar que con el mecanismo propuesto disminuye en forma significativa la probabilidad de quiebra, lo que hace financieramente más atractivo al proyecto.

Una segunda crítica al mecanismo propuesto es que limita la rentabilidad máxima del concesionario al acortar la duración de la concesión cuando el negocio resulta ser mejor que lo esperado. Es efectivo que con el mecanismo propuesto son menos probables las rentabilidades muy altas; sin embargo, la contrapartida es una reducción importante de la probabilidad de grandes pérdidas y quiebra, puesto que, como ya se vio, cuando el negocio resulta peor que lo esperado el plazo de la concesión se alarga automáticamente. Por eso, salvo que se parta de la base de que el Estado y los usuarios asumirán todas las pérdidas en escenarios adversos y que los concesionarios obtendrán todas las ganancias en los casos favorables, la rentabilidad de las empresas no debiera ser menor que bajo el mecanismo actual, una vez que se corrija por el menor riesgo.

Una desventaja real del mecanismo propuesto es que los incentivos para realizar esfuerzos de comercialización eficientes son menores que cuando el plazo es fijo.[36] Con este mecanismo todo esfuerzo de comercialización que se traduce en una mayor demanda acorta la duración de la concesión, por lo cual el incremento de utilidades (y los incentivos para realizar estos esfuerzos) es menor que en el caso en que el plazo de la concesión no depende de las acciones de comercialización del concesionario.

El problema anterior permite ilustrar la importancia de fijar una tasa de descuento adecuada en las bases de la licitación. Si la tasa es muy alta, el concesionario puede verse tentado a extender el plazo de la concesión y ser poco cuidadoso en la recaudación y comercialización. Por otro lado, si la tasa es muy baja, el concesionario puede desear que se renegocie la concesión para que se le pague una fracción importante de la suma que le resta

[36] Para una demostración formal, véase Engel, Fischer y Galetovic (1995).

www.cepchile.cl

por recaudar. Para evitar estos problemas, la tasa utilizada para descontar ingresos futuros debe ser cercana a la tasa que utilizan los concesionarios, por ejemplo, LIBOR+x% o PRBC+x%, donde x es el premio por riesgo estimado para el negocio de concesiones cuando se licita por valor presente de los ingresos.

5.4. Conclusión

En la mayoría de las dimensiones relevantes el mecanismo propuesto es claramente superior a los mecanismos de plazo fijo. En gran medida estas ventajas son consecuencia del traspaso (eficiente) de los riesgos de demanda a los usuarios que permite el mecanismo de concesión por menor valor de los ingresos. De hecho, en ciertos escenarios la licitación por menor valor presente de los ingresos es el mejor mecanismo posible (véase el Apéndice).

VI. CONCLUSIONES

Chile no es el primer país en que se concesionan carreteras. Francia y España tienen una experiencia de más de 30 años en el tema. En América Latina tanto Argentina como México han aplicado concesiones para modernizar sus carreteras. Sin embargo, la experiencia no ha sido del todo feliz. En España y México, peajes excesivos han causado congestión en caminos alternativos y subutilización de las carreteras concesionadas. Más aún, en ambos países, así como en Francia, varios concesionarios han quebrado o han renegociado sus contratos en términos más favorables que los acordados originalmente. Por ello, la experiencia internacional sugiere que es necesario diseñar con cuidado el contrato de concesión para que la participación de los privados en la gestión de carreteras sea exitosa.

En vista del déficit de infraestructura del país, es muy importante que las concesiones viales funcionen bien y se consoliden cuanto antes, tanto económica como políticamente. A nuestro juicio, es más probable que esto ocurra si los contratos de concesión son transparentes, las empresas reciben una rentabilidad normal y son menos factibles las quiebras y consiguientes renegociaciones. Por las razones expuestas creemos que el método que proponemos está más cerca de lograr estos objetivos que los mecanismos actualmente en uso. Más aún, estimaciones conservadoras sugieren que de adoptarse este método los usuarios de las carreteras interurbanas que se

www.cepchile.cl

licitarán en los próximos tres años ahorrarían alrededor de US$ 800 millones en peajes (en valor presente). Esta cifra no incluye los beneficios que conlleva diminuir la probabilidad de quiebra y de renegociación, que aunque significativos, son difíciles de cuantificar.

El mecanismo que hemos propuesto puede ser adaptado para licitar concesiones de carreteras urbanas y otras obras de infraestructura (v. g., ferrocarriles, aeropuertos, estacionamientos subterráneos).[37] Más generalmente, las licitaciones por ingresos son una opción atractiva en cualquier circunstancia en que es eficiente traspasar los riesgos de demanda y de tasa de interés a los usuarios, y en que es posible verificar a un costo razonable: a) los ingresos del concesionario; b) la calidad del servicio, y c) el estado de conservación de los activos a cargo del concesionario.

www.cepchile.cl

APÉNDICE

1. Formalización

En este apéndice consideramos un escenario en que la licitación por valor presente de los ingresos es el mejor mecanismo de licitación de carreteras. Los resultados de esta sección son generalizados en varias direcciones en Engel, Fischer y Galetovic (1996a).

1.1 Supuestos

La demanda de la carretera por licitar es totalmente inelástica. Hay dos escenarios posibles de tráfico. Si éste resulta ser alto, lo cual sucede con probabilidad π_A, Q_A vehículos utilizarán la carretera cada año; si el tráfico es bajo, lo cual sucede con probabilidad $\pi B = 1–\pi_A$, el número de vehículos que transita cada año es Q_B, con $Q_A > Q_B$. El costo de construcción es igual a I, cantidad común a todas las firmas y conocida por éstas. Sólo el gobierno ignora esta cantidad. No hay costos de mantención. Mientras dura la concesión, el peaje es igual a P; una vez concluida, este peaje es igual a cero.

[37] Para el caso de las licitaciones urbanas, véase Engel, Fischer y Galetovic (1996b).

Para demostrar que en este caso la licitación por menor valor presente de los ingresos (MVPI) es la mejor entre todos los mecanismos de licitación posibles, procedemos como sigue: primero consideramos el problema ficticio de un planificador social que conoce I y minimiza el valor presente esperado (antes de saber si la demanda será alta o baja) de los pagos por peajes, sujeto a proveer incentivos suficientes para que las firmas acepten operar la concesión. Luego mostramos que una licitación por MVPI replica el óptimo anterior.

Denotamos el valor presente de los ingresos que recibe el concesionario si la demanda es alta y baja por VPI_A y VPI_B, respectivamente. La duración de la concesión correspondiente es T_A *y* T_B. Entonces:

$$VPI_i = \int_0^{Ti} e^{-rt} dt = \frac{PQ_i(1-e^{-rTi})}{r}, \qquad i = A, B;$$

donde r denota la tasa de descuento de las firmas, la cual se supone igual a la que estipulan las bases de la licitación para descontar ingresos futuros.

La aversión al riesgo de las firmas se captura suponiendo que maximizan el valor esperado de $u(\text{VPI}— I)$, donde la función $u(\bullet)$, que es común a todas las firmas, denota una función creciente y estrictamente cóncava.

1.2 Óptimo con información completa

El planificador social con información completa (es decir, aquel que conoce el costo de construcción I) elige T_A, T_B y P para minimizar el valor esperado de los pagos por peajes, sujeto a que el valor esperado de la utilidad de la firma sea mayor o igual que la rentabilidad normal. Es decir, resuelve:

$$\min_{T_A, T_A,} \quad \pi_B VPI_B + \pi_A VPI_A,$$

$$\text{s.a} \qquad \pi_B u(VPI_B - I) + \pi_A u(VPI_A - I) = u(0)$$

Resolviendo el problema anterior se obtiene que el óptimo se alcanza cuando $VPI_B = VPI_A = I$ y que para que ello ocurra el peaje debe ser suficientemente alto para que se alcance a financiar la inversión inicial cuando la demanda es baja ($P \geq rI/Q_B$). Segundo, como $Q_A > Q_B$, se sigue que $T_A < T_B$: la concesión dura menos si la demanda es alta.

www.cepchile.cl

1.3 Licitación por menor valor presente de los ingresos

Suponemos que hay al menos dos firmas con las características descritas. El valor esperado de la utilidad de cada firma en caso de ganar la concesión será:

$$(1) \qquad \pi_B u(VPI_B - I) + \pi_A u(VPI_A - I$$

En una licitación por MVPI tendremos que $VPI_B = VPI_A$. Además, la competencia entre las firmas (de tipo Bertrand-Nash en el VPI) las llevará a ofrecer aquel valor presente para el cual el valor esperado de la utilidad —véase la ecuación (1)— es igual a $u(0)$. En consecuencia, las firmas ofrecen VPI igual a I y se replica el óptimo del planificador central.

Nótese que el argumento anterior no depende del valor de π_B, por lo cual la licitación por MVPI es óptima aun si las firmas evalúan equivocadamente la probabilidad que asignan a los escenarios de demanda posibles. A condición de que el peaje no sea demasiado bajo, lo anterior también vale si las firmas desconocen cuál será el flujo vehicular en los distintos escenarios de demanda. En consecuencia, en el caso sencillo considerado en este apéndice, no habrá maldición del ganador ni las renegociaciones correspondientes.

2. Comparación con licitación de plazo fijo

Tanto en el caso en que se fija la duración de la concesión y se licita sobre el peaje, como en el caso en que se fija el peaje y se licita en base a la duración de la concesión, la duración de la concesión, T, y el peaje, P, deberán verificar la relación siguiente:

$$(2) \qquad \pi_B u(P \cdot VPQ_B - I) + \pi_A u(P \cdot VPQ_A - I) = u(0),$$

donde VPQ_i, $i = B, A$, denota el valor presente del flujo vehicular en el escenario con demanda baja y alta, respectivamente. Denotando por $\overline{VPQ} \equiv \pi_B VPQ_B + \pi_A VPQ_A$ al valor presente esperado del flujo vehicular y tomando un desarrollo de Taylor en torno a $P \cdot \overline{VPQ} - I$ para las tres expresiones en (2) que involucran a $u(\cdot)$,[38] lleva (con un poco de paciencia) a:

[38] El desarrollo de Taylor es de segundo orden para los términos del lado izquierdo y de primer orden para el término del lado derecho.

www.cepchile.cl

Valor Presente Esperado de Pago por Peajes =

$$P \bullet \overline{VPQ} \cong \frac{I}{1 - CV\sqrt{A/2}} \ ,$$

donde *CV* y *A* denotan el coeficiente de variación del valor presente de los ingresos y el coeficiente de aversión relativa al riesgo de la firma, respectivamente. Como en el caso de licitación por MVPI el valor presente del pago por peajes es igual a *I*, tenemos que:

$$(3) \qquad \frac{AHORRO\ AL\ LICITAR\ POR\ MVPI}{I} \simeq \frac{CV\sqrt{A/2}}{1 - CV\sqrt{A/2}}$$

Es fácil ver que la expresión anterior sigue siendo válida si el valor presente de los ingresos toma más de dos valores –por ejemplo, un contínuo de valores– a condición de que el peaje sea lo suficientemente alto como para cubrir el costo del proyecto en todos los escenarios posibles. También se puede incorporar costos de mantención, una demanda que responde a los peajes, incertidumbre respecto del costo de la inversión y supuestos más realistas acerca del peaje que se cobra cuando termina la concesión (véase Engel, Fischer y Galetovic [1995, 1996a] para las demostraciones correspondientes).

A continuación aplicamos (3) para fundamentar la afirmación hecha en el texto respecto de que el ahorro para los usuarios con el sistema propuesto en este artículo fluctúa entre 16 y 65%. Para tal efecto suponemos que:

$$(4) \qquad Q_{t+1} = e^{gt} Q$$

$$(5) \qquad \mathrm{VPQ} \equiv \sum_{t=0}^{T-1} e^{-rt} Q_t .$$

Las fuentes de incertidumbre son el flujo inicial, Q_0, y las tasas de crecimiento del flujo (los g_t), las cuales son desconocidos por las empresas que participan en la licitación y deben ser estimados por éstas al hacer su oferta. Suponemos que los g_t son independientes entre sí y que satisfacen:

$$g_t = (\eta + e_t^{\eta})(\mu + e_t^{M} + e_t^{m}) \ ,$$

donde η denota la elasticidad tráfico-producto promedio, e_t^{η} las fluctuaciones en esta tasa, μ la tasa de crecimiento promedio del producto, y

www.cepchile.cl

e_t^M y e_t^m las fluctuaciones en esta tasa debidas a factores macro y microeconómicos, respectivamente. Los parámetros η y μ se suponen iguales a 1,6 y 0,06, respectivamente.[39] Las variables e_t^η, e_t^M y e_t^m se suponen independientes en el tiempo y entre sí, con distribuciones normales con desviaciones estándar de 0,2, 0,03 y 0,03, respectivamente.[40]

Si se fija el tiempo de la concesión (T), la tasa de descuento (r) y el coeficiente de aversión relativa al riesgo (A) se puede estimar el coeficiente de variación de la sumatoria en (5) simulando distintas trayectorias posibles para la variable g_t. Suponiendo que las tasas de crecimiento del flujo vehicular son independientes del nivel inicial de este flujo, y fijando el coeficiente de variación de esta última variable, se puede calcular el coeficiente de variación del valor presente de los ingresos.[41]

El Cuadro Nº 5 presenta los ahorros para los usuarios como porcentaje de la inversión inicial en la carretera, para distintas combinaciones del coeficiente de variación de Q_0 y el coeficiente de aversión relativa al riesgo, A.[42] Cada valor en el Cuadro Nº 5 se obtuvo calculando el coeficiente de variación de la sumatoria en (5) utilizando 10.000 simulaciones.[43] Para este cuadro se eligió un valor de T igual a 20 años y una tasa de descuento igual a 0,06.

Del Cuadro Nº 5 se puede inferir, por ejemplo, que si el coeficiente de aversión al riesgo de las empresas es igual a 2 y el coeficiente de variación de Q_0 es 0,15, entonces el ahorro para los usuarios de licitar por MVPI en lugar de usar los métodos con plazo fijo será aproximadamente igual al 32,9% de la inversión inicial. La mediana de los valores que aparecen en la tabla es 32,58% —la media es incluso mayor—. Si la tasa de descuento es 0,08 en lugar de 0,06, la mediana es de 31,14%. En cambio, si

www.cepchile.cl

[39] La elección de η constituye un valor representativo de las elasticidades flujo-ingreso estimadas para Chile. El valor de m corresponde a la tasa de crecimiento promedio del PGB en la última década.

[40] Del Cuadro Nº 4 se infiere que el valor usado para las variaciones en η es conservador. Las desviaciones estándar asociadas al riesgo macro y microeconómico son valores consistentes con las tasas de crecimiento del producto nacional y regional en la última década.

[41] En este último paso se usa el resultado que relaciona el coeficiente de variación del producto de dos variables independientes, X e Y, con los coeficientes de variación de las variables individuales:

$$CV_{X\bullet Y}^2 = CV_X^2 + CV_Y^2 + CV_X^2 \bullet CV_Y^2$$

[42] Los valores del coeficiente de aversión al riesgo son representativos de aquellos estimados en la literatura. Véase, por ejemplo, Auerbach y Kotlikoff (1987), Newbery y Stiglitz (1981) y Mehra y Prescott (1985).

[43] El error de aproximación es menor que 0,4%.

el tiempo de la concesión con plazo fijo es de 13 años, la mediana del ahorro para los usuarios es el 25,56% de la inversión inicial. Como las estimaciones anteriores ignoran los beneficios de la menor probabilidad de renegociación y el menor costo que tiene para el fisco una eventual renegociación, se las puede calificar de conservadoras.

CUADRO Nº 5 AHORRO COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN INICIAL

		Coeficiente de aversión relativa al riesgo				
		1,0	1,5	2,0	2,5	3,0
CV de Q_O	0,05	16,6	21,1	25,2	29,0	32,7
	0,10	18,4	23,5	28,2	32,6	36,8
	0,15	21,2	27,3	32,9	38,3	43,5
	0,20	24,8	32,2	39,1	45,8	52,5
	0,25	29,3	38,4	47,2	55,9	64,6

www.cepchile.cl

Referencias bibliográficas

Arrow, K., y R. Lind. "Uncertainty and Public Investment Decisions". *American Economic Review*, 60 (1970), pp. 364-78.

Auerbach, A., y L. Kotlikoff. *Dynamic Fiscal Policy*. Cambridge University Press, 1987.

Cappen E., R. Clapp y W. Campbell. "Competitive Bidding in High Risk Situations". *Journal of Petroleum Technology*, 23 (1971), pp. 641-653.

Demsetz, H.. "Why Regulate Utilities". *Journal of Law and Economics*, 11 (1968), pp. 55-66.

Engel, E., R. Fischer, y A. Galetovic. "Un nuevo sistema de licitación de carreteras". Serie Documentos de Trabajo Nº 95/05. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1995.

_____. "Revenue Based Auctions: A New Method for Franchising Highways". Documento de Trabajo. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1996a.

_____. "Licitación de Carreteras Urbanas: Problemas y Soluciones". Trabajo en preparación, 1996b.

Hendricks, K., y R. Porter. "Collusion in Auctions". *Annales d'Économie et de Statistique* Nºs. 15/16 (1989), pp. 217-230.

Milgrom, P. "Auctions and Bidding: A Primer". *Journal of Economic Perspectives*, 3 (1989), pp. 3-22.

Porter, R., y D. Zona. “Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions”. *Journal of Political Economy*, 101 (1993), pp. 518-538.

Posner, R. “The Appropriate Scope of Regulation in Cable Television”. *The Bell Journal of Economics*, 3 (1972), pp. 335-358.

Robinson, M. “Collusion and the Choice of Auction”. *Rand Journal of Economics*, 16 (1985), pp. 141-145.

Thaler, R. “Anomalies: The Winner’s Curse”. *Journal of Economic Perspectives*, 2 (1988), pp.191-202.

Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalisn*. Nueva York: The Free Press, 1985. □

www.cepchile.cl

ESTUDIO

CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN SANTIAGO: APLICACIÓN DEL SISTEMA DE EMISIONES TRANSABLES

LECCIONES QUE BRINDA LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS*

Tom Tietenberg

La transferencia de emisiones ha formado parte de la política de control de la contaminación atmosférica en los Estados Unidos durante los últimos veinte años, una práctica que se está extendiendo a varios otros países. Con todo, subsiste aún la interrogante acerca del grado en que se puede adaptar este enfoque al entorno de un país en desarrollo. Tom Tietenberg señala en este trabajo que la falta de experiencia con esta solución en países en desarrollo obliga a aprender todo lo que se pueda de su aplicación en los países industrializados, modificándolo según sea necesario para el nuevo entorno.

A partir de una descripción suscinta de los programas en aplicación, en este estudio se consideran algunas de las lecciones que pueden derivarse de esas experiencias para el diseño de un sistema de emisiones transables. Por último, se adelantan algunas conclusiones acerca de la aplicabilidad de este sistema en Santiago.

TOM TIETENBERG. Profesor del Departamento de Economía, Colby College (Waterville, Maine).

* Trabajo presentado en seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 31 de mayo de 1995. Traducción del inglés realizada por el Centro de Estudios Públicos.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

La política tradicional en materia de control de la contaminación tiene sus fortalezas y sus debilidades. A medida que se intensifica el control, los costos de cumplimiento que acompañan a la política reguladora aumentan también. A su vez, los costos en alza han dado origen a la búsqueda de sistemas alternativos para controlar la contaminación, con una mejor relación costo-beneficio.

Uno de estos sistemas, el de la transacción de emisiones, se viene aplicando en los Estados Unidos desde hace unos veinte años. Si bien hoy se usa también en Canadá y en algunos otros países, falta experiencia sobre la materia en países en desarrollo.

En qué medida se pudiera emplear con eficacia la venta de emisiones para controlar la contaminación en otras naciones, en particular en los países en desarrollo, sigue siendo una interrogante, aun cuando hay gran interés por introducirla en dichos países. Si bien, en principio, el sistema es muy recomendable (costos de cumplimiento más bajos, mayor progreso tecnológico y un tránsito más rápido hacia un aire de mejor calidad), éste debe adaptarse a la situación particular de cada país.

Puesto que la actual legislación chilena sobre medio ambiente contempla el uso de permisos de emisión transables, es probable que Santiago se convierta en líder mundial en la elaboración de versiones de este sistema que sirvan para países en desarrollo. Está claro que no conviene elaborar, a partir de cero, un sistema aceptable a nivel local, pero la carencia de experiencias directas pertinentes nos obliga a extraer toda la información posible de la experiencia de los EE. UU. El objeto de este trabajo es suministrar esa información y valorar su pertinencia para Santiago.

1.2 Panorama

Luego de un panorama breve, pero completo, de los programas en curso[1], se extraen algunas lecciones que pueden derivarse de esta experien-

[1] En el espacio limitado que ofrece este trabajo, sólo se pueden ilustrar algunos puntos principales. Todos los detalles de las pruebas y el trabajo empírico pueden encontrarse en las

cia respecto de parámetros claves de diseño en un sistema de transacción de emisiones. Por último, se adelantan ciertas conclusiones relativas a la aplicabilidad de este sistema en Santiago.

II. APLICACIÓN DEL CONCEPTO

2.1 El enfoque tradicional

En su esencia, el enfoque estadounidense para el control de la contaminación, previo a la reforma, se atenía a un sistema de *obligaciones y control*. Las normas ambientales, que fijan la concentración admisible máxima del contaminante en el aire ambiente o el agua, representan las metas de este sistema. Para alcanzar estas metas se imponen normas de emisiones o aguas residuales (topes máximos legales de descarga) a numerosos puntos precisos de descarga, entre ellos las chimeneas, ventilaciones, desagües o tanques de almacenamiento. Luego de realizar un estudio de las opciones tecnológicas de control, la autoridad controladora elige la tecnología de su preferencia y calcula la cantidad de reducción de descargas que se puede obtener con ella, como base para fijar la norma de emisión o de aguas residuales o efluentes. Se eligen tecnologías que permitan cantidades de control mayores (y que, por tanto, apoyan normas más estrictas), tanto para las fuentes de emisión situadas en zonas donde es muy difícil cumplir la norma ambiental como para fuentes de emisión nuevas. La responsabilidad de definir y hacer cumplir dichas normas se comparte entre el gobierno nacional y los diversos gobiernos estaduales, en formas definidas en la ley.

2.2 Contaminantes atmosféricos tradicionales

En un intento por dotar de mayor flexibilidad a la forma en que se cumplían los propósitos de la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act), en la última mitad de los años setenta, la EPA (Agencia de Protección Ambiental) de los EE.UU. creó el que ahora se conoce como programa de emisiones transables. El programa pretende facilitar el cumplimiento al dejar a las fuentes una gama más amplia de opciones para satisfacer sus responsabili-

---

referencias que se enumeran al final del documento. Para consultar un resumen extenso del trabajo, véase Dudek y Palmisano (1988); Hahn (1989); Hahn y Hester (1989a); Hahn y Hester (1989b); Tietenberg (1985); Tietenberg (1990).

dades legales de control de la contaminación que las que permitía el sistema de obligaciones y control. Toda fuente que opte por reducir las emisiones en cualquiera de los puntos de descarga, más de lo que exige la norma de emisiones pertinente, puede recabar de la autoridad controladora un certificado del exceso de control que se llama "Crédito por Reducción de Emisiones" (CRE). El Crédito por Reducción de Emisiones objeto del certificado, que se refiere a una cantidad precisa de un contaminante en particular, se puede usar para cumplir normas de emisión en otros puntos de descarga (cuyo control se presume más costoso), pertenecientes a la misma fuente, o bien se puede vender a otras fuentes. Al permitir que dichos créditos sean transferibles, la EPA deja que las fuentes encuentren el medio menos costoso de cumplir sus obligaciones, aun cuando ese medio menos costoso pertenezca a otra empresa. El CRE es la moneda que se emplea en la transacción de emisiones, en tanto que las políticas de compensación, burbuja, banca y saldo neto de emisiones rigen la forma en que esta moneda se puede acumular y utilizar[2].

La *política de compensación* exige que las fuentes nuevas o en ampliación situadas en zonas "de incumplimiento" (aquellas zonas donde la calidad del aire es peor que las normas ambientales) procuren, a modo de compensación, la cantidad suficiente de reducciones de la contaminación (mediante la adquisición de CRE) de empresas ya instaladas, de manera que después de su instalación o ampliación el aire esté más limpio que antes. Esto se consigue al requerir que las fuentes nuevas compensen con creces toda nueva contaminación que ellas vayan a agregar a la zona. Dichas fuentes están obligadas a comprar CRE por 120% de la cantidad que ellas van a emitir. (El 20% sobrante se retira como mejor calidad del aire.) Antes de esta política no se permitía la instalación de ninguna empresa nueva en las zonas de incumplimiento, porque iban a interferir con el cumplimiento de las normas ambientales. Con la introducción de la política de compensación, la EPA permitió que continuara el crecimiento económico mientras se aseguraba el progreso hacia el cumplimiento.

La *política de la burbuja* recibe su insólito nombre por el hecho de que trata a los puntos de emisión múltiples que pertenecen a fuentes de emisión ya instaladas (distintas de las que están en ampliación o que ingresan a la zona por primera vez) como si estuviesen encerrados dentro de una burbuja. Según dicha política, se regula solamente el total de emisiones de cada contaminante que sale de la burbuja. Si bien el total que sale de la

[2] Los detalles de esta política se encuentran en "Emission Trading Policy Statement", *Federal Register*, 51(4 de diciembre, 1986):43829.

burbuja tiene que ser inferior en 20% al total permitido que se obtiene sumando todas las normas de emisión correspondientes dentro de la burbuja, las fuentes de emisión quedan en libertad para controlar ciertos puntos de descarga en menor grado que lo que dispone la norma de emisión pertinente, siempre que se obtenga una cantidad compensatoria de CRE suficiente en otros puntos de descarga dentro de la burbuja. En esencia, las fuentes de emisión quedan en libertad para elegir la combinación de control en los puntos de descarga, siempre que se satisfagan los requisitos globales de reducción de emisiones. Se permiten las burbujas de plantas múltiples, lo que abre la posibilidad de intercambiar CRE entre fuentes de emisión muy diferentes.

El s*aldo neto* permite que las fuentes de emisiones en curso de modificación o de ampliación (pero no las fuentes nuevas) se libren de la necesidad de cumplir con los requisitos del nuevo procedimiento de revisión de fuentes (incluso la necesidad de adquirir compensaciones), siempre que todo aumento neto de emisiones (contando todo CRE que se gane en otro lugar de la planta) sea inferior a un umbral establecido. En tanto permite que las empresas se libren de determinadas regulaciones, al usar CRE para mantenerse por debajo del umbral que hace aplicables tales regulaciones, el saldo neto se considera más bien un alivio reglamentario que una reforma reglamentaria.

La *banca de emisiones* permite que las empresas acumulen certificados de CRE para usarlos posteriormente en los programas de compensación, de burbuja o de saldo neto, o para vendérselos a terceros.

2.3 El plomo en la gasolina

Siguiendo la senda que había abierto el programa de emisiones transables, el gobierno comenzó a aplicar con más amplitud el sistema de permisos transables. A mediados de los años ochenta, antes de imponer exigencias nuevas y más estrictas a la gasolina, la EPA anunció los resultados de un análisis de costo-beneficio relativo al efecto que se preveía para dichas exigencias. La conclusión de este análisis fue que la norma propuesta de 0,01 gramos por galón de gasolina con plomo (gplg) redundaría en beneficios (por reducción de efectos perjudiciales para la salud) del orden de US$36 mil millones (de 1983), con un costo estimado de US$2.600 millones para la industria refinadora.

Si bien la norma se justificaba ampliamente por motivos de eficiencia, la EPA quería dejar cierta flexibilidad en la manera de cumplir los

plazos sin aumentar la cantidad de plomo que se usaba. Algunas refinadoras podían cumplir los plazos cortos con facilidad, pero otras podían hacerlo sólo contra un aumento importante de los costos. Comprendiendo que para alcanzar la meta no era preciso que todas las refinadoras cumplieran con todos los plazos, la EPA inició el programa de banca de plomo para proporcionar más flexibilidad en el cumplimiento de las regulaciones.

De acuerdo con este programa, se asignaba a las diversas refinerías una cantidad fija de derechos a plomo (con autorización para usar una cantidad fija de plomo durante el período de transición). Las refinadoras que no necesitaban la totalidad de sus derechos autorizados (debido a reducciones anteriores o mayores) podrían venderlos a otras refinadoras.

Así, las refinadoras tenían un incentivo para eliminar rápidamente el plomo, porque las reducciones dejaban derechos libres para la venta. La adquisición de estos créditos permitía que otras refinadoras cumplieran los plazos, incluso frente a fallas de los equipos o catástrofes naturales; no era necesario discutir por la ampliación de los plazos en los tribunales, que era la reacción tradicional. El programa de banca de plomo, proyectado como medio de facilitar la transición al nuevo régimen, llegó a su fin, como estaba programado, el 31 de diciembre de 1987 (Nussbaum, 1992).

2.4 Productos químicos que agotan el ozono

En septiembre de 1988, en respuesta a la amenaza contra la capa de ozono, 24 países firmaron el protocolo de Montreal. De acuerdo con este documento, al 30 de junio de 1998 los signatarios tienen que limitar la producción y consumo de los principales gases responsables de ese efecto en una cantidad equivalente al 50% de los niveles de 1986. Poco después de firmado el protocolo, se descubrió que esto no era suficiente: al parecer, el daño iba aumentando con mayor rapidez de lo que se había pensado. En respuesta a ello, 59 países firmaron un nuevo convenio en julio de 1990, durante una conferencia celebrada en Londres. En este convenio se estipulaba la eliminación total de los halones y CFC a fines de este siglo. Además, se agregaron al protocolo dos productos químicos nocivos: el tetracloruro de carbono y el cloroformo metílico, los que deberán estar eliminados para el 2000 y 2005, respec-tivamente.

Estados Unidos optó por cumplir sus responsabilidades, en virtud de los protocolos, mediante el uso de un sistema de permisos transables. El 12 de agosto de 1988, la EPA (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos) impuso un reglamento que ponía en marcha un sistema de permisos transables dirigido a cumplir las reducciones objetivo (53 FR

[Registro Federal] 30598). De acuerdo con este reglamento, a todos los principales productores y consumidores de las sustancias controladas, en los EE.UU., se les asignó una cantidad básica de producción o de consumo, con el año 1986 como base de prorrateo. A cada productor y consumidor se les permitió al comienzo el 100% de esta cantidad base, concediéndoseles cantidades menores pasados ciertos plazos. Las cantidades son transferibles dentro de las categorías de productores o consumidores, y las cantidades básicas de producción se pueden transferir cruzando las fronteras internacionales a productores de otro país signatario, siempre que la EPA apruebe la transacción y que ésta conduzca a los ajustes correspondientes en las cantidades permitidas de producción del comprador o vendedor, en sus países respectivos. Las cantidades permitidas de producción se pueden aumentar si se demuestra la destrucción sin peligro de una cantidad equivalente de sustancias controladas por algún medio autorizado; pero hasta hoy no ha habido ninguna autorización en este sentido.

Aun cuando se permite la transferencia de cantidades autorizadas de producción, incluso cruzando fronteras internacionales, dichas transferencias están rigurosamente limitadas. El reglamento permite que todo productor aumente su producción autorizada por cualquier medio (incluso por transferencia de una parte de la producción permitida de otro productor) en 10% de su asignación, como máximo, antes de 1998, y en 15% de su asignación, como máximo, después de esa fecha.

Puesto que la demanda de dichas asignaciones es muy inelástica, las limitaciones a la oferta aumentan el ingreso. Al realizar asignaciones a los siete principales productores estadounidenses de CFC y halones, la EPA temió que su reglamento ocasionara ganancias inesperadas (estimadas del orden de miles de millones de dólares). La EPA hizo frente a este problema mediante un impuesto que absorbería las rentas derivadas de la escasez producida por el reglamento. La Ley de Conciliación de Ingresos (Revenue Reconciliation Act), de 1989, contempla un impuesto indirecto que grava todos los productos químicos que agotan el ozono, y que vendan o usen los fabricantes, productores o importadores de dichos productos. El impuesto rige en el momento en que el importador venda o use el producto afectado. El impuesto se calcula multiplicando el paso del producto por la tasa base del impuesto y por el factor de agotamiento del ozono que corresponde al producto. Además de absorber parte de las rentas derivadas del reglamento, este impuesto ofrece incentivos para cambiar a sustancias menos nocivas (y por tanto sin gravamen).

Esta aplicación es singular en dos sentidos. No sólo permite el comercio internacional de asignaciones, sino que determina la aplicación simultánea de permisos e impuestos.

2.5 Lluvia ácida

Al sistema estadounidense, destinado a reducir aún más las emisiones de las empresas de servicios eléctricos que contribuyen a la lluvia ácida[3], se ha incorporado también otra versión del concepto de emisiones transables. Bajo este innovativo sistema, se ha asignado a las plantas más antiguas cierta cantidad de permisos de emisiones de óxidos de azufre, de manera de asegurar para el 2010 una reducción de 10 millones de toneladas respecto de los niveles de 1980. Estos permisos, que contemplan la autorización limitada para emitir una tonelada de azufre, se definen para un año calendario determinado, pero los permisos que no se utilicen se pueden usar el año siguiente. Son transferibles entre las fuentes de emisión afectadas. Toda planta en que las emisiones se reduzcan más allá de lo que exigen los permisos podría transferir a otras plantas los permisos sin usar. Las emisiones no deben superar los límites que permiten las asignaciones (derechos asignados más derechos adquiridos). Al término de cada año se hace un balance entre emisiones y permisos. Las empresas de servicios que emitan más de lo autorizado según sus permisos deberán pagar una multa de US$ 2000 por tonelada y deberán dejar de producir la misma cantidad de toneladas en el año siguiente (Kete, 1992; Kete, 1994).

Una novedad importante de este programa fue la de asegurar la disponibilidad de permisos con la institución de un remate anual. Todos los años, la EPA retiene 2,24% de los permisos asignados para rematarlos. Los permisos retenidos se asignan al mejor postor y los compradores pagan el precio de su postura. El producto del remate se reembolsa a las empresas de servicios a las cuales se les retuvieron los permisos, en forma proporcional.

Los poseedores particulares de permisos también pueden poner permisos en venta en estos remates. Los vendedores potenciales fijan precios mínimos aceptables. Una vez que los permisos retenidos se han puesto a remate, la EPA equipara las posturas máximas que queden con los precios mínimos aceptables más bajos de las ofertas privadas, y calza compradores con vendedores hasta que todas las posturas restantes sean menos que los precios mínimos aceptables restantes. Es de lamentar que este procedi-

[3] Este título forma parte de las modificaciones de la Ley de Aire Limpio, de 1990, que se convirtieron en ley el 15 de noviembre de 1990. Véase 104 Stat 2584. Hay un análisis de la aplicación del concepto de transacción de emisiones a la lluvia ácida, véanse Atkinson (1983); Feldman y Raufer (1987); Oates y McGartland (1095); Tietenberg (1989).

miento de subasta no sea muy eficiente, pues ofrece incentivos para un comportamiento estratégico ineficiente (Cason, 1993; Hausker, 1992).

2.6 Venta de smog

Todos los programas anteriores nacieron y se promovieron por iniciativa del gobierno federal, pero los programas más nuevos han surgido de las iniciativas de los estados. Ante la necesidad de reducir notablemente las concentraciones de ozono para cumplir con la norma ambiental pertinente, los estados han optado por aplicar programas de transferencia como medio de facilitar las reducciones importantes de contaminantes precursores.

Entre estos programas, uno de los más ambiciosos es el RECLAIM (Mercado Regional de Incentivos para el Aire Limpio), de California, establecido por el South Coast Air Quality Managment District, responsable del Gran Los Angeles (Robinson, 1993). Según el programa RECLAIM, a cada uno de los casi 400 contaminadores industriales participantes se les asigna un límite anual de contaminación con óxidos de nitrógeno y azufre, el que irá bajando entre un 5% y un 8% al año durante el decenio próximo. A los contaminadores se les permite gran flexibilidad para cumplir con estos límites, incluso mediante la compra de créditos a otras empresas que han controlado más de lo que les exige la ley.

El programa RECLAIM comparte con el programa de permisos de emisión de azufre el hecho de que fija un tope máximo al total de emisiones del grupo controlado y no a las de cada una de las fuentes; este tope asegura que la ampliación quede dentro del tope (disminuyendo una cantidad compensatoria en otro lugar) y no permite que las emisiones aumenten.

En cierto sentido, de manera importante, el programa RECLAIM cambia la índole del proceso regulatorio. La obligación de identificar las estrategias de control correctas ha pasado de la autoridad controladora al contaminador. En parte, este cambio obedeció a una necesidad (los procesos tradicionales fueron incapaces de identificar una cantidad suficiente de tecnologías correctas que produjeran reducciones relevantes) y en parte su motivación fue el deseo de dar al proceso la mayor flexibilidad posible.

Como consecuencia de la flexibilidad, derivada del cambio en la obligación de elegir las respuestas correctas, están surgiendo numerosas estrategias nuevas de control. En lugar del enfoque tradicional en tecnologías de control aplicadas a la salida del caño, este programa ha dado apoyo económico a la prevención de la contaminación. Por primera vez, todas las

estrategias posibles de reducción de la contaminación pueden competir ahora en las mismas condiciones.

2.7 Reducción de residuos líquidos

El concepto de los permisos transables también se ha aplicado a los contaminantes del agua, aunque con un éxito mucho menor. Tres estados, por lo menos, Wisconsin, Colorado y Carolina del Norte, han iniciado programas para disminuir los efluentes líquidos[4]. El programa de Wisconsin, que permite que las fuentes localizadas transen los permisos de reducción de efluentes, está en vigor desde 1981. Colorado tiene dos programas para facilitar las transacciones de reducciones de fósforo, entre fuentes localizadas y difusas, y el programa de Carolina del Norte apunta tanto al fósforo como al nitrógeno.

Wisconsin. El río Fox inferior corre desde el lago Winnebago a bahía Green, en Wisconsin. A lo largo de las riberas de un segmento clave de este río, de 22 millas de longitud, hay 10 plantas de celulosa y papel, y cuatro municipalidades que descargan aguas residuales al río. Durante el verano, en dos puntos de baja críticos no se cumplen las metas de oxígeno disuelto, aunque los contaminadores industriales cumplen con las normas BPT y los contaminadores municipales ofrecen tratamiento secundario.

El Departamento de Recursos Naturales de Wisconsin se vio enfrentado a la necesidad de cumplir con las normas pese a la resistencia industrial. Para ayudar a elegir una política estratégica, el departamento construyó un modelo de simulación del río, con miras a comparar la reglamentación tradicional con un sistema de permisos transables.

El modelo reveló diferencias significativas entre los descargadores de residuos líquidos, condición previa para que el sistema de mercado permita alcanzar las metas ambientales con un costo notablemente inferior. Los coeficientes de transferencia variaban en un factor de 3 y, bajo las reglas de abatimiento tradicionales, los costos marginales de la reducción diferían en un factor de 4. La conclusión del estudio fue que, si el departamento se atenía a las reglas de abatimiento y control tradicionales, los costos serían superiores en un 40%. El ahorro anual en potencia que surgiría de un sistema de permisos se estimó en US$ 6,7 millones.

En marzo de 1981, el Departamento aprobó un reglamento que permitía que los que descargaban en el río Fox inferior transfirieran permisos

[4] Esta sección se atiene fuertemente a lo expresado en Carlin (1992).

en virtud de contratos aprobados. En 1982 ya se había concretado la primera transacción, pero ésta ha sido la única transacción hasta ahora. Estaba claro que el sistema no había logrado lo que se esperaba de él y es probable que esta experiencia inhiba toda extensión del concepto a otras zonas geográficas.

Colorado. Toda la política de control de la contaminación del agua de los Estados Unidos se ha concentrado, virtualmente, en las fuentes localizadas, esto es, en los contaminadores grandes, identificables, que emiten efluentes desde puntos de descarga precisos. A medida que se imponen mayores controles a las fuentes localizadas, corresponde a las fuentes difusas (como, por ejemplo, el rebalse de las alcantarillas pluviales urbanas o la escorrentía de los campos) una proporción cada vez mayor de la contaminación restante. En la actualidad, las fuentes difusas representan la proporción más grande del problema restante.

Se ha concentrado más atención ahora último en las fuentes difusas, porque el costo marginal de controlarlas es mucho más bajo que el costo marginal de conseguir una mayor reducción de las fuentes localizadas. Una consecuencia de esta atención ha sido la introducción de una opción de transar permisos de reducción de residuos líquidos entre fuentes localizadas y difusas, respecto de masas de agua donde se necesita mayor control.

Un ejemplo de este procedimiento es el que ocurre en la cuenca del lago Dillon, una fuente primaria de agua para Denver, Colorado[5]. Los cambios en el uso de la tierra y la urbanización han producido en el lago algas cuasi eutróficas, a pesar de que todas las plantas de tratamiento de aguas residuales ocupan hoy técnicas avanzadas para eliminar el fósforo. Aun con una descarga de fósforo de nivel cero, a partir de las plantas de tratamiento del futuro, las fuentes de fósforo de las zonas en desarrollo convertirían el lago en eutrófico.

Dentro de un plan de manejo del lago, todas las plantas de tratamiento de aguas seguirían aplicando técnicas avanzadas para aguas residuales y la autoridad municipal aplicaría controles para fuentes difusas, de acuerdo al estado del arte, a todos los proyectos nuevos de urbanización en la cuenca. Se elaboró un sistema de transacciones de efluentes para hacer frente al crecimiento de fuentes previsto para más allá de 1990, mediante el estímulo a la reducción por parte de las fuentes difusas que existían antes de 1984 y que, por lo tanto, no estaban sujetas al nuevo reglamento. Con autorización de la Comisión del Estado, las reglas de transacción exigen una

[5] Véase Northwest Colorado Council of Governments.

razón de 2:1 para hacerse cargo de las incertidumbres del sistema. Se acredita una libra de reducción de residuos líquidos por cada dos libras de fósforo que se elimina de fuentes difusas anteriores. Se prevé que con este sistema se mantendrá la descarga de fósforo en los niveles de 1982, mientras se da cabida al crecimiento previsto de las fuentes. Esto permite que las autoridades municipales controlen el fósforo con la mejor relación costo-beneficio, sin verse limitadas sólo a mayores reducciones en las fuentes localizadas.

Carolina del Norte. Es necesario elaborar estrategias de manejo para las masas de agua situadas en Carolina del Norte, e identificadas como "sensibles a los nutrientes". Respecto de una de dichas zonas, la cuenca Tar Pimlico, la autoridad controladora del estado ha determinado un tope máximo al nitrógeno y fósforo de los efluentes, y luego ha permitido que una asociación de emisores, que se llama la Asociación de la Cuenca Tar-Pimlico, decida en qué forma se han de cumplir dichos límites. La Asociación se compone de alrededor de una docena de plantas de tratamiento pertenecientes a empresas privadas, que son sociedades anónimas, y una descargadora industrial. Si la asociación no logra cumplir las metas, el estado impondrá cargos o derechos.

Cuando se completen más modelos de comportamiento de la cuenca, se prevé que se impondrán reducciones más estrictas y, por tanto, topes más bajos. Llegado el momento, la Asociación se dispone a hacer controlar las fuentes difusas, en lugar de controlar más sus propias descargas de residuos líquidos. Los miembros de la Asociación ya están recolectando fondos para pagar los controles de las fuentes difusas.

2.8 Banca de humedales

Las leyes federales y estaduales de los Estados Unidos exigen que los desarrollos urbanos en humedales mitiguen los efectos perjudiciales en el ambiente. La exigencia de mitigación se puede cumplir como sigue: 1) si se evita el efecto perjudicial en su totalidad al no emprender una medida determinada o parte de una medida; 2) si se limita el grado o magnitud de una medida; 3) si se corrige el efecto con la reparación, rehabilitación o restauración del humedal afectado; 4) si se reduce o elimina el efecto con el tiempo, mediante medidas de preservación y mantención; y 5) si se compensa el efecto con el reemplazo o con el suministro de recursos o ambientes de sustitución.

La "banca de mitigación" es un concepto que nació en 1981 y que el Servicio Estadounidense de Peces y Vida Silvestre elaboró para facilitar la

ejecución del quinto de los requisitos de mitigación anteriores. La banca de mitigación de humedales se parece mucho a la banca de emisiones. Los certificados de créditos de mitigación (definidos normalmente en unidades de hábitat o en acres) se acumulan en el banco y se ponen a disposición de los compradores urbanizadores que procuran cumplir requisitos de mitigación. En la actualidad, más de 35 bancos de mitigación de humedales funcionan en 10 estados[6].

2.9 Proposición de aplicación: El calentamiento mundial

La proposición de aplicar este concepto al calentamiento mundial podría tener amplias consecuencias internacionales, en particular para los países en desarrollo. La posibilidad de emplear la transacción de emisiones para controlar los gases de invernadero quedó establecida en el Convenio de Cambio Climático (Climate Change Convention) que entró en vigencia el 21 de marzo de 1994. Dentro del convenio se establece, como meta voluntaria para fines del decenio, la reducción de las emisiones de bióxido de carbono a los niveles de 1990. Hoy la limitación de emisiones de carbono a niveles precisos aparece como una meta reconocida a nivel internacional.

En el convenio se nombra un conjunto de países (los que se enumeran en su Anexo I) que se comprometen a estabilizar las emisiones de dióxido de carbono para el año 2000. A medida que los países del Anexo I procuren reducir las emisiones lo suficiente para cumplir la meta, tienen dos opciones: pueden efectuar las reducciones dentro de sus propias fronteras o bien pueden procurarlas en otros países. Se ha establecido un procedimiento oficial, que se conoce con el nombre de Ejecución Conjunta (Joint Implementation), para explorar y elaborar un conjunto de procedimientos para la transferencia transfronteriza de compensaciones de reducción. Se han iniciado proyectos piloto, con fondos de la GEF, en China, Jamaica, México y las Filipinas (Bertram, 1992; OCDE, 1992; Rose y Tietenberg, 1993; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1992). Si bien es probable que las transacciones iniciales se realicen entre los países desarrollados, la inclusión futura de los países en desarrollo constituye una clara posibilidad (Tietenberg, 1994).

---

[6] Carlin (1992), 5-17.

III. ELEMENTOS DE DISEÑO DEL SISTEMA DE PERMISOS TRANSABLES

Si bien hay en uso dos formas distintas de transar, la evolución general ha sido desde la transacción de "créditos" a la de "permisos". Ambas son muy semejantes en muchos aspectos, pero las diferencias, aunque sutiles, son relevantes. En este capítulo se identifican los elementos principales de diseño de ambas formas de transacción de emisiones y se analiza el menú de posibilidades. Aquí se ilustran algunas de las decisiones claves que Santiago tendrá que adoptar y algunas de las consideraciones más importantes relativas a dichas decisiones.

3.1 Expresión de los créditos

El programa original de transacción de emisiones se basaba en un sistema de créditos cuya expresión típica era en términos de un flujo de contaminante como, por ejemplo, toneladas/año. Los programas más nuevos se basan en permisos que se definen en términos discretos (por ejemplo, toneladas, y no toneladas por año). Mientras el primero confiere un derecho continuo a determinado movimiento, los segundos constituyen un derecho, por una vez, a emitir una tonelada. Una vez emitida la tonelada autorizada, el permiso caduca. La autorización de emisiones adicionales exige emitir nuevos permisos. En general, lo dicho se realiza con bastante antelación, de acuerdo con calendarios precisos, de manera que los emisores cuentan con una seguridad razonable que les permite planificar la inversión en control de la contaminación. La asignación de permisos por adelantado ha facilitado también el desarrollo de los mercados de futuros.

Una de las grandes diferencias entre estos dos tipos de créditos se refiere a la capacidad que tiene la nueva definición para crear y transferir reducciones discretas de emisiones. Uno de los criterios originales que aplicó la EPA para aprobar créditos era que la reducción de emisiones en que se apoyaban tenía que ser permanente. Muchos criterios útiles para reducir emisiones, como, por ejemplo, cumplir un plazo por adelantado, producen reducciones temporales y no permanentes. (Como ya se dijo, la capacidad para cumplir un plazo anterior, que se contemplaba en el primer programa de eliminación paulatina, fue posible gracias a la flexibilidad inherente en un programa de permisos.) Con un programa de permisos, las toneladas que se ahorran con el cumplimiento adelantado pueden liberar una cantidad discreta de permisos.

3.2 Línea de base

Ambos tipos de transacción de emisiones exigen que se establezca una línea de base de transacción, pero cada uno de ellos define dicha base de manera distinta. La transacción de créditos, como lo contemplan las políticas de burbuja y de compensación, permiten que las reducciones de emisiones superiores a los requisitos legales o mayores que ellos se certifiquen como créditos transables. La línea de base de los créditos surge de normas tradicionales basadas en la tecnología.

Pese a su aparente semejanza, no se debe pasar por alto la diferencia entre estos dos tipos de sistemas de transacción. La transacción de créditos depende de la existencia previa de un conjunto determinado de normas reguladoras. La transacción de permisos no. Una vez que se ha definido la cantidad total de permisos, éstos se pueden asignar entre las fuentes, en principio, en una cantidad infinita de formas. La consecuencia práctica de ello es que los permisos se pueden usar aun en situaciones donde no se ha establecido o no se puede establecer una línea de base, lo que puede ser una consideración pertinente para Santiago.

3.3 Topes máximos

Otra decisión que Santiago tiene que tomar es si fijar o no topes máximos a las emisiones. Los sistemas de permisos fijan un tope máximo a las emisiones agregadas que el crecimiento económico no puede erosionar. Esta característica no la comparten ni las normas de emisión tradicionales, basadas en la tecnología y específicas para una fuente determinada, ni, en ausencia de otras limitaciones, el sistema de créditos por emisiones que se vincula a normas basadas en la tecnología. Puesto que las normas de emisiones son específicas para la fuente, no ejercen control sobre la cantidad total de emisiones de todas las fuentes. A medida que aumenta la cantidad de fuentes, aumenta también el nivel total de emisiones. Del mismo modo, la transacción de créditos que se basa en estas normas permitirá que aumente el total de emisiones, a menos que se incorporen al sistema otras limitaciones.

En los EE.UU., la otra limitación fue la de exigir que todas las fuentes nuevas o en ampliación, situadas en zonas de incumplimiento, compensaran todos los aumentos de emisiones con la adquisición de créditos suficientes de los emisores ya establecidos, de tal modo que la calidad del aire mejorase como consecuencia de la entrada o de la ampliación de dichas

fuentes en el sector. Dicha limitación no afectaba las zonas de cumplimiento, de manera que la transacción de créditos podía conducir al aumento de emisiones en dichas zonas, a medida que aumentaba la cantidad de fuentes.

3.4 Método de asignación

Santiago también tiene que decidir de qué manera las fuentes habrán de adquirir los créditos o los permisos. En principio, los derechos se podrían rematar y las fuentes los adquirirían de la autoridad respectiva al precio de mercado (Lyon, 1989; Lyon, 1990) o bien se podrían distribuir a cada fuente sobre la base de alguna regla de asignación (la típica, pero no inevitable, es el uso histórico). Sólo un sistema de permisos transables que asigna a las fuentes, sin cargo, sobre la base de su tasa histórica de emisiones, garantizaría que las fuentes establecidas no queden en peor situación que bajo un sistema de obligaciones y control que impusiera el mismo grado de control. Los desembolsos financieros que acompañan la adquisición de permisos o créditos en un mercado tradicional de subasta (o un cargo comparable por emisiones) serían tan onerosos que las fuentes, típicamente, tendrían una carga financiera menor con el procedimiento tradicional de obligaciones y control que con estos procedimientos particulares de incentivos (Atkinson y Tietenberg, 1982; Atkinson y Tietenberg, 1984; Hahn, 1984; Harrison, 1983; Krupnick, 1986; Lyon, 1982; Palmer y otros, 1980; Seskin, Anderson y Reid, 1983; Shapiro y Warhit, 1983).

Desde el punto de vista de la fuente que debe controlar las emisiones, hay dos elementos de importancia en la carga financiera: 1) los costos de control y 2) los gastos en permisos. Si bien sólo los primeros representan costos reales en recursos a la sociedad en su conjunto (los segundos son simples transferencias de un grupo a otro de la sociedad), para la fuente ambos representan una carga financiera. Las pruebas empíricas dan a entender que cuando se usa un mercado tradicional de subasta para distribuir permisos (o, lo que es lo mismo, cuando todas las emisiones incontroladas están sujetas a impuesto sobre las emisiones), con frecuencia los gastos en permisos (ingreso por impuestos) serían mayores que los costos de control; las fuentes gastarían más en permisos (o pagarían más en impuestos) que en equipos de control. Esta característica es la que ha impedido que se adopten estos procedimientos en los Estados Unidos.

Con el sistema tradicional de obligaciones y control, las empresas no hacen desembolsos financieros al gobierno. Aunque los costos son por fuerza más elevados con el sistema de obligaciones y control que con un

sistema de permisos transables, no lo son tanto que contrapesen los desembolsos financieros adicionales que exige el sistema de permisos transables (o un sistema de impuesto a las emisiones). Por este motivo, es comprensible que las fuentes establecidas se opongan a la distribución de permisos mediante un mercado tradicional de subasta, a pesar de su atractivo social, a menos que el ingreso que se derive se aplique de una manera que las fuentes aprueben y siempre que a las fuentes en competencia se les exija absorber gastos comparables.

Tanto la distribución gratuita como la subasta tienen inconvenientes de importancia. Un inconveniente principal del procedimiento de distribución gratuita está en que no produce ingresos para el Estado. Un importante inconveniente del procedimiento de remate está en que eleva la carga financiera de las empresas contaminadoras, un impedimento de importancia en un mercado mundial cada vez más competitivo (Tietenberg, 1990).

En ausencia de una forma popular, desde el punto de vista político, de usar el ingreso por ventas o de asegurar que la competencia va a hacer frente a cargas financieras parecidas, esta oposición política se podría reducir notablemente con la distribución gratuita de permisos a las fuentes establecidas, sobre la base de una regla de derechos adquiridos. En este procedimiento, las fuentes tienen que adquirir sólo los permisos adicionales que puedan necesitar por encima de la asignación inicial (y no comprar permisos en un remate). La regla de derechos adquiridos es el procedimiento *de facto* que se aplica en todos los programas.

Aunque la regla de derechos adquiridos es el procedimiento más aceptable desde el punto de vista político, también tiene sus inconvenientes. Si bien es posible reservar algunos permisos para empresas nuevas, rara vez se ejercita esta opción en la práctica. En consecuencia, según el esquema de distribución gratuita, lo típico es que las empresas nuevas tengan que comprar todos los permisos, mientras que las empresas establecidas reciben una asignación inicial gratuita. Así, pues, el sistema de distribución gratuita impone un sesgo contra las fuentes nuevas, en el sentido de que su carga financiera es mayor que la de una fuente establecida idéntica, aun cuando ambas fuentes instalen dispositivos de control también idénticos. El sesgo contrario a las fuentes nuevas podría retardar la introducción de instalaciones nuevas con la reducción de la ventaja en costos de construir instalaciones nuevas que incorporen las últimas innovaciones (Maloney y Brady, 1988; Nelson, Tietenberg y Donihue, 1993).

Tal como ha quedado en claro con las subastas del programa de permisos de emisión de azufre, se pueden combinar estos procedimientos de manera útil. Aunque el programa basa la distribución de permisos, en parte,

en las emisiones históricas, a la vez exige que todos los años se ofrezca en subasta algunos de dichos permisos. Puesto que el producto de la subasta se devuelve a los tenedores originales de los permisos subastados, la carga financiera que acompaña al remate no es mayor que la que va con un procedimiento puro de derechos adquiridos.

3.5 Cómo hacer frente a los asuntos espaciales

Santiago también tendrá que resolver cómo va a manejar los asuntos espaciales relacionados con los intercambios de materiales particulados, contaminantes mixtos que no son uniformes. Parece que los permisos transables han dado resultados particularmente buenos respecto de los contaminantes mixtos uniformes (aquellos cuyo nivel de emisiones es lo único que importa) y de las transacciones de contaminantes mixtos no uniformes (aquellos cuya ubicación de las emisiones también importa) con puntos de descarga contiguos. La diversidad de transacciones perfeccionadas en el programa de transacción de emisiones ha abarcado compuestos orgánicos volátiles, que son contaminantes mixtos uniformes. Como no se necesita un modelo de dispersión si se trata de contaminantes mixtos uniformes, aun cuando las fuentes de la transacción estén algo distantes unas de otras, la celebración de transacciones relativas a dichos contaminantes es de costo menor. Además, las transacciones relativas a contaminantes mixtos uniformes no deben causar preocupación por el deterioro de la calidad del aire local, puesto que la ubicación de las emisiones no es una consecuencia de la política.

Pero ¿qué pasa cuando la ubicación de las emisiones tiene importancia? Cuando esto ocurre, la prevalencia de los instrumentos económicos sobre las estrategias tradicionales de obligaciones y control es menos clara en la práctica que lo que podría parecer en teoría. Si bien en tales condiciones resulta relativamente fácil definir el sistema de máxima relación costo-beneficio, la ejecución de semejante sistema supone una fuerte carga administrativa. Puesto que los beneficios económicos y ambientales que surgen de permitir las transacciones tanto en el corto como en el largo plazo son tan grandes (en particular la capacidad para estimular el progreso tecnológico y la prevención de la contaminación), se justifican los intentos de ejecutar diseños de “segundo orden”. Todos los diseños de segundo orden contemplan un elemento de compromiso con la meta de costo-beneficio, pero siempre pueden representar un mejoramiento, a veces un mejoramiento considerable, respecto de los procedimientos más tradicionales.

El menú de estrategias promisorias de segundo orden va en aumento (Atkinson, 1994; Tietenberg, publicación próxima). Todas las estrategias de segundo orden que se analizan con mayor frecuencia tienen dificultades, pero unas pequeñas modificaciones, como aparecen incorporadas en la nueva generación de procedimientos, sí podrían ofrecer la perspectiva de reducciones de importancia en los costos de cumplimiento, al tiempo que aseguran el mejoramiento ambiental.

El espacio no permite elaborar aquí todas las posibilidades, pero se puede ilustrar un sistema. El punto de partida de esta aproximación es el supuesto de que es mejor implementar un sistema básico en torno a permisos estándares de emisiones, tratando individualmente aquellas transacciones que darían como consecuencia situaciones críticas o contaminación excesiva en los lugares de recepción más afectados, que establecer limitaciones globales sobre las transacciones.

Un ejemplo de la forma en que este tipo de transacción limitada se podría poner en práctica ha surgido en los Estados Unidos en las reglas que ha elaborado una entidad nueva dedicada a controlar el ozono de la troposfera: la OTC (Comisión de Transporte de Ozono). En procura de poner en ejecución una estrategia auténticamente regional que encare en circunstancias reales los elementos espaciales del problema, la única comisión operativa (que tiene jurisdicción sobre el sector noreste de los Estados Unidos desde Washington DC hasta Maine) ha permitido la transacción regional de compensaciones de NOx sujeto a ciertas limitaciones precisas.

Puesto que lo típico es que la pluma de ozono se mueva en una dirección particular y que no todas las emisiones de la región afecten de igual modo la condición de incumplimiento, si no hubiera limitaciones las transacciones de compensación podrían incluso empeorar el grado de incumplimiento. Con el fin de permitir la transacción entre estados mientras se asegura el mejoramiento ambiental en las zonas afectadas con mayor severidad, el plan de la OTC impone dos limitaciones a la transacción: 1) que las compensaciones tienen que provenir de una zona donde el incumplimiento es igual o mayor[7], y 2) que las reducciones compensatorias tienen que haber contribuido a las violaciones de la norma ambiental en la zona de las emisiones nuevas. La primera condición ofrece protección contra aquellas transacciones que empeoran la contaminación en las zonas más afectadas, en tanto que la segunda crea zonas de transacción que se acomodan a

[7] Las zonas de incumplimiento se dividen, además, en cinco categorías, según los niveles de concentración de ozono (mínimo, moderado, serio, grave y extremo). Estas designaciones afectan tanto los plazos para cumplir las normas de ozono ambiental como las reglas que rigen el trueque de compensaciones.

los patrones de movimiento de los vientos. Comparadas con una zona sin limitaciones, estas reglas producen el efecto de reducir el tamaño de las zonas de transacción y, por tanto, la cantidad de transacciones posibles. No obstante, sí permiten las transacciones a grandes distancias y ofrecen una protección ambiental mejor.

3.6 Lidiar con el poder del mercado

Uno de los temores que se expresan en casi todos los nuevos análisis de permisos transables dice relación con el grado en que este sistema puede facilitar el poder del mercado o bien pueda verse inutilizado debido al poder del mercado. En general, estos temores no se han visto confirmados en la práctica, pero Santiago deberá investigar tanto la probabilidad como las consecuencias del poder del mercado en el entorno chileno.

El poder del mercado puede surgir en dos tipos distintos. El primer tipo se basa en la capacidad que tienen los participantes para manipular los precios de manera estratégica en el mercado de permisos, como vendedores monopólicos o como compradores monopsónicos. Aunque sólo unos pocos estudios del efecto empírico que tiene el poder del mercado sobre la transacción de emisiones se han cumplido, sus resultados concuerdan con una conclusión, en el sentido de que no parece que el poder del mercado tuviese un efecto importante sobre los costos regionales de control, en la mayoría de las situaciones basadas en la realidad (Hahn, 1984).

Dentro de la categoría de reglas de distribución con derechos adquiridos, algunas determinan un potencial mayor que otras para un comportamiento estratégico de los precios. En términos generales, cuanto mayor sea la divergencia entre la cantidad de permisos que recibe la fuente que busca el precio y la cantidad de permisos con la mejor relación costo-beneficio, mayor será el poder potencial del mercado. Cuando la autoridad controladora les asigna permisos en exceso, las empresas que buscan el precio pueden ejercer su poder sobre la parte vendedora del mercado, y cuando se les asigna una cantidad demasiado pequeña de permisos pueden ejercer su poder sobre la parte compradora del mercado.

De acuerdo con los estudios actuales, para que se produzca una diferencia importante en los costos regionales de control se necesita una divergencia más bien considerable a partir de la asignación de permisos con mejor relación costo-beneficio. Puesto que se estima que las reglas más realistas que se usan para distribuir permisos afectan los costos de control en tan pequeña medida, las desviaciones a partir de la asignación de menor

costo que causa el poder del mercado palidecen junto a las reducciones de costos potenciales mucho mayores que se pueden obtener si se ejecuta un sistema de permisos transables de emisiones.

El comportamiento estratégico de los precios no es la única fuente potencial de problemas de poder del mercado. Las empresas también podrían usar los mercados de permisos como vehículo para derrotar a la competencia (Misiolek y Elder, 1989). Este problema es relativamente raro (Tietenberg, 1985).

Aun cuando exista la posibilidad de que haya poder del mercado, las consecuencias pueden verse frecuentemente limitadas por un programa de diseño apropiado. Por ejemplo, el programa de permisos de azufre tiene en su diseño dos componentes que disminuirían la capacidad de todo participante para ejercer el poder de mercado en cualquiera de las dos formas. Primero, el mercado de subasta ofrece una alternativa constante de fuente de permisos. Luego, el programa contiene una reserva de permisos autorizables que el gobierno puede vender a US$1500 por tonelada, en caso de necesidad.

3.7 Créditos por cierre

Desde un punto de vista económico, la manera como se crean los créditos o como se liberan permisos para la venta no tiene verdadera importancia. La experiencia, sin embargo, ha demostrado que desde el punto de vista político la ha tenido en los Estados Unidos y puede tenerla en Santiago. Entre las diversas formas de crear créditos, parece que el cierre de planta es la que ha generado la mayor controversia.

Cuando una fuente cierra sus operaciones, sus emisiones bajarán a cero. Lo normal sería que las emisiones admisibles concedidas a dicha planta quedaran disponibles para su transferencia. Algunos estados, sin embargo, se han mostrado renuentes a permitir la venta irrestricta de permisos derivados de un cierre de planta. La renuencia se basa no sólo en evitar la imagen de que la medida pudiera estar subvencionando implícitamente los cierres de plantas, sino también porque el incentivo económico debiera apuntar a acciones positivas para disminuir la contaminación (como, por ejemplo, la inversión en equipos de control nuevos o en un cambio de proceso de producción, con el fin de reducir las emisiones), no a cerrar plantas. Se considera que los cierres de plantas son la consecuencia de otras decisiones de tipo económico y no una medida positiva para reducir la contaminación.

Se ha elaborado una diversidad de métodos para resolver estas inquietudes mientras se procura mantener la integridad del sistema. En los dos casos extremos, todos los créditos por cierre podrían volver a la autoridad de control o bien se les podría autorizar para su venta irrestricta. En la práctica, en la mayoría de las zonas se hacen distingos más finos. Por ejemplo, las empresas que venden sus instalaciones cerradas a otra empresa que va a comenzar a funcionar en el mismo lugar podrían quedar autorizadas para incluir en la venta los derechos permitidos. O bien, si la empresa que cierra su planta quiere comenzar a funcionar en otro lugar dentro del estado, se le podría permitir que se lleve consigo sus permisos de la planta cerrada.

Otros permisos pueden volver al estado, ya sea para retirarlos (con lo que se mejora la calidad del aire) o bien para venderlos (con lo que se facilita el desarrollo económico). Si se retiran, la oferta de permisos se reduce. En zonas donde los controles son muy estrictos, los créditos procedentes del cierre de una planta pueden ofrecer una fuente importante de permisos disponibles y su retiro podría tener un efecto significativo sobre la oferta disponible para la transacción.

IV. LECCIONES QUE SE DERIVAN DE LA EVOLUCIÓN PROGRAMÁTICA

4.1 Sustituir o complementar las reglamentaciones tradicionales

Los programas iniciales complementaban las reglamentaciones tradicionales haciéndolas más flexibles, pero los programas posteriores representan una desviación más radical respecto de las regulaciones tradicionales. Hoy comienzan a reemplazarlas.

El primer uso de este concepto, el programa de transacción de emisiones, sobreponía la transacción de créditos al régimen regulatorio preexistente y tenía por objeto facilitar la ejecución de ese programa. Las bases de referencia de transacción se determinaban sobre la base de estándares ya establecidos, de base tecnológica, y los créditos creados no se podían usar para satisfacer varios de dichos estándares. Había que instalar la tecnología requerida.

Los programas más recientes, entre ellos el de permisos de azufre y los programas RECLAIM, reemplazan y no complementan las regulaciones tradicionales. La asignación de permisos para estos programas no se basó en normas existentes, de base tecnológica. En el RECLAIM, la autoridad de control (el South Coast Air Quality Managment District)) no habría podido basar los permisos en normas predeterminadas, aun si hubiera deseado

hacerlo. Resultó imposible definir un conjunto completo de tecnologías que ofrecieran el mejoramiento ambiental necesario y que a la vez fueran viables en un sentido tanto económico como ingenieril. La regulación tradicional era incapaz de ofrecer el grado de reducción que exigía la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act).

La solución estuvo en definir un conjunto de asignaciones que cumplieran las metas ambientales y dejar que las fuentes sujetas a la regulación se encargaran de escoger los métodos para operar con las limitaciones que imponían aquellas asignaciones. Este procedimiento cambia fundamentalmente la índole del proceso de control. Según el procedimiento histórico, la autoridad controladora era responsable, no sólo de definir los objetivos ambientales y realizar las actividades de viglancia y ejecución necesarias para asegurar el cumplimiento de dichos objetivos, sino también de definir los mejores medios para alcanzar dichos objetivos. El programa de asignaciones transfiere esta última responsabilidad al sector privado y retiene para el sector público la responsabilidad tanto de definir la meta ambiental como de realizar la función de vigilancia y control.

4.2 En pos de la relación costo-beneficio

La gran mayoría de los estudios empíricos realizados en los Estados Unidos, aunque no todos ellos, encuentran que los costos de control son muy superiores con el sistema regulador de obligaciones y control que el sistema de asignar la responsabilidad del control al menor costo posible (Tietenberg, 1985). Se trata de una conclusión importante, porque ofrece la motivación para introducir un programa de reformas; las potenciales ganancias sociales (en términos de reducción del costo de control) que derivan de romper con el *statu quo* bastan para justificar la molestia. Aunque las estimaciones de los costos en exceso que se pueden atribuir a un sistema de obligaciones y control, tal como se presentan en los numerosos estudios, exageran los costos que se podrían ahorrar, incluso en un mercado de permisos totalmente irrestricto, la conclusión general de que el ahorro potencial de costos es grande cuando se adoptan procedimientos de incentivo económico parece ser exacta aun después de corregir dicha exageración.

El programa de transacción de emisiones, por su longevidad, sirve de base en la mayor parte del trabajo empírico actual. Si se le juzga desde el punto de vista de la pregunta: ¿constituye el programa de transacción de emisiones un avance respecto del sistema que lo precedió?, la respuesta es, desde luego, ¡sí! Si se lo juzga desde el punto de vista de alcanzar la plena relación costo-beneficio, la respuesta es ¡no!

Es incuestionable que el programa ha reducido de manera considerable los costos de cumplir con los requisitos de la Ley de Aire Limpio. En la mayor parte de las estimaciones, el ahorro acumulado de capital de todos los elementos del programa se calcula en más de US$ 10.000 millones. Esta cifra no incluye el ahorro en costos de operación.

Por otra parte, el programa de transacción de emisiones no produjo ahorros de costos en la magnitud que esperaba la mayoría de los proponentes, en su inicio. Parte de este fracaso en cumplir las expectativas se puede explicar como consecuencia de expectativas infladas lejos de la realidad. Alguna responsabilidad se debe también a decisiones reguladoras más estrictas de lo previsto y a costos de transacción superiores a lo previsto.

La expectativa de que la transacción de emisiones produce un resultado de máxima relación costo-beneficio supone un proceso de mercado idealizado, al que se acercan apenas las transacciones efectivas. Al parecer, el ahorro de costo potencial que se sacrifica en la transacción bilateral, sucesiva, de contaminantes mixtos no uniformes, es bastante grande (Atkinson y Tietenberg, 1991).

Además, una proporción no despreciable del ahorro de costos que registran los modelos se puede atribuir a las cantidades notablemente más grandes de emisiones que permite la modelación de permisos equilibrados (Atkinson y Tietenberg, 1987). Si se trata de contaminantes mixtos de mezcla no uniforme, por ejemplo, las estimaciones de costos dan a entender que a la autoridad de control se le permite diseñar la responsabilidad del control en cualquier forma que satisfaga las normas de calidad ambiental del aire. En esencia, los modelos asignan más emisiones incontroladas a fuentes que posean chimeneas altas, porque esas emisiones se pueden exportar. Las emisiones exportadas evitan los costos de control sin afectar las lecturas de los monitores locales. Aquella parte del ahorro de costos estimado en los modelos que se debe el aumento permitido en las emisiones, no resulta aceptable para los reguladores. Ciertos trabajos recientes han propuesto que los beneficios que se reciben del control adicional de emisiones que necesita el procedimiento de obligaciones y control se puede justificar por los beneficios netos recibidos. (Oates, Portney y McGarland, 1989). La negativa de las regulaciones de permitir aumentos de emisiones no fue quizás una mala idea[8].

[8] No todo el ahorro de costos, por cierto, se debe a la capacidad de aumentar las emisiones. La parte restante de los ahorros, que se debe al hecho de aprovechar las oportunidades para controlar un nivel dado de emisiones a un costo más bajo, sigue en un nivel importante y se puede capturar por medio de un sistema de permisos que no deje que las emisiones aumenten más allá del nivel de referencia de obligaciones y control. Véanse los cálculos en Atkinson y Tietenberg (1987).

Ciertos tipos de transacciones que se supusieron admisibles en los modelos fueron prohibidos en el programa de transacción de emisiones. A las fuentes nuevas, por ejemplo, no se les permitió satisfacer las normas de desempeño de fuentes nuevas (que suponen una tecnología particular de control) con la elección de alguna opción de control menos estricta y con la adquisición de créditos de reducción de emisiones para completar la diferencia; tienen que instalar el sistema o grado de control tecnológico necesaria para cumplir la norma. Lo típico es que ésta sea la misma tecnología que empleó la EPA para definir la norma en primer lugar.

4.3 Reducción de los costos de transacción mediante el diseño del programa

Como se dijo en la sección 4.2, supra, el programa de transacción de emisiones tuvo por resultado una cantidad menor de oportunidades de transacciones que las que se habían previsto. Por eso, si bien el programa sí produjo un ahorro considerable, quedó lejos de alcanzar la máxima relación costo-beneficio.

Una de las lecciones que se deriva de la evolución de estos programas es que algunos de los elevados costos de transacción que afectan al programa de transacción de emisiones se pueden disminuir con un programa de diseño apropiado. La clave está en entregar mejor información a los participantes.

Revelación de precios. Uno de los problemas concretos del sistema inicial fue que los precios se determinaban en privado, durante negociaciones bilaterales. Ya que lo típico era que no se revelaran en forma pública los resultados de dichas negociaciones, los precios de los CRE, en general, no se conocían.

El conocimiento insuficiente de los precios no sólo complica las negociaciones más de la cuenta para las partes interesadas, sino que dificulta para todas las fuentes la planificación de inversiones en control de la contaminación. Puesto que los precios de equilibrio deben reflejar los costos marginales de control, el conocimiento de dichos precios y la forma como van cambiando con el tiempo ofrece gran cantidad de información acerca de la conveniencia de las inversiones futuras en control. Los precios del orden de US$ 5000 por tonelada sugieren un conjunto de opciones de control muy diferente que si se trata de precios del orden de US$ 520 por tonelada.

El programa de permisos de azufre rectifica esta deficiencia, con la subasta de permisos de azufre, tanto al contado como a futuro. Uno de los

beneficios laterales de esta subasta es que revela a todo el mundo los precios, tanto corrientes como futuros, con lo que mejora notablemente la información.

Incluso cuando los remates no sean una medida práctica, se puede obtener mejor información acerca de los precios. Por ejemplo, cuando quiera que las fuentes que han adquirido créditos procuren usarlos para cumplir requisitos reglamentarios, se les podría exigir que proporcionen información de precios, la que se daría a conocer al público en memorias anuales.

Centro de compensaciones. Otra estrategia dirigida a rebajar los costos de transacción es la de organizar una cámara de compensación donde compradores y vendedores pudieran averiguar las posibilidades de transacciones. Las "compras en un solo lugar" relativas a permisos representan un mejoramiento considerable respecto de la antigua práctica de contratar corredores que ubiquen fuentes posibles. Si bien los corredores fueron la respuesta del mercado ante los costos de transacción elevados, la organización de una centro de compensaciones ofrece el mismo servicio de modo más fácil, rápido y barato para todos los interesados.

4.4 Compartiendo los beneficios

La demostración de que la política reguladora tradicional no tenía una buena relación de costo-beneficio tuvo dos consecuencias, cada una de las cuales era el reflejo exacto de la otra. O bien significaba que las mismas metas de calidad del aire se podían alcanzar con un costo menor, o bien que se podía obtener una mejor calidad del aire al mismo costo. Aun cuando los primeros programas se diseñaron para explotar la primera versión, los programas posteriores procuraron producir una mejor calidad del aire con un costo menor.

Se usaron los programas de transacción para mejorar la calidad del aire de diversas maneras. Los costos inferiores que ofrecía la transacción se emplearon en las negociaciones iniciales para asegurar metas de control de la contaminación algo más estrictas (programa de lluvia ácida y RECLAIM) o bien plazos anticipados (programa de eliminación de plomo). Las tasas de compensación en zonas de incumplimiento se fijaron a un nivel superior a 1,0 (lo que daba a entender que parte de cada adquisición iría a mejorar la calidad del aire). A los grupos ambientales se les permite comprar y retirar permisos de azufre en los remates.

Esta tendencia hacia los beneficios compartidos ha tenido dos consecuencias. El ahorro de costos es inferior a lo que hubiera sido sin estos

beneficios compartidos, pero el apoyo del público, en particular el apoyo de las organizaciones ambientales, ha aumentado notablemente. En términos políticos, significa que ahora es más fácil ejecutar programas de comercialización porque se ha ampliado el terreno en común potencial.

4.5 Estímulo al progreso tecnológico

Los permisos transables dan más estímulo al progreso tecnológico, en materia de control de contaminación, que el sistema de obligaciones y control (Milliman y Price, 1989). La evidencia incidental da a entender, al parecer, que este método no sólo aumenta la velocidad del cambio en el control de la contaminación, sino que influye en la dirección y la estructura de los procedimientos de control. Las políticas tradicionales de obligaciones y control basan habitualmente los estándares en tecnologías conocidas de los reguladores. Dichas normas se pueden cumplir adoptando sin más la tecnología identificada. Los que las adoptan tienen escaso incentivo para buscar tecnologías superiores.

Con los permisos transables, quienes las adoptan no sólo tienen un incentivo para buscar tecnologías nuevas que reduzcan el costo de cumplir con la norma obligatoria, también tienen un incentivo para buscar tecnologías capaces de reducir las emisiones más que lo que exige la norma. La venta de los créditos por reducción de emisiones (o de permisos sin usar) produce ingresos que pueden servir para financiar las tecnologías nuevas.

Los permisos han facilitado la transición a aspectos nuevos del control de la contaminación, particularmente en el sector de la prevención de la contaminación. Mientras que con la regulación tradicional las empresas veían que su papel consistía meramente en adoptar la tecnología práctica que proponía la autoridad federal o estadual, ahora han comenzado a examinar todo el proceso de producción. Las estrategias que impiden la contaminación (por ejemplo, los cambios de proceso) liberan permisos valiosos y, por tanto, se tornan más atrayentes.

4.6 Combinación de instrumentos de políticas

Si la obtención de ingresos se convirtiere en un elemento importante en la construcción de una estrategia sólida por parte de los negociadores, se podrían obtener ingresos, incluso si se usa un sistema de derechos adquiridos, por medio del cobro de un derecho anual bajo por cada derecho. Este

ingreso se podría usar para financiar el sistema de vigilancia y control, o bien para otros propósitos meritorios, sin poner en peligro la relación costo-beneficio del sistema.

Aun cuando un derecho anual no es un elemento necesario de un sistema de derechos transables, se puede agregar si así se desea. Este sistema combinado dejaría el control de emisiones en manos de los derechos basados en cantidad y usaría el pago de derecho para obtener ingresos.

Combinar un derecho anual bajo con una distribución gratuita de permisos constituye una alternativa atractiva tanto para el remate de permisos como a los cargos por emisiones. Debido al desinterés político en imponer cargos a las emisiones de un monto tal que permita lograr metas convencionales de reducción de emisiones, los cargos por emisiones tradicionalmente no han sido muy eficaces para producir los niveles deseados de reducción de emisiones. Han sido eficaces, en todo caso, para producir ingresos para propósitos ambientales, en especial en Europa (OCDE, 1989). A su vez, la entrega de permisos en base a derechos adquiridos ha sido eficaz en producir el nivel de control deseado, pero no produce ingresos. El sistema combinado provee mejores garantías de reducción de emisiones y además produce ingresos.

Puesto que los derechos anuales que se aplican a las emisiones autorizadas por los permisos no afectan la relación costo-beneficio del sistema, dicho derecho puede ser tan bajo o tan alto como sea necesario para conseguir el resultado de ingresos deseado. El pago de derechos no disminuye el precio de los títulos, pero no afecta el incentivo a la transacción. Aun cuando el precio del título disminuye por la existencia de un derecho, el incentivo a comerciar se conserva gracias al hecho de que el vendedor no sólo recibe el precio del título sino que puede evitar para siempre el pago del derecho anual sobre los títulos transferidos.

4.7 Fusión de la equidad con la relación costo-beneficio

Dado que los sistemas de títulos o permisos transables permiten que la cuestión de quién va a pagar el control se separe de la de quién va a hacerse cargo del control, dichos sistemas permiten que se persigan simultáneamente las metas de distribución y de costo-beneficio. También facilitan la transferencia de tecnología porque ofrecen un medio de compartir los costos y los riesgos.

Independientemente de la asignación original de permisos, la transacción que tendría lugar posteriormente ofrecería los medios para controlar

las emisiones con una buena relación costo-beneficio. Se trata de una característica importante cuando las preocupaciones por la equidad y la capacidad de financiamiento impiden las soluciones simples como, por ejemplo, las reducciones proporcionales iguales. Incluso las asignaciones muy complejas de las responsabilidades de control, sensibles a una multitud de cuestiones individuales de equidad, pueden ser compatibles con el logro de la meta de emisiones deseada, con el costo más bajo posible.

V. CONSECUENCIAS PARA SANTIAGO

5.1 El argumento en favor de la reforma

En todo país en que el costo de oportunidad del capital es elevado, es más que atinado cerciorarse de que las inversiones (incluso las inversiones en control de la contaminación) se realicen con sensatez. Podría suponerse que Chile queda en esta categoría.

Por tanto, las propiedades de los permisos transables, en cuanto a costo-beneficio, les prestan un atractivo especial. Las pruebas señalan con claridad que los programas de transacción de emisiones no sólo reducen los costos de cumplimiento sino que ofrecen un grado de flexibilidad muy apreciado. Además, los fuertes efectos incentivadores que acompañan a los permisos transables podrían estimular un desarrollo y ejecución más rápidos de tecnologías de control nuevas e innovadoras, y estrategias como la prevención de la contaminación. Al estimular el progreso tecnológico, un procedimiento de permisos transables puede contribuir a reducir los costos de largo plazo además de los de corto plazo. El ahorro potencial de costos podría ofrecer, por sí solo, una motivación considerable para adaptar esta estrategia como algo apropiado para usarlo en Chile.

¡Pero estos no son los únicos saldos positivos potenciales de la reforma! Los permisos transables también ofrecen la posibilidad de obtener ingresos para protección ambiental, cuando quiera que los ingresos del gobierno constituyan una limitación seria a su capacidad de proteger la salud y el bienestar de su población. La combinación de derechos a cobrar con permisos transables ofrece una fuente más de financiamiento que puede gozar de un atractivo político considerable. En los Estados Unidos, por ejemplo, buena parte de la responsabilidad financiera de proporcinar fondos para el sistema de vigilancia y control se ha transferido de los contribuyentes a las fuentes de contaminación, mediante el pago de derechos sobre los permisos.

5.2 Consideración para el diseño: Las fuentes no tradicionales

Por cada programa hay que definir la población calificada de compradores y vendedores. (Por ejemplo, en los Estados Unidos, el sistema de permisos de azufre controla las emisiones de algo más de 800 empresas de servicios públicos, y el programa RECLAIM controla las emisiones de unos 400 contaminadores industriales. Cualquiera, incluso los grupos ambientales, pueden comprar los permisos.) La población calificada no es normalmente la única fuente de los contaminantes que se controlan, pero, por cuestiones de monitoreo u otros motivos, las demás fuentes no se incluyen. El omitirlas, lamentablemente, reduce el conjunto de oportunidades de comercialización y, por tanto, aumenta el costo resultante.

Este problema se reduce con la creación de un procedimiento por el cual los contaminadores que no forman parte de la población calificada puedan incorporarse inmediatamente al programa, en forma voluntaria, o ingresar posteriormente. Lo habitual es que al incorporarse de inmediato, el solicitante afronta el peso de demostrar que puede cumplir las condiciones básicas de participación en el programa. A los contaminadores que cumplen las condiciones se les pemite adherir al programa. El programa de asignación de azufre, por ejemplo, contiene disposiciones de incorporación para calderas industriales. Estos participantes no reciben una asignación inicial de emisiones permitidas, pero podrían crearlas si controlan sus requisitos legales más de lo exigido.

¿Por qué querría participar una fuente que no está calificada actualmente? En muchos casos, una fuente indvidual de emisiones puede reducir las mismas a un nivel muy por debajo del actual. Mientras no ingrese al programa, las reducciones extraordinarias no reciben recompensa, pero una vez incorporada la fuente al programa, las reducciones extraordinarias resultan transferibles y sus dueños las pueden vender o bien aprovecharlas en otras plantas.

En Santiago, este procedimiento se podría aplicar para controlar las fuentes de polvo fugitivo o suelto, que no están reguladas en este momento. Quien tomara la iniciativa de controlar dichas fuentes, de una manera que satisfaga los requisitos de monitoreo y control, podría hacer certificar dichas reducciones como créditos de reducción de emisiones. Estos mismos créditos podrían servir luego para cumplir, en todo o en parte, otros requisitos. Con este procedimiento, el control de las fuentes de polvo suelto, que hoy no se regulan, resultaría atrayente dondequiera que controlarlas fuera más barato que otras alternativas que hoy están reguladas.

5.3 Consideración para el diseño: Empresas vulnerables en lo financiero

No siempre es fácil equilibrar las inquietudes ambientales con las económicas. Uno de los aspectos en que esta dificultad se presenta con gravedad especial es el de intentar el control de fuentes que corren peligro de quebrar si tienen que soportar nuevos aumentos de costos, debido a los requisitos de control de la contaminación. En tales condiciones, empleadores y empleados comúnmente se unen en un intento conjunto de reducir los requisitos de control impuestos, o bien, posiblemente, eliminarlos del todo. Para complicar las cosas, muchas veces las emisiones de estas fuentes se pueden controlar a un costo menor que otras fuentes.

La regulación tradicional responde, normalmente, en una de dos formas. O bien la planta se cierra o bien los requisitos de control de la contaminación se reducen hasta un punto aceptable en lo financiero. La primera solución produce una mejor calidad del aire y por tanto alivia algo la presión sobre otras fuentes de emisión, pero también crea pérdidas innecsarias de empleos. La segunda solución produce una peor calidad del aire y obliga a otras empresas a soportar una carga aún mayor para compensar la falta de reducciones de esta planta.

Por fortuna, la transacción de emisiones ofrece una salida a este dilema. Si la política reguladora tradicional antecede a la transacción de emisiones, es de presumir que a esta fuente se le asignó una norma de emisiones muy baja en atención a su vulnerabilidad financiera. La introducción de la transacción de emisiones en este momento permite que la fuente vulnerable reduzca más de lo que se le exige por ley, venda el exceso de control a otra fuente y use el ingreso debido a la venta en pagar el control adicional. Este procedimiento protege el empleo en la fuente del mismo modo como ésta recibe protección de la política tradicional, pero la transacción de emisiones también puede obtener reducciones de emisiones a bajo costo, cosa que la política tradicional no es capaz de lograr.

5.4 Consideración para el diseño: Las fuentes móviles

En Santiago, las fuentes móviles representan una elevada proporción de las emisiones. Y en muchos casos se les puede controlar a un costo relativamente bajo. Si no se aprovechan estas posibilidades de reducción, los costos que encaran las empresas pueden resultar mucho más altos que lo necesario. ¿Cómo incorporar las fuentes móviles a un programa de transacción de emisiones?

En los Estados Unidos, el deseo de reducir la contaminación debida a fuentes móviles, más allá de lo que se puede lograr con las normas tradicionales de emisiones, ha sido motivo, últimamente, de intentos de incorporar estas fuentes dentro de programas de transacción de emisiones dirigidos a reducir el ozono (Boyd, 1993; King, 1994). Uno de los procedimientos identifica los vehículos de alta contaminación para retirarlos de la circulación.

Dado que con el muestreo remoto de vehículos en uso se confirmó que en muchos casos una proporción importante de la contaminación de fuentes móviles proviene de una cantidad relativamente pequeña de vehículos, uno de los procedimientos procura, en concreto, retirar esos vehículos de los caminos[9]. Según este procedimiento, toda fuente que adquiera y retire vehículos muy contaminantes puede generar créditos. Los créditos se crean al comprar el vehículo y retirarlo de la circulación. La cantidad de créditos se calcula sobre la base de una estimación de las emisiones que se evitan por retirar el vehículo, lo cual significa practicar pruebas efectivas de contaminación en el vehículo retirado, estimar la cantidad de millas que habría podido recorrer el vehículo durante el resto de su vida útil, combinar ambos datos y restar las emisiones previstas que añadirá un vehículo de reemplazo, con lo que se obtiene la reducción neta de emisiones prevista por vehículo. Luego de agregar los resultados correspondientes a la flota de vehículos retirados y descontar la reducción agregada estimada para tomar en cuenta las incertidumbres en el proceso de estimación, se emiten créditos de acuerdo con la reducción neta de emisiones agregadas y reajustadas.

¿Quién financiaría el programa? Todo el que quiera los créditos, ya sea para sí o bien para su venta posterior. En California, por ejemplo, la Corporación UNOCAL, junto con la Junta de Recursos de Aire de California (California Air Resources Board), inició un programa de retiro de vehículos. Con una oferta de US$ 700 por cada vehículo de modelo anterior a 1971, el programa terminó por retirar unos ocho mil vehículos (Dudek y colaboradores, 1992).

Las estrategias de retiro de vehículos no constituyen la única vía para incorporar las fuentes móviles dentro de un programa de transacción de emisiones. Se puede usar un sistema de transacción para incentivar a los fabricantes para que produzcan vehículos más limpios que lo que exige la ley (Rubin y Kling, 1993), o bien para premiar a los operadores de

[9] Hay pautas interinas de la EPA relativas a los créditos para fuentes móviles en *Federal Register*, 58, 11134 (23 de febrero de 1993).

flotas (taxis, buses, etc.) por manejar vehículos menos contaminantes que lo que exige la ley.

Los sistemas de permisos también pueden servir para controlar dónde y cuándo circulen los vehículos. La contaminación debida a fuentes móviles es función del nivel de congestión de tránsito; cuanto mayor sea la congestión, tanto mayores serán las concentraciones resultantes de contaminantes. La disminución del nivel de congestión es una estrategia que los sectores locales pueden poner en práctica para reducir los niveles de concentración en horas de máximo movimiento.

Singapur ha logrado reducir la congestión al obligar a los conductores a reconocer el valor de escasez que tienen los caminos congestionados. Desde 1975, los autos que ingresan al centro de la ciudad durante las horas de mayor movimiento, llevando en su interior menos de cuatro personas, deben lucir un rótulo adhesivo. En 1990 este rótulo costaba unos US$ 2,60 diarios. Se imponen multas a los autos que se encuentran en la zona controlada sin el rótulo correspondiente.

En un comienzo, el procedimiento disminuyó en tres cuartas partes la cantidad de autos que entran al centro. Aun cuando la reducción no se ha mantenido en esa magnitud, las calles de la ciudad se encuentran relativamente descongestionadas y las concentraciones de la contaminación han bajado.

Para progresar más en la reducción de concentraciones de contaminantes, Singapur estimó que no sólo debía limitar el acceso de vehículos a determinados sectores durante las horas de movimiento máximo, sino que tenía que comenzar a reducir la cantidad de vehículos en circulación. En 1990 adoptó un procedimiento que obligaba a los conductores a hacer posturas por el derecho a poseer un auto nuevo, y las patentes se otorgaban a los mejores postores. En el primer año de funcionamiento, sólo 22.000 vehículos, o 4,3 por ciento, aproximadamente, de la población actual de autos, serán autorizados para circular por las calles.

5.5 Asuntos relativos a la aplicación

Las inquietudes más serias respecto a la posibilidad de transferir este procedimiento fuera de los países industrializados se refieren a si otros países disponen de recursos organizativos suficientes para ponerlo en práctica (Lyons, 1989). Cuando se plantea esta interrogante, el que interroga supone, implícitamente, que los recursos organizativos de los países en desarrollo son homogéneos e insuficientes. Los recursos organizativos no son homogéneos,

por cierto. Algunos países disponen de recursos suficientes ahora mismo, pero otros podrían aprovechar un programa como éste para iniciar el proceso de acumular recursos suficientes con el tiempo, poco a poco.

Mi experiencia en los Estados Unidos me induce a pensar que la infraestructura que se necesitaría para manejar un programa de permisos transferibles no es, a la larga, más grande que la que se necesita para manejar un sistema de regulación tradicional de igual eficacia, pero la índole de esa infraestructura puede variar.

La conjetura de que la transacción de emisiones exige una actividad de control de su aplicación muy superior, parece que se basa, en parte, en una percepción errada del control de la aplicación de la regulación tradicional. De acuerdo con esa percepción errada, sólo el hecho de verificar: 1) que la fuente ha adquirido el equipo de control debido, y 2) que el equipo está instalado correctamente, constituye una estrategia de control suficiente. Es claro que un sistema de transacción de emisiones necesita algo más.

Es posible organizar un procedimiento regulador cuyo control se realice como se ha dicho, pero tales métodos rara vez son eficaces (Russell y colaboradores, 1986). El cumplimiento inicial no asegura el cumplimiento continuado. La instalación del equipo correcto no garantiza, por cierto, el funcionamiento y la mantención correctos; el control de aplicación eficaz exige vigilancia de algún tipo, continua o al menos periódica. En este aspecto, los permisos transables y la regulación tradicional comparten los mismos requisitos.

Como asunto práctico, sin embargo, un sistema de vigilancia razonable no es una carga demasiado onerosa para la autoridad controladora. El monitoreo de emisiones, en su mayor parte, se basa en un sistema de autoinformación (Russell y colaboradores, 1986). Aunque los sistemas de autoinformación de inmediato despiertan dudas acerca de la posibilidad de abuso, en la práctica funcionan notablemente bien, en especial cuando se les complementa con un sistema eficaz de sanciones criminales a la falsificación.

Además, se pueden proyectar sistemas de control de aplicación de normas en forma limitada que podrían resultar muy eficaces (Harrington, 1988; Russell y colaboradores, 1986). El secreto de este modelo está en concentrar más recursos en los infractores reincidentes. Entre otras características, este procedimiento impide que las fuentes se conviertan en infractores reincidentes, para evitarse la molestia de una vigilancia intensa.

Pero las aptitudes que se necesitan para manejar un programa de transacción de emisiones son distintas de las que se necesitan para la regulación tradicional. En esta última, la responsabilidad de definir las tecnologías

de control correctas recae sobre la autoridad reguladora; el personal debe componerse en gran medida de ingenieros ambientales. Pero si se trata de permisos transables, recae en las fuentes privadas. Por tanto, con el procedimiento de permisos transables, las autoridades controladoras necesitan menos personal calificado en ingeniería ambiental y se puede dedicar más atención a las funciones de vigilancia y control de la aplicación y respeto de la normativa.

Por último, la infraestructura pública de monitoreo y control de aplicación y cumplimiento de la normativa se puede mejorar con cierto grado de ayuda del sector privado (Naynerski y Tietenberg, 1992). Al permitir que la ejecución privada complemente la ejecución pública, por lo general de una manera fuertemente circunscrita, aumenta la cantidad de fondos que se dedican a monitoreo y control, y permite que los recursos públicos se empleen con más eficacia. Y un sistema de autoinformación, como ya se dijo, permite ejercer ese control privado. El Banco Interamericano de Desarrollo se dispone a iniciar un proyecto extenso en que se estudie la viabilidad de aumentar este procedimiento, en forma importante, en América Latina.

CONCLUSIÓN

Dondequiera que se han puesto en práctica, los programas de permisos transables han dado mejores resultados que los de obligaciones y control que los precedieron. El ahorro de costos documentado es grande y la flexibilidad que ofrecen es importante. El programa, por cierto, dista mucho de la perfección, pero conviene mantener sus deficiencias en perspectiva. Si bien el programa de transacción de emisiones, al examinarlo de cerca, pierde su brillo utópico, de todos modos ha hecho una contribución durable a la política y es probable que su papel siga ampliándose.

Referencias bibliográficas

Atkinson, Scott E. 1983. "Marketable Pollution Permits and Acid Rain Externalities". *Canadian Journal of Economics*, 16 (4): 704-722.

——— y T. H. Tietenberg. 1982. "The Empirical Properties of Two Classes of Designs for Transferable Discharge Permit Markets". *Journal of Environmental Economics and Management*, 9(2): 101-121.

——— y T. H. Tietenberg. 1984. "Approaches for Reaching Ambient Standards in Non-

Attainment Areas: Financial Burden and Efficiency Considerations". *Land Economics*, 60 (2): 148-159.

——— y T. H. Tietenberg. 1987. "Economic Implications of Emission Trading Rules for Local and Regional Pollutans". *Canadian Journal of Economics*, 20 (2): 370-86.

——— y T. H. Tietenberg. 1991 "Market Failure in Incentive-Based Regulation: The Case of Emissions Trading". *Journal of Environmental Economics and Management*, 21 (1): 17-31.

Bertram, G. 1992. "Tradeable Emission Permits and the Control of Greenhouse Gases". *Journal of Development Studies*, 28 (3): 423-46.

Boyd, James D. 1993. "Mobile Source Emissions Reduction Credits as a Cost-Effective Measure for Controlling Urban Air Pollution". En *Cost- Effective Control of Urban Smog*, ed. Richard F. Kosobud, William A. Testa, y Donald A. Hanson. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago.

Cason, T. N. 1993. "Seller Incentive Properties of EPA's Emission Trading Auction". *Journal of Environmental Economics and Management*, 25 (2): 177-95.

Dudek, Daniel J. y John Palmisano. 1988. "Emissions Trading: Why is this Throughbred Hobbled?". *Columbia Journal of Environmental Law*, 13 (2): 217-56.

, Joseph Goffman, Dean Drake y Tom Walton. 1992. *Mobile Emissions Reduction Crediting*. Nueva York: Environmental Defense Fund and General Motors.

Feldman, Stephen L. y Robert K. Raufer, 1987. *Emissions Trading and Acid Rain: Implementing a Market Approach to Pollution Control*. Totowa, NJ: Rowman & Littlefield.

Hahn, Robert W. 1984. "Market Power and Transferable Property Rights". *Quarterly Journal of Economics*, 99 (4): 753-765.

——— 1989. "Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders". *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (2): 95-114.

——— y Gordon L. Hester. 1989a. "Marketable Permits: Lessons from Theory and Practice". *Ecology Law Quarterly*, 16: 361-406.

——— y Gordon L. Hester. 1989b. "Where Did All the Markets Go? An Analysis of EPA's Emission Trading Program". *Yale Journal of Regulation*, 6 (1): 109-153.

Harrington, W. 1988. "Enforcement Leverage When Penalties Are Restricted". *Journal of Public Economics*, 37: 29-53.

——— . 1988. "Enforcement Leverage When Penalties Are Restriced". *Journal of Public Economics*, 37: 29-53.

Harrison, D., Jr. 1983. "Case Study 1: The Regulation of Aicraft Noise". Pp. 41-143. En *Incentives for Environmental Protection*, ed. Thomas C. Schelling. Cambridge, Mass: MIT Press.

Hausker, K. 1992. "The Politics and Economics of Auction Design in the Market for Sulfur Dioxide Pollution". *Journal of Policy Analysis and Management*, 11 (4): 553-72.

Kete, Nancy. 1992. "The U. S. Acid Rain Control Allowance Trading System". Pp. 69-93. *En Climate Change: Designing a Tradeable Permit System*, ed Tom Jones y Jan Corfee-Morlot. París: Organization for Economic Co-operation and Development Publication.

———. 1994. "Air Pollution Control in the United States: A Mixed Portafolio Approach. Pp. 122-144. En *Economic Instruments for Air Pollution Control*, ed. Ger Klaassen y Finn R. Forsund. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Kling, C. L. 1994. "Emission Trading vs Rigid Regulations in the Control of Vehicle Emissions". *Land Economics*, 70 (2): 174-188.

Krupnick, Alan J. 1986. “Costs of Alternative Policies for the Control of NO2 in the Baltimore Region”. *Journal of Environmental Economics and Management*, 13 (2): 189-197.

Lyon, R. M. 1982. “Auctions and Alternative Precedures for Allocating Pollution Rights”. *Land Economics*, 58 (1): 16-32.

_____ . 1989. “Transferable Discharge Permit Systems and Environmental Management in Developing Countries”. *World Development*, 17 (8): 1299-1312.

_____ 1990. “Regulating Bureaucratic Polluters”. *Public Finance Quarterly*, 2: 198-220.

Maloney, Michael y Gordon L. Brady. 1988. “Capital Turnover and Marketable Property Rights”. *The Journal of Law and Economics*, 31 (1): 203-226.

Misiolek, W. S. y H. W. Elder. 1989. “Exclusionary Manipulation of Markets for Pollution Rights”. *Journal of Environmental Economics and Management*, 16 (2): 156-66.

Naynerski, W. y T. Tietenberg 1992. “Private Enforcement of Environmental Law”. *Land Economics*, 68(1): 28-48.

Nelson, Randy, Tom Tietenberg y Michael R. Donihue. 1993. “Differential Environmental Regulation: Effects On Electric Utility Capital Turnover and Emissions”. *Review of Economics and Statistics*, 75 (2): 368-373.

Nussbaum, Barry D. 1992. “Phasing Down Lead in Gasoline in the U. S.: Mandates, Incentives, Trading and Banking”. Pp. 21-34. En *Climate Change: Designing a Tradeable Permit System*, ed. Tom Jones y Jan Corfee-Morlot. París: Organization for Economic Co-operation and Development Publication.

Oates, W. E. y A. M. McGartland. 1985. “Marketable Pollution Permits and Acid Rain Externalities: A Comment and Some Further Evidence”. *Canadian Journal of Economics*, 18 (3): 668-675.

_____ y P. R. Portney, y A. M. McGartland. 1989. “The Net Benefits of Incentive-Based Regulation: The Case of Environmental Standard Setting”. *American Economic Review*, 79 (5): 1233-1242.

OECD. 1989. *Economic Instruments for Environmental Protection*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.

_____ 1992. *Climate Change: Designing a Tradeable Permit System*. París: OECD.

Palmer, Adele R., William E. Mooz, Timothy H. Quinn y Dathleen A. Wolf. 1980. *Economic Implications of Regulating Chlorofluorocarbon Emissions from Nonaerosol Applications*. U. S. Environmental Protection Agency.

Robinson, Kelly. 1993. “The Regional Economic Impacts of Marketable Permit Programs: The Case of Los Angeles”. En *Cost-Effective Control of Urban Smog*, ed. Richard F. Kosobud, William A. Testa y Donald A. Hanson. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago.

Rose, Adam y Tom Tietenberg. 1993. “An International System of Tradeable CO2 Entitlements: Implications for Economics Development”. *Journal of Environment and Development*, 2 (1): -36.

Russell, Clifford S., Winston Harrington, William J. Vaughan. 1986. *Enforcing Pollution Control Laws*. Washington: Resources for the Future, Inc.

Seskin, Eugene P., Robert J. Anderson, Jr. y Robert O. Reid. 1983. “An Empirical Analysis of Economic Strategies for Controlling Air Pollution”. *Journal of Environmental Economics and Management*, 10 (2): 112-124.

Shapiro, M. y E. Warhit. 1983. “Marketable Permits: The Case of Chlorofluorocarbons”. *Natural Resource Journal*, 23 (5): 577-591.

Tietenberg, T. H. 1985. *Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy*, Washington, D. C.: Resources for the Future.

1989. "Acid Rain Reduction Credits". *Challenge*, 32 (2): 25-29.

1990. "Economic Instruments for Environmental Regulation". *Oxford Review of Economic Policy*, 6 (1): 17-33.

1994. "Implementation Issues for Global Tradeable Permits". Pp. 119-149. En *International Environmental Economics: Theories, Models, and Applications to Climate Change, International Trade and Acidification*, ed. Ekko C. Van Ierland. Nueva York: Elsevier.

United Nations Conference on Trade and Development. 1992. *Combating Global Warning: Study on a Global System of Tradeable Carbon Emission Entitlements*. Nueva York: Naciones Unidas.

25 AÑOS DE NEPA

CÓMO FUNCIONA, SUS FORTALEZAS Y DEBILIDADES*

Robert Davis

Transcurridos 25 años desde la puesta en aplicación en Estados Unidos de la National Environmental Policy Act (NEPA 1969), que obliga a evaluar el impacto ambiental de proyectos tanto públicos como privados, se pueden extraer ciertas conclusiones de carácter general acerca de las fortalezas y debilidades de dicho sistema. La práctica ha demostrado que NEPA ha permitido mejorar la forma de materializar los proyectos desde el punto de vista ambiental. En el presente trabajo Robert Davis hace una descripción y un análisis crítico de NEPA, que ha servido de modelo para innumerables legislaciones de otros países, incluido Chile.

Si bien el número de los proyectos que se han sometido a la evaluación ambiental completa ha disminuido en el tiempo, mediante la obtención de un "resultado de impacto no significativo", según se señala en este estudio, ello ha sido fruto de la mayor conciencia ambiental con que se conciben los proyectos desde sus inicios, y por lo tanto no implica necesariamente una deficiencia del sistema. En cambio, las dificultades provenientes de plazos demasiados largos, o

ROBERT DAVIS. Experto en Evaluación de Impacto Ambiental, Consultora ambiental Radian (Austin, Texas). Ex funcionario de EPA. Participó en el proceso de desarrollo e implementación de la NEPA.

* Trabajo presentado en seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 10 de enero de 1996.

Estudios Públicos, 61 (verano 1996).

de una documentación innecesariamente profusa y extensa, o de litigios judiciales infundados o producto de la falta de transparencia en la información hacia el público, son aspectos corregibles que deben ser tomados en consideración en la implementación del sistema de evaluación ambiental en Chile, a fin de evitar un encarecimiento o retraso injustificado de los proyectos de inversión.

1. Introducción

Hace aproximadamente un cuarto de siglo, el Congreso de Estados Unidos aprobó varias leyes que actualmente forman la base de la regulación ambiental en ese país. Muchas de estas leyes han sido adoptadas de una u otra forma por diversas naciones en todo el mundo.

El propósito de este trabajo es examinar en detalle una de estas leyes, la Ley Nacional sobre Política Ambiental (National Environmental Policy Act) de 1969 (NEPA), para determinar qué aspectos han resultado exitosos y qué aspectos debieran ser modificados a la luz de 25 años de aplicación. NEPA exige que todas las acciones que se proponen y que impliquen el otorgamiento de permisos de autoridades federales o su intervención, sean sometidas a una evaluación de impacto ambiental en forma previa al otorgamiento de los permisos o de financiamiento a un proyecto o de comenzar la construcción de un proyecto.

En particular, el propósito de este análisis es proveer alguna orientación a países como Chile, que están elaborando regulaciones para implementar una legislación sobre evaluación de impacto ambiental. Las opiniones expresadas en este documento representan las de una persona que ha trabajado en el proceso NEPA durante varios años. No representan necesariamente las opiniones del gobierno de Estados Unidos ni de Radian Corporation.

Luego de esta introducción, este trabajo continua con la Sección 2, la cual contiene una descripción de NEPA y de su relación con otras leyes ambientales federales y estatales. La Sección 3 describe el modelo NEPA y los pasos metodológicos para realizar una evaluación ambiental. Luego, la Sección 4 explica en forma más detallada el "proceso NEPA y los pasos legales que conducen a la adopción final de una decisión por parte del organismo competente". La Sección 5 aborda ciertos aspectos específicos de NEPA que son de interés para Chile. La Sección 6 examina aquellos aspectos de NEPA que han funcionado bien; la Sección 7 examina aquellos

aspectos que se podrían mejorar, y la Sección 8 presenta las conclusiones en lo que respecta a Chile. Dado que a menudo se producen confusiones en cuanto a la terminología que se asocia con este tema, puede ser útil definir los siguientes términos antes de seguir adelante.

"Evaluación de impacto ambiental" es la secuencia básica de actividades o metodología para evaluar los impactos ambientales de una acción propuesta. Apareció primero en NEPA y ha sido adaptada, en su forma general, en todo el mundo.

Existen dos documentos NEPA relacionados con evaluación de impacto ambiental:

Un "Estudio de Impacto Ambiental" o EIA, que documenta los resultados de una evaluación de impacto ambiental de un proyecto específico hecha conforme al "proceso NEPA".

Una "Evaluación Ambiental" o DIA, que es una evaluación de impacto ambiental más concisa y breve de un proyecto específico. Está destinada a ser usada para determinar si se debe preparar un EIA o si el proceso NEPA debe terminar con la emisión de un "resultado sin impacto significativo" (RESIS[*]).

2. NEPA: Cómo se relaciona con otras leyes ambientales de EE.UU.

Cuando Estados Unidos comenzó a abordar sus problemas ambientales a fines de los años 60 y a comienzos de los 70, la estrategia fue —y aún es— atacar los problemas por recurso o tema. Así, por ejemplo, tenemos una legislación que controla la calidad del aire; otra ley que controla la calidad del agua; una que protege la fauna y flora en peligro de extinción; otra que regula la generación y eliminación de residuos peligrosos; otra que intenta proteger las tierras agrícolas de pérdidas permanentes por otros usos; otra que busca preservar recursos históricos y arqueológicos, etc. El Cuadro Nº 1 presenta una lista de estas leyes. El Gráfico Nº 1 ilustra la aplicación de estas leyes respecto de una planta manufacturera hipotética.

[*] Nota del Editor: En inglés FONSI, sigla que representa la frase "finding of no significant impact".

CUADRO Nº 1 LISTA (SELECCIONADA) DE LEYES AMBIENTALES DE EE. UU. Y SUS OBJETIVOS

Ley	Alcance
Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA)	Todos los aspectos de acciones federales.
Ley de Aire Limpio (CAA)	Calidad del aire, límites de emisión.
Ley de Agua Limpia (CWA)	Calidad de aguas superficiales, límites de descarga de aguas residuales.
Ley de Especies Amenazadas (ESA)	Protege especies biológicas poco comunes y amenazadas.
Ley de Control de Ruido (NCA)	Límites para fuentes de ruido.
Ley para la Conservación y Recuperación de Recursos (RCRA)	Controla la eliminación de residuos peligrosos.
Ley de Agua Potable Segura (SDWA)	Protege los suministros de agua potable.
Ley Global sobre Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambiental (CERCLA)	Responsabilidad por limpieza de residuos peligrosos.
Ley para el Control de Substancias Tóxicas (TOSCA)	Controla la producción de substancias tóxica.
Ley Nacional para la Preservación Histórica (NHPA)	Preserva sitios históricos y arqueológicos.
Ley para Ríos Turísticos y Naturales (WSRA)	Preserva ríos turísticos.
Ley para el Manejo de Zonas Costeras (CZMA)	Protege la costa de desarrollo adverso.
Ley para la Salud y Seguridad Ocupacional (OSHA)	Protege la seguridad de los trabajadores.
Ley para la Protección de Terrenos Agrícolas (FPA)	Protege los terrenos agrícolas.
Ley Nacional de Marina y Pesquerías	Protege los recursos oceánicos.

GRÁFICO Nº 1 CÓMO SE APLICAN LAS LEYES AMERICANAS A MEDIOS Y TEMAS ESPECÍFICOS

Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA).
Ley de Aire Limpio (CAA).
Ley de Agua Limpia (CWA).
Ley de Especies Amenazadas (ESA).
Ley de Control de Ruido (NCA).
Ley para la Conservación y Recuperación de Recursos (RCRA).
Ley de Agua Potable Segura (SDWA).
Ley Global sobre Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambiental (CERCLA).
Ley para el Control de Substancias Tóxicas (TOSCA).
Ley Nacional para la Preservación Histórica (NHPA).
Ley para Ríos Turísticos y Naturales (WSRA).
Ley para el Manejo de Zonas Costeras (CZMA).
Ley para la Salud y Seguridad Ocupacional (OSHA).
Ley para la Protección de Terrenos Agrícolas (FPA).
Ley Nacional de Marina y Pesquerías (NMFA).

NEPA difiere de las leyes para recursos específicos, ya que intenta obligar a los promotores de nuevos proyectos (represas hidroeléctricas, plantas químicas, carreteras y urbanizaciones, entre otros) a examinar todos los impactos ambientales y a comparar estos impactos con otras alternativas que lograrían las mismas metas y con la posibilidad de no hacer nada. La finalidad es que los promotores de proyectos tomen en cuenta las consideraciones ambientales al comienzo del proceso de planificación. NEPA es holística pero no exhaustiva. Aunque examina todos los aspectos del medio ambiente, no contiene criterios, pautas o normas ambientales específicas. NEPA intenta obligar a los promotores de proyectos a examinar los medios por los cuales se pueden reducir los impactos de un proyecto. NEPA trata de hacer todo esto con la participación de otras autoridades federales, estatales y locales y del gran público a través de los medios de difusión; aquellos que viven cerca del proyecto propuesto y representantes de instituciones ambientales nacionales y locales.

3. Modelo de evaluación de impacto ambiental de NEPA

Cada proyecto propuesto sujeto a NEPA requiere que se prepare un documento escrito que sigue los pasos básicos descritos a continuación. Es un tributo a su elegancia que este modelo básico de evaluación de impacto ambiental haya sido usado en muchos países y por organismos de crédito internacionales, tales como el Banco Mundial, para evaluar proyectos antes de su aprobación. El proceso, de cinco pasos, se analiza brevemente a continuación.

Paso 1: Describir el propósito y la necesidad de la acción propuesta

Esta sección debe ser una declaración breve pero específica de por qué se propone el proyecto y qué necesidades se satisfacen a través de su realización.

Paso 2: Describir la acción propuesta y sus alternativas

En esta sección de la evaluación de impacto ambiental, los promotores del proyecto describen con bastante detalle todos los aspectos de la

construcción y operación del proyecto. Esto incluye todas las acciones relacionadas con el proyecto, tales como nuevos caminos, tuberías, líneas de energía eléctrica, ramales de ferrocarril, canales u otras instalaciones que apoyarían al proyecto.

Como mínimo, una de las alternativas del proyecto que debe ser considerada conforme a NEPA es no hacer nada. Esta se llama la alternativa de "no acción". En teoría, todas las alternativas razonables de la acción propuesta también deben ser descritas y evaluadas (en Paso 4). De hecho, toda acción que sea factible y práctica (es decir, que se pueda lograr oportuna y eficazmente en función de los costos) y que satisfaga la declaración de propósito y necesidad debe ser descrita.

El Cuadro Nº 2 muestra la posible gama de posibilidades que podría considerar una empresa de energía eléctrica hipotética que se propone construir una nueva planta hidroeléctrica para satisfacer la mayor demanda de energía eléctrica prevista. Sería difícil describir y evaluar todas las alternativas que se muestran en el Cuadro Nº 2. Los promotores del proyecto pueden encarar este problema seleccionando todas las alternativas de acuerdo a cuán razonable son (costo, factibilidad, viabilidad técnica). El problema de cuántas alternativas considerar y hasta dónde se deben evaluar, ha sido un desafío permanente en la implementación de NEPA y ha dado origen a muchas demandas judiciales.

Paso 3: Describir el medio ambiente existente

Esta sección describe el medio ambiente físico, biológico y humano tal como es antes de que la acción propuesta se materialice. Como se muestra en el Cuadro Nº 3, esta descripción cubre una amplia gama de temas. El problema de cuánto detalle requiere cada tema y la extensión geográfica del área a estudiar es otro desafío para aquellos que preparan evaluaciones ambientales.

Paso 4: Describir los impactos del proyecto propuesto y de sus alternativas

Para cada una de la áreas temáticas mostradas en el Cuadro Nº 3, se deben identificar y evaluar los impactos producidos por la construcción y operación del proyecto. Esto debe hacerse para la acción propuesta y para cada una de las alternativas que el promotor del proyecto haya decidido analizar en detalle.

El Gráfico Nº 2 muestra un posible conjunto de alternativas para un proyecto de ducto para gasolina hipotético, que tiene un trazado propuesto y un trazado alternativo, así como un medio alternativo para transportar la gasolina (ferrocarril). La alternativa de "no acción" en este caso, es continuar transportando la gasolina en camiones. En este ejemplo, cada una de las alternativas a la alternativa de "no acción" daría como resultado diferentes impactos ambientales, como se muestra en el Cuadro Nº 4. La comparación de diferentes tipos de impactos es, en el fondo, subjetiva. Es difícil considerar los beneficios de instalar un ducto lejos de un territorio biológico sensible en relación al riesgo para la seguridad pública, levemente más alto, de instalar el ducto cerca de una comunidad. Aunque el análisis de alternativas final es en gran medida subjetivo, se basa en datos objetivos que se pueden cuantificar. En este ejemplo, los impactos se expresan en libras por día de emisiones fugitivas de hidrocarbono, decibeles de ruido de camiones o trenes, probabilidades de explosiones y fugas (evaluación de riesgo), superficie de áreas naturales alteradas, cantidad de empleos creados, etc.

Paso 5: Identificar la acción preferida y las medidas de mitigación

Una vez identificados, evaluados y comparados los impactos de la acción propuesta y de sus alternativas, se debe identificar una de ellas como la alternativa preferida. Si existen impactos que se consideran significativos, se deben identificar las medidas de mitigación.

En nuestro ejemplo hipotético del ducto de gasolina, la ruta alternativa para el ducto (cerca del pueblo) podría ser más atractiva si se determinaran medidas adicionales para prevenir accidentes, para así reducir aún más las consecuencias de una explosión del ducto cerca de áreas pobladas. Por otra parte, para evitar alterar las áreas sensibles entre y a lo largo de los dos arroyos, se podrían utilizar técnicas de construcción tales como la perforación por debajo del hábitat acuático. Esta técnica de mitigación podría hacer que la ruta más corta propuesta fuera la más atractiva. La decisión de qué ruta elegir podría entonces convertirse en la de menor costo.

CUADRO Nº 2 CONJUNTO HIPOTÉTICO DE ALTERNATIVAS PARA UNA NUEVA PLANTA HIDROELÉCTRICA PROPUESTA

Describir Alternativas
Ejemplo: Una empresa de energía eléctrica propone una nueva planta hidroeléctrica para satisfacer la futura demanda de energía.
1. *Acción propuesta*: Nueva represa, generador, y líneas de transmisión
2. *Lugares alternativos*:
a) mismo río, otros sitios
b) otros ríos, otros sitios
c) otras rutas de líneas de transmisión
3 *Otros combustibles*:
a) nuclear
b) gas natural
c) petróleo
d) carbón
e) solar
f) viento
4. *Otras tecnologías* (cada tipo de combustible tiene diversas tecnologías y opciones para controlar la contaminación)
5. *Conservación*
6. *No acción*

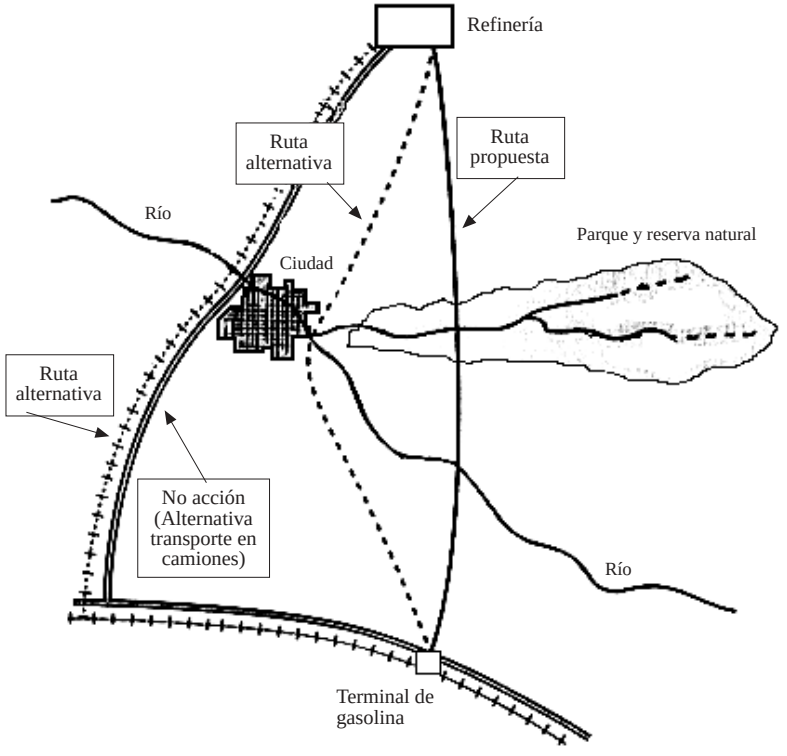
CUADRO Nº 3 TEMAS SELECCIONADOS QUE SE DESCRIBEN EN LA SECCIÓN MEDIO AMBIENTE EXISTENTE DE UN EIA

Describir el medio ambiente existente
I. Medio Ambiente Físico
A. Clima
B. Calidad del aire
C. Geología y suelos
D. Recursos naturales
E. Aguas superficiales - calidad y cantidad
F. Aguas subterráneas - calidad y cantidad
II. Medio Ambiente Biológico
A. Terrestre - animales y plantas
B. Acuático - animales y plantas
C. Especies protegidas
III. Medio Ambiente Humano
A. Datos demográficos
B. Economía
C. Transporte
D. Vivienda
E. Recursos históricos y arqueológicos
F. Seguridad, ruido de la comunidad
G. Estética
H. Uso del suelo

GRÁFICO Nº 2 ILUSTRACIÓN DE CONJUNTO HIPOTÉTICO DE ALTERNATIVAS PARA UN NUEVO DUCTO PROPUESTO

Identificación de alternativas

Ejemplo: Alternativas para cañería de gasolina hipotética.



El organismo público encargado de la evaluación de impacto ambiental puede seleccionar la acción propuesta como alternativa preferida porque es la menos costosa. Sin embargo, si los impactos se consideran significativos deben, en lo posible, ser mitigados. Las medidas de mitigación son acciones que el promotor del proyecto se compromete a emprender a fin de evitar, reducir o compensar los impactos identificados. NEPA no exige que los organismos seleccionen la alternativa con menos impacto ambiental, pero sí exige que se consideren todas las alternativas.

CUADRO Nº 4 ILUSTRACIÓN DE IMPACTOS RELATIVOS DE LAS ALTERNATIVAS HIPOTÉTICAS DEL DUCTO CON RESPECTO A LA ALTERNATIVA DE "NO ACCIÓN" DE CONTINUAR TRANSPORTANDO PRODUCTO EN CAMIONES

Comparación de impactos con no acción

Categoría de Impacto	Acción propuesta (cañería nueva)	Ruta alternat.	Transporte por ferrocarril
Calidad aire	++	++	nc
Calidad agua	_ _	_	_
Ruido	+	+	+
Suelos	_	_ _	nc
Recursos biol.	_ _	_	_
Transporte	++	+	_
Recursos hist.	+	_	_
Seguridad	++	+	+
Economía	++	+	_
Estética	_	nc	nc

++ : impactos insignificativos
\+ : impactos casi insignificativos
nc : ningún cambio
_ : impacto levemente significativo
_ _ : impactos significativos

4. El proceso NEPA

Si un proyecto está sujeto a NEPA, este proceso se debe terminar antes de que pueda comenzar la construcción del proyecto. El proceso NEPA se describe en términos generales en la ley NEPA y en forma más específica en las regulaciones que la implementan las pautas del Consejo de Calidad Ambiental (CCA) de 1978 (40 1500-1508). Cada uno de los organismos federales que puede tener proyectos sujetos a NEPA ha desarrollado pautas incluso más específicas.

Para una mejor comprensión del proceso NEPA, la próxima sección responde a dos preguntas:

¿Qué proyectos están sujetos a NEPA?, y ¿cómo cumple un proyecto con NEPA?

4.1 ¿Qué proyectos están sujetos a NEPA?

No todos los proyectos de construcción e ingeniería están sujetos a NEPA. La ley NEPA se aplica a actividades o proyectos que requieren de acciones federales importantes (permisos, financiamiento) que podrían afectar en forma significativa al medio ambiente. Si un gran proyecto privado no requiere una acción federal, el proyecto no tendría que ser sometido a una evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, debido a que muchos proyectos grandes de construcción requieren ciertos permisos federales, la concesión de esos permisos se considera una acción federal importante y por lo tanto sujeta a NEPA.

Ejemplos de proyectos que están sujetos a NEPA incluyen los siguientes:

— Ejemplo 1. Una propuesta del Servicio Forestal de EE.UU. para vender derechos de explotación forestal a empresas madereras en un bosque nacional.
— Ejemplo 2. Una propuesta del Departamento de Energía de EE.UU. para otorgar financiamiento para un proyecto de demostración de energía eólica.
— Ejemplo 3. Una propuesta de la Fuerza Aérea de EE.UU. para cerrar una base aérea, y
— Ejemplo 4. Una propuesta de la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU. para emitir un permiso para una nueva fuente de contaminación de aguas.

En el primer ejemplo, la acción importante es vender derechos de explotación forestal para la cosecha de árboles, posiblemente con impactos significativos asociados con la pérdida de hábitat biológico, cubresuelo, estética y pérdida de una fuente de captación para emisiones de dióxido de carbono (elemento vinculado al recalentamiento global). En el segundo ejemplo, la acción importante es otorgar financiamiento para un proyecto de energía eólica con posibles impactos estéticos e interferencia con la recepción de televisión y radio. El tercer ejemplo es el cierre de una instalación importante que tendrá impactos sociales y económicos. En el cuarto ejemplo, la acción federal importante es la concesión de un permiso para un proyecto que podría conducir a una degradación significativa de la calidad del agua.

Los siguientes son ejemplos de proyectos *no* sujetos a NEPA:

— Ejemplo 1. El Ejército de EE.UU. hace un ejercicio de adiestramiento de emergencia en respuesta a una amenaza militar.
— Ejemplo 2. El Departamento de Agricultura de EE.UU. contrata nuevos empleados.
— Ejemplo 3. Una industria privada construye una nueva planta manufacturera pero no necesita un permiso federal.

El primer ejemplo implica un asunto de seguridad nacional y por ello está exento de NEPA. El segundo no tiene impactos ambientales y por lo tanto queda excluido de la revisión NEPA. Aunque el proyecto es importante y los impactos pueden ser significativos en el tercer ejemplo, no hay participación de organismos federales y por este motivo NEPA no es aplicable.

4.2 ¿Cómo cumple un proyecto con NEPA?

El Gráfico Nº 3 ilustra el proceso NEPA. Si el proyecto involucra una decisión de parte de un organismo federal y si la acción propuesta se considera "importante"[1], está sujeto a NEPA. NEPA exige que se prepare un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para toda acción federal importante propuesta que pueda afectar en forma significativa al medio ambiente. Para determinar si la acción puede afectar en forma significativa al medio ambiente, se hace una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), o evaluación ambiental preliminar.

Tanto un EIA como una DIA siguen el mismo proceso de cinco pasos analizado en la Sección 3, salvo que el EIA provee una evaluación mucho más minuciosa, especialmente con respecto a alternativas, y tiene un proceso de revisión pública más formal. Puede requerir de 18 a 36 meses terminar un EIA, mientras que una DIA se puede terminar en unos pocos meses. Si un proyecto es grande y complejo, es casi seguro que requiere una EIA y, por lo tanto, el organismo federal responsable de cumplir con NEPA[2] se saltará la etapa DIA y pasará directamente a un EIA.

---

[1] La determinación de qué es "importante" depende de cada caso por separado. La mayoría de los organismos han creado una lista de acciones que son rutinarias y que habitualmente no tienen el potencial para impacto ambiental. Éstas son llamadas "exclusiones categóricas". Un ejercicio de adiestramiento o reparaciones de emergencia son ejemplos de acciones que pueden ser categóricamente excluidas de NEPA. Se supone que las acciones que no están categóricamente excluidas están sujetas a NEPA.

[2] A menudo varios organismos federales distintos pueden tener participación en un solo proyecto. NEPA exige que uno de los organismos sea designado como "organismo líder" y los otros queden como "organismos de cooperación".

Si la DIA indica que no hay impactos significativos asociados con la acción propuesta, el organismo líder preparará un "resultado sin impacto significativo" (RESIS) con lo cual se termina el proceso NEPA. Por otra parte, si el organismo líder determina que hay impactos significativos, se prepara un EIA. Con frecuencia, los promotores de un proyecto se comprometerán a hacer cambios en la acción propuesta para reducir los impactos (a niveles insignificantes) a fin de evitar un EIA. Estos son llamados "RESIS mitigados" porque se traducen en un resultado sin impacto significativo siempre que se hagan algunos cambios en el proyecto.

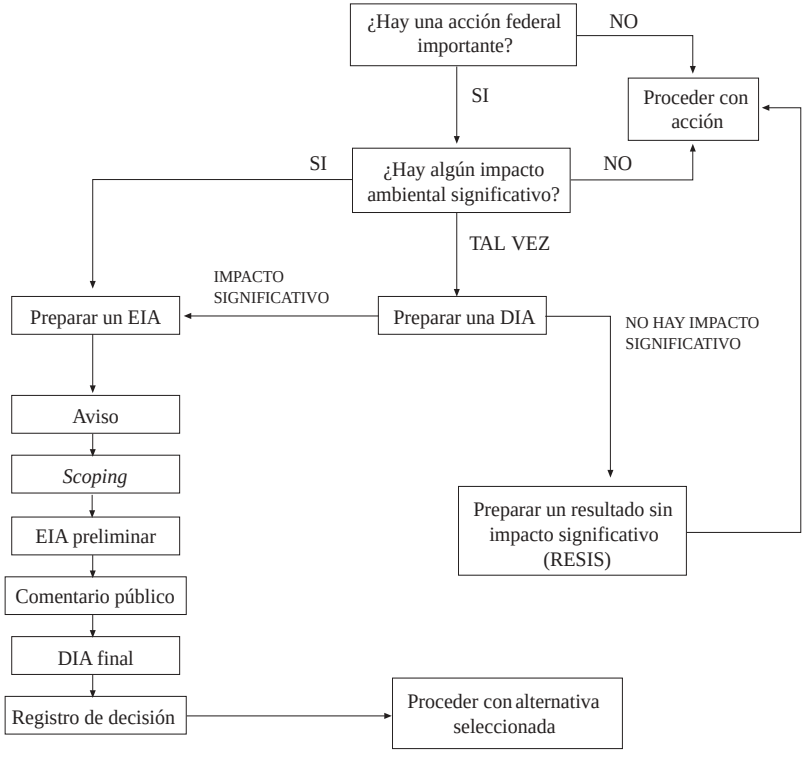
El primer paso en la preparación de un EIA es publicar un aviso en el *Registro Federal* informando que se preparará un EIA y describir el proyecto. El siguiente paso formal en el proceso NEPA es el *scoping*[*]. En una reunión de *scoping* formal, el organismo líder invita a todos los organismos federales, estatales y locales, así como a organizaciones no gubernamentales y al gran público, que puedan tener conocimientos especializados o jurisdicción sobre los temas asociados con la acción propuesta. Durante el *scoping*, se identifican los temas de especial importancia para mayor estudio.

Se prepara un borrador de EIA siguiendo el proceso de cinco pasos descrito en la Sección 3 precedente. A continuación, el público revisa EIA en borrador y se hacen comentarios sobre ella en una audiencia pública y a través de cartas con comentarios por escrito. El organismo líder responde a los comentarios y hace las correcciones necesarias en el EIA Final. Una vez publicado el EIA Final, el organismo líder prepara un Registro de Decisión en el cual se explica la decisión del organismo respecto a su selección de alternativas. Es posible que el organismo seleccione la alternativa de "no acción", en cuyo caso el proyecto es rechazado. La acción propuesta —o una de sus alternativas— puede ser seleccionada con o sin mitigación.

Si los promotores del proyecto o el público no están satisfechos con la decisión del organismo pueden, y a menudo lo hacen, impugnar la decisión en los tribunales.

[*] Nota del Editor: *Scoping* es un expresión que, en este caso, podría traducirse como el proceso para identificar problemas ambientales que podría presentar el proyecto. En Chile ese proceso se refleja en la negociación de los "Términos de Referencia" para elaborar un Estudio de Impacto Ambiental.

GRÁFICO Nº 3 DIAGRAMA DE FLUJO LÓGICO DEL PROCESO NEPA



5. Aspectos específicos de NEPA de interés para Chile

En la opinión de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos de Chile, la reglamentación para el sistema de evaluación de impacto ambiental en Chile plantea los siguientes temas principales:

— ¿Qué tipos de proyectos deben ser evaluados?
— ¿Qué tipos de impactos deben ser abordados?
— ¿Qué debe contener el estudio de impacto ambiental?
— ¿Cómo se aborda la mitigación?
— ¿Quién es responsable de la mitigación?
— ¿Qué instituciones están involucradas en el proceso de evaluación de impacto ambiental?

— ¿Cómo ocurre la participación pública?
— ¿Cómo se determina que los impactos son significativos? y
— ¿Cuál es la relación entre el EIA y la planificación de uso del suelo?

Estos temas se analizan a continuación en el contexto de cómo NEPA los aborda en EE.UU.

5.1 ¿Qué tipos de proyectos deben ser evaluados?

Actualmente NEPA exige que todos los proyectos emprendidos por organismos federales estén sujetos al proceso NEPA. NEPA reconoce que muchas acciones rutinarias de los organismos, por ejemplo asuntos de personal no tienen, por lo general, ningún impacto sobre el medio ambiente. Las regulaciones NEPA incentivan a los organismos a identificar estas acciones de rutina en una lista. Todas las acciones de esta lista son excluidas categóricamente de NEPA. Otras actividades, tales como reparaciones de emergencia o acciones de emergencia necesarias para la defensa nacional, también son excluidas en forma categórica.

De este modo, toda acción federal que no es excluida categóricamente está sujeta a NEPA. Si la acción propuesta parece plantear pocos o ningún impacto significativo, se prepara una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Si se identifican impactos en la DIA y si estos impactos no pueden ser mitigados en forma satisfactoria, se debe preparar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). También se incentiva a los organismos a que elaboren una lista de acciones que normalmente requieren una DIA para que los promotores de proyectos sepan desde el principio que se debe preparar un EIA.

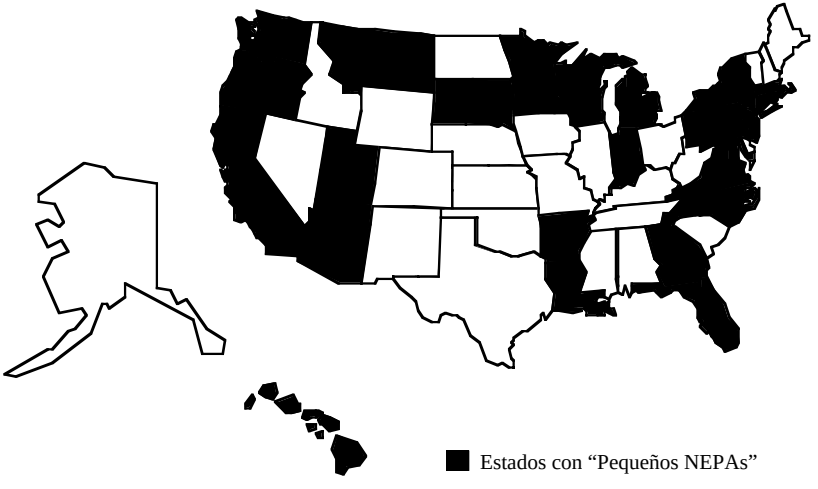
La mayoría de los “proyectos” implican la construcción y operación de algún tipo de instalación tal como una represa, un edificio o una planta manufacturera. Sin embargo, NEPA cubre otros tipos de acciones propuestas. Algunos ejemplos incluyen implementación de nuevos métodos para la concesión de licencias vehiculares, planes para programas tributarios o de gastos, distribución a través del país de equipos postales automatizados, concesión de un permiso o cierre de una instalación federal. Todas estas acciones federales que no implican construcciones podrían tener un efecto sobre el medio ambiente y, por lo tanto, están sujetas a NEPA.

Sin embargo, como se hizo notar anteriormente, algunos proyectos grandes con impactos ambientales potencialmente significativos pueden evitar NEPA completamente. Esto puede suceder si el proyecto no requiere

una acción federal. Muchos permisos federales, pero no todos, exigen que se cumpla con NEPA antes de conceder el permiso. No obstante, la mayoría de las leyes federales para el medio ambiente permiten que los estados se hagan cargo de la responsabilidad de emitir permisos si demuestran que sus permisos son igualmente rigurosos y aproximadamente equivalentes a las exigencias federales. Cuando se delega a los estados esta autoridad para emitir permisos, la concesión de un permiso deja de ser una acción federal y por lo tanto NEPA no es aplicable. Para abordar este problema, aproximadamente 12 de los 50 estados (Gráfico Nº 4) han creado su propia legislación para la evaluación de impactos ambientales. Sin embargo, estos "pequeños NEPAs" como han sido llamados, varían en cuanto a exigencias y cobertura.

Por ejemplo, el Estado de California tiene su propio programa de "pequeño NEPA" que es incluso más extenso que el NEPA federal en muchos aspectos. Por otra parte, en Texas las plantas químicas o las plantas de energía pueden ser construidas o ampliadas sin tener que someterse a una evaluación de impacto ambiental global porque el Estado de Texas no tiene una ley de "pequeño NEPA" y porque es posible que no existan permisos emitidos a nivel federal que provoquen la aplicación de NEPA.

GRÁFICO Nº 4 UBICACIÓN DE LOS ESTADOS CON "PEQUEÑOS NEPAS"



Fuente: Consejo de Calidad Ambiental.

5.2 ¿Qué tipos de impactos deben ser abordados?

NEPA cubre una amplia gama de impactos asociados con la construcción, operación y cierre de un proyecto o instalación. Como se mencionó anteriormente, estos incluyen impactos al medio ambiente físico, biológico y humano. Este último incluye impactos sociales, económicos y estéticos así como impactos a recursos culturales (edificios de interés histórico y lugares de interés arqueológico). NEPA también clasifica los impactos de diversas maneras para fines de análisis. Estas formas incluyen: impactos directos e indirectos, temporales y de largo plazo, y acumulativos.

Un impacto directo ocurre como resultado directo de la acción propuesta. Por ejemplo, si se construye una nueva planta de energía que quema carbón habrá emisiones directas de contaminantes del aire. Sin embargo habrá emisiones indirectas como resultado del transporte de carbón a la planta y del transporte de trabajadores en automóviles. NEPA exige que se aborden tanto las emisiones indirectas como las directas.

Los impactos que ocurren sólo durante la construcción o por un breve período generalmente se consideran temporales. Los impactos que ocurren durante toda la vida de una instalación son de largo plazo. La duración del impacto a menudo es un factor para determinar su grado de significación.

NEPA exige que se aborden los impactos acumulativos de la acción propuesta. Los impactos acumulativos se definen como el impacto en el medio ambiente que resulta del impacto progresivo de la acción cuando se suma a otras acciones pasadas, presentes y razonablemente previsibles a futuro, independientemente de quién emprenda las acciones. En otras palabras, un impacto específico puede ser insignificante por sí mismo, pero cuando se suma a otras acciones similares puede derivar en un impacto significativo para el medio ambiente. Por ejemplo, supongamos que para la ampliación propuesta de una instalación existente se necesitaran 1.200 trabajadores. Si simultáneamente hay otros seis grandes trabajos de construcción en la misma área, es probable que haya impactos sociales y económicos acumulativos como resultado de las exigencias hechas a los servicios locales y por necesidades de vivienda por la afluencia de trabajadores temporales en la comunidad.

5.3 ¿Qué debe contener un Estudio de Impacto Ambiental?

Los contenidos de un EIA siguen los pasos básicos de la evaluación de impacto ambiental analizada en la Sección 3. Un estudio de impacto ambiental típico contiene las secciones que muestra el Cuadro Nº 5.

CUADRO Nº 5 CONTENIDOS TÍPICOS DE UN EIA

¿Qué debe contener un Estudio de Impacto Ambiental?
— Introducción
— Declaración de propósito y necesidad
— Descripción de la acción propuesta y sus alternativas
— Descripción del medio ambiente existente
— Evaluación de impactos de la acción propuesta y sus alternativas
— Identificación de medidas de mitigación
— Requisitos en cuanto a concesión de permisos
— Participación pública y coordinación de agencias
— Referencias e identificación de aquellos que preparan documentos
— Apéndices

5.4 ¿Cómo se aborda la mitigación?

Las medidas de mitigación son cambios en el proyecto propuesto que pueden evitar, reducir o compensar impactos que parecen ser significativos. Una medida de mitigación puede ser un diseño alternativo o el trazado alternativo de una planta que evita que se afecten ambientes sensibles tales como pantanos o un hábitat crítico. En aquellos casos en que los impactos son inevitables, los promotores del proyecto pueden proponer compensar el daño a los recursos ambientales. Por ejemplo, si varias hectáreas de hábitat tienen que ser destruidas en la construcción de una instalación, este hábitat se puede reemplazar exigiendo que se cree una cantidad igual o superior de hábitat a través de la plantación de vegetación y de la designación del área como hábitat silvestre permanente.

Las medidas de mitigación acordadas por los promotores del proyecto pasan a ser obligatorias. El EIA debe incluir un plan para controlar el progreso hecho para completar las medidas de mitigación si éstas requieren varios meses o años para ser concluidas.

5.5 ¿Quién es responsable de la mitigación y compensación?

Generalmente aquellos que son favorecidas con la aprobación del proyecto son responsables de llevar a cabo la mitigación y de los costos asociados con ella. A veces es un privado; a veces es el organismo federal. Si, por ejemplo, la Administración de Carreteras Federales se compromete a reemplazar pantanos que serán destruidos por una carretera nueva, la Administración de Carreteras Federales será responsable de crear nuevos panta-

nos para compensar el daño. Sin embargo, si un privado necesita un permiso federal para efectuar una nueva urbanización, el organismo que otorga el permiso puede hacer que la mitigación sea una condición para obtener y mantener el permiso para efectuar la urbanización.

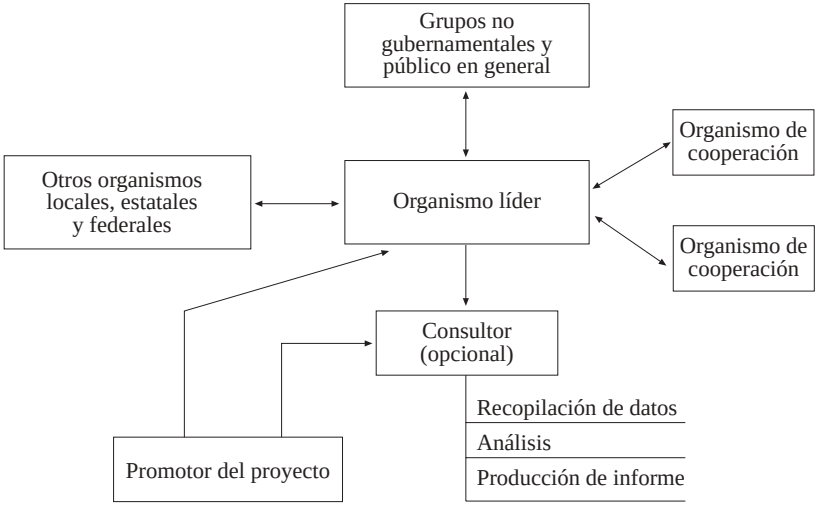
5.6 ¿Qué instituciones están involucradas en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental?

Muchas instituciones están involucradas en el proceso NEPA (Gráfico Nº 5). La responsabilidad de cumplir con NEPA reside en el organismo federal que emprende la acción federal. A menudo varios organismos diferentes pueden tener alguna participación en el mismo proyecto. Cuando esto sucede, los organismos deben designar a uno como organismo líder. El Consejo de Calidad Ambiental da pautas para seleccionar al organismo líder en un EIA en que hay conflicto entre dos o más organismos. Básicamente, el Consejo de Calidad Ambiental seleccionará como organismo líder al organismo que tiene más participación en el proyecto y que tiene más conocimientos técnicos para tratar los temas pertinentes. En aquellos casos en que no está muy claro cuál debería ser el organismo líder, los organismos negocian entre ellos y resuelven el asunto a través de un memorándum de acuerdo. Los otros organismos son llamados organismos de cooperación conforme a NEPA. Apoyan la preparación del EIA proporcionando datos, análisis y revisiones, según sea necesario.

Los organismos estatales, locales y otros organismos del gobierno federal también juegan un rol en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Antes de preparar un EIA, NEPA exige que el organismo líder realice un *scoping* en el cual los representantes de organismos que tienen competencia y jurisdicción en el área geográfica y en los temas en cuestión identifican aquellos temas que son especialmente importantes para la acción propuesta. Más adelante, una vez preparado el borrador de EIA, se recomienda que estos organismos comenten sobre lo adecuado del EIA en lo que se refiere a sus campos de competencia y jurisdicción. Al preparar el EIA Final, el organismo líder debe demostrar cómo se ha respondido a los comentarios.

Como se señaló con anterioridad, más de la mitad de los Estados tienen programas de “pequeños NEPAs”. En los casos en que una acción propuesta da motivo para una evaluación de impacto ambiental tanto federal como estatal, el organismo líder federal y el organismo estatal que tienen la responsabilidad de hacer la revisión “pequeño NEPA” negocian un alcance para un documento combinado.

GRÁFICO Nº 5 RELACIÓN DE DIVERSAS INSTITUCIONES EN EL PROCESO NEPA



Muchas veces el organismo federal líder y el promotor del proyecto son diferentes. El promotor del proyecto a menudo es una empresa industrial o comercial privada que pretende obtener un permiso federal, ayuda financiera federal, o usar terrenos, servidumbre o recursos federales (por ejemplo, derechos para tala de bosques o recursos minerales). Debido a que el promotor del proyecto está interesado en acelerar la revisión NEPA, muchas veces contratará un consultor ambiental privado independiente para preparar un documento similar a un EIA en contenido y formato. Estos se llaman “documentos de información ambiental” o “informes ambientales”. Con frecuencia estos documentos forman la base de la DIA o EIA preparado por los organismos.

Los consultores ambientales también pueden preparar la DIA o EIA bajo la supervisión del organismo líder. Para evitar el problema de conflicto de intereses que podría surgir del uso de consultores externos contratados por el promotor del proyecto, se ha establecido un arreglo en el que el trabajo de un consultor externo es pagado por el promotor del proyecto pero dirigido por el organismo líder. Los documentos ambientales preparados de esta forma se llaman DIAs o EIAs “de terceros”. La selección del consultor de un EIA de terceros se negocia entre el organismo líder y el promotor del proyecto.

El público es un jugador clave en el proceso NEPA, como se analiza en más detalle en la próxima sección. Con frecuencia, los tribunales se involucran en el proceso NEPA cuando existen disputas no resueltas con respecto a los procedimientos NEPA o a la adecuación de fondo de un documento NEPA. NEPA es una de las leyes ambientales más litigadas. Para los opositores de un proyecto, las demandas judiciales NEPA son una manera fácil de demorar o acabar con un proyecto propuesto.

5.7 ¿Cómo participa el público?

En el proceso NEPA el público tiene una participación considerable. El Gráfico Nº 6 muestra una línea de tiempo para el proceso NEPA donde se hace un EIA. La primera oportunidad formal de participación pública ocurre con una o más reuniones de *scoping*. Como ya se dijo, *scoping* es el proceso mediante el cual los que preparan un EIA determinan los temas principales asociados con el proyecto propuesto. Se le notifica al público que se está preparando un EIA a través de un aviso formal en el Registro Federal. La notificación es más formal y más efectiva si se hace a través de comunicados de prensa que llevan a reportajes en la prensa, radio y televisión.

Durante y después de la reunión de *scoping*, el público puede hacer comentarios orales o escritos sobre el alcance del EIA incluyendo alternativas a considerar. El organismo líder debe tomar en cuenta estos comentarios, por lo general a través de un informe de *scoping*. Los comentarios públicos se utilizan para desarrollar el EIA o, de lo contrario, el informe de *scoping* tendrá que señalar por qué el comentario no es pertinente o de utilidad.

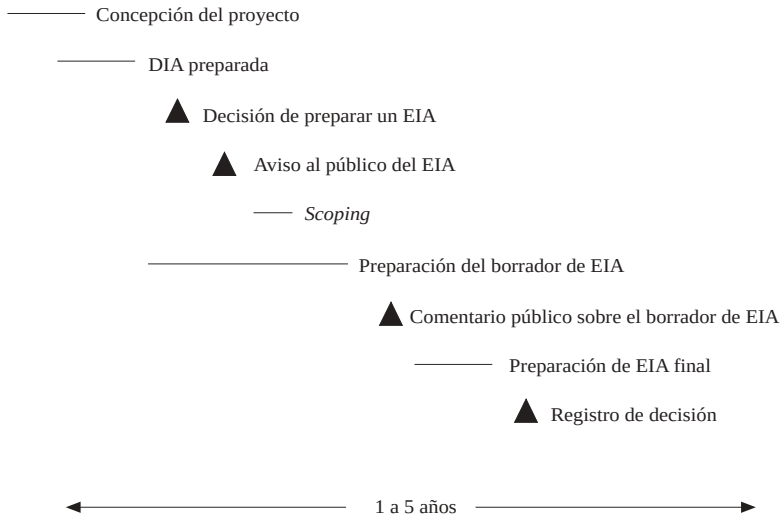
Informalmente, el equipo que prepara un EIA puede trabajar con miembros del público —en especial con aquellos que tienen intereses o conocimientos técnicos en temas críticos— para garantizar que el borrador de EIA aborde en forma apropiada esos temas. Sin embargo, la próxima oportunidad formal de participación pública (después del *scoping*) es una vez publicado y distribuido el borrador de EIA. Antes de publicar el borrador de EIA, el organismo líder debe hacer una lista de otros organismos, organizaciones no gubernamentales (tales como organizaciones de barrios y capítulos locales de grupos ambientales nacionales), funcionarios públicos, medios de difusión y ciudadanos interesados. El borrador de EIA y el aviso de una audiencia pública para recibir comentarios sobre el mismo se envía a todos los que aparecen en esta lista.

Antes de revisar el borrador de EIA, el organismo líder debe responder a cada uno de los comentarios orales y escritos presentados durante

el período de comentario público formal. Estos comentarios, y las respuestas, se publican en el EIA Final. Los comentarios son usados durante la revisión del borrador de EIA para crear el EIA Final. Junto con la publicación del EIA Final, el organismo líder debe preparar un "Registro de Decisión" o RDD. En el RDD*, el organismo líder toma su decisión con respecto a selección de alternativas y mitigación requerida. Aunque se exige que el organismo líder provea una razón fundamental para sus decisiones, es importante entender que NEPA no le exige al organismo líder que seleccione las alternativas preferidas desde un punto de vista ambiental o que mitigue todos los impactos a nivel de insignificancia. NEPA exige que los organismos demuestren que han considerado todas las alternativas y que han explicitado los fundamentos de sus decisiones.

Existe, sin embargo, gran presión pública para que los organismos demuestren que el proyecto propuesto no tendrá un impacto significativo en el medio ambiente. Por esta razón, la definición de "significación" es muchas veces tema de debate entre los profesionales NEPA, como se analiza más adelante. El público tiene la oportunidad de comentar sobre el RDD y, por supuesto, puede proseguir sus objeciones a través de los tribunales.

GRÁFICO Nº 6 TABLA DE TIEMPO HIPOTÉTICO PARA LOS PASOS DEL PROCESO EIA



* Nota del Editor: En inglés la sigla ROD es la sigla que representa la frase "Record of Decision".

5.8 ¿Cómo se determina que los impactos son significativos?

NEPA no entrega pautas específicas con respecto a lo que constituye un impacto "significativo" en comparación con lo que constituye un impacto "insignificante". Las regulaciones del Consejo de Calidad Ambiental abordan el tema de "significación". Las regulaciones afirman que la significación varía con el escenario o contexto de la acción propuesta. Esto quiere decir que lo que puede ser significativo en un lugar puede no serlo en otro. Por lo tanto, las regulaciones no tratan de cuantificar umbrales de descargas, concentraciones máximas de contaminantes, o superficie en hectáreas de terreno afectado. Las regulaciones entregan las siguientes pautas generales con respecto a qué constituye significación.

— Grado en que salud y seguridad pública se pueden ver afectadas.
— Proximidad de usos de terrenos públicos sensibles tales como áreas verdes, tierras agrícolas de primera, pantanos, ríos turísticos y naturales, áreas ecológicas críticas, recursos de interés histórico y cultural.
— Grado en que el proyecto puede ser controvertido.
— Grado en que los efectos son inciertos.
— Grado en que los impactos pueden ser benignos a nivel individual pero más graves si se combinan con otros impactos relacionados (es decir, impactos acumulativos).
— Grado en que la acción propuesta puede amenazar una violación de normas o regulaciones ambientales locales, estatales o federales.

Debido a la subjetividad de estas pautas (es decir, no se define "grado de"), muchas veces la significación se relaciona con el último punto: cumplimiento con varias leyes y regulaciones ambientales.

5.9 ¿Cuál es la relación entre EIA y planificación de uso de suelos?

Para EIAs de proyectos específicos en un solo lugar, la planificación de uso de suelos es tomada en cuenta. Como parte de la descripción del medio ambiente existente, se deben describir los planes de uso de suelo para el área que rodea el lugar. Los impactos en el uso de suelo por lo general son tratados como impactos socioeconómicos. Finalmente, en la parte del EIA donde se describen los permisos y aprobaciones, se deben describir todas las aprobaciones de autoridades en uso de suelos que se exigen.

Además de EIAs de proyectos específicos, existen "EIAs programáticos" más amplios que examinan los planes regionales de organismos gubernamentales. Por ejemplo, una propuesta del Servicio Forestal de EE.UU. para arrendar miles de hectáreas de bosque para explotación forestal tendría importantes consecuencias para el uso de suelos. En estos EIAs programáticos, el uso de suelos puede llegar a ser un factor fundamental del EIA.

6. Beneficios de NEPA: Qué funciona bien

Durante los primeros años después de la aprobación de NEPA a fines de 1969, los organismos federales intentaron cumplir con NEPA a través de la producción de grandes documentos de múltiples volúmenes que contenían mucho detalle, a menudo irrelevante, pero poco análisis de buena calidad. El Consejo de Calidad Ambiental (CCA)*, el organismo responsable de orientar la aplicación de NEPA, respondió en 1978 con sus regulaciones. Éstas fueron diseñadas para cumplir con el Decreto Supremo del Presidente Jimmy Carter que especificaba tres objetivos para futuros EIAs: (1) menos papeleo, (2) menos demora, y (3) un proceso NEPA que conduzca a una adopción de decisiones mejores y más sensibles desde el punto de vista ambiental (Yost, 1982).

Las regulaciones del CCA de 1978 (40 CFR 1500-1508) fueron creadas a través de un consenso entre industria, organismos federales y grupos del medio ambiente. Estas regulaciones han resistido la prueba del tiempo —no ha habido cambios de fondo en estas regulaciones desde que fueron promulgadas. Sin embargo, como se analiza en la Sección 7 más adelante, la implementación efectiva de estas regulaciones no ha alcanzado las elevadas metas reglamentarias de NEPA ni las regulaciones prácticas y consensuales del CCA. Sin embargo, una evaluación justa de NEPA demuestra que su aplicación en EE.UU. ha producido beneficios. Estos se describen a continuación.

6.1 NEPA es el único mecanismo para enfocar la revisión ambiental de proyectos en forma integral y amplia

Como se mencionó anteriormente, la regulación ambiental en EE.UU. se ha desarrollado por etapas con una serie de leyes y programas —cada

* Nota del Editor: CEQ, sigla en inglés que significa "Council on Environmental Quality".

uno dirigido a un aspecto específico del medio ambiente. NEPA es la única ley que respalda y enfoca en forma holística los impactos ambientales de un proyecto propuesto. NEPA fue diseñada para ser un proceso para múltiples medios y disciplinas y creo que ha logrado un alto grado de integración.

6.2 NEPA ha logrado parcialmente forzar a las personas responsables de adoptar decisiones a tomar en cuenta las consecuencias ambientales en la planificación de proyectos

Como se analizará más adelante, los críticos de NEPA (principalmente de las filas de grupos medioambientales) declaran que NEPA no ha logrado el objetivo de elevar las consideraciones ambientales al mismo nivel de la economía y factibilidad técnica en la planificación de proyectos. Estos críticos señalan —correctamente, en mi opinión— que la mayoría de los documentos NEPA se prepara para apoyar una decisión que ya ha sido tomada sobre la base de la factibilidad económica y técnica de un proyecto. Muchos profesionales de NEPA estarían de acuerdo en que muy pocos EIAs han sido desarrollados con la motivación real de llegar a una decisión. En cambio, los documentos se preparan para apoyar las decisiones ya tomadas en cuanto a lugar del proyecto, elección del proceso tecnológico, controles para la contaminación, y otros por el estilo.

Aunque cierta en gran parte, esta crítica pasa por alto un punto muy importante. A pesar de que los documentos NEPA son básicamente una presentación de razones fundamentales para decisiones preconcebidas, es probable que estas decisiones se adopten en el entendido de que deben soportar bastante escrutinio ambiental. El proceso NEPA muchas veces es una parte importante del escrutinio previsto. De este modo, aunque algunos promotores de proyectos pueden no estar motivados por la protección del medio ambiente, sus decisiones finales poco pueden diferir de las tomadas por aquellos que sí tienen un interés real en el medio ambiente. Lo más importante es el resultado final; no necesariamente las motivaciones que produjeron los resultados. Por ejemplo, si los conductores de carreteras obedecen el límite de velocidad por temor a ser arrestados por exceso de velocidad, el resultado final —menos muertes, lesiones y daños— es aproximadamente el mismo que si estos conductores estuvieran completamente motivados por la cortesía y seguridad en la carretera.

6.3 NEPA le da al público una "ventana" en la adopción de decisiones ambientales y una oportunidad para hacer responsable a los que toman las decisiones

El temor a la oposición pública a menudo es parte de la motivación que lleva a los promotores a proponer proyectos más benignos desde el punto de vista ambiental. La participación del público (incluido grupos medioambientales, vecinos cercanos y personal de organismos estatales y locales con conocimientos especializados y jurisdicción) en el *scoping* del EIA, y en la revisión de EIAs preliminares, es un logro importante del proceso NEPA.

Los proponentes de proyectos expresarían esto en forma distinta. Dirían que NEPA le da al público una manera fácil de demorar o impedir proyectos que valen la pena. Como se verá en la próxima sección, esto es verdad. Muchas veces el asunto en cuestión es decidir si el proyecto vale la pena y para quién. El proceso EIA de cinco pasos analizado en la Sección 3 obliga a los proponentes de proyectos y a los responsables de las decisiones en organismos federales a enfrentar estos problemas y a expresarlos claramente en un documento NEPA.

Como se analizó anteriormente, NEPA no cubre todos los proyectos importantes que potencialmente podrían tener un efecto adverso sobre el medio ambiente. Se sabe de proyectos industriales grandes en estados que no tienen "programas de pequeño NEPA" donde el público se opone a un proyecto por temores infundados. Si el proyecto hubiese sido sometido a una evaluación de impacto ambiental y los resultados hubiesen sido presentados al público, la oposición podría haber disminuido más que aumentado.

En otras ocasiones, miembros del público pueden oponerse a una nueva instalación industrial porque se sienten amenazados por aspectos del proyecto que normalmente no están sujetos a permisos de un medio específico. Estos temores pueden ser aumento de ruido, aumento de la delincuencia y la necesidad de nuevos impuestos para apoyar a los nuevos vecinos de la comunidad, disminución de la calidad de vida por molestias estéticas, destrucción de áreas naturales que han estado disponibles para caza o recreación. Estas inquietudes por lo general no son abordadas a través de los procesos estatales que otorgan permisos ambientales para un medio específico. Así, debido a que se le niega la oportunidad de expresar sus inquietudes, el público puede oponerse al proyecto tratando de demorar o evitar la concesión de un permiso de calidad del aire, por ejemplo, aunque el proyecto no contribuya a un deterioro de la calidad del aire. Si, en cambio, se preparara un EIA para el proyecto, el público podría abordar sus inquietudes

en forma directa y honesta y los proponentes del proyecto podrían negociar una mitigación que redujera o eliminara estas inquietudes.

6.4 Los documentos NEPA proveen un medio para educar al público y a los que adoptan decisiones acerca de problemas, asuntos y soluciones ambientales

Documentos NEPA como las DIAs y EIAs abordan asuntos específicos de un lugar. Sin embargo, los medios para recolectar antecedentes surgidos de revisiones NEPA, el desarrollo de medidas de mitigación para abordar problemas ambientales, las técnicas para comparar alternativas, y otros aspectos de documentos NEPA bien hechos, pueden ser de mucha utilidad en otros lugares y circunstancias donde surgen problemas comunes. Al entender cómo otros proyectos enfrentaron una serie dada de desafíos ambientales, los proyectos futuros se pueden hacer más benignos desde el punto de vista ambiental.

Asimismo, los datos básicos que se recolectan para evaluar los impactos de una propuesta específica pueden aumentar la base de conocimientos ambientales de una comunidad o región. Los estudios ecológicos y arqueológicos asociados con evaluaciones de impacto ambiental pueden aumentar la capacidad para entender científicamente el medio ambiente físico, biológico o humano.

6.5 NEPA exige que se consideren alternativas; no obliga a los organismos a seleccionar la mejor alternativa desde el punto de vista ambiental.

A través de años de litigios ha quedado bien establecido que NEPA no obliga a un conjunto específico de resultados. En cambio, obliga a un proceso. Muchos interpretan esta doctrina de "proceso sobre la sustancia" como que "NEPA no tiene poderes efectivos" o que no es más que un ejercicio de papeleo (Boggs, 1993). Los que hacen esta crítica querrían que NEPA fuera un medio para imponerles a los responsables de adoptar decisiones, la alternativa más atractiva en lo que concierne a medio ambiente.

Es importante considerar las consecuencias de lo que sucedería si los organismos estuvieran obligados a seleccionar la mejor alternativa desde el punto de vista ambiental o a mitigar cada impacto de modo de alcanzar un nivel insignificante. Teóricamente es posible diseñar proyectos que no cau-

sen prácticamente ningún daño ambiental. Pero es probable que los proyectos impliquen costos de construcción y operación que privarían a la sociedad de otros beneficios tales como empleos, crecimiento económico, mejor comunicación y transporte, menor costo en alimentos, vestuario y medicina, y oportunidades de recreación, para nombrar algunos. En resumen, la protección ambiental siempre debe pesarse contra otros bienes. Se puede sostener que históricamente, como sociedad, nos hemos inclinado a favor de bienes y beneficios no ambientales o hemos forzado elecciones ambientales contra elecciones no ambientales cuando las dos se podrían lograr en forma simultánea. Sin embargo, si NEPA tuviera que obligar por mandato el logro de un nivel dado de desempeño ambiental o la selección de la alternativa más benigna desde el punto de vista ambiental, les daría demasiado peso a los beneficios ambientales en contra de otros beneficios. En su forma actual, NEPA exige que todos los impactos ambientales de todas las alternativas razonables (incluida la alternativa de no acción) sean evaluados contra la acción propuesta. El organismo líder puede seleccionar cualquier alternativa razonable —no la preferida desde el punto de vista ambiental. Dado que existe un conjunto completo de leyes y regulaciones para medios específicos cuyo propósito es evitar amenazas a la salud y al bienestar y graves daños al medio ambiente, este mandato de sólo considerar y divulgar los resultados de esta consideración resulta útil y valioso.

7. Debilidades de NEPA: Aspectos que necesitan ser mejorados

Esta sección identifica áreas en que los profesionales NEPA perciben que la ley no cumple sus objetivos e intenciones.

7.1 Falta de un conjunto aceptado de métodos y criterios para evaluación de impactos

Ni NEPA ni sus regulaciones de ejecución establecen metodologías para evaluar impactos y criterios para determinar grados de impacto. Esto es tanto una fortaleza como una debilidad. Es una fortaleza porque les da a los profesionales NEPA flexibilidad para aplicar sus propios métodos y criterios a fin de cumplir con circunstancias sociales y políticas específicas y condiciones físicas relacionadas con el lugar de la acción propuesta. Sin embargo, a menos que esta flexibilidad vaya acompañada de un proceso de revisión externo minucioso, la falta de un conjunto aceptado de métodos y criterios para evaluar impactos puede dar como resultado un tratamiento desigual de proyectos específicos y revisiones ambientales de mala calidad. Existe un

indicio de que tanto en EE.UU. (Dickerson, 1993) como en Canadá (Gibson, 1993), los organismos encargados de evaluación de impacto ambiental piensan desarrollar algunas pautas metodológicas (ej., listas de control para tipos de proyectos específicos) a fin de abordar este problema.

Para países sin antecedentes de evaluación de impacto ambiental, como Chile, las ventajas de un conjunto de pautas metodológicas aceptadas probablemente pesan más que las desventajas. Como se analiza en la sección de conclusiones, los métodos desarrollados por el Banco Mundial son un buen conjunto de criterios y métodos "estándares" (Banco Mundial, 1995).

Un asunto que Chile está tratando en el desarrollo de sus regulaciones para implementar la evaluación de impacto ambiental, es cómo definir "significativo" en relación a impactos. Por una parte, establecer criterios cuantitativos como umbrales de significación tiene la ventaja de hacer que las evaluaciones de impacto ambiental sean más fáciles de hacer y de proporcionarles a los proponentes de proyectos un blanco claro y objetivo. Por otra parte, el desarrollo de criterios puede ser muy difícil y, una vez desarrollados, podrían eliminar la flexibilidad y las consideraciones de asuntos políticos/culturales específicos de un lugar (ej., las personas de una región pueden asignarles más valor a algunos bienes ambientales, tales como la estética o preservación del carácter único arquitectónico, que otras personas en otra región).

Sin embargo, pueden haber términos medios entre los extremos de demasiada subjetividad y demasiada rigidez. Quizá a través del uso de pautas, antes que normas fijas, los profesionales encargados de la revisión podrían desarrollar para cada proyecto umbrales apropiados tema por tema. Estas pautas podrían ser en la forma de listas de control. Por ejemplo, la lista de control para el tema del ruido podría incluir aumentos máximos de decibeles, promedio de aumentos de decibeles, niveles existentes de ruido en decibeles, el uso de terrenos y el carácter del área (áreas industriales tolerarían niveles más altos), ruido de noche versus de día, y naturaleza del ruido (tono, duración, frecuencia).

Como muy mínimo, se deben considerar impactos significativos las violaciones de normas locales y nacionales de salud, seguridad y medio ambiente.

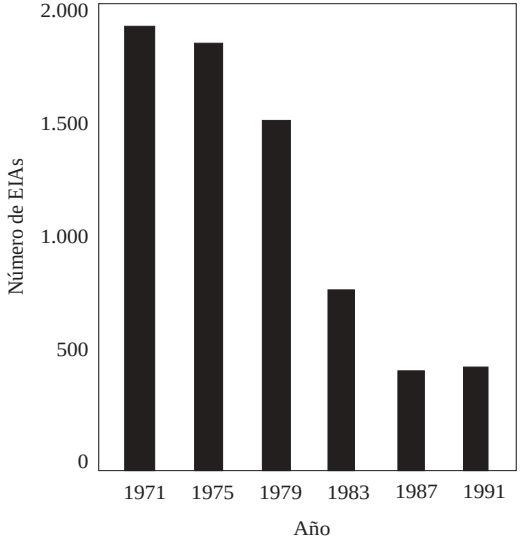
7.2 Evitación del proceso EIA a través del uso de DIAs

La redacción de la ley NEPA exige que toda propuesta federal para una acción que podría afectar en forma significativa al medio ambiente debe estar sujeta a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Acertadamen-

te, las regulaciones del CCA exigen la preparación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para determinar si la acción propuesta realmente representa impactos significativos y por lo tanto requiere un EIA. La DIA debe ser un "documento breve" que ha sido definido por el CCA como de no más de 10 a 15 páginas (CAA, 1981). Sin embargo, en las últimas dos décadas, los organismos federales han tendido a producir DIAs más largas. Una encuesta reciente del CCA señaló que 73% de las DIAs sobrepasan este límite, con organismos federales que informan DIAs de más de varios cientos de páginas (Blaug, 1993).

A medida que las DIAs crecen, el número de EIAs ha disminuido. El Gráfico Nº 7 muestra la cantidad de EIAs producidos por organismos federales en un período de dos décadas. La dramática disminución en el número de EIAs, de casi 2.000 al año a comienzos de los años 70 a alrededor de 400 en los últimos años, no se puede explicar por una menor participación federal en proyectos importantes o una menor actividad económica nacional. Parte de esta declinación se puede atribuir a los esfuerzos exitosos de organismos federales por evitar el proceso EIA mediante la preparación de DIAs más sustantivas. Si se identifican medidas de mitigación que pueden reducir los impactos potencialmente significativos de un proyecto propuesto a nivel de insignificantes, el organismo puede emitir un Resultado sin Impacto Significativo (RESIS). Estos son llamados "RESIS mitigados".

GRÁFICO Nº 7 NÚMERO DE EIAS ARCHIVADOS POR AÑO EN EE.UU.



No existen datos globales sobre el número de DIAs preparadas por organismos federales. De acuerdo a los resultados de una encuesta del CCA, un cálculo aproximado es que por cada proyecto que es acompañado de un EIA, hay 100 o más proyectos que completan el proceso NEPA con una DIA y un RESIS (CCA, 1993; y Blaug, 1993).

De este modo, en vez de ser documentos breves preparados para determinar si se debe hacer un EIA, las DIAs se han convertido en "pequeños EIAs" que conducen a "RESIS mitigados" para evitar tener que preparar un EIA. En el peor de los casos, esta es una evitación del proceso NEPA. No obstante, aún obliga a los organismos federales a tomar en cuenta consideraciones ambientales —el objetivo primordial de NEPA. Es necesario decir, sin embargo, que esta evitación no es una deficiencia en sí misma, sino más bien un síntoma del único problema más importante de NEPA: su ineficiencia. La ineficiencia muchas veces se expresa en términos de demasiada demora y demasiado costo. Este tema se analiza a continuación.

7.3 Demoras y alto costo de proyectos

La revisión NEPA tiene fama de hacer que proyectos importantes se retrasen y de elevar sus costos. Desde luego la planificación de proyectos requiere más tiempo debido a NEPA. A causa de demoras en la implementación de un proyecto, de los costos de preparación de un EIA, y de los costos de las medidas de mitigación, los costos de los proyectos obviamente aumentan. No obstante, en la medida que NEPA se traduce en proyectos menos dañinos para el medio ambiente (es decir, más sustentables a largo plazo), los costos reales de un proyecto, tomando en cuenta factores ambientales externos, pueden ser más bajos.

Un estudio reciente reveló que el cumplimiento de NEPA requiere un promedio de más de cuatro años para proyectos de carreteras en EE.UU. Este estudio del Departamento de Contabilidad General del Congreso incluía una encuesta de 76 proyectos de carreteras en 13 estados. El estudio demostró que el proceso EIA requería un promedio de 4,4 años para ser terminado. En los casos en que hubo otras revisiones ambientales después de terminado NEPA, el promedio era 5,6 años. Una recomendación importante era cambiar el proceso NEPA para fomentar que los permisos federales fueran revisados mientras se llevaba a cabo el proceso NEPA en vez de después de que éste hubiese terminado (GAO, 1994).

Además de las demoras en completar la preparación de un EIA y los permisos ambientales posteriores, NEPA crea retrasos por motivo de liti-

gios. En sus primeros años, uno de cada diez EIAs era impugnado en los tribunales lo que se traducía en años de demora adicional. El número de demandas judiciales NEPA archivadas ha disminuido de entre 100 y 200 por año en los años 70 y comienzos de los 80 a entre 50 y 100 en años posteriores (Ferester, 1992).

Ha habido varias ocasiones notables en que un litigio NEPA ha dado como resultado retrasos costosos de proyectos relacionados con energía con escaso beneficio ambiental como resultado de los retrasos. Después de tres años de retraso del Oleoducto de Alaska a principios de los años 70, el Congreso aprobó la Ley de Autorización para el Oleoducto Trans-Alaska de 1973 que prohibía una nueva revisión en los tribunales de la adecuación del EIA respectivo. También en los años 70, EE.UU. intentó aumentar la producción de petróleo a través de ventas de contratos de arrendamiento costa afuera en el Golfo de México y en el Atlántico. Estas ventas fueron demoradas varios años por litigios NEPA (lo que se tradujo en poco cambio ambiental de fondo respecto a los planes descritos en el EIA Final). El cálculo industrial de las pérdidas creadas por las demoras para un solo programa de arrendamiento petrolero era más de un millón de dólares por semana (Smith, 1981).

Aunque las demoras provocadas por litigios NEPA pueden parecer un triunfo de los ambientalistas sobre los privados, a la larga estos "cuentos de horror" erosionan la confianza del público y de los legisladores en NEPA. Esto conduce a la creación de leyes para dispensar a los proyectos de la revisión NEPA y a la evitación del proceso EIA descrita en la Sección 7.2. De esta forma, la ineficiencia del proceso NEPA daña la causa ambiental a la larga.

Además, existen demoras indirectas de proyectos provocadas por el temor de los organismos a los litigios NEPA. Contrariamente a la opinión popular, hay una gran cantidad de casos NEPA que resultan de demandas judiciales de industrias. En 1992, aproximadamente 12% de las 91 demandas judiciales fueron presentadas por abogados de grupos comerciales (CCA, 1993). Muchas veces NEPA es utilizado como un medio para evitar la competencia. Abogados de la industria y del gobierno han informado que las demandas judiciales NEPA, y las amenazas de demandas judiciales, son el principal medio mediante el cual las empresas de ferrocarriles tratan de frustrar los planes de proyectos de ferrocarriles de la competencia.

Como consecuencia de los retrasos directos e indirectos y de los impactos de costos asociados con litigios, algunos representantes de la industria han recomendado que sea el CCA, antes que los tribunales, el que resuelva los problemas relacionados con NEPA que actualmente están en litigio.

7.4 Documentos NEPA demasiado largos

Las DIAs y las EIAs son demasiado voluminosos. La preparación y revisión de estos documentos requieren demasiado tiempo y son una fuente adicional de costos altos e ineficiencia. Los documentos demasiado largos también disuaden al público de participar. Las regulaciones y pautas del CCA sugieren límites de 150 páginas para EIAs y 10 a 15 páginas para DIAs. Estas pautas rara vez se cumplen, tal vez por temor a un litigio o por una equivocada creencia de que un documento más largo es prueba de más trabajo y de un análisis más minucioso de factores ambientales. Si el CCA declarara que los documentos excesivamente largos son una base para rechazar un documento NEPA, quizás habría DIAs y EIAs más breves con menos costos y demoras.

7.5 Necesidad de incluir a NEPA al inicio de la planificación de proyectos

Una encuesta reciente de profesionales NEPA descubrió que ellos pensaban que la mayor deficiencia del proceso NEPA era el uso de documentos NEPA para justificar decisiones que los promotores de proyectos ya habían tomado, en vez de usarlos como herramienta para adoptar decisiones como originalmente pretendía el Congreso (Ensminger y McLean, 1993).

Mi propia experiencia confirma que esto es verdad, pero no estaría de acuerdo en que esto significa que NEPA ha fallado en su objetivo general de obligar a los organismos a tomar en cuenta factores ambientales durante el proceso de planificación. Yo sostendría que al saber que tendrán que justificar sus acciones en un documento público altamente visible, los organismos y los promotores de proyectos proponen proyectos que son muy superiores en lo que concierne a medio ambiente a los que habrían propuesto antes de NEPA. Además, se ha observado que durante la realización del proceso NEPA, estos organismos y promotores de proyectos realmente modifican los planes de sus proyectos y agregan medidas de mitigación que pueden ser directamente atribuidas a NEPA.

Sin duda, el proceso NEPA y la DIA son herramientas excelentes para la planificación inicial de proyectos. Si el proceso NEPA fuera menos oneroso —marcos de tiempo más cortos, documentos más breves y menos oportunidades de demora— los planificadores de proyectos podrían utilizar el proceso más bien como herramienta que como medio para justificar planes hechos con anterioridad.

7.6 Falta de responsabilidad y control de mitigación durante la operación de un proyecto

Uno de los beneficios ambientales del proceso NEPA es que los planificadores de proyectos modifican sus proyectos a través de la inclusión de medidas de mitigación. Desgraciadamente, una vez terminado el proceso NEPA, no existe un mecanismo formal para garantizar que los promotores del proyecto lleven hasta el fin sus compromisos respecto a la implementación de medidas de mitigación. Algunos organismos exigen que los promotores de proyectos hagan un control ambiental y presenten informes sobre el progreso de la implementación de medidas de mitigación. En una encuesta de profesionales NEPA (Ensminger y McLean, 1993), la falta de pautas uniformes para hacer un seguimiento de la mitigación y un control ambiental durante y después de la construcción del proyecto fue clasificada como la segunda deficiencia más grande en el proceso NEPA.

7.7 Necesidad de integrar NEPA con otros programas ambientales

Los muchos programas ambientales en EE.UU. han surgido sobre la base de medios (ejemplo, aire, agua, suelo) y problemas específicos (ejemplo, accidentes catastróficos, derrames de petróleo, desaparición de pantanos). En la práctica, los promotores de proyectos muchas veces tratan cada problema en forma individual y luego preparan documentos NEPA que abordan todos los problemas. Al integrar cada programa ambiental con NEPA, NEPA puede ser tomado en cuenta antes en el proceso. Esta integración es otra manera en que NEPA puede convertirse en una herramienta para adoptar decisiones antes que un ejercicio para justificar proyectos. Los esfuerzos para promover esta integración están en camino (GAO, 1994).

7.8 Necesidad de mejor control de calidad y análisis científico

Una de las áreas en que el proceso NEPA puede ser mejorado es en la calidad de la evaluación de impacto ambiental. Un análisis de las pautas de un organismo específico realizado en virtud de las regulaciones CCA concluyó que “muchos organismos exigen poca atención a los preceptos y metodologías científicas en la implementación de NEPA” (Malik y Bartlett, 1993). Algunas de las recomendaciones para mejorar el control de calidad incluyen:

— Desarrollo de pautas metodológicas específicas,
— Uso de criterios específicos para determinar la aceptabilidad de impactos y medidas de mitigación,
— Uso de auditorías CCA de EIAs terminados,
— Exigencia de una rigurosa documentación de fuentes,
— Exigencia de que los preparadores de documentos tengan credenciales adecuadas para realizar el trabajo, y
— Exigencia de que científicos de igual nivel hagan una revisión externa.

7.9 Necesidad de abordar impactos acumulativos

Las regulaciones NEPA exigen que los EIAs consideren el impacto progresivo de la acción propuesta junto con otras acciones pasadas, presentes y razonablemente previsibles a futuro. El objetivo es bueno, pero hasta ahora no ha habido orientación en cuanto a cómo debe hacerse la evaluación de impactos acumulativos. Por consiguiente, el análisis de impactos acumulativos no ha ocurrido o ha sido muy subjetivo y superficial. CCA ha anunciado que pretende abordar este problema con pautas futuras (Clark, 1993).

7.10 Necesidad de incorporar técnicas de evaluación de riesgos cuantitativas

Los análisis NEPA han sido principalmente dirigidos a impactos previstos que resultan de la construcción y operaciones de rutina. En la última década las inquietudes por accidentes de baja probabilidad pero de alto riesgo por explosiones, fugas, derrames, y fallas de equipos, sugieren que se debe exigir la incipiente ciencia de evaluación de riesgos cuantitativa como parte de los análisis NEPA.

La República de México ha creado regulaciones para evaluación de impacto ambiental que distingue entre tres niveles de proyectos y exige cada vez más información para los proyectos más grandes y de mayor riesgo. Los proyectos del tercer nivel, como por ejemplo una nueva instalación para eliminar residuos peligrosos, deben incluir una evaluación de riesgos cuantitativa.

7.11 Vacíos en la revisión de evaluaciones de impacto ambiental

En los últimos dos años, el ánimo público en EE.UU. ha sido reducir el rol del gobierno federal traspasando más autoridad a organismos locales y estatales y permitiendo que la industria privada “privatice” funciones tradi-

cionalmente desempeñadas por el gobierno. A medida que esta tendencia continúa, menos y menos proyectos industriales y de energía grandes van a requerir una evaluación de impacto ambiental global y de medios múltiples porque NEPA sólo es aplicable a acciones *federales*.

En la mayoría de los estados sin "pequeños NEPAs", no habrá DIAs o EIAs de estos proyectos. Si existe un consenso de que el proceso NEPA vale la pena, estos beneficios se deben extender a todos los proyectos independientemente de si hay una acción federal.

Sin embargo, no se debe proponer la extensión del alcance de NEPA para incluir a todos los proyectos sin una reforma global del proceso NEPA. Se debe mejorar la eficiencia de la revisión NEPA (es decir, reducir costos y demoras), limitar los litigios, y proveer una orientación definitiva en cuanto a qué proyectos deben estar sujetos a NEPA sobre la base de criterios explícitos tales como tamaño y tipo de proyecto.

8. Conclusiones

Este trabajo ha explicado cómo funciona NEPA en EE.UU., ha respondido a preguntas específicas de interés para Chile, y ha identificado características que han sido percibidas como fortalezas y debilidades de NEPA según ha evolucionado a lo largo de 25 años. A continuación se analizan las consecuencias de esta información y comentario en la medida que pueden afectar el desarrollo de regulaciones y procedimientos para la evaluación de impacto ambiental en Chile.

El modelo NEPA básico (descrito en la Sección 3) es bueno y debe servir de enfoque general para la evaluación de impacto ambiental.

NEPA permite bastante flexibilidad a los funcionarios en la realización de una evaluación de impacto ambiental. A falta de precedentes en cuanto a cómo llevar a cabo estas evaluaciones, puede ser mejor para Chile desarrollar una orientación específica sobre materias tales como: qué proyectos deben estar sujetos a evaluación de impacto ambiental, problemas específicos de industrias que abordar, y contenido, métodos y criterios para llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental.

La orientación recomendada en el párrafo anterior no ha sido recopilada para su aplicación general en EE.UU., aunque organismos individuales han preparado documentos de orientación y manuales formales e informales que abordan algunos de estos temas. Sin embargo, se puede acceder a esta orientación a través de instituciones de crédito internacionales. El Banco Mundial tiene el conjunto de pautas más detallado y completo. Los procedi-

mientos de evaluación de impacto ambiental del Banco Mundial que incluyen el modelo NEPA básico, están bien documentados. Las pautas reflejan normas consensuales internacionales para límites de descargas y para calidad del aire del ambiente y agua, así como listas de control para industrias específicas para fines de evaluación. El uso de esta orientación parece funcionar bien para proyectos del Banco Mundial. Estas normas se pueden usar como pautas "básicas" si Chile todavía no dispone de normas aplicables para una industria o categoría dada.

A pesar de que las pautas CCA fomentan una revisión NEPA rápida y documentos breves, en la práctica las DIAs y EIAs demoran mucho y son demasiado voluminosos. Chile debe considerar el establecimiento de límites de tiempo y de páginas que sean razonables y aplicables donde sólo se permitan excepciones justificadas. En especial, los límites de tiempo para documentos y revisión de proyectos, así como los límites en cuanto a litigios, pueden evitar que la evaluación de impacto ambiental "acabe con" proyectos a través de largas demoras.

Los límites de tiempo y páginas que se recomiendan en el párrafo anterior abordarán el problema de la eficiencia en el procesamiento de evaluaciones de impacto ambiental, pero fácilmente podrían traducirse en trabajos de mala calidad y proyectos deficientes desde el punto de vista ambiental. Para evitar esto, Chile debe establecer un medio para que las evaluaciones de impacto ambiental sean cualificadas de acuerdo a su contenido y sustancia por profesionales del medio ambiente así como por el público. □

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE OCHO SISTEMAS EIA*

Christopher Wood

En este trabajo se presenta un conjunto de criterios para evaluar la eficiencia y eficacia de distintos sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (EAI), basado en las etapas del proceso y en sus objetivos. Los criterios considerados son catorce y se refieren a certidumbre legal, cobertura, tratamiento de alternativas, *screening, scoping,* preparación de informes de EIA, revisión, adopción de decisiones, control de acciones, mitigación, participación, control del sistema de EIA, costos y beneficios y aplicación a políticas, planes y programas. De acuerdo al análisis efectuado, el sistema de EIA en el Reino Unido cumple completamente con 4 de los 14 criterios de evaluación y con 4 en forma parcial. Los respectivos puntajes para otros sistemas de EIA son: Commonwealth de Australia 7,2; Nueva Zelandia 8,2; Canadá 9,2; Estados Unidos 11,1; California 11,1; Países Bajos 13,1. Sólo Australia Occidental cumple completamente con los 14 criterios.

Se concluye que, en general, si bien algunos sistemas de EIA se desempeñan mucho mejor en relación a los criterios de evaluación que otros, es evidente que existen varios defectos generales en el estado actual de la práctica de EIA. Estos defectos incluyen debilidades en cobertura, integración de EIA a la adopción de decisiones, control de impactos y su aplicación, participación pública, control de sistemas y evaluación ambiental estratégica (EAE).

CHRISTOPHER WOOD. Profesor y Director del Departamento de Planificación y Paisajismo de la Universidad de Manchester. Entre otras publicaciones, es autor del libro *Evaluación del impacto ambiental, un análisis comparativo.*

* Trabajo presentado en seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 10 de enero de 1996.

Estudios Públicos, 61 (verano 1996).

Muchos de los sistemas de EIA que se desempeñan mejor están maduros en la actualidad y se han fortalecido progresivamente con los años. A medida que ha aumentado la experiencia en el uso de EIA en los últimos 25 años, han surgido seis aspectos principales en la implementación: i) el énfasis en el contexto más amplio de EIA, ii) la codificación de EIA, iii) el fortalecimiento de EIA, iv) el mejoramiento de la calidad de EIA, v) el énfasis en la eficacia de EIA, y vi) el reconocimiento de la necesidad de EAE.

Finalmente, se señala que es preciso adoptar medidas específicas para fortalecer los diferentes sistemas de EIA mediante la introducción, reforzamiento o modernización de los requisitos de procedimiento pertinentes como se ha hecho, por ejemplo, en California y los Países Bajos. Además, existe una necesidad general de mayor orientación, capacitación e investigación para aumentar la eficacia de la práctica de EIA. Sin embargo, no sólo deben mejorarse los sistemas de EIA para aumentar la calidad de las decisiones que afectan al medio ambiente, sino también velar por que éstas reciban una confirmación pública y política real.

La evaluación de impacto ambiental (EIA) cumplió 25 años en 1995. Nacida en EE.UU., en su comienzo fue ignorada. Luego provocó gran alboroto y antagonismo, comenzó a cambiar la vida de las personas para mejor, se estableció, aprendió de la experiencia y se hizo respetable. El uso de EIA ha prosperado en los últimos 25 años y hoy la EIA se ha establecido en todo el mundo como un instrumento de gestión ambiental fundamental. A pesar de su indiscutida utilidad, no hay duda de que la práctica de EIA a menudo deja mucho que desear. Este documento presenta un conjunto de criterios de evaluación para sistemas de EIA examinando el desempeño de éstos en Estados Unidos (Mandelker, 1993), California (Bass y Herson, 1993), Países Bajos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993), Canadá (Gibson, 1993), Commonwealth de Australia (Wood, 1993b), Australia Occidental (Wood y Bailey, 1994), Nueva Zelandia (Wood, 1993a), y el Reino Unido (Departamento de Medio Ambiente, 1989; Glasson, Therivel y Chadwick, 1994; Sheate, 1994). Asimismo, resume las tendencias en la práctica de EIA y sugiere diversas formas para mejorar la eficacia de la EIA.

El proceso de EIA

Aunque no todos los sistemas de EIA especifican cada paso, el proceso cíclico de EIA que emana del US National Environmental Policy

Act 1969 (NEPA), y que posteriormente se difundió en todo el mundo, se puede representar como una serie de pasos iterativos:

— Considerar medios alternativos para lograr objetivos;
— diseñar la propuesta seleccionada;
— determinar si una EIA es necesaria en un caso particular (*screening*);
— decidir los temas que debe cubrir la EIA (*scoping*);
— preparar el informe de EIA (esto es, entre otros, describir la propuesta y el medio ambiente afectado por ella y evaluar magnitud y significación de los impactos);
— revisar el informe de EIA para comprobar su idoneidad;
— tomar una decisión sobre la propuesta, utilizando el informe de EIA y las opiniones expresadas sobre éste;
— controlar los impactos de la propuesta si ésta se implementa.

El Gráfico Nº 1 muestra el proceso de EIA. La mayoría de los sistemas de EIA exige, adicionalmente, la mitigación de impactos ambientales además de consulta y participación pública. Muchos sistemas de EIA contienen también disposiciones para controlar el sistema propiamente tal, lo que puede ayudar a considerar sus costos y beneficios desde un punto de vista informal. Además, algunos sistemas de EIA exigen alguna forma de evaluación ambiental estratégica (EAE), esto es, se aplican a políticas, planes o proyectos (Wood, 1995).

Criterios para analizar sistemas de EIA

Hasta ahora no ha habido una cuantificación confiable de la eficacia de EIA. Aunque las dificultades para llegar a un juicio global objetivo sobre cualquier sistema de EIA son evidentes, se necesita un marco analítico para comparar los procedimientos legales formales, los acuerdos requeridos en su aplicación y la puesta en funcionamiento de los mismos.

El Cuadro Nº 1 presenta un conjunto de criterios de análisis basado en las etapas del proceso de EIA, los objetivos de EIA y los diversos marcos analíticos (Hollick, 1986; Environmental Assessment Research Council de Canadá, 1988; Bartlett y Baber, 1989; Council on Environmental Quality, 1990; Conservation Council de Australia y Nueva Zelandia, 1991; Gibson, 1993). El foco de los criterios recae en los requisitos y operación del proceso de EIA. Sólo el penúltimo criterio implica una evaluación global del sistema de EIA. Estos criterios se pueden usar para juzgar la eficacia de

GRÁFICO Nº 1 PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL*



* Nota: Todos los cuadros y gráficos son de Wood (1995), a no ser que se señale lo contrario.

cualquier sistema de EIA y para hacer una comparación internacional entre sistemas de EIA. Dicho análisis comparativo provee la base para sugerir la forma en que se puede mejorar la eficacia de EIA, un objetivo que atrae mucho interés (Sadler, 1994).

CUADRO Nº 1 CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA SISTEMAS DE EIA

1.	¿Se basa el sistema de EIA en disposiciones legales claras y específicas?
2.	¿Se deben evaluar los impactos ambientales pertinentes de todas las acciones significativas?
3.	¿Se debe demostrar en el proceso de EIA que el proponente ha tomado en cuenta los impactos ambientales de acciones alternativas razonables?
4.	¿Se debe hacer un *screening* de acciones para ver si son significativas desde el punto de vista ambiental?
5.	¿Se debe hacer un *scoping* de los impactos ambientales de las acciones y se deben generar pautas específicas?
6.	¿Deben los informes de EIA cumplir con requisitos de contenido reglamentarios? ¿Existen controles para evitar que se publiquen informes de EIA inadecuados?
7.	¿Se deben revisar públicamente los informes de EIA? ¿Debe el proponente responder a los puntos planteados?
8.	¿Deben ser los resultados del informe de EIA y la revisión un determinante central de la decisión sobre la acción?
9.	¿Se debe hacer un control de los impactos de las acciones? ¿Se relaciona este control con las primeras etapas del proceso de EIA?
10.	¿Se debe considerar la mitigación de impactos en las diversas etapas del proceso de EIA?
11.	¿Debe haber consulta y participación antes y después de publicado el informe de EIA?
12.	¿Se debe controlar el sistema de EIA y, si es necesario, se debe modificar para incorporar el *feedback* generado por la experiencia?
13.	¿Son los gastos financieros y los requisitos de tiempo del sistema de EIA aceptables para los involucrados, y se piensa que los beneficios ambientales perceptibles son mayores que estos costos y requisitos?
14.	¿Se aplica el sistema de EIA a programas, planes y políticas significativas, así como a proyectos?

Desempeño de los sistemas de EIA

El Cuadro Nº 2 resume el desempeño general de los ocho sistemas de EIA en relación a los criterios de evaluación. Se pueden hacer varios comentarios al examinar cada etapa del proceso de EIA (Wood, 1995).

CUADRO Nº 2

Criterio de evaluación	Se satisface criterio en jurisdicción considerada							
	EE.UU.	California	Reino Unido	Países Bajos	Canadá	Australia	Australia Occidental	Nueva Zelanda
1. Base legal	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
2. Cobertura	Parcial	SÍ	Parcial	SÍ	No	Parcial	SÍ	SÍ
3. Alternativas en el diseño	SÍ	SÍ	No	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
4. Screening	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	No	SÍ	SÍ
5. Scoping	SÍ	SÍ	No	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Parcial
6. Contenido de informe de EIA	SÍ	SÍ	Parcial	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	No
7. Revisión de informe de EIA	SÍ	SÍ	Parcial	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
8. Adopción de decisiones	No	No	No	SÍ	No	No	SÍ	No
9. Control de impactos	No	Parcial	No	Parcial	Parcial	No	SÍ	No
10. Mitigación	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
11. Consulta y participación	SÍ	SÍ	Parcial	SÍ	Parcial	Parcial	SÍ	Parcial
12. Control del sistema	SÍ	No	No	SÍ	SÍ	No	SÍ	No
13. Costos y beneficios	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
14. EA estratégica	SÍ	SÍ	No	SÍ	No	No	SÍ	SÍ

Fuente: modificada de Wood, 1995.

Los ocho sistemas cumplen con el criterio de *base legal*. La legislación más detallada se encuentra en los Países Bajos y Canadá donde se han promulgado (o se van a promulgar) conjuntos de regulaciones relacionadas con aspectos particulares del proceso de EIA para apoyar las leyes de EIA. Además, en estos países existen organismos especializados en EIA que brindan asesoría y orientación en el proceso, tanto en casos generales como específicos. Seis de los ocho sistemas de EIA comprenden procedimientos que están bastante separados de otros sistemas de autorización. En el Reino Unido y Nueva Zelandia, por otra parte, los procedimientos de EIA (aunque son legalmente identificables) están muy integrados a otros tipos de sistemas de consentimiento. No es sorprendente que los requisitos legales de EIA en estos dos países estén expresados en forma mucho más breve que en las leyes y regulaciones que especifican los sistemas de EIA en las otras seis jurisdicciones. Sin embargo, dado que no hay un organismo central responsable de EIA en estos países (como lo hay en los Países Bajos, Canadá, Commonwealth de Australia y Australia Occidental) y dado que la posibilidad de apelar a los tribunales es mucho más limitada que en EE.UU. y California, es evidente que probablemente exista más discreción en sus sistemas de EIA que en los otros seis países.

Los criterios de evaluación relacionados con *cobertura* de impactos y proyectos se muestran en el Cuadro Nº 3. Los sistemas de EIA en California, los Países Bajos, Australia Occidental y Nueva Zelandia son, al menos en principio, globales (Cuadro Nº 4). Sin embargo, los de EE.UU., el Reino Unido y la Commonwealth de Australia sólo cumplen parcialmente con el criterio, y el de Canadá no lo hace. No es coincidencia que EE.UU., Canadá y Australia sean países federales. La razón por la cual sus sistemas no cubren todos los proyectos significativos es en gran parte constitucional. La jurisdicción del gobierno federal sólo se extiende a ciertos proyectos –el resto está sujeto a control local o estatal– como en los sistemas de EIA globales de California y Australia Occidental. Aun así, muchos proyectos públicos y privados importantes son cubiertos.

CUADRO Nº 3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA LA COBERTURA DE ACCIONES E IMPACTOS

¿Se deben evaluar los impactos ambientales pertinentes de todas las acciones significativas?
— ¿Es aplicable el sistema de EIA a todos los proyectos públicos y privados que son ambientalmente significativos?
— En la práctica, ¿se aplican las disposiciones a todas las acciones consideradas?
— ¿Cubre el sistema de EIA todos los impactos ambientales significativos?

Este problema de límite jurisdiccional también es la razón por la que el tratamiento de ciertos impactos es limitado en Canadá. De igual modo, el sistema de EIA del Reino Unido deja en parte a la discreción del proponente y de la autoridad de planificación local la cobertura de, por ejemplo, impactos acumulativos, indirectos, económicos y sociales. En la práctica, en ambos países la cobertura de impactos sobre el medio ambiente físico en los informes de EIA tiende a ser razonablemente amplia, pero no tan extensa como en Estados Unidos (Cuadro Nº 5).

El criterio de *alternativas* se cumple, en mayor o menor medida, en Estados Unidos, California, los Países Bajos, Canadá, Australia, Australia Occidental y Nueva Zelandia. Es verdad, sin embargo, que el tratamiento de alternativas en estas jurisdicciones a menudo deja mucho que desear. Si la práctica en EE.UU. y California está en la punta, la práctica en el tratamiento de alternativas en el sistema de EIA federal Australiano y en Nueva Zelandia con frecuencia es insatisfactoria, y en algunos casos eso ha sido debidamente criticado en Canadá, los Países Bajos y Australia Occidental.

CUADRO Nº 4 LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE EIA

Criterio 2: ¿Se deben evaluar los impactos ambientales pertinentes de todas las acciones significativas?

Jurisdicción	¿Se cumple el criterio?	Comentario
Estados Unidos	Impactos: sí Acciones: no	Sólo se aplica a proyectos federales, no a los estatales o a la mayoría de los proyectos privados: amplia cobertura de impactos de acciones significativas (incluido algunas acciones no relacionadas al proyecto).
California	Sí	Cobertura tanto de impactos como de proyectos es amplia. CEQA también se aplica a planes y programas.
Reino Unido	Impactos: no Acciones: sí	Cobertura amplia de proyectos aprobados según el proceso de planificación de la ciudad y del país. Alguna discreción en la cobertura de impactos.
Países Bajos	Sí	Cubre proyectos muy significativos y algunas políticas, planes y programas. Cubre impactos ambientales indirectos y acumulativos, pero no está especificado legalmente.
Canadá	No	Son posibles limitaciones artificiales en algunos proyectos, a pesar de que la cobertura de impacto es bastante amplia. Limitada a proyectos federales y a proyectos que requieren financiamiento, tierras o permisos federales.
Australia	Impactos: sí Acciones: no	Cobertura de impactos potencialmente amplia:incluye impactos sociales, económicos y culturales. En la práctica, la cobertura de acciones se limita a ciertos proyectos.
Australia Occidental	Sí	El sistema de EIA cubre todos los proyectos y, en principio, otras acciones.
Nueva Zelandia	Sí	La ley estipula que todas las políticas, planes y proyectos aprobados por autoridades locales están sujetos a una EIA que cubre impactos sociales, económicos y al medio ambiente físico.

CUADRO Nº 5 LA COBERTURA DE IMPACTOS EN EL SISTEMA DE EIA DE EE.UU.

—	Efectos directos.
—	Efectos indirectos:
	– Consecuencias razonablemente previsibles.
	– Efectos que inducen el crecimiento.
	– Cambios en patrones de uso de suelos, densidad de población, o tasa de crecimiento.
—	Efectos acumulativos.
—	Conflicto con planes, políticas o controles de uso de suelos.
—	Otro tipo de efectos:
	– Efectos inevitables.
	– Relación entre usos del medio ambiente a corto plazo y productividad a largo plazo.
	– Compromisos de recursos irreversibles o irrecuperables.
	– Requisitos de energía y potencial de conservación.
	– Requisitos de recursos naturales o agotables.
	– Efecto sobre la calidad urbana.
	– Efectos socioeconómicos y de mercado.

El único sistema de EIA que no siempre exige el tratamiento de alternativas en informes de EIA es el del Reino Unido. De hecho, la consideración de alternativas es discrecional en Gran Bretaña, aunque la orientación oficial aconseja firmemente que se describan las alternativas en las declaraciones ambientales (DAs) (Departamento de Medio Ambiente, 1989). En la práctica, algunas DAs en el Reino Unido contienen una discusión adecuada de una gama razonable de alternativas a la acción propuesta, pero esto no sucede en otras DAs.

Se estima que siete de los ocho sistemas cumplen con el criterio de *screening.* Los sistemas de EIA utilizan diversos métodos, criterios y umbrales en el proceso de screening. En la Commonwealth de Australia el *screening* es realizado por el departamento de gobierno proponente sin un control real de parte del organismo ambiental.

Cabe hacer notar que seis de las ocho jurisdicciones usan más de un tipo de documento de EIA. Por ejemplo, en Estados Unidos la evaluación ambiental es nominalmente un documento de *screening* pero, en la práctica, sirve de informe de EIA por derecho propio para miles de proyectos cada año. El estudio inicial en California cumple un propósito similar. Algunos documentos en el proceso canadiense de *screening* de dos etapas no son distintos. El *screening* en Australia y Australia Occidental da como resultado dos tipos distintos de informe de EIA, y en Nueva Zelandia se traduce en informes de EIA de extensión y complejidad diversas. Sólo los Países Bajos y el Reino Unido tienen un solo tipo de informe de EIA. Tal vez no es

coincidencia que ambos tengan fuertes sistemas de planificación para el uso de suelos conforme a los cuales se puedan evaluar los impactos ambientales de los proyectos menos significativos.

Seis de los sistemas de EIA cumplen el criterio de *scoping*. El *scoping* es un requisito formal para informes de EIA completos en EE.UU. y California. Es un requisito general para informes de EIA en los Países Bajos, Canadá, Australia y Australia Occidental. Aunque en Nueva Zelandia ya no es un requisito formal, en la Ley de Manejo de Recursos de 1991 se recomienda firmemente hacer un *scoping* y las autoridades locales pueden establecer sus propios métodos para esos efectos. En cada una de estas jurisdicciones, el *scoping* incluye la preparación de pautas para acciones específicas y debe incorporar alguna participación pública y de organismos ambientales. Sólo el Reino Unido no hace referencia a *scoping* en sus disposiciones legales, aunque es fuertemente recomendado. En la práctica, con frecuencia el *scoping* toma la forma de una discusión entre el proponente y la autoridad de planificación local.

En la actualidad, es ampliamente aceptado que el *scoping* sirve para garantizar que los impactos ambientales pertinentes sean cubiertos en informes de EIA (o que el *scoping* sirve para eliminar impactos irrelevantes). En los sistemas de EIA más maduros también se ha descubierto que el *scoping* permite que las diversas partes participen al comienzo del proceso de EIA, lo que da como resultado un diseño de proyectos más aceptable.

Los criterios de evaluación relacionados con los informes de EIA se muestran en el Cuadro Nº 6. Mientras en la práctica su desempeño varía sustancialmente tanto dentro como entre jurisdicciones, los sistemas de EIA de EE.UU., California, los Países Bajos, Canadá, Australia y Australia Occidental cumplen con el criterio de contenido (Cuadro Nº 7). Las DAs del Reino Unido deben cumplir con los requisitos de *contenido* especificados en las Regulaciones de Planificación (ver, por ejemplo, Cuadro Nº 8), pero no se hacen controles para evitar la publicación de informes de EIA inadecuados. El sistema de EIA en Nueva Zelandia no contiene una disposición formal respecto del contenido de informes de EIA, ni tampoco se revisa el contenido antes de su publicación.

Probablemente, no es coincidencia que ni el sistema de EIA del Reino Unido ni el sistema EIA Mark II de Nueva Zelandia exijan un scoping obligatorio. Las pautas de *scoping* proveen un conjunto de criterios que sirve para juzgar el contenido de un informe de EIA y con frecuencia se utilizan para este fin en las otras seis jurisdicciones antes de su publicación. Sin embargo, estas revisiones de contenido probablemente tienen más que ver con la cooperación que suscita el *scoping* entre el proponente y las

autoridades ambientales y de decisión. A veces estas revisiones ocurren informalmente en el Reino Unido y en Nueva Zelandia, pero en ambos países el principal obstáculo para la publicación de informes de EIA inadecuados probablemente sea la falta de experiencia de muchas autoridades locales.

Sólo el Reino Unido no cumple completamente con el criterio de *revisión del informe de EIA.* Incluso en el Reino Unido no es sólo la revisión pública de informes de EIA lo que falta, sino el deber del proponente de responder formalmente a los puntos planteados. En la práctica, el proponente habitualmente entrega más información si así lo solicita la autoridad de planificación local. Los tres sistemas de EIA que han estado establecidos más tiempo (los de EE.UU., California y Australia) exigen la preparación de informes de EIA preliminares y finales. En Australia Occidental la situación es prácticamente la misma, ya que el proponente debe responder a comentarios sobre el informe de EIA. En la práctica, la situación en tres de las otras cuatro jurisdicciones no difiere mayormente ya que en los Países Bajos, Canadá y Nueva Zelandia, al proponente se le puede solicitar más información. Esta información complementaria, que puede consistir en material adicional, una ampliación de información ya existente o una respuesta a comentarios, debe ser proporcionada en los tres países.

CUADRO Nº 6

¿Deben los informes EIA cumplir con requisitos de contenido reglamentarios y existen revisiones para evitar la publicación de informes EIA inadecuados?
— ¿Deben los informes de EIA describir acciones, ambientes afectados, pronosticar impactos, señalar significación y contener un resumen no técnico?
— ¿Se debe poner a disposición del proponente información que las autoridades pertinentes tienen respecto del medio ambiente o tipo de acción?
— ¿Existe alguna publicación que oriente la preparación de un informe de EIA?
— ¿Se deben utilizar métodos o técnicas de EIA especificadas?
— ¿Existe la acreditación de consultores de EIA?
— ¿Las revisiones de contenido, forma, objetividad y exactitud de la información presentada se llevan a cabo antes de la publicación del informe de EIA?
— ¿Se exige consulta y participación en la preparación de informes de EIA?
— ¿Funciona en forma eficiente y eficaz la preparación de informes de EIA?

CUADRO Nº 7 EL TRATAMIENTO DE LA PREPARACIÓN DE INFORMES DE EIA EN LOS SISTEMAS DE EIA

Criterio 6: ¿Deben los informes EIA cumplir con requisitos de contenido reglamentarios y existen revisiones para evitar la publicación de informes EIA inadecuados?

Jurisdicción	¿Se cumple el criterio?	Comentario
Estados Unidos	Sí	Las DIAs Preliminares están sujetas a revisiones formales de los contenidos exigidos antes de ser publicadas.
California	Sí	CEQA especifica el contenido para los informes de EIA y el organismo líder revisa.
Reino Unido	Contenido: Si	Las regulaciones fijan el contenido pero no hay un requisito formal para que el proponente consulte o para que se hagan revisiones de la declaración de impacto ambiental (DIA) antes que su publicación.
Países Bajos	Sí	La DIA es revisada en relación a las pautas y a la Ley de EIA por la autoridad antes de que sea publicada para consulta pública.
Canadá	Sí	Contenido fijado en CAA y algunas revisiones hechas por autoridades federales para limitar la inadecuación de informes EA (especialmente DIAs).
Australia	Sí	Los informes de EIA se revisan en relación a pautas de proyectos específicos y son verificados por EPA antes de su publicación.
Australia Occidental	Sí	Se revisa la cobertura y contenido de la EIA antes de su publicación.
Nueva Zelandia	No	La Ley provee fuerte orientación en cuanto a contenido pero no se revisa si los informes de EIA son adecuados antes de su publicación.

CUADRO Nº 8 TEMAS A CONSIDERAR EN LA PREPARACIÓN DE LA DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Naturaleza y propósito del desarrollo

* Función de la propuesta, con contexto económico y operacional.
* Alternativas consideradas (si corresponde).

Características del lugar propuesto

* Ubicación; tamaño; resumen de su topografía, paisaje y características naturales o artificiales.

Características del desarrollo propuesto

* Tamaño; disposición del lugar; forma; carácter; propuestas de paisaje (incluido nivelación).
* Estacionamiento de vehículos; entradas y salidas; acceso a transporte público.
* Disposiciones para peatones y ciclistas; disposiciones para servicios públicos.
* Cualquier otra información pertinente (incluido emisiones a aire, agua y suelo).

Etapas del desarrollo

Etapa de construcción

* Naturaleza y etapas de la construcción; frecuencia, duración y ubicación de operaciones molestas.
* *Timing*, ubicación y extensión de las medidas de mitigación; uso y transporte de materias primas.
* Número de trabajadores o visitantes.

Etapa operacional

* Procesos, materias primas; emisiones (aire, agua, ruido, vibraciones, iluminación, etc.).
* Número de empleados u otros usuarios; generación de tráfico.

Probable ampliación o desarrollo secundario

* A cubrir en la medida que los efectos de dicho desarrollo se puedan anticipar en el momento en que se prepara la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

* Etapas de cierre/clausura.

Fuente*: Departamento de Medio Ambiente, 1995.*

Generalmente, la mayoría de los informes de EIA parecen requerir, en todas las jurisdicciones, complementación con datos adicionales después de la revisión formal o informal. Aparte del aumento obvio de la calidad de información que se entrega entre el informe de EIA inicial y los documentos finales, parece haber una tendencia general hacia un mejoramiento gradual de la calidad de los informes de EIA en el tiempo.

El criterio de *adopción de decisiones* afirma que el informe de EIA y los comentarios sobre él deben ser "un" (y no "el") determinante central de la decisión. La EIA nunca estuvo destinada a ser la única base para adoptar decisiones. Sin embargo, para cumplir con el criterio, un sistema de EIA necesita demostrar no sólo que la decisión debe estar influenciada por la EIA (los ocho lo hacen) sino que, en la práctica, el informe de EIA realmente tiene influencia en la decisión. Sólo dos de los ocho sistemas de EIA (los de los Países Bajos y Australia Occidental) cumplen con esta interpretación del criterio.

Tal vez California ha ido más lejos en tratar de que la EIA influya en las decisiones, ya que exige una "declaración de consideraciones fundamentales" en aquellos casos en que de la aprobación de una acción resultarán impactos significativos. Sin embargo, en la práctica, los que adoptan las decisiones todavía pueden ignorar la EIA, como sucede en Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. En los Países Bajos las recomendaciones de la muy influyente Comisión de EIA han sido publicadas y las autoridades competentes están realmente obligadas a aceptarlas (como solía ser en Canadá). En Australia Occidental la EIA se construyó en el corazón del proceso de adopción de decisiones. Quizás era inevitable que estos requisitos legales inusualmente restrictivos se debilitaran en 1993.

Sólo uno de los sistemas de EIA cumple completamente con el criterio de evaluación de *control de impactos.* El control es una debilidad reconocida del sistema de EIA de Estados Unidos y no existe una disposición sobre control en el sistema de EIA del Reino Unido. La Ley de Manejo de Recursos de Nueva Zelandia impone un deber general a las autoridades locales de controlar los impactos de un proyecto, pero esto se hace con muy poca frecuencia. Lo mismo sucede en gran parte con las disposiciones discrecionales sobre control en el sistema de EIA de la Commonwealth de Australia.

El sistema de EIA de los Países Bajos contiene diversas disposiciones sobre control y auditoría de impactos pero, en la práctica, rara vez se aplican. Lo mismo sucede en Canadá, donde la Ley de Evaluación Ambiental también contiene extensas estipulaciones sobre control de impactos. El

sistema de EIA de California exige control donde se acuerdan medidas de mitigación. Sin embargo, debido a debilidades, se puede considerar que estos tres sistemas de EIA cumplen sólo parcialmente con este criterio de evaluación. El único sistema que cumple completamente con el criterio es el de Australia Occidental, donde la preparación de programas de gestión ambiental frecuentemente (pero no siempre) relaciona directamente el control con el informe de EIA. Incluso en Australia Occidental no existe auditoría de impactos.

Los criterios de evaluación relacionados con la *mitigación* de impactos se muestran en el Cuadro Nº 9. Cada uno de los ocho sistemas de EIA cumple con el criterio general de mitigación (Cuadro Nº 10). Sin embargo, hasta dónde llega la mitigación en los sistemas de EIA varía y el énfasis en la aplicación de las medidas de mitigación también difiere entre y dentro de cada jurisdicción. Es probable que, a medida que crezca el interés en el desarrollo sustentable, se pondrá más énfasis en la evitación de impactos al tomar en cuenta métodos alternativos, como sucede en el sistema de EIA holandés.

Los criterios para evaluar el desempeño de los sistemas de EIA en relación a *consulta y participación* se muestran en el Cuadro Nº 11. Los ocho sistemas de EIA cumplen con el requisito de que debe haber consulta y participación después de publicado el informe de EIA, pero cuatro no hacen obligatorias la consulta y la participación antes del informe de EIA (Cuadro Nº 12). Las estipulaciones más débiles en cuanto a participación previa al informe de EIA son las del Reino Unido. En Nueva Zelandia, las autoridades locales tienen poder para exigir consulta y participación antes de presentar los informes de EIA de proyectos notificados. En Australia, la existencia de una etapa de *scoping* asegura eficazmente la participación pública, aunque ésta no es obligatoria. En Canadá, aunque hay participación plena durante las revisiones de expertos, no existe un requisito obligatorio de participar en la preparación de otros informes de EIA. En Estados Unidos y California está plenamente estipulado que debe haber consulta y participación al comienzo de la preparación del informe de EIA principal (la DIA y el RIA (EIR), respectivamente). Pero muchas veces no se cumplen en EE.UU. las disposiciones en cuanto a participación pública en la preparación de evaluaciones ambientales, y no existen en relación a estudios iniciales en California. La consulta y participación pública están más presentes en los sistemas de EIA de los Países Bajos y de Australia Occidental. Sin embargo, las disposiciones sobre participación podrían reforzarse en muchos sistemas de EIA.

CUADRO Nº 9 CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA LA MITIGACIÓN DE IMPACTOS

¿Se debe considerar la mitigación de impactos en las diversas etapas del proceso EIA?

— ¿Deben ser claras las pruebas de que se mitigarán/evitarán los impactos ambientales en los diseños de acciones presentados en los documentos de EIA preliminares?
— ¿Se deben poner por escrito detalles de la mitigación y su aplicación en el informe de EIA?
— ¿Se deben presentar pruebas de que se ha considerado la mitigación durante la etapa de *screening*, durante la etapa de *scoping*, durante el análisis y revisión del informe de EIA, durante la etapa de adopción de decisiones y durante la etapa de control?
— ¿Existe alguna orientación publicada sobre mitigación y modificación?
— ¿Se lleva a cabo la mitigación de impactos en forma eficaz y efectiva?

CUADRO Nº 10 TRATAMIENTO DE LA MITIGACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EIA

Criterio 10: ¿Se debe considerar la mitigación de impactos en las diversas etapas del proceso EIA?

Jurisdicción	¿Se cumple criterio?	Comentario
Estados Unidos	Sí	Requisito formal de incluir medidas de mitigación en el registro de decisión. La eficacia de la aplicación varía, pero está mejorando.
California	Sí	La mitigación y su aplicación son fundamentales en el proceso EIA. La práctica varía.
Reino Unido	Sí	La DIA debe cubrir mitigación y las autoridades locales imponen condiciones a los permisos para mitigar impactos. La práctica varía en diversas etapas del proceso EIA.
Países Bajos	Sí	La mitigación está subsumida en el tratamiento de alternativas, pero no se exige en forma separada. La práctica muchas veces es satisfactoria.
Canadá	Sí	La mitigación y su aplicación son fundamentales en el proceso EIA. La práctica a menudo es satisfactoria.
Australia	Sí	Las medidas de mitigación están explícitamente estipuladas en diversas etapas del proceso de EIA. La práctica varía.
Australia Occidental	Sí	La mitigación ocurre en todo el proceso de EIA, desde la postulación de la propuesta hasta el programa de gestión ambiental.
Nueva Zelandia	Sí	La mitigación de impactos ambientales es uno de los principales objetivos de la Ley. La práctica varía en las diversas etapas del proceso de EIA.

CUADRO Nº 11

¿Debe haber consulta y participación antes y después de la publicación del informe EIA?
— ¿Debe haber consulta y participación antes del *scoping*, durante el *scoping*, durante la preparación del informe de EIA, durante el análisis y posterior revisión, durante la etapa de adopción de decisiones y durante la etapa de control?
— ¿Se hacen públicas las copias de documentos de EIA en cada etapa del proceso de EIA?
— ¿Se pueden obtener/comprar copias de documentos de EIA a un precio razonable?
— ¿Existen limitaciones de confidencialidad/reserva que inhiban la consulta y participación?
— ¿Son apropiados los métodos de consulta y participación para la etapa del proceso de EIA en que son utilizados?
— ¿Está estipulado el financiamiento de los participantes públicos?
— ¿Están especificadas las personas que deben ser consultadas en las diversas etapas del proceso de EIA?
— ¿Se deben consultar autoridades/estados/países vecinos?
— ¿Existe orientación publicada sobre consulta y participación?
— ¿Se deben publicar los resultados de la consulta y participación?
— ¿Existen derechos de apelación en las diversas etapas del proceso de EIA?
— ¿La consulta y participación funcionan en forma eficaz y efectiva?

Los sistemas de EIA en Estados Unidos, los Países Bajos, Canadá y Australia Occidental cumplen con el criterio de *control del sistema*. Probablemente no es coincidencia que todos los sistemas de EIA que son controlados tengan un organismo único con responsabilidad general por la EIA y tengan el deber legal de analizar o supervisar el sistema de EIA. De los cuatro, sólo el sistema de EIA de Estados Unidos no tiene legalmente estipulado un análisis quinquenal, aunque sí exige un informe anual de la operación del sistema.

La principal tarea del Consejo de Calidad Ambiental es supervisar el sistema de EIA de Estados Unidos. El Organismo de Protección Ambiental de Australia Occidental y tanto la Oficina Federal de Revisión de Evaluación Ambiental de Canadá (Agencia de Evaluación Ambiental canadiense) como la Comisión de EIA de Holanda (que sólo tratan EIA) tienen suficientes recursos de personal para hacerse cargo de controlar el sistema de EIA. La Agencia de Protección Ambiental en Australia no tiene la obligación legal de examinar el sistema de EIA. Las estipulaciones en California, el Reino Unido y Nueva Zelandia no incluyen un deber formal de examinar o controlar los sistemas de EIA. Las jurisdicciones no asignan suficientes recursos a los organismos centrales responsables de EIA como para permitir que los sistemas sean controlados en forma eficaz.

CUADRO Nº 12 TRATAMIENTO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EIA

Criterio 11: ¿Debe haber consulta y participación antes y después de la publicación del informe EIA?

Jurisdicción	¿Se cumple el criterio?	Comentario
Estados Unidos	Sí	Consulta y participación en diversas etapas de la preparación de DIAs.
California	Sí	Consulta y participación pública en diversas etapas de la preparación de informes de EIA.
Reino Unido	Parcialmente	Algo de consulta y participación voluntaria después de publicada la DIA.
Países Bajos	Sí	Estipulaciones formales de consulta y participación pública durante *scoping* y análisis.
Canadá	Parcialmente	Consulta y participación obligatoria en todos los análisis de expertos; exigida después de estudios globales y discrecional en *screenings*.
Australia	Parcialmente	Ninguna estipulación formal de participación pública antes del informe de EIA, pero generalmente la hay durante todo el proceso de EIA.
Australia Occidental	Sí	Diversas oportunidades de consulta y participación, apoyadas por disposiciones de apelación.
Nueva Zelandia	Parcialmente	Deber de consultar después de publicado el informe de EIA; se recomienda firmemente que el consejo local le exija al urbanista que consulte antes.

El Cuadro Nº 13 muestra los criterios de evaluación en cuanto a *costos y beneficios* de los sistemas de EIA. Tal vez sea una muestra de la eficacia y efectividad inherente de la EIA el que, a pesar de las marcadas diferencias entre los ocho sistemas de EIA, haya una opinión prácticamente unánime de que los beneficios de los ocho sistemas pesan más que sus costos (Cuadro Nº 14). Cabe hacer notar que los reclamos respecto de demoras en la aprobación de proyectos como resultado de la EIA son más fuertes en Estados Unidos, California, Canadá, Australia y Australia Occidental. Estas son, por supuesto, las jurisdicciones que tienen los sistemas de

EIA más formalizados y las que le exigen a los proponentes que emprendan el mayor números de pasos de EIA. Sin embargo, aunque los reclamos por demora probablemente son menores en el Reino Unido y Nueva Zelandia, sí ocurren en estas jurisdicciones, al igual que en los Países Bajos. Es evidente que la crítica más importante en la mayoría de los sistemas de EIA es más bien el retraso que el costo. La demora es la razón principal por la que algunos miembros de la industria del desarrollo, especialmente en California y Australia Occidental, no comparten la opinión general sobre los beneficios netos de la EIA.

CUADRO Nº 13 CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA COSTOS Y BENEFICIOS DE LOS SISTEMAS DE EIA

¿Son los gastos financieros y los requisitos de tiempo del sistema EIA aceptables para aquellos que participan y se piensa que los beneficios ambientales perceptibles son mayores que estos costos?

— ¿Los gastos financieros que implica el proceso de EIA para proponentes, consultados, el público y las autoridades que adoptan decisiones sobrepasan aquellos que se habrían hecho de todas maneras?

— ¿Los tiempos que se necesitan para completar las diversas etapas del proceso de EIA sobrepasan los tiempos especificados?

— ¿Piensan los participantes del proceso de EIA que éste ha modificado el comportamiento de proponentes, consultores, consultados, el público y las autoridades encargadas de adoptar decisiones?

— ¿Piensan los participantes del proceso de EIA que este proceso mejora la calidad ambiental y la aceptabilidad de las decisiones?

— ¿Existen pruebas empíricas de que el proceso de EIA ha modificado significativamente el resultado de las decisiones?

Estados Unidos, California, los Países Bajos, Australia Occidental y Nueva Zelandia exigen alguna forma de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Sin embargo, el Reino Unido, Canadá y la Commonwealth de Australia no cumplen con el criterio de EAE, aunque en los primeros dos países algo se practica la EAE y en Australia existen disposiciones legales que la permiten. Es evidente que la práctica de EAE está evolucionando en todo el mundo y que casi todos los puntos tratados anteriormente en relación a las diferentes etapas del proceso de EIA se podrían aplicar a EAE. El creciente énfasis en los impactos acumulativos e indirectos y en el desarro-

CUADRO Nº 14 COSTOS Y BENEFICIOS DE LOS SISTEMAS DE EIA

Criterio 13: ¿Son los gastos financieros y los requisitos de tiempo del sistema EIA aceptables para aquellos que participan y se piensa que los beneficios ambientales perceptibles son mayores que estos costos?

Jurisdicción	¿ Se cumple el criterio?	Comentario
Estados Unidos	Sí	Opinión prácticamente unánime de proponentes, consultados y del público de que los beneficios del proceso de EIA son mayores que sus costos.
California	Sí	Los requisitos de costo y tiempo son altos pero, para la mayoría de los participantes, estos son superados por el mejoramiento de la medidas de mitigación del proyecto.
Reino Unido	Sí	Gran acuerdo (pero no unanimidad) en cuanto a la utilidad de la EA para mejorar las medidas de mitigación de un proyecto.
Países Bajos	Sí	Creencia prácticamente unánime de que los beneficios del proceso de EIA son mayores que sus costos financieros y de tiempo.
Canadá	Sí	Los costos y (especialmente) los requisitos de tiempo de los análisis de expertos en el sistema EA anterior eran muchas veces altos, pero ha ocurrido una mitigación significativa: los beneficios de la evaluación inicial son menos claros. Los beneficios del nuevo sistema de EIA deberían ser mayores.
Australia	Sí	Reclamos sobre incertidumbre y demoras generalmente superados por la creencia de que la EIA entrega beneficios ambientales reales.
Australia Occidental	Sí	Claro consenso respecto de los beneficios de la EIA, pero se critican los requisitos de tiempo.
Nueva Zelandia	Sí	Opinión prácticamente unánime de que los beneficios del sistema de EIA son mayores que los costos, pero todavía hay bastante desconocimiento.

llo sustentable hacen que sea imperativo progresar más en EAE y compartir la experiencia adquirida hasta la fecha.

Se pueden observar claramente ciertas deficiencias generales en el estado actual de la práctica de EIA. Éstas se pueden resumir como:

— debilidad en cobertura;
— debilidad para integrar la EIA a la adopción de decisiones;
— debilidad en control de impactos y su cumplimiento;
— debilidad en mitigación;
— debilidad en participación pública;
— debilidad en control del sistema, y
— debilidad en EAE.

Además, existen debilidades ampliamente reconocidas en la calidad de muchos informes de EIA.

Tendencias en la práctica de EIA

A medida que la EIA se ha generalizado, su naturaleza también se ha desarrollado y esclarecido. Ha habido, tal vez, seis temas principales en la evolución de la EIA, a través de los años:

— Una temprana inquietud respecto de la metodología para predecir impactos y adoptar decisiones dio paso primero a un énfasis en los procedimientos administrativos de EIA, y luego, en el último tiempo, a un reconocimiento de la relación crucial que existe entre la EIA y su contexto más amplio de adopción de decisiones y gestión ambiental.

  Una tendencia a codificar y a alejarse de la discreción. Esto es evidente en el caso de Estados Unidos que pasó del uso de pautas al uso de regulaciones, y en la promulgación de leyes federales de EIA en Canadá después de casi dos décadas de experiencia con procedimientos administrativos de EIA.
— El perfeccionamiento de los sistemas de EIA mediante la adopción de elementos adicionales a medida que se ha ganado experiencia. Estos elementos incluyen métodos para determinar la cobertura de las evaluaciones de impacto ambiental (*scoping*) (primero en EE.UU. y luego en, por ejemplo, Australia) y para controlar los efectos de las acciones implementadas (por ejemplo, en California y Australia Occidental).

— Un interés por aumentar la calidad de la EIA, por ejemplo, mejorando los informes de EIA, ofreciendo más oportunidades de consulta y participación y aumentando el peso que se le da a la EIA en la adopción de decisiones.
— Un interés por aumentar la eficacia de la EIA para reducir impactos ambientales o mejorar las medidas de mitigación o compensación, y por asegurar la eficacia en términos de sus costos en tiempo, dinero y recursos humanos.
— Un reconocimiento de que muchas variables ya se han resuelto para cuando se hace la EIA de proyectos y, por lo tanto, que se necesita alguna forma de EIA de políticas, planes y programas (evaluación ambiental estratégica).

Mejoramiento de la eficacia de la EIA

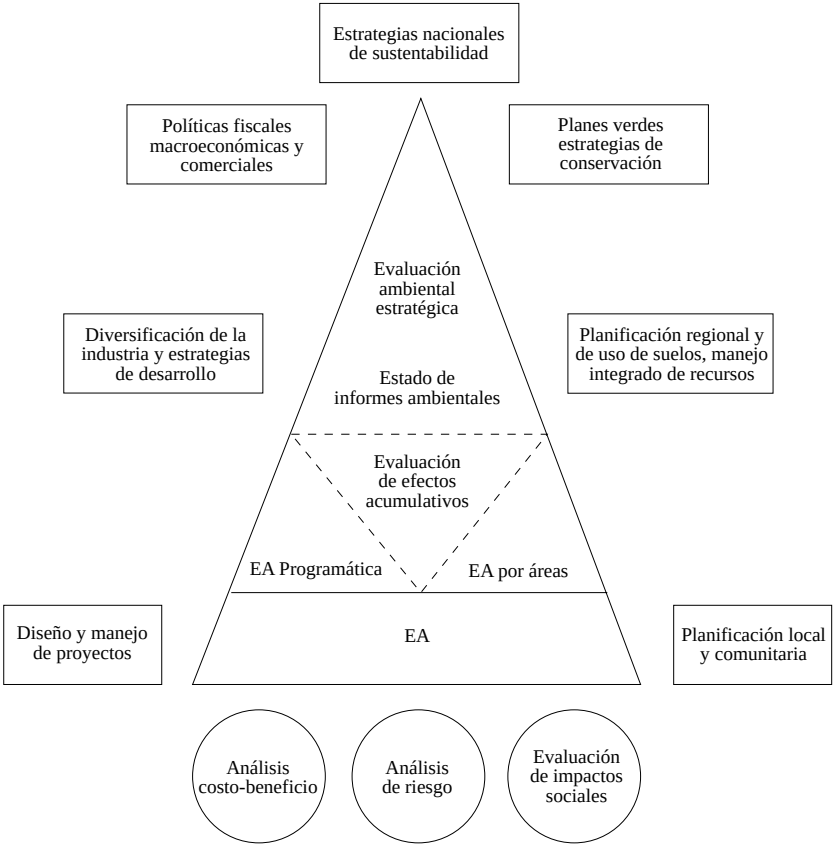
Aunque se pueden utilizar medidas específicas para reforzar los diferentes sistemas de EIA con la introducción o aumento de requisitos de procedimiento apropiados, cada sistema de EIA todavía necesita otros tres elementos para fortalecer la práctica de EIA: orientación, capacitación e investigación.

La existencia de publicaciones con orientación sobre los sistemas de EIA en conjunto es claramente útil para aquellos que son responsables de preparar informes de EIA, para aquellos que los analizan y toman decisiones, para aquellos a quienes se consulta y para el público. Esta orientación entrega una valiosa ayuda para emprender cualquier etapa del proceso de EIA. Mientras los profesionales que están más estrechamente involucrados tienden a no necesitar orientación general a menos que se introduzcan cambios en los procedimientos de EIA, siempre existen aquellos para los cuales la EIA es algo nuevo o algunos aspectos del proceso de EIA que sí requieren dicha ayuda. Los materiales de orientación pueden incluir manuales, folletos, programas de computación y videos. La disponibilidad de orientación de este tipo tiende a variar de sistema de EIA a sistema de EIA, tal como varía la disponibilidad de orientación más detallada sobre las distintas etapas del proceso de EIA, pero se podría reforzar para ayudar a superar las debilidades mencionadas anteriormente.

La disponibilidad de capacitación en EIA para directores de proyectos de EIA, para especialistas técnicos y para otros que participan en el proceso de EIA es un método eficaz para aumentar el estándar de la práctica incluso en sistemas de EIA maduros. Aunque la necesidad de capacita-

ción en EIA no tiene porqué ser satisfecha sólo por el organismo responsable de EIA, es muy recomendable que este organismo promueva y participe en dicha capacitación (Lee y Wood, 1985). La mayoría de los sistemas de EIA cuenta con una gama de diferentes métodos de capacitación: cursos, manuales, guías (por ejemplo Lee, 1989), estudio de casos (por ejemplo Wood, 1989), videos, programas de computación, etc. La participación de autoridades responsables en la capacitación en EIA tiende a variar de jurisdicción en jurisdicción, pero se mantiene la necesidad de una mayor capacitación.

GRÁFICO Nº 2 EL CONTEXTO EMERGENTE DE EIA



Fuente: Sadler (1994 p.9).

Hay una necesidad permanente de investigación en diversos aspectos de EIA, tanto generales como específicos. En general, claramente se necesita investigación sobre el tratamiento de alternativas, sobre scoping, predicción, sobre métodos de revisión, sobre la integración de EIA al proceso de adopción de decisiones, sobre control, sobre medidas de mitigación y compensación y su aplicación, sobre participación pública, sobre control de los sistemas, y sobre evaluación ambiental estratégica. Esta investigación necesita ocuparse tanto de problemas de fondo (metodológicos) como de procedimiento. Aunque probablemente la investigación de métodos de EIA sea de mayor aplicación en los sistemas de EIA, los resultados de las investigaciones de aspectos de procedimiento también tienden a ser muy divulgadas ya que existe la necesidad de compartir conocimientos y nuevas percepciones. Desde luego, es probable que cada sistema de EIA tenga sus propias necesidades específicas de investigación además de las que aquí se identifican.

Varios de los sistemas de EIA evaluados en este documento han avanzado de la versión Mark I a la versión Mark II, las cuales están claramente ubicadas dentro del contexto de otros instrumentos normativos y ambientales (Gráfico Nº 2). Por ejemplo, el sistema canadiense y el neozelandés entran en esta categoría. Los pasos delineados más arriba deberían permitir el avance hacia versiones Mark III. Sin embargo, el hecho de que el sistema de Australia Occidental se esté debilitando actualmente sirve para recordar que incluso los sistemas de EIA eficaces necesitan un apoyo más amplio del público y de sus representantes políticos. Por lo tanto, es necesario no sólo mejorar los sistemas de EIA sino velar por que reciban una confirmación pública y política real.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Australian and New Zealand Environment and Conservation Council (1991). *A National Approach to Environmental Impact Assessment in Australia.* Canberra: ANZECC.

Bartlett, R. V. y Baber, W. F. (1989). "Bureaucracy or Analysis: Implications of Impact Assessment for Public Administration". En Bartlett, R. V. (ed.), *Policy through Impact Assessment*. Nueva York, NY: Greenwood Press.

Bass, R. E. y Herson, A. I. (1993). *Successful CEQA Compliance: A Step-by-Step Approach.* Point Area, CA: Solano Press.

Canadian Environmental Assessment Research Council (1988). *Evaluating Environmental Impact Assessment: An Action Prospectus*. Hull, Quebec: CEARC.

Commission of the European Communities (con la colaboración de Lee, N. y Jones, C. E.) (1993). *Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC and Annex for the United Kingdom:* COM (93) 23, Vol. 12, Bruselas, CEC.

Council on Environmental Quality (1990). *Environmental Quality 1989: Twentieth Annual Report.* Washington, DC: USGPO.

Department of the Environment (1989). *Environmental Assessment: a Guide to the Procedures.* Londres: HMSO.

_____ (1995). *Preparing Environmental Statements for Planning Projects: a Good Practice Guide*. Londres: HMSO.

Gibson, R. B. (1993). "Environmental Assessment Design: Lessons from the Canadian Experience". *The Environmental Professional* , 15, pp. 12-24.

Glasson, J., Therivel, R. y Chadwick, A. (1994). *Introduction to Environmental Impact Assessment.* Londres: UCL Press.

Hollick, M. (1986). "Environmental Impact Assessment: an International Evaluation". *Environmental Management,* 10, pp.157-178.

Lee, N. (1989). "Environmental Impact Assessment: A Training Guide". *Occasional Paper* 18, Department of Planning and Landscape, University of Manchester (2da edición).

_____ y Wood, C. M. (1985). "Training for Environmental Impact Assessment within the European Economic Community". *Journal of Environmental Management*, 21, pp. 271-286.

Mandelker, D. R. (1993). *NEPA Law and Litigation.* Deerfield, IL.: Clark Boardman Callaghan (2da edición).

Sadler, B. (1994). *International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment: Proposed Framework.* Hull, Quebec: Federal Environmental Assessment Review Office.

Sheate, W. R. (1994). *Making an Impact: A Guide to EIA Law and Policy*. Londres: Cameron May.

Wood, C. M. (1989). "Environmental Impact Assessment: Five Training Case Studies". *Occasional Paper,* 19, Department of Planning and Landscape, University of Manchester (2da edición).

_____ (1993a). "Antipodean Environmental Assessment: A New Zealand/United Kingdom Comparison". *Town Planning Review*, 64, pp. 119-138.

_____ (1993b). "Environmental Impact Assessment in Australia: Can the Old World Learn from the New?". *International Environmental Affairs,* 5, pp. 256-274.

_____ (1995). *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review.* Harlow, Longman.

_____ y Bailey, J. (1994). "Predominance and Independence in Environmental Impact Assessment: The Western Australia Model". *Environmental Impact Assessment Review,* 14, pp. 37-59. □

ESTUDIO

VISIÓN CRÍTICA DE LA AGRICULTURA CHILENA Y SUS POLÍTICAS*

L. Felipe Errázuriz S. y
Eugenia Muchnik

En este trabajo se entrega una descripción y un análisis de la evolución del sector agrícola chileno desde 1985 a la fecha, con especial énfasis en los acontecimientos registrados en los últimos años. Los autores señalan que el rápido crecimiento experimentado por el sector en la segunda mitad de la década de los años ochenta fue consecuencia directa del fuerte aumento en el nivel del tipo de cambio real y de la protección recibida en los cultivos tradicionales. Posteriormente, desde fines de esa década hasta hoy, la caída sostenida en el nivel de

LUIS FELIPE ERRÁZURIZ SOTOMAYOR. Ingeniero Agrónomo, Pontificia Universidad Católica de Chile, especialidad en Economía Agraria. Programa de Estudios Superiores en Administración de Empresas (ESAE), Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Evaluación de Inversiones en la Facultad de Agronomía de la P. Universidad Católica de Chile. Miembro del comité editor de la revista *Panorama Económico de la Agricultura*.

EUGENIA MUCHNICK. Ph. D. y M.A. en Economía, Universidad de Minnesota (Minneapolis, EE. UU.). Magister en Economía, Escolatina, Universidad de Chile. Bachiller en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Desde 1987 a la fecha es Profesora Titular de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, P. Universidad Católica de Chile. Miembro del Comité Editor de la revista *Panorama Económico de la Agricultura*. Miembro del Comité Técnico Asesor del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y consultora del Banco Mundial, Proyectos sobre Políticas Comerciales Agrícola y Forestal en Chile.

* Trabajo presentado en seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 30 de enero de 1996.

ambas variables, el éxito obtenido con las exportaciones del subsector frutícola en los mercados externos y las mayores importaciones de productos agrícolas han determinado una caída en la rentabilidad y una desaceleración del ritmo de crecimiento sectorial. En este nuevo período, observan los autores, el sector privado ha centrado una buena parte de su acción pública en solicitar a las autoridades medidas especiales de apoyo para mejorar la rentabilidad del sector, procurando la exclusión de la mayor parte de los productos de la agricultura tradicional de los acuerdos de comercio que el país se encuentra negociando. La autoridad sectorial se ha hecho parte en un gran número de estas peticiones, intentando aumentar su intervención en el sector más allá de lo aconsejable dentro del modelo económico vigente, y mezclando políticas sectoriales con aquellas que debieran ser parte de las políticas de gasto social del Estado. En especial, se señala el problema que encierran algunas políticas de apoyo a la pequeña agricultura al forzar la mantención de pequeños productores, no viables económicamente, en el sector agrícola, lo cual se contrapone con la tendencia hacia la expansión del tamaño de los predios para capturar mayores economías de escala y ser más competitivos a nivel internacional.

Los autores sostienen que los rumbos escogidos por el sector privado, representante de la agricultura tradicional, y por el sector público detienen la modernización del sector y favorecen una incidencia cada vez mayor del Estado en las decisiones de producción, a la vez que se despreocupan del nivel de bienestar de los consumidores. Finalmente, se concluye que, aparte de algunas políticas puntuales, la modernización futura del sector está condicionada a que se continúe avanzando en el proceso de integración del país con otros mercados, que se flexibilice el uso de mano de obra y que el Estado permita que los privados asuman los riesgos propios de la actividad agrícola, limitando sus funciones a su rol netamente subsidiario.

En junio de este año, la editorial de la "Revista del Campo" del diario *El Mercurio*, en el número 987, declaraba: " la agricultura está sufriendo una crisis que ya no admite discusión. Todos en el sector público y privado están de acuerdo que existe (...)". Esta situación llevó a todos los gremios del sector a unirse y convocar un encuentro de agricultores para el 5 de julio en la ciudad de San Carlos, Ñuble. Se estima que éste fue un acto masivo de los agricultores, sin precedentes en la historia chilena, con una participación que se estimó entre 20 y 30 mil personas.

Se ha dicho, con posterioridad, que es necesario definir claramente una política y reglas del juego estables en el tiempo; pero, en último término, lo que pide el sector agropecuario es "un esfuerzo nacional para recuperar la agricultura".

Al respecto, es necesario dar una mirada fría a la situación de la agricultura chilena, tomando en consideración que esta actividad, al igual que cualquiera otra, debe enmarcarse dentro del modelo económico que se aplica actualmente en el país, sin desconocer sus características propias.

Cabe decir, ante todo, que resulta poco usual que se hable de crisis de un sector cuando su producto sigue creciendo. Se ajusta más a la realidad del sector hacer referencia a un deterioro en su rentabilidad. No obstante esto, es importante determinar si la menor rentabilidad que se viene observando en los últimos años es consecuencia de factores coyunturales, que requieren de la implementación de políticas específicas para su solución, o responde más bien al proceso normal de desarrollo de un país como Chile.

Este estudio proporciona un diagnóstico de la situación actual del sector y sus perspectivas futuras. A partir de los resultados obtenidos en dicho análisis, se discuten las políticas sectoriales y las propuestas de cambio que han surgido como respuesta a las presiones del sector privado y a la propia visión del sector público. Como parte de esta discusión, se señalan los elementos de la política sectorial que deben mantenerse en el futuro, y aquellos que, de persistir, evitarán la modernización y ajuste del sector ante los nuevos escenarios previstos para los próximos años.

Dada la amplitud del tema analizado, se ha optado en este informe por excluir del análisis a los sectores agroindustrial y forestal, los que son mencionados sólo en la medida en que su desempeño afecte directamente la evolución del sector agropecuario.

La política sectorial

A partir de las reformas económicas de mediados de los años setenta, la política agraria fue casi inexistente, debido a la decisión deliberada de la autoridad de mantener una neutralidad entre las políticas aplicadas a los diferentes sectores económicos.

En general, la política sectorial, hasta los inicios de la década de los 80, se limitó a la investigación y transferencia tecnológica a través de INIA e INDAP, a la protección sanitaria mediante el SAG, a otorgar créditos a los pequeños productores por intermedio de INDAP, y a una breve intervención estatal en los precios del trigo. En el sector forestal se instauró a partir de

1974 un subsidio a la plantaciones forestales (DL 701), que durante el período 1974-1992 asignó un monto total acumulado de US$ 86 millones al sector.

A raíz de la crisis económica de principios de los años ochenta, se introdujeron ciertas políticas adicionales que aumentaron el grado de intervención estatal en el sector. Nacieron así las bandas de precios de trigo, aceites vegetales y azúcar, a las cuales, a comienzos de los años noventa, se agregó la banda de precios para la harina de trigo.

La política de bandas de precios ha consistido en la fijación de un piso y un techo al costo de importación, tomando como referencia los precios internacionales de los años anteriores. Esto se traduce en la determinación de sobretasas o rebajas arancelarias si es que el costo real de importación se ubica por debajo, o sobre, el piso o techo respectivos. El objetivo inicial de las bandas de precios fue suavizar las fluctuaciones de los precios domésticos que ocurren entre el momento que el productor nacional toma la decisión de producción y el momento en que cosecha, debido a las variaciones de los precios internacionales.

A comienzos de los años ochenta, además, se instituyó un poder comprador, principalmente de trigo, que actualmente corresponde a COTRISA. El objetivo original de este poder comprador fue evitar que los precios domésticos del cereal se desvincularan de su costo mínimo de importación, dado por el piso de la banda, especialmente en la época de cosecha, debido a la presunción de la existencia de poderes oligopsónicos en la industria molinera.

Una medida adicional que se introdujo a fines de 1985 fue la ley 18.450, con el fin de fomentar la inversión privada en obras menores de riego y drenaje.

Por último, el sector agropecuario se ha beneficiado frecuentemente con la política global de atenuación de distorsiones en los precios internacionales. En efecto, se han aplicado sobretasas arancelarias (harina de trigo, leche, etc.), valores aduaneros mínimos (leche, harina de trigo, arroz y maíz), y derechos compensatorios sobre algunos productos importados (leche de origen polaco, azúcar de origen argentino). El efecto final de la aplicación de estas medidas es que los productos beneficiados han recibido, durante algunos años, un nivel de protección nominal superior al arancel general uniforme.

No obstante las políticas agrícolas mencionadas, puede afirmarse que el sector agrícola se ha desenvuelto en un ambiente de baja intervención estatal, creciendo tanto el sector exportador como el sector sustituidor de importaciones.

Desempeño del sector agrícola

a) Evolución del producto silvoagropecuario

Después de la recesión de comienzos de los años 80, la producción silvoagropecuaria creció a un ritmo superior a los niveles de crecimiento tradicionales del sector en Chile, mucho más allá de una simple recuperación de la crisis. Así, por ejemplo, en el período 1986-1990 el sector creció a una tasa promedio de 8,2% anual, superior incluso al crecimiento de 6,5% del Producto Total (Cuadro Nº 1). A pesar de que no se dispone de estadísticas oficiales que separen la producción entre los sectores agropecuario y silvícola, este último sector aún mantiene una importancia menor dentro de la producción sectorial primaria.

CUADRO Nº1 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) NACIONAL Y SILVOAGROPECUARIO
(Millones de pesos le 1986)

Años	Nacional	Silvoagropecuario	Silvoagr./ Nac. (%)
1985	3.238.003	237.112	7,3
1986	3.419.209	253.388	7,4
1987	3.644.681	277.645	7 ,6
1988	3.911.154	312.716	8,0
1989	4.297.337	327.265	7 ,6
1990	4.437.355	352.184	7,9
1991	4.759.419	358.471	7,5
1992	5.284.882	383.466	7,3
1993	5.616.414	389.575	6,9
1994	5.855.011	416.399	7,1

Fuente: Banco Central de Chile

Debido a que aproximadamente el 90% del sector agrícola es transable, el crecimiento experimentado por el sector puede explicarse en gran medida a partir del comportamiento de los precios internacionales y de las variables que afectan la transmisión de éstos al mercado interno, típicamente, el tipo de cambio real y el nivel de aranceles.

Durante la década de los ochenta, a pesar de que se mantuvo la tendencia declinante de largo plazo en los precios internacionales de los principales cultivos, los precios internos de la mayoría de éstos se elevaron en

términos reales[1]. La explicación de esto se encuentra en el aumento del tipo de cambio real que, entre 1982 y 1990, se incrementó en más de un 90% (Cuadro Nº 2), como consecuencia de la fuerte devaluación de la moneda nacional y de la reducción en el gasto público. Además, se aumentó el arancel general uniforme de 10% en 1982 a 26% en 1985, lo que reforzó el alza en los precios domésticos de los principales productos agropecuarios.

CUADRO Nº2 ARANCEL *AD-VALORERN*. TIPO DE CAMBIO REAL Y TIPO DE CAMBIO REAL EN US$ (BASE 1986=100)

	Arancel	Tipo de	Tipo de	Arancel equivalente de banda**		
	Ad-Valorem	cambio	cambio			
Año		real	real en US$*	Trigo	Azúcar	Oleaginosas
1982	10%	59	63	***	***	***
1983	18%	71	77	***	***	***
1984	25%	74	83	***	***	***
1985	26%	91	103	7%	***	***
1986	20%	100	100	29%	98%	64%
1987	20%	104	97	32%	48%	92%
1988	15%	111	99	1 %	27%	27%
1989	15%	109	96	0%	0%	11%
1990	15%	113	90	9%	-9%	13%
1991	13%	106	85	39%	-8%	21%
1992	11 %	98	77	11 %	0%	29%
1993	11 %	97	77	7%	14%	20%
1994	11 %	94	72	3%	11 %	1 %

Fuente: Banco Central

*: Estimado en base al tipo de cambio nominal deflactado por el cuociente entre inflación interna e índice de precios a mayorista de EE.UU.

**: Estimaciones del DEA-UC en base a información del Servicio Nacional de Aduanas.

Asimismo, la necesidad de otorgar mayor estabilidad a los precios de los productos agrícolas básicos, junto con la escasez de divisas existente, fue abordada con la creación de las bandas de precios de trigo, azúcar y aceites comestibles. Si bien el objetivo final de las bandas de precios fue otorgar una mayor estabilidad a los precios, y no garantizar su nivel, la aplicación de la política se tradujo en sus primeros años en altos niveles de

[1] Véanse Banco Mundial, *Chile: Estrategias para elevar la competitividad agrícola y aliviar la pobreza rural*. *Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países* (Washington D.C.: 1995); Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile, "Perspectivas y desafíos de la agricultura tradicional", *Panorama Económico de la Agricultura* N°88 (1993), pp. 4-14.

protección. Como se desprende del Cuadro Nº 2, en 1986 las bandas de precios significaron un arancel equivalente promedio a las importaciones, adicional al arancel *ad-valorem*, de 29, 98 y 64%, para trigo, azúcar y aceites vegetales, respectivamente. A pesar de que en los años siguientes el nivel de protección otorgado por las bandas se redujo, especialmente para el azúcar, se puede observar que, en promedio, éstas han sido proteccionistas para el sector.

La explicación del proteccionismo que han otorgado las bandas está en la tendencia experimentada por los precios internacionales y en su metodología de cálculo. Los precios internacionales de los productos agrícolas han presentado una tendencia de largo plazo declinante, y el cálculo de la banda de precios se basa en una serie pasada de precios internacionales. Esto ha determinado que se active con más frecuencia el piso de la banda que su techo, y que, por lo tanto, la banda signifique un arancel adicional promedio mayor que cero.

Con posterioridad, y a medida que la economía se recuperaba, el arancel *ad-valorem* se fue reduciendo, en el entendido que el alza anterior era respuesta a una situación coyuntural, y que la estrategia de desarrollo adoptada por el país seguía comprometida con una apertura económica al exterior. Paralelamente, con la vuelta de Chile al mercado de capitales voluntario y el renovado atractivo que presentó para la inversión extranjera, se alivió la restricción de financiamiento externo que tenía el país[2], comenzando así un período de creciente abundancia de divisas y de sostenido deterioro del tipo de cambio real. Entre 1990 y 1994, el tipo de cambio real se redujo en un 17% (Cuadro Nº 2).

El deterioro del tipo de cambio real representa el fortalecimiento de la moneda nacional respecto del resto de las monedas con que el país se relaciona comercialmente. Sin embargo, dicho indicador será diferente para cada sector económico en particular, dependiendo de los países con los que se relaciona. En el caso del sector agrícola, el comercio internacional con EE.UU. es significativamente más gravitante que para otros sectores. Así, por ejemplo, en 1993, EE.UU. representaba el 20% del comercio internacional total del país, pero el 30% del comercio internacional del sector agropecuario. Esto se explica porque las exportaciones agropecuarias a EE.UU. representaron el 37% de las exportaciones agropecuarias totales, mientras que las importaciones agropecuarias provenientes de dicho mercado lo hicieron en un 15%.

---

[2] Rodrigo Vergara, "Política cambiaria en Chile: La experiencia de una década (1984-1994)", *Estudios Públicos* Nº 56 (1994).

Considerando lo anterior, se calculó la evolución del tipo de cambio real que han experimentado aquellos agentes que comercian sólo con EE.UU. (Cuadro Nº 2), es decir, teniendo como base nada más que el dólar norteamericano y como inflación externa relevante, la de dicho país.

Tal como se desprende del Cuadro Nº 2, el deterioro del tipo de cambio real para quienes comercian sólo con EE.UU. comenzó en 1985, y ha acumulado hasta 1994 una caída del 30%. Esto permite explicar por qué se ha desviado parte de las exportaciones del sector desde Norteamérica hacia otros mercados cuyas monedas no se han deteriorado en la misma magnitud. Es más, estos resultados debieran fortalecer el esfuerzo de apertura de nuevos mercados para las exportaciones del sector, y reducir aún más la importancia relativa de EE.UU.

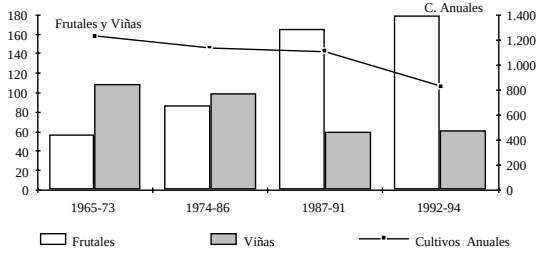
Considerando que el sector no concentra todo su comercio internacional en EE.UU., es probable que el verdadero deterioro del tipo de cambio real se encuentre en alguna situación intermedia entre ambos tipos de cambio, nacional y en base al dólar, respectivamente.

Como consecuencia del deterioro del tipo de cambio real, de la reducción de aranceles generales y del menor proteccionismo otorgado por las bandas de precios, se inicia, a partir de 1991, un período de reducción en la tasa de crecimiento promedio del producto silvoagropecuario. Sin embargo, los demás sectores del país tuvieron un alto crecimiento en presencia de tipo de cambio real y aranceles *ad-valorem* decrecientes. Entre 1990 y 1994, la tasa de crecimiento promedio del producto silvoagropecuario fue de 4,3%, mientras que el PIB total del país creció a una tasa promedio de 7,1% (Cuadro Nº 1). Esto hizo disminuir la participación del sector en el PIB desde un 8% en 1988 a un 7% en 1994.

b) Uso del suelo agrícola

El crecimiento experimentado por el sector en el período analizado trajo consigo una reasignación de los factores de producción hacia donde el país tenía mayores ventajas para competir en el mercado mundial. Tal como se observa en el Gráfico Nº 1, se produjo un fuerte incremento en la tierra dedicada a frutales y una reducción en la superficie de cultivos anuales. Estos últimos representan la superficie de cereales, cultivos industriales y, en menor importancia, chacarería. Interesa destacar, además, que el mercado fue ajustando las producciones de los diferentes rubros hacia aquellas regiones que tienen ventajas comparativas para su producción. Así, por ejemplo, el trigo aumentó su concentración en la zona sur, el maíz lo hizo en la VI región, y los frutales se concentraron en el norte y centro del país.

GRÁFICO Nº1 EVOLUCIÓN DEL USO DEL SUELO AGRÍCOLA (MILES DE HECTÁREAS)



Además del uso agrícola de la tierra, debe destacarse el rápido crecimiento que han tenido las plantaciones forestales comerciales, especialmente en eucaliptos y pinos. Así, por ejemplo, entre 1990 y 1993 las plantaciones de eucaliptos crecieron en 105 mil hectáreas, mientras que la superficie de pino radiata creció en 118 mil hectáreas. Las plantaciones de eucaliptos han representado una buena alternativa de uso de la tierra agrícola en las regiones productoras de cultivos tradicionales del sur del país. En efecto, estudios realizados por el Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica muestran que, para la VIII región, el resultado operacional anual obtenido por una plantación de eucaliptos es aproximadamente un 30% mayor que para cultivos tradicionales[3].

c) Empleo y desocupación

El cambio en el uso de la tierra tuvo como consecuencia un crecimiento en la demanda de mano de obra, debido al incremento en la produc-

[3] Domínguez, Errázuriz y Dulcic, "Eucaliptos: Una alternativa para la reconversión agrícola", *Serie de Investigación* N°54 (1993), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

ción de rubros más intensivos en el uso de dicho factor, como por ejemplo, frutales orientados hacia el mercado externo. Tal como se observa en el Cuadro Nº 3, entre 1987-1992, el sector aumentó en un 8,5% el número de empleados. A pesar de que el deterioro en la rentabilidad del sector comenzó antes de 1992, hasta ese año el incremento en las plantaciones frutales permitió absorber más mano de obra que la liberada con la reducción de la superficie de cultivos anuales. Sin embargo, a partir de 1992, el efecto neto de la evolución de ambos subsectores, frutales y cultivos anuales, determina una reducción en el empleo sectorial.

CUADRO Nº 3 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SILVOAGROPECUARIO 1987-1995
(en miles de personas)

Año	Fuerza de trabajo		Ocupados		Tasa desocupación	
	Nacional	Sectorial	Nacional	Sectorial	Nacional	Sectorial
1987	4.267	840	3.902	816	8,ó%	2,9%
1988	4.392	886	4.028	858	8,3%	3,2%
1989	4.563	885	4.294	866	5,9%	2,2%
1990	4.703	895	4.468	877	5,0%	2,0%
1991	4.749	892	4.479	870	5,7%	2,5%
1992	4.846	903	4.613	885	4,8%	2,0%
1993	5.057	884	4.842	868	4,3%	1,9%
1994	5.283	856	5.013	835	5,1%	2,4%
1995	5.325	834	5.037	814	5,4%	2,4%

Fuente: INE.

En el Cuadro Nº 3 se advierte que la tasa de desocupación sectorial ha seguido la tendencia de la tasa nacional y que se ha mantenido consistentemente debajo de ésta. Por ello, es un error asociar la reducción en el nivel de empleo con un aumento en el desempleo sectorial. Antes bien, la reducción en el empleo observada en el período 1992-1995 va acompañada con una reducción en la fuerza de trabajo silvoagropecuaria, permitiendo que la tasa de desempleo sectorial siga el comportamiento de la tasa nacional. En los últimos años, el sector agrícola ha enfrentado un proceso natural de competencia en el uso de la mano de obra por parte de otros sectores de la economía, donde ésta es más productiva y, por lo tanto, recibe un salario mayor.

CUADRO Nº 4 PRODUCTIVIDAD MEDIA DE LA MANO DE OBRA SECTORIAL*
(1989-1994)

Año	Índice (Base 1989=100)			Respecto al promedio nacional		
	Silvoagr.	Manufactura	Construcción	Silvoagr.	Manufactura	Construcción
1989	100	100	100	38%	104%	76%
1990	106	105	109	40%	110%	84%
1991	109	107	101	39%	105%	72%
1992	115	110	108	38%	100%	72%
1993	119	112	103	39%	101%	68%
1994	132	118	118	43%	105%	77%

*: Se estimó dividiendo el PIB sectorial por la fuerza de trabajo ocupada del sector.

Tal como se aprecia en el Cuadro Nº 4, la mano de obra empleada en el sector tiene en general una baja productividad, incluso inferior al sector de la construcción, que también es intensivo en el uso de mano de obra no calificada. En efecto, en 1994 la productividad media de la mano de obra de los sectores silvoagropecuario, manufacturero y construcción fue un 43, 105 y 77 por ciento de la productividad media del país, respectivamente. La baja productividad de la mano de obra agrícola es característica de los países en desarrollo, y se explica, en buena medida, por la baja relación capital-trabajo de su estructura productiva y por la coexistencia de una agricultura comercial con una agricultura campesina. Esta última retiene un importante número de familiares y allegados, muchas veces no remunerados, que no optan o que no están en condiciones de migrar o emplearse en el subsector comercial.

A pesar de lo anterior, la productividad media de la agricultura se ha incrementado constantemente en el período analizado, y a un ritmo muy superior al del resto de los sectores. El sector silvoagropecuario incrementó la productividad media de su mano de obra en un 32% en el período analizado, mientras que los sectores manufacturero y de la construcción lo hicieron en un 18%. Esto le ha permitido mejorar su productividad media respecto al resto del país desde un 38% en 1989 a un 43% en 1994.

De lo anterior se puede concluir que la competencia por mano de obra entre los distintos sectores de la economía ha redundado en un aumento en la productividad de la mano de obra que permanece en el sector silvoagropecuario. Este proceso es beneficioso tanto para el sector silvoagropecuario como para el país, y, por lo tanto, cualquier intento de revertirlo a través de políticas sectoriales específicas conduciría a una peor asignación de recursos y a un menor bienestar social.

d) Comportamiento de las exportaciones

El incremento en el producto interno bruto sectorial ha estado directamente relacionado con el rápido crecimiento en sus exportaciones, ya que el crecimiento del mercado interno no sería capaz de sostener, por períodos prolongados de tiempo, las tasas de crecimiento del producto sectorial observadas en el Cuadro Nº 1. Como se sabe, la demanda por alimentos básicos presenta una baja respuesta a crecimientos en el ingreso y, por lo tanto, el incemento de ella se explica, sobre todo, por aumentos en el tamaño de la población. Desde luego, hay ciertos alimentos que presentan una alta elasticidad ingreso de la demanda, como las carnes y los lácteos, lo que explica el dinamismo de estos subsectores a pesar de que están orientados principalmente al mercado interno.

Las exportaciones agropecuarias primarias se incrementaron en más de un 100% entre 1983 y 1986[4], lideradas por el subsector frutícola, que representa más del 80% del total. En el período 1987-1994, el crecimiento es menos espectacular, pero igualmente significativo, registrando una tasa de crecimiento promedio de 9% anual, aunque inferior al crecimiento de 12% anual de las exportaciones totales del país (Cuadro Nº 5). Las exportaciones agroindustriales, que recién adquieren importancia a partir de mediados de los años ochenta, se incrementaron en un 20% anual en el mismo período. Por último, debe mencionarse que las exportaciones provenientes del sector forestal crecieron, en promedio, un 15% anual.

CUADRO Nº 5 EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES
(Nacional y silvoagropecuario; primarios e industriales)
(Millones de US$)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportaciones totales	5.102	7.048	8.188	8.372	8.916	10.007	9.19811	538
Total Agropecuario	629	707	710	888	1.127	1.140	1.043	1.16
%Participacion del total	12	10	9	11	13	11	11	10
Total frutas	527	582	552	747	999	988	886	963
%Participación del agropecuario	84	82	78	84	89	87	85	83
Total agroindustriales	173	219	308	388	485	590	562	658
%Participacion del total	3	3	4	5	5	6	6	6
Silvícola y forestal Ind.	559	710	761	846	896	1.139	1.097	1.45
%Participacion del total	11	10	9	10	10	11	12	13

Fuente: Banco Central. Elaborado por Odepa.

[4] Muchnik *et al* "Efectos esperados de un acuerdo de libre comercio en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos", Confederación de la Producción y el Comercio, PEPALC (1992).

No obstante el alto crecimiento de las exportaciones sectoriales durante el período indicado, a partir de 1991 se ha verificado un cambio en su tendencia, como consecuencia de los mismos factores que afectaron el crecimiento del producto sectorial. Entre 1991 y 1994 las exportaciones agropecuarias crecieron a una tasa promedio de apenas un 1,1%. Este resultado contrasta con la tasa promedio de crecimiento de 11% anual de las exportaciones agroindustriales, liderado por las frutas procesadas. La agroindustria ha evolucionado en conjunto con el sector frutícola, viéndose afectada por las mismas variables económicas explicadas antes, pero beneficiada, en varios de sus negocios, por el incremento en los desechos de exportación de fruta fresca.

Evolución por subsector

Según ODEPA, en 1990 la participación de los principales subsectores en el PIB sectorial fue de 41% para los productos de origen pecuario, 31% para los cultivos anuales (principalmente cereales), 20% para las frutas, 7% para las hortalizas y 2% para los vinos. A continuación se presentan los rasgos principales que caracterizaron la evolución reciente de cada uno de los subsectores.

a) Pecuarios

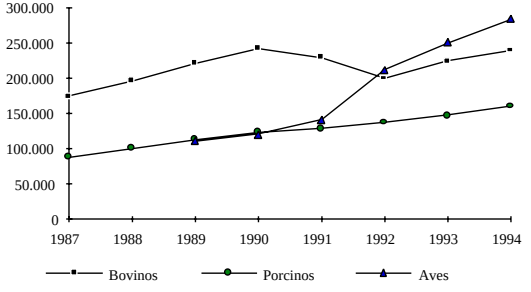
El crecimiento de este sector se ha basado en el rápido incremento que ha tenido la demanda interna por carnes y lácteos, como consecuencia del crecimiento del ingreso per cápita y de la alta elasticidad ingreso de la demanda que caracteriza a estos productos. A partir de mediados de los años ochenta, el sector comenzó a exportar cantidades variables, pero no despreciables, de carnes de aves, cerdos y lácteos.

Carnes. La producción de carne bovina se vio favorecida por la política de protección zoosanitaria que impide la importación de carne con huesos desde países con fiebre aftosa (como Argentina y Paraguay, por ejemplo). Sin embargo, a raíz del deterioro en el tipo de cambio real y del fortalecimiento de las economías regionales, este tipo de carne se ha enfrentado a una competencia cada vez mayor de la carnes sin hueso importadas desde los países del MERCOSUR. Con esto, el aumento en el consumo interno está siendo satisfecho en forma creciente por las importaciones.

Por otra parte, el consumo de carne bovina ha enfrentado una competencia mayor con las carnes de aves y cerdos. Como consecuencia de ello, en

1994, por primera vez en la historia del país, el consumo de carne de ave fue mayor que el consumo de carne de vacuno. La producción de carne de bovino se ha incrementado moderadamente dentro del período analizado, manteniendo el ciclo productivo que acompaña a esta actividad. La producción de cerdos ha crecido en forma constante a un tasa promedio anual de 9% entre 1987 y 1994, mientras que la producción de aves presenta dos períodos de crecimiento: el período 1987-1991, con una tasa promedio de 12% anual, y el período 1991-1994, con un una tasa de 27% anual (Gráfico Nº 2).

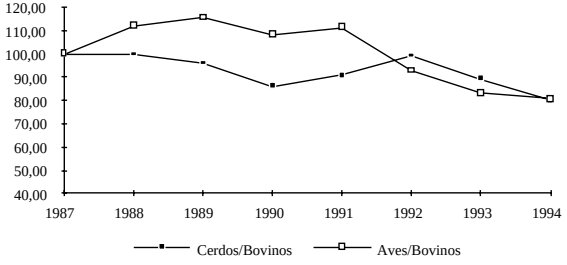
GRÁFICO Nº2 PRODUCCIÓN ANUAL DE BOVINOS, PORCINOS Y AVES.
(Toneladas de carne en vara)



El crecimiento de la producción de aves y cerdos estuvo a cargo de empresas muy modernas, de alto nivel tecnológico, que han penetrado el mercado reduciendo sus precios de venta en relación a su principal sustituto, la carne de vacuno.

Las perspectivas futuras de la producción de carne bovina son inciertas y están directamente relacionadas con el costo de importación desde los países del MERCOSUR. Más del 90% de la carne bovina importada proviene de este mercado, especialmente de Argentina. Por lo tanto, una mayor apertura comercial con el MERCOSUR debe necesariamente redundar en menores precios de importación y, por lo tanto, acentuar la competencia que enfrenta la producción interna.

GRÁFICO Nº 3 ÏNDICE DE PRECIOS RELATIVOS DE CARNE DE AVES Y CERDOS CON BOVINOS.
(Porcentaje de diciembre de 1994/kg. base 1987=100)



Además, Argentina está en proceso de erradicación de la fiebre aftosa. De tener éxito en este proceso, podría exportar carne con hueso y ganado en pie a Chile, acentuando aún más la presión sobre la producción interna. Si bien es cierto que Argentina podría acceder a los mercados mundiales del circuito no aftósico, obteniendo mejores precios que en el mercado aftósico, y por lo tanto elevar su precio de exportación a Chile, también es probable que esta alza de precios se concentre en los cortes de carne más finos. Esto significa que se incrementaría la oferta potencial exportable a Chile en cortes corrientes y a bajos precios.

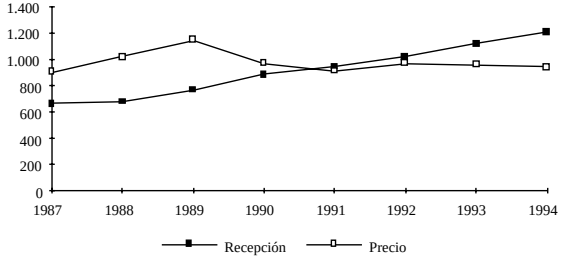
No obstante lo anterior, una liberalización comercial con el MERCOSUR presentaría también nuevas oportunidades de negocios para el subsector pecuario. Así, por ejemplo, es posible imaginar que Chile se transforme en la zona de terminación y faenamiento de ganado regional, y puerta de salida de carne bovina hacia la zona del Pacífico.

Por otra parte, el crecimiento del ingreso per cápita del país debiera permitir mantener la tendencia creciente en el consumo interno y la expansión de la producción de carnes de aves y cerdos. Las exportaciones continuarán siendo marginales, concentradas en los países de la región.

Leche: La producción láctea ha estado aumentando considerablemente desde comienzos de los años ochenta, sustituyendo una parte importante de las importaciones e incursionando en los mercados externos. En el período 1987-1994, la recepción de leche en planta aumentó a una tasa promedio de 9% anual. A pesar de este crecimiento, la industria se mantiene

como importadora neta, situación que se espera que continúe durante tres o cinco años más. Tal como se desprende del Gráfico Nº 4, los precios pagados a los productores se han mantenido estables durante el período, excepto por el alza observada entre 1988-1989. El país ha aplicado una política anti-*dumping* que permitió proteger al sector en períodos de baja de los precios internacionales como consecuencia de exportaciones subsidiadas por los países europeos.

GRÁFICO Nº4 EVOLUCIÓN DE LA RECEPCIÓN DE LECHE EN PLANTA Y PRECIO PAGADO A PRODUCTORES.
(Miles de litros y $ de diciembre de 1994/10 lts.)



A futuro se espera que los precios internacionales de productos lácteos se mantengan firmes, e incluso aumenten en el caso de los quesos, como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En un escenario sin nuevos acuerdos de comercio, el país podría convertirse en autosuficiente. Con todo, este subsector enfrentará condiciones favorables de demanda, gracias al crecimiento económico que se espera para los próximos años y la alta elasticidad ingreso de la demanda de productos lácteos.

b) Cereales

La superficie de cereales disminuyó en más de un 30% durante el período 1987-1994, explicado casi en su totalidad por la reducción de 315 mil hectáreas de trigo (Cuadro Nº 6). Esto representa aproximadamente el 75% de la caída en la superficie de cultivos anuales.

CUADRO Nº 6 CEREALES: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA
(Miles de hectáreas)

Cultivo	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Trigo	677	577	540	583	466	461	395	362
Avena	56	61	69	78	77	64	68	58
Cebada	16	24	25	26	32	28	23	28
Centeno	2	2	3	2	3	3	1	1
Maíz	87	90	125	101	100	107	106	105
Arroz	37	39	43	33	30	32	29	30
Total	875	793	804	823	707	694	622	583

Fuente: ODEPA.

Tal como se señaló anteriormente, la caída en la superficie sembrada de trigo obedece a una caída en los precios internacionales del producto, al deterioro en el tipo de cambio real y a la protección decreciente otorgada por las bandas de precios. Todos estos factores han determinado el incremento observado en las importaciones del cereal (Cuadro Nº 7).

Las mayores importaciones de trigo han sustituido directamente a la producción interna, liberando una importante superficie que ha sido aprovechada en parte por la actividad forestal. Este fenómeno ha sido atacado por los posibles "daños ambientales" y por sus eventuales efectos sociales negativos en la población rural. Sin embargo, antecedentes recogidos por el Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica no permiten avalar *a priori* efectos ambientales negativos de consideración. Además, las plantaciones forestales sustituyen cultivos de muy baja intensidad en uso de mano de obra directa. Sin embargo, es cierto que la población rural debe desplazarse hacia los nuevos centros poblados que aparecen en torno a la actividad forestal. Las bajas tasas de desempleo observadas a nivel regional indican que la mano de obra así desplazada ha sido absorbida en otras actividades.

Los mayores problemas se presentan con los pequeños propietarios, tradicionalmente vinculados a la producción cerealera, quienes tienen menor capacidad de ajuste a la menor rentabilidad de la actividad, y mayores obstáculos para emigrar o emplearse en la agricultura o silvicultura comercial. En este segmento se ha observado un retroceso hacia la agricultura de autoconsumo.

CUADRO Nº 7 EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE TRIGO Y MAÍZ
(Toneladas y US$/Ton.)

	Trigo		Maíz	
Año	Volumen	Precio Cif	Volumen	Precio Cif
1987	27.462	169	135.936	97
1988	67.926	204	214.360	128
1989	0	***	83.351	150
1990	56.086	152	89.785	153
1991	161.327	134	284.802	135
1992	466.710	147	392.137	121
1993	415.682	145	348.674	124
1994	545.789	143	478.190	129

Fuente: Banco Central.

En términos generales, el país no tiene ventajas comparativas en la producción de trigo, pues, a pesar de los altos rendimientos por hectárea observados, sus condiciones agroclimáticas le permiten competir con la producción internacional sólo en algunas zonas del país, y siempre que se disponga de muy buen nivel tecnológico. En el futuro no se esperan incrementos en los precios internacionales y, por lo tanto, la presión de las importaciones sobre la producción debiera continuar.

El maíz es el segundo cultivo más importante en términos de superficie sembrada. Su destino principal está dado por su uso en la alimentación, principalmente de aves y cerdos, y en menor grado de bovinos.

Tal como se aprecia en el Cuadro Nº 6, la superficie de este cereal se ha mantenido relativamente constante en los últimos años. Sin embargo, su demanda para la producción animal se ha incrementado fuertemente debido a la expansión de la industria productora de aves y cerdos. Por lo tanto, el crecimiento del consumo de maíz ha sido satisfecho mediante el incremento sostenido de las importaciones (Cuadro Nº 7). Al igual que en el trigo, las importaciones de maíz provienen principalmente de los países miembros del NAFTA y MERCOSUR.

Los niveles de rendimientos alcanzados por la producción interna de maíz se encuentran entre los mejores del mundo, y ésta se concentra en empresarios agrícolas de muy buen nivel tecnológico, lo que da poco margen para incrementos futuros. Por ello, el aumento esperado en la demanda interna de maíz debiera continuar siendo satisfecho mediante el aumento en las importaciones.

c) Frutales

Este sector basó su crecimiento en las ventajas comparativas de Chile en la producción fuera de estación respecto del Hemisferio Norte, en los bajos costos de la mano de obra que tenía el país y en el crecimiento en el tipo de cambio real. Entre 1980-1986 y 1987-1990 la superficie de plantaciones de frutales creció a una tasa promedio anual de 10 y 8%, respectivamente. Mientras en 1974 Chile tenía una participación de sólo el 6% de las exportaciones del Hemisferio Sur en sus cuatro especies principales (uva, manzana, peras y duraznos), en 1991 el país exportó más del 47% de las exportaciones hemisféricas. Esto le permitió convertirse en el primer exportador hemisférico de fruta templada. Por lo tanto, no es de extrañar que las exportaciones de fruta fresca representen más del 80% de las exportaciones sectoriales. A pesar de este crecimiento, los precios de exportación de las especies más importantes —uvas y manzanas— no dan evidencia de deterioro.

A partir de 1991, el deterioro del tipo de cambio real y el alza en el costo de mano de obra reducen el crecimiento de este sector, lo que se refleja en un tasa promedio de crecimiento anual de las plantaciones de solamente 1,7% (Cuadro Nº 8).

CUADRO Nº 8 SUPERFICIES Y PRECIOS DE EXPORTACIÓN DE FRUTALES: MANZANAS Y UVA DE MESA (1987-1994)

Año	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	Superficie (Ha)							
Manzanos	22.070	22 870	23 000	23 260	23.650	24.495	25.375	n/d
Uva de mesa	43.530	46 830	47.800	47 760	48 000	48.800	48 770	n/d
Total de frutas	135.600	160 850	172.700	173.233	178.550	178 950	182 380	n/d
	Precio Fob (US$/Ton)							
Manzanos	429	372	338	413	478	623	372	486
Uva de mesa	1 016	901	798	804	1.182	992	1.102	1 100

Fuente: ODEPA, Banco Central de Chile.

El deterioro de la rentabilidad del sector frutal implica que la expansión futura del sector no puede continuar basándose en el aprovecha-

miento de condiciones externas al sector, tales como el alto tipo de cambio real, la abundancia de mano de obra y el abastecimiento de mercados externos desabastecidos. El crecimiento futuro del sector está condicionado por un mejoramiento en la calidad de su producto final que le permita acercarse a los precios de sus competidores; a la apertura de nuevos mercados; a la negociación de mejores condiciones de acceso a los mercados tradicionales (Europa y Latinoamérica), y a la disponibilidad de una mejor infraestructura vial y portuaria[5]. Si se cumplen estas modernizaciones en el subsector, debiera aumentar el precio de venta de la fruta en el mercado externo, lo que eventualmente podría impulsar un nuevo crecimiento en las superficies plantadas que, indudablemente, sería más modesto que lo observado en el pasado.

d) Agroindustria y vinos

El sector agroindustrial hortofrutícola comenzó a desarrollarse después de la expansión del sector frutícola, a comienzos de los años ochenta. Con anterioridad estuvo orientado fundamentalmente al mercado interno, con niveles tecnológicos que no le permitían acceder al mercado externo. Como se desprende del Cuadro Nº 5, en el período 1987-1990 las exportaciones del subsector crecieron a una tasa promedio anual de 30%, mientras que a partir de 1991 éstas han crecido a un promedio anual de 14%. Las causas de este acelerado desarrollo y su menor crecimiento en los últimos años deben buscarse en el propio desarrollo exportador de hortalizas y frutas frescas, ya que gran parte de su producción se basa en los subproductos de este último.

En el futuro, se espera que continúen aumentando las exportaciones de este sector, basadas en las ventajas comparativas de Chile en algunos rubros en particular[6].

El subsector de mayor importancia relativa es el de vinos, negocio que se ha desarrollado con fuerza desde 1986, después de haber atravesado por una fase previa de poca orientación hacia el mercado externo. Esta

[5] Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile, "Oportunidades y desafíos competitivos de la fruticultura de exportación de Chile", *Serie de Investigación* N°65 (1993).

[6] G. Vargas, "Oportunidades y desafíos competitivos de la agroindustria horto-frutícola de exportación de Chile", *Serie investigación* N°66 (1993), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

industria enfrenta un mercado que se divide en dos: el mercado de vinos finos y el de vinos de mesa. El primero de ellos es el destino de todas las nuevas plantaciones que se han realizado en el país en los últimos años, cuya demanda a nivel mundial está creciendo. Este tipo de productos se dirige a los segmentos de más altos ingresos de la población y, por lo tanto, depende directamente del crecimiento futuro de las economías. En los próximos años, se espera que continúen aumentando las exportaciones de vinos finos, debido principalmente al aumento en la producción de las plantaciones realizadas hasta la fecha. Sin embargo, ésta debiera tender a estabilizarse hacia fines de la década, pues el ritmo de plantaciones ha disminuido notoriamente en los últimos años.

Los vinos de mesa representan el 80-90% del consumo nacional y, aproximadamente, el 60% de la superficie plantada con viñas. Este producto enfrenta una demanda decreciente a nivel mundial, y una sustitución cada vez mayor por bebidas de menor contenido alcohólico, como la cerveza. Por esta razón, se espera un deterioro gradual en los precios y una reducción de la superficie plantada con estas especies.

La segunda importancia relativa la tiene el subsector productor de frutas y hortalizas en conserva, siendo el concentrado de tomates el producto de mayor relevancia; y el tercer lugar lo ocupa la producción de frutas y hortalizas deshidratadas. Menos importancia tienen los subsectores productores de jugos de frutas y de congelados.

La producción de concentrados de tomate ha crecido en forma importante en la última década, y continúa haciéndolo actualmente. Esta es una de las industrias mejor posicionadas para mantener y continuar incrementando su competitividad, y sería una de las más favorecidas en los acuerdos comerciales de Chile con los grandes bloques comerciales.

Las demás conservas con buenas perspectivas de mercados corresponden a frutas como duraznos, damascos y cerezas. Éstas tienen buenas posibilidades de acceder a nuevos mercados, pero ello está condicionado al mejoramiento de la productividad de la materia prima, así como a la calidad y el desarrollo de nuevos productos. Estas mismas exigencias de modernización serán las determinantes en las posibilidades de expansión futura del resto del sector agroindustrial.

Acuerdos comerciales

Las perspectivas de desarrollo de los principales subsectores señalados anteriormente se basan en la mantención de las condiciones actuales de comercio exterior chileno y en la evolución esperada de las principales

variables macroeconómicas que las afectan. A continuación se discutirá cómo se afectaría la producción y comercio sectorial si Chile se integra a distintos bloques regionales, particularmente al NAFTA y MERCOSUR, que han sido objetos de estudios del Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica de Chile.

a) Integración al Nafta[7]

Con el rechazo del Congreso de EE.UU. al uso del "Fast Track" por de parte del Ejecutivo, se aleja la posibilidad de un rápido ingreso de Chile al NAFTA. El Gobierno chileno ha indicado que está dispuesto a negociar el acceso al acuerdo por la vía legislativa ordinaria. A pesar de esto, aún subsiste la posibilidad de un ingreso futuro a ese mercado, por lo que se analizará el impacto potencial que ello tendría en el sector agropecuario y agroindustrial.

Los beneficios y/o costos asociados a un acuerdo de comercio están directamente relacionados con el nivel de comercio inicial entre los países miembros, la protección inicial de los productos que se liberalizarán, el grado de sustitución de productos entre distintos países de origen y las características de la demanda por importaciones.

A pesar de que la balanza comercial de Chile con el NAFTA es negativa, la balanza comercial de origen agropecuario es positiva. En el período 1992-1994, las exportaciones de origen agropecuario a dicho mercado fueron de aproximadamente US$ 700 millones, mientras que las importaciones fueron aproximadamente US$ 140 millones. Las exportaciones e importaciones agropecuarias representan el 40 y 4% de las exportaciones e importaciones totales del país a dicho mercado, respectivamente.

Productos exportables. En el período 1992-1994, los principales productos agropecuarios que Chile exportó al NAFTA fueron fruta fresca (66%), frutas procesadas (10%) y vinos (7%). Dos tercios del valor de las exportaciones de fruta fresca están representados por la uva de mesa, y el 40% de las frutas procesadas están representados por el jugo de manzana. Más del 85% de las exportaciones agropecuarias chilenas al NAFTA tienen como destino EE.UU. El segundo en importancia es México.

[7] Francisca Silva, "Efectos del ingreso de Chile al NAFTA en el sector agropecuario y agroindustrial", Tesis de Magister (1995), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

Tal como se aprecia en el Cuadro Nº 9, el arancel promedio que enfrentaron los productos agropecuarios exportados al NAFTA durante 1992-1994 fue de 1, 7,5 y 0,2% para EE.UU., México y Canadá, respectivamente. En los productos agroindustriales, estos aranceles suben a 3,8, 3,7 y 3,2%, respectivamente. Esto se debe al escalonamiento arancelario que caracteriza las exportaciones al NAFTA, lo que significa que la tasa arancelaria aumenta en la medida en que lo hace el valor agregado del producto. Más aún, el arancel promedio agroindustrial de EE.UU., principal socio comercial en NAFTA, no refleja la gran amplitud de aranceles existentes entre productos, y es bajo, precisamente, porque la mayoría de las exportaciones agroindustriales chilenas tienen un bajo valor agregado.

CUADRO Nº 9 ARANCEL EQUIVALENTE DE LAS EXPORTACIONES AL NAFTA PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS*
(1992-1994)

	Agropecuario		Agroindustrial	
País	MM US$	Arancel	MM US$	Arancel
Estados Unidos	425	1,0%	82	3,8%
México	36	7,5%	18	3,7%
Canadá	2	0,2%	22	3,2%
Promedio		1,5%		3,7%

Fuente: DEAUC.
*: Considera nueve productos que representan el 85% de las exportaciones.

En el caso de México, debe destacarse que Chile ha firmado un acuerdo de libre comercio con dicho país. Por lo tanto, la mayor parte de los aranceles que afectan al sector se encuentran en una etapa de transición, después de la cual serán igual a cero. Las únicas excepciones a esta rebaja están dadas por las manzanas, que enfrentan un arancel de 20%, y la uva de mesa, sobre la cual se mantendrá el arancel de protección que rige durante el período de cosecha mexicano.

A partir del bajo nivel de arancel inicial que enfrentan las exportaciones, se obtiene también un bajo impacto en el aumento de las mismas como producto de una eventual integración de Chile al NAFTA. Tal como se muestra en el Cuadro Nº 10, las exportaciones sectoriales aumentarían en alrededor de US$ 23 millones, lo que equivale a un 3,8% de su valor actual. Considerando que las estimaciones realizadas representan el 85% del valor

exportado al NAFTA, el aumento total de las exportaciones sectoriales sería de US$ 26,1 millones.

CUADRO Nº 10 AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS AL NAFTA BAJO LIBRE COMERCIO
(Millones de US$ y porcentaje)

Producto	Valor base (1992-1994)	Aumento	
		Valor	Porcentaje
Agropecuario	463	12,7	2,7%
Agroindustrial	122	9,6	7,9%
Total	584	22,2	3,8%

Fuente: DEAUC.

Por último, vale la pena mencionar que estas estimaciones no consideran eventuales exportaciones que se realizarían con el NAFTA y que en la actualidad no existen. Sin embargo, se estima que dicho efecto sería menor en el corto y mediano plazo, considerando el relativo bajo nivel de los aranceles que hoy se enfrentan en ese mercado y el esfuerzo de penetración de mercados que sería necesario desarrollar.

Productos importables. Las importaciones agropecuarias de Chile desde el NAFTA están dadas mayoritariamente por el trigo y el maíz que representan el 43 y el 20% del valor de las mismas, respectivamente. También existen importaciones menores de azúcar y leche.

Los productos agropecuarios que sustituyen importaciones tienen un arancel promedio superior al 11% de arancel *ad-valorem*. Esto se explica por las políticas de bandas de precios para el trigo y el azúcar, y de valor aduanero mínimo para las importaciones de leche en polvo. De esta manera, en el período 1992-1994, el trigo y el azúcar enfrentaron aranceles totales promedio de 17 y 7,7%, respectivamente. La leche en polvo, el maíz y el trigo candeal enfrentaron aranceles de 11,1, 11 y 11%, respectivamente.

El efecto de una reducción arancelaria a los productos provenientes de un origen determinado es doble. En primer lugar, la reducción arancelaria provoca una desviación de comercio, que está dada por la sustitución

de importaciones de terceros países que provocan las nuevas importaciones desde el país beneficiado. Este efecto significa una pérdida de bienestar social, debido a que se han sustituido importaciones provenientes de un país más barato por otro más caro. Por otra parte, el beneficio social de un acuerdo bilateral está dado por la creación de comercio que se produce con la rebaja arancelaria, es decir, por las nuevas importaciones que se generan con el acuerdo, y que antes no se generaban. Por lo tanto, el beneficio social neto de un acuerdo bilateral estará dado por la diferencia entre ambos efectos. No se puede establecer *a priori* si éste será positivo o negativo.

Existen diferentes supuestos bajo los cuales se pueden estimar los efectos de creación y desviación de comercio. Considerando estas diferencias, en el Cuadro Nº 11 se presenta el rango de aumento en las importaciones agropecuarias que se produciría si Chile ingresa al NAFTA.

CUADRO Nº 11 AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES DESDE EL NAFTA
(Millones de US$)

Producto	Valor base (1992-1994)	Creación de comercio	Desviación de comercio	Efecto total
Trigo	40,1	9,5 - 16,3	5,8 - 28,9	15,3 - 45,3
Maíz	29,2	4,5 - 7,9	3,2 - 21,7	7,7 - 9,6
Trigo candeal	21,1	3,4 - 3,5	0,1 - 0,4	3, 5 - 3,9
Azúcar	4,9	0,4 - 1,7	0,7 - 14,7	1,1 - 16,4
Leche 26% MG	2,1	0,5 - 5,4	0,5 - 20	1,8 - 25,8
Leche descremada	2,6	0,8 - 4,6	0,8 - 2,6	1,6 - 17,2
Total	100	19,2 - 39,4	11,1 - 9 8,8	30,3 - 138,4

Las importaciones originarias del NAFTA podrían aumentar considerablemente, tanto por efectos de creación como de desviación de comercio, concentrando más del 60% de dicho impacto en trigo y maíz.

Considerando lo anterior, en el Cuadro Nº 12 se cuantifican las repercusiones que dicho impacto tendría sobre la producción interna a partir de este aumento en las importaciones, y su aporte al cambio en el bienestar total del país. Las mayores reducciones en la producción interna estarían dadas por el cultivo del trigo, que se reduciría entre un 6 y un 9%, y en segundo lugar, por el cultivo del maíz, que se reduciría en un 4 a 7%.

CUADRO Nº 1 2 EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN AGROPECUARIA AL NAFTA
(PRODUCCIÓN INTERNA DE PRODUCTOS SELECCIONADOS)

Producto	Producción base (Miles de Tons.)	Reducción (%)
Trigo	1.439	(9,2) - (5,9)
Maíz	906	(6,9) - (4)
Remolacha	3.500	(1,1) - (0,2)
Leche (MM Ltrs.)	1.071	(6) - (0,7)
	Bienestar del país	
MM US$		
Cambio de bienestar anual		13
Cambio de bienestar total*		108

*: Corresponde al valor presente del bienestar anual, descontado a la tasa social de descuento de 12% recomendada por MIDEPLAN.

En términos de beneficio social neto para el país, derivado de los cambios en el comercio agropecuario, el estudio disponible indica que la ganancia de bienestar sería modesta. Esta misma conclusión se ha obtenido de otros estudios; sin embargo, existe coincidencia en señalar que los principales beneficios de este tipo de acuerdo provendrían de los positivos efectos que se obtendrían en términos de menor riesgo-país y sus beneficios en mayores flujos de inversión[8].

b) Integración a MERCOSUR[9]

La balanza comercial, al igual que la balanza comercial agropecuaria de Chile con MERCOSUR, es negativa. En 1994 se exportaron a dicho bloque US$ 1.352 millones, de los cuales US$ 243 millones eran de origen agropecuario. MERCOSUR representa el destino del 13% de las exportaciones sectoriales. En igual año, las importaciones desde MERCOSUR fueron de US$ 2.054 millones, de los cuales US$ 412 millones correspondieron a productos de este origen. Estas últimas representan el 53% del valor total de las importaciones agropecuarias chilenas.

[8] J. E. Coeymans y F. Larraín, "Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: Efectos esperados en la economía chilena", Confederación de la Producción y el Comercio, PEPALC (1992).

[9] Andrea Cerda, "Efectos sobre el sector agropecuario y agroindustrial chileno de un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR", Tesis de Magister, (1995), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

Como se desprende del Cuadro Nº 13, las exportaciones sectoriales chilenas a MERCOSUR, utilizando información del período 1992-1994, se concentran en Argentina y Brasil, en tanto que dos terceras partes de las importaciones provienen de Argentina. Este país es el que tiene mayores ventajas en la producción de los principales productos básicos que debe importar Chile.

CUADRO Nº 13 COMERCIO EXTERIOR DE ORÍGEN AGROPECUARIO DE CHILE CON MERCOSUR*
(Millones de US$ y porcentajes) (1992-1994)

	Exportaciones a		Importaciones desde	
País	Valor	%	Valor	%
Argentina	101.708	51%	203.810	66%
Brasil	81.167	41%	46.321	15%
Paraguay	9.174	5%	33.968	11%
Uruauav	7.379	4%	24.704	8%
Total	199.428	100%	308.804	100%

Fuente: Elaborado por DEAUC, en base a datos del Banco Central de Chile.
*: En base a selección de productos. Las exportaciones representan el 97% y las importaciones representan el 84% del total transado con MERCOSUR.

Productos exportables. En el período 1992-1994, a diferencia del comercio con otros mercados, las exportaciones a MERCOSUR estuvieron constituidas en un 67% por productos agroindustriales. Los principales productos exportados a MERCOSUR son las frutas frescas, pastas de tomate, productos pecuarios, vinos y caramelos, que representan más del 65% del total. Esto se explica principalmente por los aranceles preferenciales negociados con Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, y por los bajos costos de transportes. Estas preferencias arancelarias debieron caducar el 1 de enero de 1995, pero fueron prorrogadas hasta fines de año para dar tiempo a la negociación entre Chile y MERCOSUR. Como se observa en el Cuadro Nº 14, las exportaciones chilenas a MERCOSUR enfrentaron, en 1992-1994, aranceles promedio entre 3 y 4%, cifra que aumentaría a 12% al caducar las actuales preferencias otorgadas a Chile.

CUADRO Nº 14 ARANCEL EQUIVALENTE PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES DE CHILE A MERCOSUR, CON Y SIN PREFERENCIAS ARANCELARIAS
(Porcentajes)

País	Con preferencias	Sin preferencias (Arancel externo común)
Argentina*	4%	12%
Brasil	3%	12%

*: Excluye la tasa estadística de 3% que afecta a las importaciones con o sin preferencia arancelaria.

El aumento esperado en las exportaciones chilenas a MERCOSUR en un escenario de libre comercio se concentra en los productos agroindustriales. Como se observa en el Cuadro Nº 15, las exportaciones de productos agropecuarios primarios y agroindustriales se incrementarían en US$ 5 y US$ 21 millones al año, respectivamente.

CUADRO Nº 15 AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS A MERCOSUR EN UN ESCENARIO DE LIBRE COMERCIO
(Millones de US$)

Productos	Valor base (1992-1994)	Aumento	
		Valor	Porcentaje
Agropecuarios	68	5	7,1%
Agroindustriales	138	21	15,1%

El modesto impacto estimado es consecuencia de las preferencias arancelarias que ya favorecen a Chile en dicho mercado. Sin embargo, Chile perdería estas preferencias a fin de año, por lo que el efecto de un acuerdo comercial con MERCOSUR es muy superior al aquí señalado.

Productos importables. Las importaciones desde MERCOSUR, en el período 1992-1994, estuvieron constituidas principalmente por aceites, carne de bovinos, cereales (principalmente trigo y maíz), que representan, en conjunto, más del 55% de las importaciones de origen agropecuario. Cabe destacar que estos productos enfrentaron en Chile un arancel promedio superior al 11%, debido a la existencia de políticas adicionales al arancel *ad-valorem.*

El efecto de la eliminación completa de los aranceles con que se gravan las importaciones agropecuarias provenientes del MERCOSUR, bajo supuestos alternativos, se presenta en el Cuadro Nº 16.

CUADRO Nº16 AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES CHILENAS DESDE MERCOSUR EN UN ESCENARIO DE LIBRE COMERCIO
(Millones de US$)

Productos	Valor base (1992-1994)	Creación	Desviación	Total
Agropecuarios				
Trigo	28,9	7,3-17,4	6,5-40,1	13,8-57,5
Maíz	21,6	3,3-7,9	3,4-29,1	6,7-37,1
Arroz	7,4	1,2-1,7	0,4-2,9	1,7-4,6
Agroindustriales				
Carne	74,9	33	0,2	6,4
Aceite	67,3	14	0,2-0,6	14,2-1
Tortas	30,2	0,4	1,0-10,0	1,4-10,4
Harina de Trigo	0,4	0,02	0	0,02
Azúcar	7,7	1,4-3,5	1,8-11,7	3,2-15,2
Otros	38,9	1-1,5	0,4-15,7	1,4-17,2
Total muestra analizada	277,3	60,7-8,3	13,7-110,5	74,3-188,8
Total sector	367,6	80,4-103,8	18,2-146,5	98,6-250,3

En este caso, se observan efectos importantes de creación de comercio —entre US$ 80-104 millones—, lo que significaría un aumento de aproximadamente 14% del total de importaciones de origen agropecuario del país. Los mayores incrementos en las importaciones se concentrarían en carne bovina, aceites y trigo.

La desviación de comercio estimada presenta una amplia variabilidad, entre US$ 18 y US$ 147 millones anuales, dependiendo del grado de sustitución que se asuma entre los productos de otros orígenes, particularmente entre los del NAFTA y MERCOSUR.

La creación de comercio aquí observada tiene como contraparte una reducción en la producción interna debido a los menores precios internos que resultan de un aumento en las importaciones. Como se aprecia en el Cuadro Nº 17, los productos más afectados son las oleaginosas, que eventualmente desaparecerían, trigo, carne bovina y maíz. Estas conclusiones

coinciden, en general, con las obtenidas por Quiroz *et al*.,[10] dándose la principal diferencia en el cultivo de la remolacha.

CUADRO Nº 17 EFECTO DEL LIBE COMERCIO EN LA PRODUCCIÓN INTERNA
(Porcentaje)

Productos	Reducción
Trigo	9,5-3,9%
Maíz	6,6-8%
Arroz	3,2-2, 3%
Remolacha	2,3-0,9%
Carne Bovina	8,6%
Oleaginosas	100%

En síntesis, la balanza comercial agropecuaria con MERCOSUR presentaría un deterioro evidente, debido a que las exportaciones aumentarían en aproximadamente US$ 26 millones anuales, mientras que las importaciones lo harían entre US$ 80 y US$104 millones anuales. Esto se explica porque Chile no tiene, en general, ventajas comparativas en los productos tradicionales, mientras que en los productos exportables se compite con el MERCOSUR, particularmente con Argentina. Con este país Chile debe competir en el mercado brasilero, que es más complementario con la producción exportable.

Sin embargo, debe destacarse que todos los cálculos anteriores analizan el cambio entre la situación actual de Chile, en presencia de preferencias arancelarias para acceder al MERCOSUR, y una liberalización total con dicho mercado. En realidad, la comparación en términos de bienestar para el país debe realizarse entre un escenario de liberalización total y otro en que se pierden estas preferencias arancelarias, enfrentándose el arancel externo común del MERCOSUR. En cambio, en el caso que Chile no firme un acuerdo de liberalización comercial con el MERCOSUR, el sector agrícola chileno no se libraría de la presión competitiva que enfrenta

[10] J. Quiroz, F. Larraín y Raúl Laban, "El sector agrícola y agroindustrial frente a NAFTA y MERCOSUR" (1995), trabajo preparado a solicitud de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

actualmente con dicho mercado. Esto se explica porque las importaciones desde el MERCOSUR no se sustentan en las preferencias arancelarias otorgadas por Chile.

Cambios en bienestar. En las condiciones económicas actuales, existirían efectos negativos y positivos evidentes de una liberalización total del comercio agropecuario entre Chile y MERCOSUR. Se favorecería, fundamentalmente, a los productores agroindustriales chilenos, sobre todo en la producción de frutas y hortalizas con algún grado de procesamiento, además de frutas frescas, vinos y productos pecuarios (carne y derivados de cerdos, aves y algunos productos lácteos). También se favorecería a los consumidores chilenos de productos básicos, especialmente a los más pobres, quienes destinan una proporción mayor de su presupuesto a la adquisición de dichos alimentos. Sin embargo, parte del mejoramiento en el bienestar de los consumidores estará dado por una pérdida de bienestar de los productores agrícolas, especialmente de los que producen cereales, oleaginosas y carne de vacuno, que se concentran en la zona sur del país.

En el Cuadro Nº 18, se presentan las estimaciones de cambios en el bienestar social, comparando una situación de exclusión de MERCOSUR, en la que se han eliminado las preferencias arancelarias actualmente existentes, y una de libre comercio, en la que no existen barreras tarifarias al comercio bilateral.

Si se compara la situación actual con una de libre comercio con MERCOSUR, se obtiene una ganancia neta de bienestar, que es positiva, de aproximadamente US$ 10 millones anuales. Por otra parte, si el país no llega a ningún acuerdo, la pérdida de las actuales preferencias arancelarias implicaría un menor bienestar de US$13,6 millones anuales. Por lo tanto, lo que está en juego con la integración del sector agropecuario y agroindustrial al MERCOSUR es un mayor bienestar para el país, de aproximadamente US$ 23 a US$ 24 millones al año. Cuantificando, hoy día, el significado del mayor flujo de bienestar futuro que se percibirá por la integración del sector con el MERCOSUR, se obtiene una cifra de US$ 200 millones. Esto representa la pérdida de bienestar para Chile que se ocasionaría por la no firma del sector agropecuario de un acuerdo de liberalización comercial con el MERCOSUR. Indudablemente, esta cifra es muy superior si se consideran los beneficios de integración de los restantes sectores económicos, especialmente en el sector manufacturero, que actualmente también acceden al MERCOSUR mediante preferencias arancelarias.

CUADRO Nº 18 CAMBIO EN EL BIENESTAR SOCIAL DE UNA INTEGRACIÓN CON MERCOSUR
(Millones de US$)

a) Libre comercio con MERCOSUR		Rango
Cambio de bienestar anual	9,8	10,5
Cambio de bienestar total*	81,7	87,5
b) Exclusión de MERCOSUR		
Cambio de bienestar anual	–13,6	
Cambio de bienestar total*	–113,3	
(a)-(b)		Rango
Cambio de bienestar anual	23,4	24,1
Cambio de bienestar total*	195,0	200,8

*: Corresponde al valor presente del bienestar anual descontado a la tasa social de descuento de 12% recomendada por MIDEPLAN.

Estos resultados son muy superiores a los estimados para el NAFTA, lo que radica en la mayor creación de comercio involucrada en un acuerdo con MERCOSUR. Sin embargo, no debe olvidarse que estas cifras esconden una importante redistribución del ingreso desde los productores agrícolas hacia los consumidores, si la liberalización ocurriera en forma instantánea. En la medida en que se negocie una transición gradual, y los productores nacionales ajusten sus estructuras productivas, la pérdida de bienestar para ellos será considerablemente menor.

c) Integración a la Unión Europea

Los países de la Unión Europea representan un mercado importante para el sector agropecuario. En 1994, Chile exportó US$ 682 millones en productos de origen agropecuario a dicho mercado, lo que representó el 25% del total de las exportaciones del país a esa región, e importó productos de origen silvoagropecuario por US$ 55 millones, que es sólo el 2,5% del total importado desde la UE. Debe destacarse el favorable resultado de la balanza comercial sectorial, en circunstancias que el nivel de protección agropecuaria en la UE es muy superior al nivel enfrentado en NAFTA, no sólo en productos agroindustriales, sino también en productos primarios. En la UE, además, Chile enfrenta la competencia de una serie de países benefi-

ciarios de tratamientos arancelarios preferenciales, por ejemplo, de las ex-colonias europeas, y la amenaza potencial de países de Europa Oriental.

Dada la importancia que tiene Europa en el comercio chileno, así como los niveles de ingreso de su población y los altos niveles de proteccionismo actual, se concluye que un acuerdo de liberalización comercial con ese bloque le reportaría altos beneficios al sector agropecuario chileno, con toda seguridad superiores a los que se esperan de los acuerdos con NAFTA y MERCOSUR. No obstante esto, no se ha cuantificado el impacto que podría derivarse de un acuerdo comercial con la UE, ya que se considera poco probable que se reduzcan, en términos relativos, las políticas europeas que favorecen a sus ex colonias y a Europa Oriental, que buscan disminuir la presión inmigratoria desde esos países.

Cambios recientes en la política sectorial

A partir de 1990, se inicia un período de deterioro de la rentabilidad de algunos subsectores agrícolas, lo que ha conducido a presiones crecientes por parte de los agricultores para obtener un mayor apoyo del sector público a la actividad. Como respuesta a estas demandas y a las nuevas exigencias ambientales, la autoridad pública ha respondido con nuevas herramientas de política, que ha agrupado en los documentos "Políticas para Apoyar la Transformación de la Agricultura", "Políticas para Apoyar la Modernización de la Vida Rural" y "Políticas para Reestablecer la Naturaleza Degradada".

Los principales elementos de estos programas son los siguientes: creación de un programa de bonificación a la fertilización y establecimiento de praderas; creación de un programa de apoyo a las organizaciones campesinas (US$ 600 mil en 1994); creación de 60 proyectos de apoyo a la comercialización de leguminosas, trigo, queserías y leche, por parte de pequeños agricultores; creación de un programa de forestación campesina (8.000 hectáreas plantadas en 1994); y creación de un programa de manejo del bosque nativo campesino (1.400 hectáreas, con 200 beneficiarios en 1994).

Además, en los últimos años se han ampliado las funciones y/o cobertura de los distintos instrumentos de política. Recientemente, COTRISA ha intervenido en los mercados del maíz y el arroz, y ha extendido sus intervenciones en el mercado del trigo, asumiendo riesgo de precios cuando el costo de importación es superior al piso de la banda. En el último año, esta empresa ha formalizado también sus intervenciones en el mercado del arroz a través de la compra de una planta de secado. Además, ha recibido presiones para ampliar sus intervenciones hacia otros productos agrícolas.

INDAP está asumiendo funciones de " mejoramiento" de mercados por medio de la instalación de 40 centros de acopio y poderes compradores locales de trigo y leguminosas. Estos centros de acopio ya se encuentran funcionando en el mercado de la leche. Esta institución también ha incrementado sus fondos para financiar a pequeños y medianos agricultores. Para el futuro, se espera crear un fondo de apoyo a proyectos de inversión e innovación tecnológica para atender a aproximadamente 10.000 productores anuales en 120 proyectos asociativos. Además, se pondrá en marcha un fondo para respaldar la formación, desarrollo y consolidación de 40 nuevas organizaciones campesinas y la capacitación de 4.250 campesinos en temas como mercados, agronegocios, etc., y se abrirán 30 nuevas oficinas o agencias de INDAP en los próximos años con el objeto de administrar esta cartera creciente de actividades y responsabilidades.

PROCHILE ha asignado un Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias por un monto de US$ 10 millones para un período de cinco años, con participación creciente del sector privado.

El Banco del Estado ha abierto una serie de líneas de financiamiento para el sector de pequeños y medianos agricultores.

Existen otras series de planes de expansión de las medidas de apoyo destinadas a incrementar la infraestructura social en las zonas rurales, tales como vivienda, electrificación, telecomunicaciones rurales, vialidad, salud y educación.

De lo anterior se desprende que el deterioro en la rentabilidad de la agricultura ha incentivado nuevas y mayores políticas de intervención del Gobierno en el sector, que van más allá de su función subsidiaria como garante del funcionamiento eficiente de los mercados y de su rol en la lucha contra la extrema pobreza. Preocupa especialmente, en las nuevas políticas gubernamentales hacia el sector, estimuladas por el sector privado, que se están mezclando y confundiendo objetivos sociales con sectoriales, lo que, a nuestro juicio, es perjudicial para el desarrollo sectorial.

Los gremios agrícolas han concentrado sus esfuerzos en solicitar protección a la actividad agrícola, especialmente en los rubros que sustituyen importaciones, y han descuidado otras funciones gremiales claves para el desarrollo futuro del sector. Así, por ejemplo, su participación en la discusión y análisis en los acuerdos de comercio ha sido marginal, excepto en el NAFTA y el MERCOSUR. Tampoco están aún organizados para liderar el desarrollo tecnológico ni la búsqueda de nuevas alternativas de producción en zonas que se verán afectadas por los acuerdos comerciales. Falta un adecuado intercambio de opiniones en materias económicas con los demás sectores productivos y con las autoridades gubernamentales no sec-

toriales. En general, esto trae como consecuencia la automarginación gremial de una serie de destacados empresarios innovadores y de profesionales de alto nivel que trabajan en el sector.

Por último, es conveniente mencionar los cambios propuestos por el Ejecutivo a la legislación laboral, que tendrían efectos directos sobre la actividad sectorial, particularmente en el sector exportador.

Como se analiza a continuación, la mayoría de las nuevas propuestas y medidas de política agrícola, a modo de norma general, intentan garantizar "el nivel de ingresos" de los agricultores, abarcando muchas veces objetivos propios de la política de gasto social.

a) Comercio exterior

i) Acuerdos de comercio. La búsqueda de acuerdos con países y/o bloques comerciales se presenta como un buen *second best* para la economía chilena, puesto que el óptimo social se obtendría con la rebaja multilateral de aranceles de todos los países que participan en el comercio mundial. En este último escenario, el país readecuaría su estructura productiva hacia aquellas actividades donde tiene ventajas comparativas respecto al resto del mundo, e importaría lo que otros países producen más barato. Sin embargo, los acuerdos multilaterales (ejemplo: Ronda Uruguay del GATT) son sumamente lentos y tienen logros limitados. En este camino, los acuerdos comerciales con los principales bloques de comercio aparecen como una buena alternativa para obtener beneficios adicionales a la rebaja arancelaria en que el país debe avanzar. Por otra parte, quedar excluidos de los bloques representa altos costos para el país por la desviación de comercio que se produce en contra de los productos chilenos.

Chile ha tomado, a partir de 1991, la opción de negociar rebajas arancelarias a través de la firma de acuerdos de comercio con distintos países de la región, y no aún con bloques comerciales. Los acuerdos comerciales con México, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador están actualmente en fases de transición (reducción paulatina de aranceles), habiéndose alcanzado hasta la fecha resultados bastante modestos, con la excepción de México. Actualmente, el país está en la fase de negociaciones con Perú.

Como norma general, estos acuerdos se concentraron en la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias en productos complementarios y no en productos que compiten con las importaciones y, por lo tanto, el sector privado no opuso mayores problemas ni resistencia en su negociación. En las negociaciones con los grandes bloques de comercio, el sector agrope-

cuario se enfrentará a la competencia de productos que sustituyen la producción interna y, por lo mismo, las negociaciones han despertado mayor reticencia por parte del sector público y privado.

Sin embargo, la recepción de los beneficios de la liberalización estará condicionada a que se incorporen la mayor parte de los productos del país. Todos deberán hacer un esfuerzo de competitividad para enfrentar los nuevos mercados. No es posible pensar en la modernización sectorial excluyendo de los acuerdos de comercio a los principales productos agropecuarios, como trigo, leche y carnes. Este tipo de políticas atenta contra el futuro del sector, pues se posterga el ajuste que debe haber en la estructura productiva y se impide que se materialicen parte de los beneficios que debieran capturar los consumidores chilenos. La mayor protección relativa de los productos básicos también trae como consecuencia una desprotección contra las actividades que usan como insumos a los productos excluidos de la degravación. Así, por ejemplo, una protección al cultivo del maíz, acompañada de una liberalización en el mercado de carnes de aves y cerdos, perjudicaría directamente a la industria productora nacional.

Si lo que se desea es evitar los altos costos sociales que se derivan de cambios drásticos en el mercado, se debe hacer una buena negociación en el período de transición, que vaya liberalizando gradualmente el sector. La agricultura se caracteriza por tener altas barreras de salida de la industria, una alta proporción de activos inmovilizados al sector, una baja capacitación de la mano de obra rural y altos costos de transacción para su movilización a otros sectores productivos. Por esto, es necesario considerar plazos más amplios para el ajuste de una actividad productiva a nuevos escenarios de competencia externa.

ii) Política cambiaria. El deterioro sufrido por el tipo de cambio real es la consecuencia del rápido crecimiento que ha experimentado el país. El incremento en los salarios reales, cada vez más evidente en el sector frutícola, hace más difícil competir en el mercado internacional con estructuras productivas intensivas en el uso de una mano de obra que se caracteriza por su baja productividad respecto al resto de la economía. Como consecuencia del aumento en el ingreso per cápita, cada vez es más caro comprar un factor no transable (jornada de mano de obra), en términos de factores transables, es decir, se hace más difícil mantener el mismo uso de mano de obra en la producción de bienes transables. La única manera de enfrentar el proceso de deterioro de tipo de cambio real es aumentar la productividad de la mano de obra.

Por lo anterior, la otra cara del problema de tipo de cambio real es la baja productividad de la mano de obra, y mientras más transable es un

sector, mayor es la presión que el deterioro en el tipo de cambio real ejerce para aumentar la productividad de los factores no transables. Si se considera que el sector agropecuario es transable en un 90%, se entiende que el esfuerzo para enfrentar el deterioro del tipo de cambio real debe focalizarse en incrementar la productividad de la mano de obra.

iii) Competencia desleal. A nivel mundial, la agricultura se caracteriza por ser un mercado altamente distorsionado. Las políticas de apoyo a la agricultura aplicadas por los países desarrollados determinan producciones de excedentes que son retirados de sus mercados internos y enviados al mercado internacional, lo que se traduce en un cierto deterioro en los precios internacionales. Esto ha sido así, por lo menos, durante los últimos 20 años.

Las políticas que debe adoptar el país frente a esta realidad son diferentes, dependiendo de la duración de estas distorsiones. En el caso del trigo, por ejemplo, los mercados internacionales han experimentado esta situación por largos períodos, estimándose que los precios internacionales se encuentran por debajo del nivel que exhibirían en escenarios libres de distorsiones. No obstante esto, el precio que se observa en el mercado internacional es el costo de oportunidad para la producción nacional de trigo. Por lo tanto, no tiene sentido que Chile, en el largo plazo, pague internamente por el trigo un precio superior a su costo de oportunidad en el mercado internacional, justificado en la presencia de distorsiones o de competencia desleal. Lo razonable, para un país subdesarrollado, es permitir que su población se beneficie de las políticas de apoyo de otros gobiernos.

En el caso de deterioros de corto plazo en los precios internacionales, por acciones deliberadas de políticas no competitivas de otros países que pueden causar grave daño a la producción nacional, es completamente justificable, y así lo reconoce el GATT o la OMC, la aplicación, por períodos cortos de tiempo, de políticas que compensen el daño ocasionado. De esta manera se evitan los grandes costos asociados a la entrada y salida de empresas de una industria determinada.

No obstante lo anterior, a raíz de la crisis de rentabilidad que han experimentado algunos sectores de la agricultura en los últimos años, el Gobierno, a petición de los gremios del sector, ha hecho un uso frecuente de este tipo de herramientas que, generalmente, no guarda relación con la aparición de distorsiones "de corto plazo" en los mercados externos. Para el futuro, preocupa especialmente el intento de modificar la ley 18.525, que actualmente regula la importación de mercaderías bajo condiciones de prácticas desleales. Se intenta agregar, a las categorías de casos que hoy permi-

ten la introducción de sobretasas arancelarias, aquellas que se basen en la existencia de "precios disminuidos por efectos circunstanciales". La vaguedad de este término se prestará indudablemente a presiones de los agricultores para su uso indiscriminado con miras a proteger al sector. De aprobarse dicha reforma a la ley, se permitiría que los productores soliciten la aplicación de medidas de protección debido a, por ejemplo, una cosecha de maíz abundante en Argentina que se traduzca en menores precios de importación del cereal.

iii) Bandas de precios. Como ya se dijo, el objetivo de las bandas es reducir la alta incertidumbre de precios que enfrentan los agricultores al momento de tomar la decisión de siembra. Esta incertidumbre es mayor que en otros sectores, debido al gran desfase en el tiempo que existe entre la toma de decisión de producción y la recepción de los frutos de la misma, y por la alta fluctuación de los precios internacionales.

Este problema podría eventualmente solucionarse si los agricultores tuvieran la posibilidad de acceder a mercados internacionales de transacción de riesgo, pero dadas las condiciones sociales del sector y el pequeño tamaño relativo de los productores, la banda de precios aparece como un razonable *second best.* Considerando esto, se debiera estar periódicamente revisando si se conserva o no la restricción a la transacción de riegos que justifica la mantención de la política de bandas.

En el último tiempo, las autoridades sectoriales han insinuado en varias oportunidades la conveniencia de introducir bandas de precios a otros productos, especialmente cereales. A nuestro juicio, aunque no se menciona explícitamente, detrás de estas propuestas está permanentemente el deseo de que las bandas actúen como precios mínimos en el mercado interno, para garantizar los ingresos de los productores. Para ese objetivo, el uso de bandas de precios es un instrumento ineficiente y regresivo, pues además de proteger más a los productores más ricos y de perjudicar más a los consumidores más pobres, distorsiona las asignaciones de recursos dentro de la economía. Además, existen serios problemas para implementar políticas de bandas a otros rubros, pues se requiere de un producto homogéneo, con adecuada información de un mercado de referencia relevante para el país, y que las fluctuaciones internas de los precios estén claramente vinculadas con sus respectivos precios de referencia. Estas exigencias normalmente no se cumplen.

iv) Promoción de exportaciones. En los últimos años se le ha dado una importancia creciente a la promoción de las exportaciones chilenas en el exterior, con la participación directa de PROCHILE y los gremios del sector, habiéndose introducido incluso un financiamiento especial para las

exportaciones de origen agropecuario (US$ 10 millones). Esto es importante para el sector debido a la gran cantidad de exportadores de tamaño mediano y pequeño, la falta de información de los mercados externos, la mayor diferenciación de los productos y, en general, los altos costos de apertura en que deben incurrir los primeros exportadores a un mercado.

El profesionalismo y claridad de objetivos con que actúa PROCHILE es ampliamente reconocido tanto dentro como fuera del país, y es fundamental que se mantenga en el futuro. Sin embargo, el sector privado evidencia una falta de organización para utilizar adecuadamente las oportunidades que se le ofrecen por esta vía, lo que será determinante en la nueva fase de apoyo a las exportaciones prevista por PROCHILE.

b) Comercialización

En esta área se han acentuado las intervenciones del sector público a través de diversas instituciones, fundamentadas en la poca competitividad que caracterizaría a los sectores compradores de productos básicos. A este respecto, es necesario mencionar que las características de atomización de la producción agrícola hacen que el poder negociador de cada uno de los productores sea muy limitado. Además, el bajo volumen de la producción nacional, y las obvias necesidades de que las industrias procesadoras exploten buenas economías de escala, hace que sea de toda lógica un número reducido de empresas procesadoras de alimentos. Por lo tanto, es posible que, cada cierto tiempo, se presenten imperfecciones de mercado. Sin embargo, esto no justifica *a priori* la intervención del Estado en el proceso de comercialización, ya que el costo de intervenir es, generalmente, superior al eventual daño que se evitaría con ello.

Es particularmente preocupante que, en el último tiempo, el Estado haya aumentado su intervención en el proceso de comercialización agropecuaria, sin primero cuantificar la magnitud del problema y, menos aún, dimensionar los costos de su intervención. Este es el caso que enfrenta COTRISA, que recibe continuas presiones por parte de la autoridad sectorial y del sector privado para expandir su participación hacia otros productos, como maíz y arroz. A pesar de que la autoridad sectorial argumenta la existencia de distorsiones en dichos mercados, se debe destacar que no existen estudios que avalen dicha afirmación. Antes bien, ello tiende a coincidir con deterioros en los precios de dichos productos, lo que finalmente significa que el fisco actúa como garante de precios de sustentación a través de COTRISA. La dependencia funcional de CORFO, por parte de

COTRISA, le ha permitido, hasta la fecha, resistir en buena medida a este tipo de presiones.

Un efecto adicional que produciría la expansión de COTRISA hacia otros mercados es desalentar el desarrollo de la recientemente creada Bolsa de Productos Agrícolas. La intervención arbitraria e impredecible del ente estatal a lo largo de la temporada agregaría una incertidumbre adicional al proceso, elevando los costos de transacción en el sector.

En otros frentes, se observa también la intervención de la autoridad sectorial ante conflictos que normalmente aparecen entre los productores agrícolas y la industria procesadora. En este sentido, destaca la intervención de la autoridad en las discrepancias que se suscitaron, a raíz del precio de la leche, entre productores lecheros y plantas procesadoras en la zona de Temuco. No existe justificación que avale la posición a favor de los agricultores que mantuvo la autoridad regional en este conflicto, pues bastaba con que los productores presentasen el problema ante la Comisión Antimonopolios. Otro caso ilustrativo de lo anterior es la parcialidad exhibida por el sector ante el conflicto existente entre exportadores y productores de frutas. La autoridad sectorial no es, ni le corresponde ser, representante de los agricultores frente a problemas comerciales con otros agentes económicos. Este tipo de intervenciones, hoy celebradas por algunos agricultores, se contraponen con la filosofía exhibida por otras carteras del Gobierno, y siembran un mal precedente para el desarrollo futuro de la actividad económica sectorial.

c) Desarrollo rural

Anteriormente se mencionaron una serie de proyectos amparados bajo el título de “Apoyo a la Transformación de la Agricultura” y “Políticas para Apoyar la Modernización de la Vida Rural”, que generalmente involucran a INDAP. Varios de estos proyectos, asumiendo funciones de “mejoramiento de mercados”, buscan resolver los tradicionales problemas de comercialización que enfrentan los pequeños agricultores, mezclando objetivos propios de las políticas de gasto social del Gobierno con la política sectorial. Sin negar la realidad de ello, pensamos que el problema de fondo no está siendo atacado con estas medidas y que, por el contrario, postergan los ajustes que deben llevarse a cabo en ese sector.

La tendencia general que se observa en la agricultura mundial es a consolidar propiedades de dimensiones mayores, que permitan capturar mayores economías de escala y poderes de negociación importantes. La

experiencia chilena e internacional indica que la mayoría de las asociaciones campesinas y cooperativas de pequeños propietarios que son creadas en base al apoyo estatal, subsisten sólo en la medida en que reciben subsidios del Estado y desaparecen con el término de éste. El problema de la pequeña agricultura radica en el nivel de educación y, por lo tanto, en la capacidad de gestión de la mayoría de los pequeños propietarios agrícolas, que los hace directamente dependientes del apoyo externo.

A nuestro juicio, éstos y otros programas de apoyo a la pequeña agricultura van en contra de la tendencia sectorial, intentando hacer viable unidades agrícolas que no son tales. La solución al problema de la pobreza rural, aparte de satisfacer sus necesidades básicas, debe procurar facilitar la incorporación de sus habitantes al mercado laboral u otras actividades económicas. En general, existen altos costos de transacción para integrarse al mercado laboral derivados, por ejemplo, de la falta de información, la mala infraestructura vial y las restricciones al funcionamiento del sistema de contratistas. Hacia adelante, nos parece recomendable desvincular el apoyo a la pobreza rural del apoyo a la actividad agrícola, porque mientras más se subsidie dicha actividad, más se desincentiva la incorporación de los pequeños propietarios y campesinos a otras actividades donde son más productivos.

d) Legislación laboral

El Poder Ejecutivo envió hace poco tiempo al Congreso una propuesta de ley que ha llamado “Modernización laboral en beneficio de la estabilidad del trabajo y de la equidad en las relaciones laborales”.

En primer lugar, es necesario definir el objetivo de la legislación laboral en una economía de mercado, para posteriormente determinar si las reformas propuestas son coherentes con el mismo.

El objetivo principal de la legislación laboral en el modelo económico vigente debiera ser el de permitir que las remuneraciones se determinen a partir del valor de la productividad de los trabajadores e incentivar que dicha productividad se incremente, permitiendo así que la competitividad del país se mantenga o acreciente. Lo primero se deriva de la simple observación de la realidad. En la medida en que suben los precios de los bienes que una empresa produce (manteniendo los demás factores constantes), será rentable para ella producir más y, por lo tanto, contratar más trabajadores. Alternativamente, si la productividad de los trabajadores aumenta, se reducirá el costo de producción de los bienes y, por lo tanto, también será

racional producir más. El caso contrario debiera producirse si los precios de los bienes y/o la productividad de los trabajadores decrece.

Los principales efectos que las reformas laborales tendrán para este sector estarán dados por las posibilidades que se otorguen a la negociación colectiva interempresa, la negociación colectiva de trabajadores eventuales o transitorios, la prohibición de reemplazar trabajadores durante la huelga y la incorporación de un nuevo título denominado "de la información".

En la propuesta actual, el empleador está obligado a negociar con el sindicato interempresa y sólo puede decidir si lo hace solo o en conjunto con las demás empresas involucradas.

En el caso de los sindicatos de trabajadores transitorios, se propone la negociación colectiva, obligatoria para el empleador, con el fin específico de fijar un tarifado convencional por tipo de actividad. Dichas tarifas serán obligatorias al momento de contratar a todos aquellos trabajadores involucrados en la negociación.

En ambas modificaciones se incentivan remuneraciones "colectivas" para trabajadores de diferentes empresas, pretendiendo uniformizar actividades que la mayoría de las veces sólo tienen en común el título o cargo de quienes las ejecutan.

Con lo anterior, se estimulan soluciones conjuntas a trabajadores que tienen diferentes productividades y responsabilidades, por lo que se castiga precisamente a los trabajadores que tienen mayor productividad, generando incentivos perversos para ubicarse debajo del promedio de productividad de la empresa. Esto es contradictorio con los programas que el Gobierno está impulsando en el sector agrícola, destinados a proporcionar más capacitación, pues nadie deseará capacitarse si los beneficios de la capacitación (mayor productividad y, por lo mismo, mejores perspectivas de remuneraciones) debe compartirlos con el resto de los trabajadores de la empresa.

En el caso de los temporeros agrícolas, la reforma propuesta incentiva la formación de monopolios laborales. Los trabajadores afiliados a este tipo de sindicatos obligarán al empleador a negociar las tarifas para las faenas futuras, las que deberán ser respetadas para todos los trabajadores involucrados en la negociación. No es difícil imaginar las presiones que existirán entre los mismos trabajadores para ingresar al "Sindicato de Temporeros de la Fruta", por ejemplo, de manera que todos los trabajadores de una misma zona geográfica reciban igual remuneración.

De especial gravedad es la prohibición que la ley contempla de reemplazar a los trabajadores durante la huelga. La huelga, en el contexto de una economía de mercado, no es necesariamente algo perverso; más bien constituye un mecanismo de consulta al mercado, a través del cual tanto los

trabajadores como el empleador tienen la oportunidad de observar cuáles son las remuneraciones reales que existen en él. Por ello, la prohibición que establece la ley atenta contra el espíritu de la huelga, pues busca incrementar el costo del empleo, aumentando por la vía de la fuerza las remuneraciones de los trabajadores. Además, y más de fondo, las reformas debilitan el derecho de propiedad al limitarle al empleador ejercer los derechos que emanan del dominio de su bien. Debido a la huelga, éste tiene un capital invertido que no puede hacer producir.

Estas propuestas son dañinas para todo el sector productivo del país, y de manera especial para el sector agrícola y agroindustrial. Esto se debe a que la perecibilidad y estacionalidad de los productos de la agricultura, o de las materias primas de la agroindustria, junto a la variabilidad productiva que experimentan cada año, hacen que estas actividades requieran de una alta flexibilidad en el uso de la mano de obra.

Si las reformas laborales llegan a ser ley, será posible que un sindicato interempresa negocie colectivamente con todas las fábricas de jugos y conservas de frutas de una provincia, que se llegue a la huelga y, además, que ésta no tenga derecho a reemplazo. Si se considera la perecibilidad de la materia prima que debe ser procesada, es fácil imaginar que se puede llevar a la quiebra a las empresas involucradas o, alternativamente, que frente a esa amenaza, ellas queden a merced de lo que los trabajadores deseen (mientras el costo de las demandas sea menor que el costo de la quiebra). Impacto similar tendrán dichas propuestas en las empresas productoras de aves y cerdos. Así, por ejemplo, una huelga sin derecho a reemplazo en las plantas faenadoras de aves y cerdos obligará al empleador a extender el momento óptimo de matanza, a continuar incurriendo en los costos de alimentación y a detener todo el proceso de crianza y engorda de estos productos. El costo de la huelga, concebida bajo las propuestas de reformas, es enorme, debido a que se le está entregando a los trabajadores un poder de negociación excesivo, que se desvincula del aporte que realizan dentro de la empresa y de su costo de oportunidad en el mercado.

Además de los impactos en la rentabilidad del sector, las reformas laborales incentivan una mayor sustitución de capital por trabajo. Las empresas incorporarán nuevas tecnologías y mecanizarán sus labores por sobre los niveles sociales óptimos.

Se agrava más la situación descrita si se consideran las disposiciones de la ley que, en términos generales, obligan al empleador a entregar información de la realidad financiera, políticas de recursos humanos y planificación de largo plazo en materias de cambios tecnológicos u organizacionales. En el caso agrícola, la mayoría de las empresas tienen escasos niveles de

diferenciación entre sí, y las innovaciones que una empresa líder realiza son rápidamente copiadas por las demás. En este sentido, la difusión de información en los términos que la ley señala puede ir en contra de la supervivencia de las empresas. El peligro de ello es que se desincentiva la innovación tecnológica, en momentos en que los acuerdos comerciales exigen la máxima capacidad innovadora del sector.

Las propuestas de reformas laborales perjudican de manera especial a los subsectores que se espera sean los motores de la agricultura en el futuro: el agrícola y el agroindustrial exportador. Estos subsectores, por otra parte, son los más intensivos en uso de mano de obra. Dentro de la fruticultura, más del 40% de los costos totales están dados por la mano de obra, y dentro del subsector agroindustrial una cifra similar la representan los costos de materia prima, por lo que más de un 15% de sus costos están dados por los costos de mano de obra agrícola.

Con las reformas laborales propuestas, las remuneraciones comienzan a ser determinadas por fuerzas ajenas al mercado y, por lo tanto, se pierde la relación productividad-remuneración. Para la determinación de las remuneraciones, comienza a ser más importante la fortaleza de la organización de los trabajadores dentro de la empresa y la provincia que la calidad del trabajo realizado. Se desincentivan así los esfuerzos de capacitación e incremento en la productividad, que son tan necesarios actualmente en el sector agrícola.

Si la propuesta de reformas laborales se convierte en ley, será una poderosa herramienta para restar competitividad a la agricultura y agroindustria del país, fundamentalmente porque mezcla fines redistributivos con políticas que deben velar por la correcta asignación de recursos en la economía. Los primeros objetivos son ajenos a la legislación laboral y deben ser abordados por las políticas tributarias y de gasto social que el país tiene, y los segundos no están siendo garantizados con la propuesta de reformas.

Conclusiones y propuestas de políticas

a) Conclusiones

El sector agrícola ha perdido dinamismo en los últimos años respecto al fuerte crecimiento experimentado por otros sectores de la economía. Ésto no debiera ser motivo de preocupación, ya que es el reflejo de la evolución positiva de la economía y es el patrón que normalmente se observa como parte del proceso de desarrollo económico. En este proceso, se ha reducido

el nivel de empleo del sector, manteniendo una baja tasa de desempleo, en conjunto con un crecimiento positivo en el producto sectorial. Desde este punto de vista, el hecho que exista un menor empleo en el sector debe ser interpretado como un signo positivo de aumento de productividad de la mano de obra agrícola, y en ningún caso como una señal de deterioro de la actividad sectorial.

Junto a lo anterior, se ha ido produciendo paulatinamente una reasignación de recursos dentro del sector hacia las actividades en que el país presenta mayores ventajas respecto al mercado internacional. Se ha incrementado la superficie destinada a la actividad exportadora y a rubros que presentan un rápido crecimiento de la demanda interna. Se ha reducido, en cambio, la superficie dedicada a la producción de cultivos tradicionales, donde el país es menos competitivo.

En los últimos años, el sector agropecuario ha experimentado un deterioro de rentabilidad que se ha traducido en un menor ritmo de crecimiento de su producción y exportaciones. Se estima que las causas de este deterioro son estructurales, como por ejemplo, la caída en el tipo de cambio real junto al incremento en el costo de la mano de obra, y no producto de factores coyunturales. Además, en el futuro, el sector enfrentará una mayor presión competitiva del resto del mundo, especialmente del MERCOSUR. Este proceso no debe evitarse; por el contrario, debiera ser incentivado por el Estado, facilitando el ajuste que necesita efectuar el sector privado.

b) Propuestas de cambio a la política sectorial

A lo largo de este trabajo se han formulado diversas recomendaciones para que el sector enfrente de manera más exitosa la mayor presión competitiva a que se verá expuesto en el futuro. A continuación se presenta un resumen de las principales propuestas de acción del sector público y privado que surgen del análisis.

1) El sector privado requiere de una mayor incorporación de técnicas modernas de producción y administración de empresas, con especial énfasis en gestión, innovación tecnológica y capacitación de la mano de obra, aspectos que hasta ahora se han mantenido ajenos a una gran mayoría de las empresas del sector. Los gremios debieran asumir un rol bastante más activo en este proceso de modernización, para lo cual requieren replantear sus objetivos y estructuras internas, hasta el momento centradas prioritariamente en las labores de lobby sectorial.

2) Los beneficios sociales asociados a la integración del sector con MERCOSUR, y eventualmente con NAFTA, demuestran que no es conveniente insistir en la exclusión de gran parte de los productos agropecuarios. Se debe ajustar la estructura productiva interna hacia aquellos rubros de mayores perspectivas económicas, en lugar de mantenerla artificialmente por medio de medidas proteccionistas. Una integración gradual disminuiría los costos de la reconversión. Además, para la readecuación productiva existen alternativas de financiamiento internacional que permitirían enfrentar exitosamente este proceso.

3) El sector público ha respondido a la menor rentabilidad del sector agropecuario aumentando sus niveles de intervención en la economía más allá de lo que aconseja su rol subsidiario como garante del funcionamiento eficiente de los mercados. En el marco del modelo económico vigente, no es función del Estado hacerse parte de los conflictos que se suscitan entre diferentes agentes económicos, como ha ocurrido en los últimos tiempos. Dichos conflictos deben ser abordados por las instituciones públicas que tienen las atribuciones para dirimir estas diferencias (Comisión Antimonopolios, Tribunales de Justicia, etc).

4) Es especialmente preocupante la falta de una adecuada conceptualización de los objetivos de la política sectorial y sus diferencias con los objetivos de las políticas de gasto social. La mezcla y confusión habitual que existe entre objetivos sociales y sectoriales acarrea una deficiente aplicación de medidas sectoriales, aumenta la vulnerabilidad de las autoridades a las presiones del sector privado y culmina en la aplicación de políticas sectoriales que son regresivas en términos de los objetivos sociales del Estado.

5) Se recomienda someter a un análisis técnico más riguroso los cambios propuestos de instrumentos o de política sectorial. A nuestro juicio, los argumentos que se proporcionan para su justificación son usualmente débiles y carentes de una mayor fundamentación técnica y empírica.

6) No es recomendable la ampliación de las bandas de precios hacia otros productos agrícolas. En primer lugar, debe destacarse que la política de bandas de precios vigente no es óptima, y por lo tanto es recomendable que se estudie periódicamente la vigencia de los argumentos que sustentaron su introducción. Además, no se ha demostrado que existan grandes fluctuaciones en los precios internos de los productos a los que se desea incluir en este sistema, como consecuencia de la volatilidad de los precios internacionales respectivos. Por último, en la mayoría de los productos que se desea someter a esta política, no se cumplen los requisitos necesarios para su adecuada implementación.

7) No es conveniente la ampliación del rango de acción de COTRISA hacia otros mercados, como ya ha ocurrido incipientemente en el último tiempo. El argumento de distorsiones comerciales que respalda la solicitud de incursión en otros rubros no ha sido debidamente acompañado de estudios que evalúen los costos y beneficios sociales de estas posibles intervenciones. Además de los costos de la intervención, estas nuevas injerencias del poder comprador pueden desplazar la actividad del sector privado.

8) Es evidente el uso creciente de políticas agrícolas para atacar problemas de pobreza rural. Como se mencionó antes, estas políticas son normalmente regresivas e ineficientes, por lo que se recomienda que este problema sea abordado a través de las políticas de gasto social del Estado. Al vincularse el apoyo a la pobreza con el desempeño de los campesinos en la actividad agrícola se frena el necesario ajuste que debe ocurrir en el tamaño y tipo de empresas que pueden competir favorablemente en las condiciones económicas previstas, y se frena el traspaso de la fuerza de trabajo rural hacia otras actividades donde puede mejorar sus niveles de ingresos. Las políticas sociales deben ser las encargadas de apoyar a los grupos marginales del sector rural, mediante sus componentes de educación, salud y nutrición.

9) Una de las principales razones del sector privado para solicitar una mayor protección a la producción interna es la presencia de competencia desleal en el mercado internacional. A nuestro juicio, cuando las distorsiones de precios en el mercado internacional tienen carácter permanente, no se justifica que el país se proteja de las mismas. Antes bien, debiera beneficiarse del menor precio derivado de los subsidios que otros otorgan a su producción, y asignar sus recursos internos consecuentemente. Por lo demás, existen estudios[11] que indican que, con contadas excepciones, el nivel de precios internacionales que existiría en ausencia de las citadas intervenciones sería sólo levemente superior al registrado en la realidad.

10) Cuando las distorsiones de precios internacionales son de corto plazo, se pueden aplicar los mecanismos estipulados para ello en los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En el caso chileno, estos derechos se ejercen mediante la aplicación de la ley 18.525, que regula la importación de productos bajo prácticas desleales. Sin embargo, se ha propuesto la modificación de esta ley para agregar la existencia de "precios disminuidos por efectos circunstanciales". De aprobarse este cambio, la citada ley se prestará continuamente para su uso indiscriminado.

---

[11] A. Valdés y J. Zietz, *Price Distortions in World Food Markets: Quantitative Evidence* (Banco Mundial, 1994).

11) Una de las actividades que requiere especial atención en el diseño de políticas es la capacitación de la mano de obra sectorial como herramienta básica para el aumento de su productividad. Este es el pilar básico con que debe afrontarse el deterioro observado en el tipo de cambio real. Se sabe que hasta la fecha los mecanismos existentes no se acomodan a las características de la actividad agrícola y se requiere de una estrategia específica para el sector.

12) Por último, los esfuerzos específicos del Estado para mantener el dinamismo del sector exportador debieran concentrarse en facilitar el uso de mano de obra, aumentar su productividad y apoyar la promoción de exportaciones en mercados emergentes.

13) A pesar de lo anterior, las propuestas de reformas a la legislación laboral apuntan en la dirección contraria, restando competitividad justamente al subsector más dinámico. El efecto final de las reformas propuestas será incrementar el costo de uso de la mano de obra, agregando restricciones que no tienen relación con la productividad de la misma. De aprobarse estas propuestas, se estará incentivando una mayor mecanización de las actividades agrícolas y desincentivando el desarrollo del sector agroindustrial. Es en este sector donde tendrá su mayor impacto el incremento desorbitante que adquiere el costo de la huelga. La perecibilidad y estacionalidad de los productos de la agricultura, o de las materias primas de la agroindustria, junto a la variabilidad productiva que experimentan cada año, hacen que estas actividades requieran de una alta flexibilidad en el uso de la mano de obra; es decir, justo lo contrario de lo planteado en las reformas propuestas. □

EL SECTOR AGROPECUARIO EN CHILE: UN DESAFÍO PARA TIGRES*

César Barros Montero

La cuestión agrícola —se sostiene en estas páginas— entraña un desafío que debe enfrentarse en forma adecuada y con ideas nuevas e imaginativas. Los gremios se encuentran apurando soluciones —de cualquier tipo— que restauren los márgenes brutos del sector en forma rápida y simple. El gobierno, por su cuenta, busca apoyar preferentemente a los pequeños agricultores con medidas parciales, pero de corte "efectista". Por su lado, en el último tiempo ha surgido en la academia un discurso que dice que lo mejor es hacer nada, o casi nada.

César Barros plantea aquí que es necesario financiar la concentración de la propiedad, en vez de subsidiar financieramente el minifundo y el "mediofundo", y que se requiere ayudar a los empresarios a invertir en el Mercosur, puesto que frenar el Mercosur para ayudar a los campesinos sería un error monumental. Las políticas destinadas a revertir los márgenes brutos vía regulaciones comerciales

CÉSAR BARROS MONTERO. Ph. D. Stanford University. Magister en Economía Agraria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Agrónomo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Director Ejecutivo, Transandino S.A.

* Comentario al trabajo "Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas", de L. Felipe Errázuriz S. y Eugenia Muchnik, presentado en seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 30 de enero de 1996. Una versión anterior de este mismo comentario apareció en la serie *Puntos de Referencia* Nº 168 (abril 1996), del Centro de Estudios Públicos. Véase en esta edición, supra, el trabajo de L. Felipe Errázuriz S. y Eugenia Muchnik.

— advierte— son caras e ineficientes, y nuestro país no está en condiciones de encararlas. Por otro lado, agrega que es fundamental proporcionar alternativas para que el minifundista pueda trasladarse a otros sectores en mejor forma. Para ello es preciso llevar industrias, educación, infraestructura y telecomunicaciones a las regiones, de manera que él tenga oportunidades en las mismas regiones y no necesite desplazarse a Santiago.

En este breve comentario quisiera exponer algunas ideas sobre las medidas que deberían adoptarse para comenzar a resolver el problema que afecta hoy al sector agropecuario en Chile. Con esta finalidad, primero listaré aquellos aspectos en los que parece haber un consenso relativamente amplio, para luego destacar aquellas materias en las que habría mayor desacuerdo. A continuación, me referiré al problema de los márgenes declinantes del sector agrícola y a las distintas maneras de encararlo. Finalmente, esbozaré una serie de medidas con las que se podría avanzar hacia la solución del problema.

1. Acuerdos, desacuerdos

Sobre el tema de la agricultura en Chile existe una importante gama de acuerdos, así como otra gama de desacuerdos. Los consensos se refieren a determinados "eventos" que están sucediendo. Las divergencias, por otro lado, están más relacionadas con las soluciones. Sin duda, existe un problema serio en el sector agrícola y la pregunta es cómo solucionarlo. A la larga, la respuesta dependerá fuertemente de quién sea el actor que la enuncie o proponga.

En materia de *acuerdos* es posible destacar coincidencias reinantes en al menos ocho puntos:

1. Existe una fuerte reducción de márgenes a nivel empresarial. Los agricultores más pequeños han sido los más afectados.
2. Lo anterior es consecuencia de un dólar real declinante y un costo de mano de obra creciente en términos reales. El estudio de L. Felipe Errázuriz y Eugenia Muchnik, "Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas", es concluyeme en este sentido.
3. Los agricultores pertenecen a un sector políticamente sobrerrepresentado. No nos podemos olvidar de él. Quienes creen que al final no va a hacerse nada, están equivocados.

4. El sector agrícola está subrepresentado en las cifras. El problema está en la definición de qué es urbano y qué es rural ¿La población de Santa Cruz, Los Lagos, Nancagua es urbana o rural?, ¿cómo medimos ese efecto? Ésta es otra razón más para creer que sí se intentarán soluciones: el sector tiene un gran peso político.
5. El mercado internacional está distorsionado por las políticas internas de la CEE, de EE.UU., Japón, etc. Los productos más afectados son los lácteos, los cereales y el azúcar. No está claro por cuánto tiempo más se mantendrá esta situación.
6. Mientras el país progresa, el sector agrícola lo hace en mucho menor medida, con lo cual se generan nuevas desigualdades en un país de por sí desigual. Ésta es otra razón para creer que algo se hará.
7. Existe un problema-país que afecta en forma particular al sector agrícola. Hay serias carencias en infraestructura y educación.
8. Los acuerdos comerciales (sobre todo el Mercosur) tendrán impactos perjudiciales para el sector.

Los desacuerdos, por otro lado, radican principalmente en qué debiera hacerse para solucionar estos problemas. En esta materia, en efecto, pareciera haber enormes divergencias entre el Estado, los gremios empresariales y la academia.

Los gremios están apurarando soluciones —de cualquier tipo— que restauren los márgenes brutos del sector en forma rápida y simple. El Gobierno, por su lado, busca apoyar preferentemente a los pequeños agricultores con medidas parciales, de corte "efectista". En el último tiempo, por otro parte, ha surgido un discurso en la academia que dice que lo mejor es hacer nada (o casi nada) en un sector donde "razones políticas" obligarán, de todas maneras, a hacer algo.

2. El problema de los márgenes

El problema de la caída de los márgenes en el sector agrícola se explica por tres grandes factores:

i) *Costo de la mano de obra.* Si es que creemos en Chile, dicho costo necesariamente va a crecer —en términos reales— en el largo plazo, por lo que sería perverso empeorarlo con temas tales como la reforma laboral. Pero tampoco podemos detenerlo: será inexorable.

ii) *Tipo de cambio.* Éste debiera decrecer, pero no en la forma que lo ha hecho hasta ahora, influenciado por una política macro perversa para el sector. La *política antiinflacionaria* se ha hecho a costa del tipo de cambio, con altísimas tasas de interés, en un contexto de poca ayuda fiscal. ¿Es esto coyuntural? En gran parte sí, porque Chile no puede mantener esos "spreads" entre la tasa doméstica y la externa en largo plazo. Sin embargo, también hay una tendencia de largo plazo a la caída en el tipo de cambio real.

iii) *Términos de intercambio del sector.* Si bien son fluctuantes, podrían mejorar como tendencia de largo plazo.

Es decir, en el largo plazo, los márgenes brutos van a caer, pero hay un factor coyuntural que los precipitó a partir de 1990: la política cambiaria y de tasas de interés del Banco Central/Gobierno.

3. Hacia posibles soluciones

Si disminuyen los márgenes brutos hay sólo dos formas de mantener la rentabilidad de los empresarios.

a) *Mejorar los precios.* Una opción es imponer más controles al comercio exterior, a la vez que lograr una reducción de costos directos vía subsidios que vayan más allá del aumento de precios de la mano de obra y de la revaluación del peso. Ésta es la posición global de los gremios y parcialmente del Gobierno. Pero ella no tiene destino, como lo afirman los académicos. Chile no es Alemania, ni Francia. La solución es muy cara para un país pobre. Si bien algo se puede hacer para atenuar temas aberrantes y temporales en los mercados internacionales de cereales y lácteos, creo que en el largo plazo será muy poco, porque:

— la mano de obra crecerá más que la UF;
— el tipo de cambio crecerá menos que la UF;
— los términos de intercambio agrícolas no tendrán vuelcos extraordinarios.

b) *Aumentar los volúmenes.* Para esto se requiere que aumenten los tamaños prediales.

Esta última solución no ha sido planteada hasta ahora. Los paquetes de ayuda solicitados por INDAP, los pequeños agricultores y los gremios no hacen sino demorar un proceso irreversible. Sólo los empresarios a gran escala podrán tener una rentabilidad adecuada, porque serán los únicos capaces de combatir la caída de los márgenes por la vía de reducir sus costos, aplicar más tecnología y mejorar las economías de escala. Y esa es una de las grandes ventajas de la Argentina, aparte de las ya tradicionales ventajas de tipo natural. Creo que si no tomamos medidas en el corto plazo, vamos a estar muy complicados después.

4. ¿Cómo implementar las soluciones?

— Financiando la concentración de la propiedad, en lugar de subsidiar financieramente el minifundio y el "mediofundio". En lo que puede considerarse una equivocación garrafal, INDAP y los gremios han coincidido en los subsidios, sólo que con distinta clientela.

— Ayudando a los empresarios a invertir fuera de Chile, en los países del Mercosur. Si no ellos pueden crecer como empresarios aquí, deben hacerlo allá. El problema no es diferente al de las empresas eléctricas. Pero no hay Endesas en el sector agrícola, y podría pensarse en cierta guía al estilo ProChile para el agricultor mediano/grande.

— Otorgando al minifundista alternativas que le permitan salir del sector en mejor forma. Es decir, hay que incentivar la instalación de industrias en las regiones. Pero faltan también colegios, caminos, electricidad, agua potable, etc. Y sobre todo educación. Sin educación es impensable salir del círculo letal del minifundio y su pobreza.

— En mi opinión, las políticas destinadas a revertir los márgenes brutos vía regulaciones comerciales son caras e ineficientes. Nuestro país no está en condiciones de encararlas. Ahora bien, creo que políticas antiinflacionarias coyunturales —como las aplicadas entre 1990 y ahora— hacen sobrerreaccionar a un sector políticamente muy fuerte, induciendo a adoptar políticas, en forma apresurada, de gran incorrección. Asimismo, las políticas destinadas a mantener como empresarios a quienes no lo pueden ser en el largo plazo, es lo

mismo que subsidiar a las tejedoras para protegerlas de las máquinas. ENACAR ofrece una visión de cómo termina esa historia. Alemania, Japón y la UEE conocen hoy el costo devastador de esa vía. Hay que hacer justamente lo contrario.

— Hay que ayudar a aumentar los volúmenes por empresa con políticas *ad hoc,* y hay que proporcionarles alternativas a los pequeños empresarios, lo que en el caso del minifundio pasa y se cruza con la educación.

— Financiemos con entusiasmo la concentración de la propiedad, la tecnología y el capital. Eduquemos a las generaciones jóvenes de campesinos para que puedan trasladarse a otros sectores en forma exitosa. No los hagamos venir a Santiago en busca de oportunidades. Llevemos a sus localidades industrias, caminos, infraestructura y telecomunicaciones. Con uno que otro subsidio regional para partir y tendremos a las industrias instalándose más al sur.

— No seamos complacientes con los economistas que ven la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio. Dichos economistas dicen *no* a un "porcentaje" de distorsión en el trigo y *sí* a distorsiones enormes en la tasa de interés y, desde ahí, al tipo de cambio (nuestra tasa de interés en UF, llevada a dólares, ha llegado a ser ¡tres veces la tasa internacional!).

Ayudemos, por otra parte, a los agricultores a ser empresarios del Mercosur y no al revés. Sería un error monumental frenar el Mercosur para proteger a los campesinos.

Sin embargo, ni el Gobierno ni los gremios están al parecer apoyando medidas de este tipo. El énfasis está puesto casi siempre en medidas que tienden a mantener al campesino pequeño y mediano en su mediocridad. Vía INDAP y Banco del Estado: financiamos la mediocridad. Vía subsidios, controles al comercio exterior y otros: alimentamos expectativas de una "mediocridad sustentable" y de largo plazo.

En lugar de líneas de crédito para financiar pérdidas irrecuperables, ofrezcamos líneas para concentrar la propiedad, sistemas de leasing agrícola, letras hipotecarias para la tierra, etc. En lugar de subsidios a los cultivos y bandas de precios, subsidiemos a las industrias, a los colegios y las universidades que se instalan en las regiones rurales. En vez de ofrecerles educación para que mejoren su tecnología, para que permanezcan en su

mediocridad minifundista, proporcionemos educación para que puedan emprender con éxito otras actividades en las ciudades regionales. En vez de temerle al Mercosur y ayudar a exportar lo que nunca exportaremos, ayudémosles a instalarse en el Mercosur, como lo han hecho en forma tan exitosa otros rubros empresariales. En lugar de "pelear" un porcentaje de protección a ciertos productos, combatamos las distorsiones que existen en nuestra economía. Distorsiones que perjudican directamente al sector: una tasa de interés interna que es el doble (y a veces el triple) de la que merecemos y una reforma laboral absurda. Un sistema financiero que se cree profundo, pero que no transa futuros de productos básicos del agro, excluyéndolo así de su beneficiosa cobertura. En suma, es necesario replantear los términos y el fondo de esta discusión. Son el país y sus habitantes más pobres los que se verán perjudicados a causa de las malas políticas que se adopten hoy.

Hemos manejado el tema agrícola con un estilo gatuno, cuando, en realidad, el desafío es para tigres o leones. □

ENSAYO

EJÉRCITO Y ESTADO DE DERECHO EN CHILE (SIGLOS XVI AL XX)*

Bernardino Bravo Lira

En este ensayo se argumenta que el Estado de derecho no se improvisa ni se importa de fuera. O se forja con el país mismo o es tan sólo una fachada sobrepuesta al país real, esto es, un ideal por alcanzar antes que una realización histórica. Se sostiene, así, que el Estado de derecho es en Chile una realidad con casi medio milenio de existencia, que descansa sobre bases permanentes, como son las instituciones, y no sobre el frágil articulado de una constitución, sujeto a los vaivenes de mayorías ocasionales. Entre las instituciones matrices del Estado de derecho —se señala— están las Fuerzas Armadas, cuyo papel es objeto del presente estudio.

A partir de un repaso de las grandes etapas del Estado de derecho en Chile, el autor afirma que es posible percibir cierta correlación entre el papel que cumplen, en los hechos, las instituciones civiles y las castrenses. Hasta el siglo XIX, mientras la Real Audiencia de hecho

BERNARDINO BRAVO LIRA. Abogado. Profesor de Historia del Derecho en la Universidad de Chile. Miembro de la Academia Chilena de la Historia. Autor de numerosos ensayos y libros; entre estos últimos cabe destacar *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (Editorial Jurídica, 1978); *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Editorial Jurídica, 1986).

* El presente estudio es un anticipo del libro *Por la razón o la fuerza. El Estado de derecho en la historia de Chile.*

Estudios Públicos, 61 (verano 1996).

actuó como garante del derecho, el Ejército se limitó a la defensa. Desde que el Presidente se convirtiera en garante de la institucionalidad, por espacio de casi un siglo (1830-1924), las Fuerzas Armadas se habrían hecho cargo, en expresión de Portales, de la "seguridad y exterior". Finalmente, a partir de 1924, bajo el gobierno de partido, al decaer el contrapunto entre ella y el Presidente, la clase política llamó a las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad.

Pocos temas son tan cruciales en la historia institucional de Iberoamérica como el que nos ocupa. Desde principios del siglo pasado, la relación entre ejército y Estado de derecho se ha vuelto eminentemente problemática. Periódicamente un gobierno castrense reemplaza a otro civil o viceversa en algún país hispanoamericano. Pero ésta es sólo la cara externa, más llamativa de la cuestión.

A partir de ella surge una serie de interrogantes y, en primer lugar, sobre el origen de esta situación y los factores que contribuyen a generarla y a perpetuarla.

El asunto es muy complejo. Hasta ahora no ha sido objeto de un estudio a fondo. Tal vez, ello se deba a que sólo puede abordarse a partir de un examen histórico de dicha relación entre ejército y Estado de derecho en estos países.

Al respecto, es sumamente ilustrativa la experiencia chilena. En Chile, el gobierno civil ha sido siempre la regla y los gobiernos militares la excepción. Así son las cosas desde el siglo XVI hasta el **XX.** Por eso mismo resulta del mayor interés estudiar cómo tales gobiernos castrenses aparecen, por primera vez en este país, al igual que en el resto de Iberoamérica, en los turbulentos años de la independencia; cómo, a diferencia de lo que sucede allí, estos gobiernos desaparecen en Chile hacia 1830 y cómo, en fin, reaparecen un siglo después, en la década de 1920, cuando el Estado liberal parlamentario entra en crisis en Europa y en Iberoamérica. Tal es, en último término, el objeto del presente trabajo. Para abordarlo, analizaremos la relación cuatro veces centenaria entre Fuerzas Armadas y Estado de derecho en Chile.

A primera vista puede parecer innecesario remontarse tanto, pues, a fin de cuentas, estamos ante problemas más bien posteriores a la independencia, propios de los siglos XIX y XIX. Tal es a menudo la manera de ver de políticos, periodistas y politólogos. Pero con eso se condenan a ir a la zaga de los acontecimientos, que los encuentran siempre desprevenidos. En este caso, estamos, por lo demás, precisamente frente al problema del ajuste entre lo antiguo y lo moderno. En concreto, ante las dificultades y

fracasos con que se tropieza, una y otra vez, a la hora de intentar hacer compatibles entre sí instituciones antiguas y arraigadas en estos países —como el presidente, la judicatura, el ejército y la administración— con otras, nuevas e importadas del extranjero, como el parlamento, las elecciones y los partidos políticos. La cosa no es fácil. Se detectan fenómenos que, con un término tomado de la medicina, podríamos llamar de rechazo. A veces, tan graves que ocasionan un colapso del régimen de gobierno y una verdadera hemorragia de problemas y trastornos. Todo lo cual, obliga a rastrear las raíces o causas del mal, si puede llamárselo así, estén donde estén y vengan de la época que vengan.

Contrariamente a lo que sería de esperar para un tema como éste, la bibliografía disponible es más bien escasa. Aparte de estudios sobre las instituciones indianas[1] y de la obra, hasta ahora insuperada, de Alberto Edwards, *La fronda aristocrática*[2], se reduce a unos cuantos trabajos sobre caudillos y gobiernos militares en los siglos XIX y XX[3].

La exposición se abre con una introducción sobre los orígenes del Estado de derecho en Europa y las etapas del mismo en Iberoamérica. El análisis de ellas constituye el núcleo del presente trabajo, que se articula en tres partes, dedicadas, respectivamente, al Estado judicial de derecho, al Estado administrativo de derecho y al Estado legalista de derecho.

[1] Una amplia bibliografía actualizada en Sánchez Bella, Ismael; de la Hera, Alberto y Carlos Díaz Rementeria, *Historia del derecho indiano* (Madrid, 1992).

[2] Alberto Edwards Vives, *La fronda aristocrática, historia política de Chile* (Santiago de Chile, 1928), numerosas ediciones posteriores.

[3] Francisco García Calderón, *Les démocraties latines de l'Amérique* (París, 1912), traducción castellana (Bogotá, 1979). Cecil Jane, *Liberty and despotism in Spanish America* (Nueva York, 1929), traducción castellana (Madrid, 1931). Julio Ycaza Tijerino, *Sociología de la política hispanoamericana* (Madrid, 1950). Magnus Mörner, "Caudillos y militares en la evolución hispanoamericana", en *Journal of Interamerican Studies, 2,* (Gainesville, Florida, 1960). Günter Kahle, "Diktatur un Militärherrschaft in Lateinamerika", en *Zetschrift für Lateinamerik-Wien,* 19 (Viena, 1981). Ignacio Sotelo y otros, *Die Bewaffnete Technokraten, Militär und Politik in Lateinamerika* (Hanover, 1975). John Child, *Inequal Alliance. The Interamerican Military System 1938-1978* (Boulder, Colorado, 1980). Mario Fernández Baeza, *Nationale Sicherheit in Lateinamerika* (Heidelberg, 1981). David Collier (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina* (Princeton), (México, 1985). Dieter Nohlen, "Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika", en *Aus Politik und Zeitgeschichte* 99, (Bonn, 1986). Bernardino Bravo Lira, "Gobiernos civiles y gobiernos militares en Hispanoamérica 1810-1989. Estudio histórico-institucional", en Bravo Lira, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica* (Valparaíso, 1989). Bernardino Bravo Lira, *El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal europeo de gobierno en el Nuevo Mundo* (México, 1992). John Lynch, *Caudillismo en América* (Madrid, 1991). Antonio Annino, "Der zweite Disput. Vom Naturrecht zu einer Verfassungsgeschichte Hipano-Amerikas", en Hans Thomas (ed.), *Amerika, eine Hoffnung. Zwei Visionen* (Colonia, 1991).

El Estado de derecho del Viejo al Nuevo Mundo

Como es sabido, la expresión Estado de derecho data sólo del siglo pasado. En cambio, el Estado de derecho, como tal, es mucho más antiguo.

El término *Rechtsstaat* [4], traducido posteriormente al castellano como Estado de derecho, se acuñó en Alemania a principios del siglo XIX. Equivale al francés *règne de la loi*, o mejor, al inglés *rule of law*. Por tal entendía en la época victoriana el jurista inglés Dicey la igual sumisión, tanto de los ciudadanos como del poder público a un único derecho, aplicado por jueces ordinarios y que está por encima de todos[5]. Considerado así, el Estado de derecho —como aquel que está *bajo* el derecho— tiene siglos de antigüedad, no sólo en Europa, sino también en Iberoamérica.

En el Viejo Mundo sus orígenes se remontan a lo menos a la Edad Media y en el Nuevo, a la conquista española y portuguesa, en los albores de la Edad Moderna. Tanto allí como aquí se considera que gobernantes y gobernados deben atenerse en sus actuaciones a un derecho que es superior a ellos mismos. Huelga advertir que no se trata de una mera legalidad, es decir, de que se ajusten a unas leyes, que, después de todo, el gobernante es dueño de modificar. Lo que está en juego es un derecho más alto, supraestatal, situado por encima de gobernantes y gobernados y al que deben ajustarse las propias leyes so pena de no ser leyes.

A esto se refería el historiador alemán de las instituciones Otto Hintze, a principios de siglo, cuando contraponía "un inconfundible Estado de derecho territorial y estamental" al Estado de policía o *Polizeistaat*, que libró una dura batalla contra él a lo largo del siglo XVIII[6].

[4] El primero en usar el término en este sentido fue Carl Theodor Welcker, *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe* (Giessen, 1813), (reimpreso, Aalen, 1964), 1, 6 p. 25. Pero su difusión se debió, más que nada, a las obras como Robert von Mohl, *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsatzen des Rechtstaates, 2* Vols., (Tubinga, 1832-1833). Werner Kägi, "Rechtsstaat und Demokratie", en Giacometti Zaccaria, *Festgabe zum 60. Geburtstag von*, (Zürich, 1953). Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehere* (Stuttgart 1964). Hans Meier, *Die ältere deutsche Staat— und Verwaltungslehre* (Neuwied, 1966). Ernst-Wolfgang Böckenförde, "Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs", en Adolf Arndt, *Festschrift zum 65. Geburtstag* (1969), ahora en Arndt, *Staat, Gesellschaft Freiheit* (Francfort, 1976). Joaquín Abellán, "Liberalismo alemán del siglo XIX. Robert von Mohl", en *Revista de Estudios Políticos*, 33 (Madrid, 1983).

[5] Albert Venn Dicey, *Introduction on the Study of the Law of the Constitution (1885)*, ed. definitiva 1915, (Londres 1982)[10]. Antonio Carlos Pereira Menaut, *El ejemplo constitucional de Inglaterra* (Madrid, 1992).

[6] Otto Hintze, "Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte", en Karl Zeumer, *Historische Aufsätze... zum 60. Geburtstag, dargebracht*, (Weimar, 1910), ahora en Karl Zeumer, *Gesammelte Abhandlungen*, 3 Vols. (Gotinga 1962), 1, 246, traducción castellana en Karl Zeumer, *Historia de las formas políticas* (Madrid, 1968).

Desde entonces la investigación ha avanzado considerablemente. Entre otras cosas, ha puesto en evidencia las raíces medievales del Estado de derecho.

Orígenes medievales del Estado de derecho

Los esfuerzos por encuadrar el ejercicio del poder dentro de los marcos jurídicos se remontan a la Edad Media. Encontraron su máxima expresión en el Derecho Común, elaborado a partir del siglo XII en las universidades europeas y, desde el siglo XVI, también en las iberoamericanas. Este derecho de juristas es eminentemente supraestatal. Su vigencia se prolonga, en términos generales, hasta la codificación en el siglo XIX y coincide con la plenitud del Estado de derecho[7].

Sin embargo, los orígenes del mismo hay que buscarlos más lejos. Una temprana manifestación de la lucha por la sujeción del gobernante al derecho, que conviene mencionar aquí por su incidencia en Chile hasta nuestros días, nos remite a la temprana Edad Media. En la España visigoda del siglo VII Isidoro de Sevilla recoge y actualiza el antiguo aforismo *rex eris si recte facias, si non facias, non eris:* rey serás si obras rectamente, si no no serás rey[8].

Su significado no puede ser más claro. Viene a decir que el poder no es una carta de corso para que el gobernante haga y deshaga en el país. Lejos de ser una *libera aut infinita potestas,* al modo romano —una potestad irrestricta e ilimitada—[9], está sujeto a ciertas condiciones. Concretamente a la forma en que se use de él. Ha de ser ejercido con rectitud, rectamente. Es decir, no sólo dentro de los términos de una legalidad que el propio gobernante puede variar, sino conforme a un orden moral inamovible, del cual es parte el derecho. El gobernante podrá muy bien modificar la legalidad, pero no el derecho, que está por encima de él y al que debe atenerse, en todo caso, para obrar rectamente.

[7] Francesco Calasso, *Introduzione al Diritto Comune* (Milán, 1951). Dieter, Wyduckel, *Princeps legibus solutus* (Berlín, 1979). Bernardino Bravo Lira, *Derecho común y derecho propio en el Nuevo Mundo* (Santiago de Chile, 1989).

[8] Isidoras Hispaliensis, *Etymologiae* 9, 3, 4. G. Balogh, "Rex a recte regendo", en *Speculum,* 3 (1920). José Antonio Maravall, "La 'morada vital hispánica' y los visigodos", en *Clavileño,* 34 (Madrid, 1955). José Orlandis, "En torno a la noción visigoda de tiranía", en AHDE, 29 (1959).

[9] Caius Cornelius Tacitus, *Germania* 7, 2. Jean Gaudemet, *Institutions de I'Antiqueté* (París, 1967).

En otras palabras, esto significa que sólo es legítimo el ejercicio del poder dentro del derecho. El gobernante que lo atropella pierde su legitimidad. O sea, quien no ejerce rectamente el poder, se convierte en tirano.

Si non facias, non eris

El mismo Isidoro de Sevilla hace notar que esta es una noción distinta de la que tenían los antiguos[10]. Griegos y romanos entendían por tirano al que se alzaba con el poder, al usurpador. Aquí, en cambio, se califica también como tal a quien, no obstante de haber llegado legítimamente al gobierno, abusa del poder. De esta manera, ya desde el siglo VII se abre camino esta nueva acepción del término. Conforme a ella, incluso el gobernante de justo título puede transformarse en tirano, si ejerce arbitrariamente el mando.

Esta distinción entre uso y abuso del poder no es una remota antigüedad de la época hispanovisigoda, de la que sólo se ocupan los eruditos. Antes bien, pervive con mucha fuerza aún hasta nuestros días, de suerte que sin ella no es posible comprender la historia europea, ni menos la iberoamericana, aun la más reciente.

En el Viejo Mundo se reconoció como legítima la resistencia frente al tirano[11]. De un modo similar, en el Nuevo se impuso desde temprano la distinción entre buen y mal gobierno y, en casos extremos, se procedió incluso a deponer al tirano para restablecer el buen gobierno.

De ello no faltan ejemplos en Chile. En el siglo XVII fue depuesto en Concepción el presidente Acuña y Cabrera; en el siglo XIX se forzó a dejar el mando en Santiago al presidente García Carrasco y al Director Supremo O'Higgins y, últimamente, en pleno siglo **XX,** fue depuesto, también en la capital, el presidente Allende[12]. Estas situaciones límites, en que se hace efectivo el *si non facias, non eris,* son, cada una a su manera, un testimonio de la vigencia del Estado de derecho con tanta efectividad que se llega aun a despojar del mando al gobernante que se extralimita en el ejercicio de él.

[10] *Etymologiae,* nota 7, 9, 3, 19. Ver nota 8.

[11] Fritz Kern, *Gottesgnadentum und Widerstandrecht* (Leipzig, 1914), hay reimpresión (Darmstadt, 1954), traducción castellana, sin notas (Madrid, 1955). Otto Brunner, *Land und Herrschaft* (Viena, 1965).

[12] Néstor Meza Villalobos, *La conciencia política chilena durante la monarquía* (Santiago, 1958). Bernardino Bravo Lira, "Raíz y razón del Estado de derecho en Chile", en RDP 47-48, 1990. Bernardino Bravo Lira, "Comunidad política y representación del pueblo en Chile. De la Conquista a la Ilustración, 1541-1760", en REHJ, 14 (Valparaíso, 1991).

Lex iniusta, non est lex

No menos relevante que la distinción entre buen y mal gobierno es otra que responde a un sentir común entre juristas y teólogos de la baja Edad Media: *lex iniusta, non est lex,* la ley injusta no es ley[13]. Lo que equivale a proclamar que la ley no es respetable por sí misma, con prescindencia de su contenido. Otra cosa sería irracional.

Ahora bien, según su contenido, se distingue entre buenas y malas leyes, las unas, respetables por el derecho que contienen, las otras rechazables, en cuanto atentan contra el mismo. Leyes como estas, sin razón y sin derecho, son abusivas. No merecen el nombre de tales y envilecen tanto a quienes las dictan, como a aquellos que abogan por su cumplimiento.

Ya en el siglo XIII se tenía claro en Europa que la ley, para ser aplicada, debía ser justa. Según la expresión de las *Siete Partidas,* ella merece ser llamada tal, precisamente en razón de su contenido: "es dicha ley, porque todos los mandamientos de ella deben ser leales e derechos, e cumplidos según Dios y según justicia"[14].

Se obedece, pero no se cumple

Todo lo cual se institucionaliza en Castilla en el siglo XIV, al establecerse que las disposiciones reales "contra derecho o contra ley o fuero... que no valgan ni sean cumplidas"[15]. Tales actos del rey se obedecen, pero no se cumplen.

No siempre se entiende esta distinción. Conforme a ella, toda disposición real debe ser acatada. Eso significa obedecerla. Pero antes de ponerla en ejecución, es menester verificar que sea justa. En caso de que no lo fuere, cabe suspender su cumplimiento. Esta institución se remonta, por lo menos a 1301, en que se encargó a quienes recibieran las reales disposiciones que las examinaran, para resolver sobre la ejecución[16].

[13] Aurelius Augustinus, *De libero arbitrio* 1, 6. Isidorus de Hispaliensis, *Etymologiae* nota 8, 5, 31. Tomás de Aquino, *Summa Theologica* 1-2, q 96, 2, 2. *Siete Partidas* 1, 1, 4. Entre los modernos, Fernando Vásquez de Menchaca, *Controversiarum illustrium* (Venecia, 1564), 1, 31, 6. Domingo de Soto, *De iustitia et iure, libri decem* (Salamanca, 1566). Diego Covarrubias de Leiva, *In titulum De Testamentis interpretatio* 5, 10, en Bernardino Bravo Lira, *Opera Omnia, 2* Vols., (Venecia, 1597), 2. Mendizával Villalba, "La teoría jurídica de la ley, según Domingo de Soto", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* 157 (Madrid, 1930).

[14] *Siete Partidas,* 1, 1, 4.

[15] Por todos, Gustavo Villapalos, *Los recursos contra actos de gobiernos en la baja Edad Media. Su evolución histórica en el reino castellano 1252-1504* (Madrid, 1976).

[16] Cortes de Burgos, 1301, petición 22. Ver Villapalos nota 15, esp. p. 195 ss.

Estado de derecho bajo el absolutismo en el Viejo Mundo

También se remontan a la baja Edad Media los orígenes del absolutismo. Se trata de otra construcción eminentemente jurídica. Contrariamente a una idea bastante difundida, poder absoluto no es sinónimo de poder omnímodo, sin límites. Basta revisar los testimonios de la época para advertir que absoluto significa otra cosa: poder, por su naturaleza distinto del ordinario, que habilita para introducir una excepción o privilegio dentro del orden instituido. A eso alude el término latino *absolutus.* Literalmente quiere decir desligado, sin atadura, o sea, fuera de lo ordinario, en una palabra *extra-ordinario.*

Absoluto no se refiere, pues, a la extensión del poder, sino a su naturaleza. Por ser del todo extraordinario, este poder corresponde únicamente a quien tiene la *summa potestas* o *plenitudo potestatis,* es decir, al rey o al gobernante que no reconoce superior en lo temporal. Por lo mismo este poder absoluto es exclusivo. Su titular no lo comparte con nadie más, ni con cortes o parlamentos, ni con señores eclesiásticos o temporales, ni con representantes de las ciudades[17]. De ahí que este poderío real absoluto haga del rey un verdadero monarca, en la acepción más plena del término, derivado del griego *monos:* uno, único. Concentra en sus manos la totalidad de ese poder.

Lo cual no se opone a que dicho poder sea, en sí mismo, sumamente limitado, pues otorgar un privilegio es todo lo contrario de pasar a llevar el orden jurídico. Supone atenerse a él y confirmar su vigencia en todo lo demás. De este modo, el poderío real absoluto no impide que el monarca siga siendo, con su poderío real ordinario, esto es, sujeto al derecho, el guardián del mismo orden jurídico en el cual instituye una excepción. Por tanto, el poder del monarca, absoluto y ordinario, es siempre limitado, en

[17] Sobre la distinción entre *potestas absoluta y potestas ordinaria* hay una rica bibliografía. Por todos, Salustiano de Dios, *Gracia, Merced y Patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530* (Madrid, 1993). Sobre la teoría y realidad del absolutismo la bibliografía es también copiosa. Por todos, Fristz Hartung, y Roland Mousnier, "Quelques problémes concernant la monarchie absolue" en *X Congresso delle scienze storiche* (Florencia, 1955). Walter Hubatsch, (ed.), *Absolutismus* (Darmstadt, 1973), con trabajos de 17 especialistas. Roland Mousnier, *La monarchie absolue en Europe du V siécle á nos jours* (París, 1982). Johannes Kunisch, *Absolutismus* (Gotinga, 1986). Ernst Heinrichs, *Absolutismus* (Franfort, 1986), con trabajos de 14 especialistas. Richard Bonney, *Le absolutisme* (París, 1989). Heinz Durchhardt, *Das Zeitalter des Absolutismus* (Munich, 1989), traducción castellana (Madrid, 1992). Para Hispanoamérica, Bernardino Bravo Lira, "La monarquía moderna en Europa e Iberoamérica. Paralelo institucional", en Bravo Lira, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglos XVI a XX* (Valparaíso, 1989).

términos que a nosotros, formados en la mentalidad del constitucionalismo del siglo XVIII, nos cuesta entender. Para Montesquieu y otros autores, el poder es, en sí mismo, ilimitado. Precisamente por eso intentan limitarlo artificialmente, mediante un documento llamado constitución, que reparte su ejercicio entre distintos titulares. Tal es el fundamento de la división o equilibrio de los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial[18].

Los juristas del absolutismo parten, en cambio, del supuesto contrario. Tan ajenos son a la idea de que el poder del príncipe sea ilimitado, que todo su empeño se cifra en demostrar, una por una, las *regalías* que le corresponden a él exclusivamente, en cuanto gobernante supremo. Por tales entienden aquellos poderes que son signos o atributos de su majestad o superioridad sobre los demás, tales como acuñar moneda, nombrar magistrados, hacer la paz o la guerra y demás[19].

En una palabra, estos legistas no razonan sobre la base de un poder ilimitado, sino de un poder limitado, reducido a determinadas regalías y encuadrado dentro de un derecho que es anterior y superior al gobernante. Esta misma concepción de un gobierno bajo el derecho es general entre los escritores castellanos de los siglos XVI y XVII. Conocidos son los versos de Calderón: *En lo que no es justa ley, no he de obedecer al rey.*

El Estado de derecho en el Nuevo Mundo

Tal era, en líneas generales, la situación en Europa en el umbral de la Edad Moderna al tiempo del descubrimiento de América.

A raíz de la conquista, tierras y pueblos del nuevo continente se articulan políticamente bajo el poder de los reyes de Castilla, como reinos o Estados, al modo de los europeos. Lo cual se refleja en la titulación del monarca, a la que simplemente se agregan estos reinos de Indias junto a los europeos, así como en las monedas, en las que se inscribe orgullosamente una versión compendiada de sus títulos: *Hispaniarum et Indiarum rex*, rey de las Españas y de las Indias[20]. Ya en siglo XVI, por ejemplo en la abdicación de Carlos V, se habla, por igual, de reinos y Estados en el Viejo

[18] Charles Secondat barón de Montesquieu, *De l'Esprít des Lois* (Ginebra, 1748), esp. 11, 6.

[19] Román Schnur, *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des Modernen Staates* (Berlín, 1986), con trabajo de 26 especialidades europeos.

[20] Para esto y lo que sigue, Bernardino Bravo Lira, "El concepto de Estado en las leyes de Indias durante los siglos XVI y XVIII", en RCHHD, 11, 1986. Bravo Lira, "La noción de Estado de las Indias en la Recopilación de 1680", en Francisco Icaza Dufo (ed.), *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias. Estudio histórico y jurídico,* 4 Vols. (México, 1986-1987), 4.

y en el Nuevo Mundo. Del mismo modo, en el lenguaje corriente y en el oficial se generaliza la expresión *estos y aquellos reinos* para referirse a los de europeos y a los indianos.

Desde hace tiempo la investigación ha reconocido, no sin asombro, el alto carácter estatal de la expansión española en América[21]. Por eso no es extraño que a partir de la fundación misma de estos reinos y Estados de las Indias, nos salga al paso el Estado de derecho.

De más está advertir, que al hablar de América, nos referimos a Hispanoamérica, la única que existía en el siglo XVI. Los primeros establecimientos ingleses, franceses u holandeses datan sólo del siglo XVII y revisten la forma de colonias, no de Estados, como los iberoamericanos.

La nota distintiva del Estado indiano es la juridicidad[22]. Es decir, la sujeción de gobernantes y gobernados a un derecho que es supraestatal. Así se entendió el Estado y el gobierno en América, desde la llegada de Colón hasta la introducción del constitucionalismo, en el siglo pasado.

Este derecho supraestatal es más amplio y más impreciso, pero también más primario y flexible que la legalidad. Por de pronto, se alimenta no sólo de leyes, sino también de costumbres y de la doctrina de los juristas, llamada jurisprudencia. De ahí que esté más próximo al sentido común de lo justo e injusto que la mera legalidad. Lo que cobra particular relieve frente a las variadas y variables situaciones que presenta la vida en el Nuevo Mundo, tan diferentes a aquellas a que estaban acostumbrados los europeos[23].

La verdad es que de la ley o de la legalidad, puede decirse que tiene la rigidez de un cadáver. No se adapta por sí misma a nuevas situaciones. Tanto que para introducirle alguna modificación hace falta, en cada caso, otra ley. No ocurre lo mismo con la jurisprudencia ni, para qué decirlo, con las costumbres, que sí son capaces de avanzar con los tiempos[24].

[21] Mario Góngora, *El Estado en el derecho indiano. Época de fundación 1492-1570* (Santiago, 1951). Alfonso García-Gallo, *Estudios de Historia del derecho indiano* (Madrid, 1972). A. García Gallo, *Los orígenes españoles de las instituciones indianas* (Madrid, 1986), ambos reúnen varios trabajos sobre la materia. Ricardo Zorraquín Becú, "El sistema político indiano", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho, 6* (Buenos Aires, 1954). R. Zorraquín Becú, *Estudios de historia del Derecho, 2* Vols. (Buenos Aires, 1988-1992). Horst Pietschmann, *Staat und staatliche Entwicklung am Beginn der spanischen Kolonisation Amerikas* (Münster, 1980), traducción castellana (México, 1989). Bernardino Bravo Lira, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago de Chile [1986], 1993). Bravo Lira, nota 17. Ismael Sánchez-Bella, *Derecho Indiano, Estudios, 2* Vols., (Pamplona, 1991), contiene trabajos fundamentales.

[22] Sobre el Estado indiano en su primera fase, ver nota 21.

[23] Al respecto son capitales Víctor Tau Anzoátegui, *Casuismo y sistema* (Buenos Aires, 1992). Víctor Fau Anzoátegui, *La ley en América hispana. Del descubrimiento a la emancipación* (Buenos Aires, 1992).

[24] Ibídem.

Actualmente cuando se habla de derecho, muchos piensan en leyes. Como dictarlas es incumbencia de los gobernantes, dan por supuesto que el derecho no es sino lo que los mismos mandan —*iussum*—, sea lo que fuere. Pero esta visión, del llamado positivismo legal, es decimonónica, data sólo del siglo XIX. Hasta entonces, se consideraba en general, que derecho es sinónimo de lo justo —*iustum*—. De acuerdo con eso, lo mismo el gobernante en el ejercicio del poder, que los gobernados en sus actividades, debían actuar rectamente, con justicia. Unos y otros estaban bajo el derecho.

Monarca y derecho

Expresión de ello es el principio de que el gobernante debe estar siempre a derecho con sus vasallos. No basta con que actúe legalmente. Debe obrar rectamente, o sea, con justicia. Lo que vale, ante todo, para los casos en que dicta leyes. Según esto, el príncipe puede muy bien situarse por encima de la legalidad y modificarla, pero siempre permanece bajo el derecho. Su potestad para dictar las leyes que crea oportunas, se hallaba encuadrada dentro del marco inamovible del derecho, de modo que, en todo caso, las que dictare debían de ser justas, so pena de no ser leyes. En otras palabras, el monarca nunca podía salirse del derecho, sin incurrir, por eso mismo, en un abuso de poder, y comprometer, por ende, su propia legitimidad.

En último término, esto viene a significar que todo acto del monarca debía realizarse e interpretarse de modo que no lesionara el derecho.

Ejemplo típico de ello son los nombramientos para un oficio, hechos sin fijar plazo, con la cláusula "por el tiempo que mi voluntad fuere". Según los juristas, ni aún en este caso podía el rey privar de su oficio al agraciado sin causa suficiente, vale decir, sin que éste hubiera dado motivo para ello, sin que desmereciera. La razón es muy simple: esta cláusula significa perpetuidad, porque —como explica Alfaro con acopio de autoridades— "non *inducit meram sed justificatam voluntatem",* no indica una mera voluntad sino una voluntad justificada[25]. De ningún modo es admisible que el príncipe obre sin justa causa. Por mucho que nombrar magistrados sea regalía suya, debe ejercerla rectamente, conforme a derecho. De ahí que, una vez hecha la designación, el monarca absoluto no pudiera remover al titular, sino, en virtud de justa causa, según derecho.

[25] Francisco de Alfaro, *Tractatus de Officio Fiscalis* (Madrid, 1780), 12, 4. Cfr. Bernardino Bravo Lira, "Oficio y oficina, dos etapas en la historia del Estado indiano", en RCHHD, 8, 1981, ahora en Bravo Lira, nota 7. Asimismo, García Marín, *La burocracia castellana bajo los Austrias* (Sevilla 1977).

Etapas del Estado de derecho en Hispanoamérica

Este Estado de derecho que se implanta en América a partir del siglo XVI ha revestido diversas formas en el curso del medio milenio que corre desde entonces. En términos generales cabe distinguir tres etapas principales, válidas para Chile como para cualquier otro país iberoamericano.

Primero encontramos un Estado judicial de derecho, en Chile desde 1541 hasta 1760. Luego un Estado administrativo de derecho, en el siglo que corre entre 1760 y 1860. Y, por último, un Estado legalista de derecho desde 1860 hasta nuestros días[26].

Entre estos tres momentos hay una doble trabazón: no sólo se suceden cronológicamente el uno al otro, sino que están concatenados institucionalmente entre sí. De esta suerte las instituciones básicas del Estado judicial de derecho —tales como gobierno, comunidad política, judicatura, hacienda y ejército— pasan a ser soportes del Estado administrativo de derecho, que las complementa con la administración y el parlamento. A su vez, todas ellas concurren a conformar el actual Estado legalista de derecho, que incluye, además, los partidos políticos.

En este sentido, un examen histórico del Estado de derecho, como el que nos ocupa, tiene mucho de introspección o toma de conciencia de nuestra propia realidad institucional, de su raíz y de su razón de ser. Nos hace caer en la cuenta de que en sus distintas etapas, el Estado de derecho descansa sobre instituciones forjadas en épocas diferentes. Dicho en otra forma, en cada fase de su historia está montado a la vez sobre instituciones que datan de tiempos anteriores y que tienen a veces solera de siglos, así como de otras nuevas, que apenas cuentan con lustros de existencia y, en fin, de algunas tan recientes que no han terminado de configurarse.

Estado judicial de derecho 1541-1760. Gobierno, judicatura y comunidad política

Guardará los mandamientos reales
y nos tendrá en paz y en justicia, en nombre S. M.
Juramento del gobernador, Santiago 1549.

El Estado judicial de derecho cobra forma en Chile entre 1541 y 1609. O sea, en el período que va desde la fundación de Santiago, la capital

[26] Para estas etapas, en especial en lo relativo al gobierno, Bravo Lira, nota 21.

y más antigua ciudad de Chile, hasta la instalación en ella de la Real Audiencia. Una vez consolidado, persiste sin grandes cambios hasta la década de 1750 en que se ingresa a una nueva etapa, la del absolutismo ilustrado.

Lo que caracteriza al Estado en esta primera fase es la justicia, como fin primordial del gobierno; la trilogía gobierno-comunidad política-judicatura, como instituciones fundamentales, y el oficio, como elemento básico de tales instituciones[27].

A tono con lo anterior, se contraponen en esta época dos tipos de oficios —de capa y espada y letrados—, los unos reservados a hombres de armas, y los otros a hombres de derecho. En este sentido, cabe calificar esta primera etapa del Estado de derecho como la de los militares y letrados.

En Chile, este dualismo se marca mucho más que en el resto de Hispanoamérica. Según veremos, aquí las necesidades de la guerra fuerzan a establecer un ejército permanente. Lo que acentúa el carácter militar del mando por sobre el gubernativo.

Gobierno

Originalmente se articula el Estado indiano sobre la base de cuatro ramos o rubros, institucionalmente diferenciados entre sí: justicia, gobierno, guerra y hacienda[28]. De ellos los que primero se configuran en Chile son gobierno, guerra y hacienda.

El mando político está a cargo de un oficial, que recibe el nombre de gobernador[29]. Designado por el monarca, tiene a su cargo el mando político superior de todo el reino. Junto con él, recibe también el mando militar, en cuanto capitán general.

Bajo su dependencia están los oficiales menores de gobierno, repartidos por todo el territorio: los corregidores. A ellos les compete el mando político dentro de su partido o corregimiento, pero son, además, capitanes de guerra y, en tal calidad, tienen, asimismo, el mando militar. Fuera de esto, cada uno es justicia mayor en su partido.

[27] Sobre este punto en concreto, Bravo Lira, nota 25.

[28] Es fundamental, Alfonso García-Gallo, "Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI", (1970), ahora en sus *Estudios*, nota 21.

[29] Ricardo Zorraquín Becú, "Los orígenes de los gobernadores indianos" (1971) y "El oficio de gobernador en el derecho indiano" (1972), "Los distintos tipos de gobernador en el derecho indiano" (1973), ahora los tres en sus *Estudios*, nota 22.

Los poderes del gobernador y capitán general son muy amplios, tanto por su contenido, que alcanza lo político y militar, como por su ámbito de territorial, que abarca todo el reino. Pero no por eso dejan de estar sujetos a una limitación institucional sumamente efectiva. Todo lo que se refiere a rentas reales y gastos del erario escapa a su competencia. Constituye un ramo aparte, la llamada real hacienda, a cargo en cada caja real de los oficiales respectivos del reino[30].

El pueblo como comunidad política

Pero, sin duda, la mayor limitación de los poderes del gobernador y capitán general viene del pueblo, el segundo pilar del primitivo Estado de derecho. Por tal no se entiende una suma de individuos iguales entre sí y con los mismos derechos, a la manera de los ciudadanos del constitucionalismo. Originalmente en Chile, como en toda América, el pueblo se articula bajo la forma de una comunidad política o república[31]. Es decir, según un símil familiar a los autores de la época, constituye un cuerpo organizado, compuesto por miembros diversos entre sí —mayores, medianos y menores—, así como por toda una gama de agrupaciones con vida propia que va desde la familia hasta la ciudad, pasando por gremios, corporaciones y demás. El pueblo, así conformado, tiene su propio modo de actuar políticamente, de ordinario a través de quienes, por su posición, talento o distinción, integran la *sanior pars,* la parte más connotada de la comunidad.

El núcleo inicial de ella nace en toda América con la ciudad, a partir de su fundación. En Chile, con la de Santiago en 1541 y la de las otras posteriores. En efecto, la ciudad indiana no se reduce a la materialidad de su trazado —calles, plazas y edificios— ni su población a una banda de aventureros sin Dios ni ley. Muy por el contrario, la ciudad es, antes que nada, una república, es decir, una comunidad organizada, con vida propia. Por eso cada una cobra rápidamente una fisonomía, característica que la diferencia de las demás.

[30] Sobre la hacienda real en Indias es capital Ismael Sánchez-Bella, *La organización financiera de las Indias. Siglo XVI* (Sevilla, 1968; México, 1990). Para Chile en esta época, Fernando Silva Vargas, "Esquema de la real hacienda en Chile indiano (siglos XVI y XVII)", en RCHHD, 4, 1965.

[31] Para esto y lo que sigue Bravo Lira, "Comunidad...", nota 12.

Si non facias non eris indiano

Cabeza de esta república es el cabildo, que representa a la ciudad[32]. Su actuación política comienza muy temprano. Buena parte de ella mira al respeto efectivo del derecho y, por tanto, contribuye muy directamente a configurar y asentar el Estado de derecho.

Así, sin ir más lejos, apenas Pedro de Valdivia, el fundador de Santiago, recibió nombramiento real de gobernador en 1548, el cabildo le exigió, para recibirlo, que jurara, entre otras cosas, ejercer el oficio conforme a derecho: que "guardará mandamientos reales y nos tendrá en paz y justicia en nombre de S. M.". Concretamente en lo que toca a las personas, le pidió juramento de respetarlas en todo lo que les atañe o pertenece: "que guardará y mantendrá su señoría todas las libertades, franquicias y privilegios, gracias y merced que S. M. manda se guarden y gocen los caballeros hijodalgos y todas las otras personas que descubren y conquistan tierras nuevas, como estas son.. ,"[33].

Según puede verse, aquí, al igual que en cualquier otra parte de América, los conquistadores eran todo menos sumisos ciudadanos frente a sus gobernantes. No sólo tenían clara conciencia de sus libertades y franquicias. Además sabían que no las debían al rey, sino a servicios prestados a Dios y al monarca, al ganarle estas tierras y abrirlas a la predicación de la fe. Por eso no vacilaban en exigir su respeto, con palabras que vienen a ser una versión indiana del *si non facias non eris.*

El presidente militar

La figura del gobernante termina de perfilarse en Chile a principios del siglo XVII. Entonces la situación del reino parecía desesperada. El alzamiento general de los indígenas en 1598 había ocasionado la pérdida de las siete *ciudades de arriba*, es decir, del sur del Bío-Bío, la porción más rica y poblada del país. En estas trágicas circunstancias, Felipe III tomó dos

[32] Sobre el cabildo y la ciudad hay una copiosa bibliografía. Fernando Toro Garland, "El cabildo de Santiago en el siglo XVI", tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1935, a multicopia. Manuel Salvat Monguillot, "La legislación emanada del cabildo chileno en el siglo XVI", en RECHHD, 5, 1959. Últimamente, José Armando De Ramón, *Santiago de Chile 1541-1991. Historia de una sociedad urbana* (Madrid, 1992).

[33] Cabildo de Santiago, 17 y 19 de junio de 1549, *Primer Libro de actas*, sesión de 1548 ed. José Toribio Medina, *Colección de historiadores de Chile y documentos relativos a la historia civil*, 51 Vols. (Santiago de Chile, 1861) ss, 1.

determinaciones decisivas: establecer un ejército y una audiencia en el reino.

El gobernador pasó a ser presidente de la audiencia y desde entonces hasta hoy, salvo un breve intervalo en la época de la independencia, el jefe de gobierno o de Estado se denomina presidente[34]. Por otra parte, en su calidad de capitán general, el gobernador pasó a tener el comando del ejército. En la práctica sus funciones militares pasaron a primer plano, relegando a segundo término las gubernativas. De esta suerte cobró forma institucional en Chile la figura del presidente militar, que persiste hasta mediados del siglo XVIII. Sólo entonces, como se verá, los cuidados del gobierno prevalecen sobre los militares y surge la figura del presidente gobernante.

Ejército

El ejército establecido en 1601 por Felipe III por poco tiempo, no tardó en transformarse en permanente. Como tal es uno de los primeros del mundo.[35] Hasta el siglo XVII en Europa lo ordinario eran ejércitos ocasionales, reclutados y licenciados cuando la situación lo requería. En los reinos americanos, la obligación militar pasaba sobre los encomenderos y no había más fuerza armada que las milicias, constituidas por vecinos en estado de cargar armas. En cuanto a Norteamérica, el establecimiento del ejército en Chile es anterior a la llegada de los primeros colonos ingleses o franceses a sus costas. Cuando ellos arribaron, Chile contaba ya con un ejército de mil hombres, nada despreciable para la época.

Originalmente su dotación comprendió, aparte del estado mayor, 220 hombres de caballería, 240 de infantería y cerca de 400 distribuidos en fuertes y puestos de la Frontera. En total cerca de 1.060 hombres. Tan considerable era esta fuerza militar que se mantuvo estable por largo tiempo. En 1778 había subido apenas 1.150 hombres y un siglo después, en vísperas de la Guerra del Pacífico, alcanzaba poco más de 3.000.

[34] Bernardino Bravo Lira, *El presidente en la historia de Chile* (Santiago de Chile, 1986). Bravo Lira, "Presidente y Estado de derecho en Chile. Estudio histórico-institucional", en RDJ 90 (Santiago de Chile, 1993).

[35] André Corvisier, *Armées et Societés en Europe 1494-1789*, (París 1976). Roberto Oñat y Carlos Roa, *Régimen legal del ejército en el reino de Chile* (Santiago de Chile, 1953). Últimamente, Juan Eduardo Vargas Cariola, "Las Austrias y el Ejército de Chile", en RCHHD 9, 1983. Vargas Carióla, "Notas sobre el gobierno militar de las Indias. El caso del ejército de Chile", ibídem, 15, 1989.

Judicatura y primacía del derecho

El tercer pilar del primer Estado de derecho es la Judicatura. Viene, precisamente a interponerse entre los otros dos, el presidente y el pueblo, es decir, entre gobernante y gobernados. Cabeza de la Judicatura en cada distrito americano es la Real Audiencia. La de Chile se erigió definitivamente en 1609. Mientras no la hubo, el reino estuvo bajo la jurisdicción de la de Lima, fundada en 1542.

La Audiencia indiana es una nueva versión de la castellana, adaptada a las necesidades de los reinos de ultramar[36]. La principal diferencia entre ambas está en su competencia, que en América es más amplia. No se limita, como allí, al papel de un tribunal de justicia civil y criminal. Su principal razón de ser es otra: la protección de los gobernados contra cualquier atropello cometido por los gobernantes.

Esta competencia *a gravamine,* por razón de agravios, es muy vasta y opera por diversas vías: o bien a través de la apelación de los afectados por un acto de gobierno; o bien en forma preventiva, a través de la consulta que el gobernador está obligado a hacer a la audiencia de todas las cosas importantes de gobierno; o, en fin, en forma represiva, mediante la actuación de oficio de la audiencia para proteger a los desvalidos[37].

Este contrapunto entre gobernante y judicatura es la piedra angular del primer Estado de derecho en América. De su eficacia podemos hacernos una idea, si recordamos lo ocurrido en 1546, con la reforma de encomiendas decretada por Valdivia[38]. Como eran muchas y constaban de muy pocos indios, las redujo a un menor número, para lo cual fue necesario despojar a algunos encomenderos de las suyas. Estos reclamaron a la Audiencia de Lima y ella les dio la razón. Ordenó que fueran preferidos para las futuras concesiones de encomiendas. No habían pasado diez años de la llegada de los conquistadores a Chile y ya es posible ver cómo la Judicatura ampara efectivamente a los gobernados contra abusos de los gobernantes.

[36] Sobre las audiencias hay una abundante bibliografía. Ver Santiago Gerardo Suárez, *Las reales audiencias indianas. Fuentes y bibliografía* (Caracas, 1989). Posteriormente esp. Mayorga García, *La Audiencia de Santa Fe en los siglos XVI y XVII* (Bogotá, 1991). José Sánchez-Arcilla, *Las ordenanzas de las Audiencias de Indias 1511-1821.* Javier Barrientos Grandón, "Las Audiencias indianas. La Real Audiencia de Chile", tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1992, inédita.

[37] Bernardino Bravo Lira, "Protección jurídica de los gobernados en el Nuevo Mundo 1492-1992. Del absolutismo al constitucionalismo", en RCHHD, 16 (Santiago de Chile, 1991-1992).

[38] Andrés Hunneus Pérez, *Las polémicas de Indias en Chile. Siglo XVI* (Santiago s. j.). Fernando Silva Vargas, *Tierras y pueblos de indios en el reino de Chile* (Santiago, s. j.).

Pero no sólo los poderosos encomenderos obtenían reparación de los abusos. A los once años de la fundación de Santiago, los indios del cacique Martín —que, a juzgar por su nombre, ya era cristiano— reclamaron al cabildo, a través de su encomendero, que la ciudad había sido fundada en tierras que eran suyas, contraviniendo las leyes que ordenaban respetárselas. Después de estudiar el asunto, la corporación hizo que se les dieran, en compensación, las tierras de Puangue, que sus descendientes conservaron hasta la época de la independencia[39].

A la luz de este par de ejemplos, entre tantos como podrían aducirse, se comprende que uno de los grandes juristas indianos, Solórzano Pereira, califique a las audiencias en el siglo XVII, cuando la institución se hallaba plenamente asentada, de "castillos roqueros de ellos (los vasallos) donde se guarda la justicia, los pobres hayan defensa de los agravios y opresiones de los poderosos y a cada uno se da lo suyo con derecho y con verdad"[40].

Pero el papel de la Audiencia no se reduce a velar por el derecho en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Otro tanto debe hacer en las relaciones entre la corona y la Iglesia y entre la Real Hacienda y los vasallos en general.

En una palabra, la Audiencia, como guardiana del derecho, es la clave de bóveda del Estado judicial de derecho. Le compete proteger no sólo a los gobernados frente a agravios del poder o de los poderosos, sino también a la jurisdicción real, frente a atentados o usurpaciones, de parte de eclesiásticos y civiles, sean gobernantes o gobernados[41].

Modernidad del Estado judicial indiano

La conformación institucional del Estado indiano sobre la base de cuatro ramos —justicia, gobierno, guerra y hacienda—, que hemos descrito sumariamente, es novedosa en su época[42]. Desde luego, no está copiada de Europa, pues es más moderna que la usual en los principales Estados del Viejo Mundo.

Allí todavía no se distinguía tan netamente el gobierno de la justicia. Persistía con mucha fuerza la visión judicial del gobierno al modo medie-

[39] Ver nota 37.

[40] Juan de Solórzano Pereira, *Política indiana, 5,* 3, 7, (Madrid, 1647), numerosas ediciones posteriores.

[41] Sobre esto, últimamente Barrientos, nota 36.

[42] Bravo Lira, nota 17.

val. Así, por ejemplo, en la Francia de los siglos XVI y XVII autores como De Seyssel[43] y Loyseau hablan de tres rubros o funciones en el poder temporal. "En Francia —dice Loyseau en 1611— las tres funciones, de las armas, de la justicia y de las finanzas, están enteramente separadas y cada una de ellas tiene oficiales aparte, que de ningún modo deben entrometerse en lo de las otras dos." Compara "estas tres funciones o poderes diversos" con "las tres flores de lis de las armas de Francia, donde las armas y la justicia, como las dos principales, son puestas a la misma altura. En cuanto a las finanzas, dado que no son tan nobles como las otras dos y no por eso dejan de ser los nervios del Estado, están representadas por la tercera flor de lis, que está bajo las otras dos"[44].

En Europa Central, todavía en tiempos del absolutismo ilustrado, un monarca reformador como José II distingue estos mismos tres ramos: habla de *état politique, état des finances* y *état militaire,* a los cuales califica como las tres partes principales de la organización estatal[45].

El presidente-capitán general

Llegados a este punto vale la pena detenerse un momento a observar la forma en que la monarquía articuló los cuatro ramos del gobierno temporal.

Combinó esta división de competencias con una acumulación de funciones. De esta manera, una misma persona pudo ser, a la vez, titular de varios oficios diferentes. Tal es el caso, según hemos visto, del gobernador que fue, además, capitán general y presidente de la Audiencia. En esta triple calidad era la primera dignidad del reino. Oficialmente se llamaba presidente, gobernador, capitán general, pero todo el mundo, desde el rey para abajo, lo trataba abreviadamente de Muy Ilustre Señor Presidente.

De hecho este título era más bien honorífico, porque, a menos que fuera letrado, no intervenía en los fallos de la Audiencia. En Chile esa fue

[43] Claude de Seyssel, *De Monarchia Franciae, sive De republica Galliae et rerum officiis, libri duo* (París, 1519) versión francesa *La Grand Monarchie de France* (París, 1541), cito esta edición.

[44] Charles Loyseau, "Les cinq livres du droit des offices", ahora en Loyseau, *Les Oeuvres de...* (París, 1640), 44, 80.

[45] *Denkdsschrift des Kaisers Joseph über den Zustand der österreichische Monarchie von 1765,* en Alfred Ritter von Arneth (ed.), *Briefwechsel zwischen Maria Theresa und Joseph II* (Viena, 1868), 3, anexo pp. 335 a 361. Hans Hausherr, *Verwaltungseinheit und Ressorttrennung* (Berlín, 1953). /

la regla. No hubo presidentes togados como en Charcas (actual Bolivia), en Quito o en Nueva Granada (hoy Colombia). Sólo hubo presidentes militares o de capa y espada, según se decía entonces. Su verdadero papel consistió en ejercer el mando superior de reino en lo político y militar, en su doble carácter de gobernador y capitán general.

Pero también aquí hay algo propio de Chile, cuya situación de país en guerra más o menos permanente lo diferencia de la de los demás reinos indianos. Como anticipamos, la primera ocupación del presidente no fue el gobierno, sino la guerra y, por ende, el ejército. De esta manera, puede decirse que el capitán general prevalece sobre el gobernador. Lo que confiere al mando superior del reino una fisonomía propia, plasmada en esa figura institucional del presidente militar, a que nos hemos referido.

Todo concurre a ello. En esta época el gobernador no cuenta con oficinas ni con personal civil a sus órdenes. Sus únicos auxiliares son ios corregidores, que, por otra parte, en lo militar, en cuanto capitanes a guerra, son subordinados directos suyos. Así pues, el único personal de que puede valerse, aun para los encargos más nimios, es el de sus subalternos del ejército.

En tales condiciones no es extraño que el primer chileno que desempeñó el mando superior del reino fuera un militar, un hombre salido de las filas del ejército. Se trata del maestre de campo general Diego González de Montero, nacido en Concepción, que fue presidente interino en 1673.

El Estado judicial de derecho en Chile

Esta absorción del presidente por el capitán general imprime también un nuevo giro a sus relaciones con la Audiencia.

Uno de los punto álgidos es el servicio militar de los vecinos de Santiago[46]. A partir del siglo XVII menudean los conflictos entre el presidente y el cabildo de la capital por este motivo. El presidente exige a los vecinos acudir a las urgencias de guerra. Ellos se estiman liberados de obligaciones militares desde que existe el ejército de Chile, máxime si no están amenazados los términos de su ciudad. El cabildo, en representación del pueblo, es decir, del vecindario, acude a la Audiencia.

[46]Meza Villalobos, nota 12. Bravo Lira "Comunidad...", nota 12.

Se cruzan peticiones de informes en uno u otro sentido, primero ante la audiencia, que ampara a los vecinos y luego ante el rey, a quien acude el presidente. Por fin, el monarca resuelve en 1652 que el presidente podía apercibir a los vecinos de Santiago para la guerra, pero sólo cuando esto fuera inexcusable, a causa de la gravedad de la situación, y previa consulta a la Audiencia. Es decir, la última palabra la tenían los letrados, ante quienes el presidente debía acreditar que el caso era inexcusable. Por eso, si la Audiencia daba su parecer favorable al apercibimiento; sabían los vecinos que no encontrarían en ella amparo contra el presidente por este motivo.

En 1657, a raíz del alzamiento general de 1655, el presidente, almirante Porter Casanate, consultó a la Audiencia sobre si sería ese, caso inexcusable, que autorizara para movilizar a los vecinos de la capital. Antes de dar su parecer, el tribunal consultó, a su vez, al cabildo. Este estimó que "desde el alzamiento general de los indios de este reino y pérdida de los tercios, presidios y fuertes de la frontera de guerra, se ha tenido por caso inexcusable el apercibimiento de los vecinos de esta ciudad y que asistan con sus armas y caballos, conforme a su obligación"[47]. En vista de eso, la Audiencia declaró que procedía el apercibimiento; el presidente pudo verificarlo sin oposición.

Aquí tenemos una muestra de cómo opera en Chile el Estado judicial de derecho en una emergencia grave, al comenzar la segunda mitad del siglo XVII.

Aproximadamente medio siglo después se terminó la construcción de los edificios públicos de la Plaza Mayor de Santiago, arruinados por el terremoto de 1647. Aunque pobre, el conjunto arquitectónico es notable, porque constituye todo un símbolo del Estado judicial de derecho. Muestra plásticamente la solidez institucional alcanzada por el reino, a pesar de las catástrofes que debió soportar y de su lejanía de los grandes centros mundiales[48].

En el costado norte de la plaza tienen su sede las tres instituciones fundamentales del Estado judicial de derecho. En un extremo, se alza la casa del gobernador, que representa al rey y, en el otro, la del cabildo, que representa al pueblo. En medio de ambas, funciona la Real Audiencia, como si con ello quisiera simbolizarse la justicia que debe presidir las relaciones entre el gobernador y los gobernados.

[47] Cabildo de Santiago (21 agosto de 1647).

[48] Bernardino Bravo Lira, "Santiago, una capital con cinco siglos de historia", en BACH, 101, 1992.

Militares gobernantes y gobiernos militares

La imagen del presidente militar que se acuña en esta primera fase del Estado de derecho es muy fuerte[49]. Resiste incluso a una primera transformación del mismo en presidente gobernante de la época siguiente. Sobrevive a la independencia y a una segunda transformación, esta vez, del presidente de la audiencia en presidente de la república, y aún se prolonga hasta la primera mitad del siglo XIX. De hecho, salvo contadas excepciones, desde 1609 hasta 1851, todos los presidentes de Chile fueron hombres de armas, militares en la mayoría de los casos, pero también marinos, como el primer presidente de la república, almirante Blanco Encalada en 1826.

De más está advertir que esto no tiene nada que ver con los gobiernos militares, que se han hecho tan frecuentes en Iberoamérica desde la independencia. Más aún, es antítesis de ellos[50]. Estos militares o marinos ejercen el mando superior del reino, o supremo de la república, dentro de un marco instituido, en los mismos términos en que podría hacerlo un civil. Los gobiernos castrenses, en cambio, suponen que un oficial asume por sí mismo el poder, al margen de las instituciones políticas establecidas y, por tanto, sin duración ni formas predeterminadas. En este sentido, el gobierno militar es, en principio, transitorio. Puede asimilarse a la dictadura, entendida al modo romano, como magistratura excepcional que interrumpe temporariamente el juego de las magistraturas ordinarias.

Estado administrativo de derecho 1760-1860. Administración y Judicatura

"Hacednos felices", palabras del presidente Joaquín Prieto a los constituyentes, Santiago de Chile, 1833.

A partir de la década de 1760 el Estado de derecho experimenta su primera gran transformación. Factor determinante de ella es el ensanchamiento del radio de acción del gobierno que origina un doble reajuste institucional. Mientras por una parte se incorporan al Estado de derecho dos nuevos elementos —la Administración y el parlamento— por otra el gobier-

[49] Bravo Lira, nota 3.
[50] Ibídem.

no se superpone a las demás instituciones que vienen de la etapa anterior: el pueblo, la Judicatura y el Ejército.

Felicidad pública

En último término estas innovaciones responden a un cambio en el modo de concebir el gobierno. Bajo el signo de la Ilustración se amplían sus fines más allá de la justicia, para incluir la así llamada felicidad de los vasallos o ciudadanos, esto es, la preocupación por mejorar sus condiciones morales y materiales de vida[51].

El monarca no se contenta con regir con justicia a sus vasallos. Sin renunciar a ello, entiende que su deber de príncipe ilustrado va más allá de dar y amparar a cada uno en lo suyo. Además de eso ha de procurar su felicidad. De esta suerte, la imagen ilustrada del rey gobernante se sobrepone a la medieval del rey justiciero[52].

En función de esta ampliación de los fines del gobierno se transforman las instituciones estatales. El presidente pasa a primer plano, y, poco a poco, se monta toda una red de oficinas, que constituye la Administración. Gracias a ella la acción gubernativa cobra un alcance y significación hasta entonces desconocida, se transforma en una verdadera gestión.

El auge de ella caracteriza al Estado de derecho en su segunda fase. Como contrapartida, pierden relevancia los otros dos elementos fundamentales del mismo, el pueblo y la Judicatura. En consecuencia, la trilogía gobierno-comunidad política-Judicatura de la etapa anterior, deja lugar a un dualismo Administración-Judicatura que, en líneas generales, persiste hasta hoy. Entre una y otra hay una clara diferenciación institucional. Mientras la Administración abarca principalmente el gobierno y la hacienda y se monta la base de las nuevas oficinas, la Judicatura se mantiene articulada a partir

[51] Sobre el concepto de felicidad pública es fundamental José Antonio de Maravall, "La idea de felicidad pública en el programa de la Ilustración" (1975), ahora en Maravall, *Estudios de la Historia del pensamiento español (siglo XVIII)* (Madrid, 1991). Sobre la persistencia de este ideal hasta bien entrado el siglo XIX en Chile a lo menos hasta la década de 1850, Bernardino Bravo Lira, *El absolutismo ilustrado en Hispanoamérica. Chile 1760-1860. De Carlos III a Portales y Montt* (Santiago, 1994).

[52] Sobre el absolutismo ilustrado hay una rica bibliografía. Michael L' Héritier, "Le rôle historique du despotisme éclairé", en *Bulletin du Comité International des Sciences Historiques*, 1, 1928. Emilio Bussi, *Evoluzione storica dei tipi di stato*. (Caguán, 1954). Kart Otmar, Freih von Aretin, *Der Aufgeklärte Absolutismus* (Colonia, 1974). Bela Kopeczi y otros, *L'Absolutisme éclairé* (Budapest-París, 1985). Bravo Lira, nota 51.

de los oficios. De esta manera cobra forma el Estado administrativo de derecho que tiene un carácter eminentemente modernizador.

Así como el primer Estado de derecho, con su visión judicial del gobierno, halló su expresión institucional en dos tipos de oficios, el militar y el letrado, el segundo, con su visión administrativa del gobierno, parece encarnarse en hombres de oficina, como el ministro y el funcionario. Frente a ellos, los hombres de armas o de derecho pasan a segundo plano. En este sentido puede calificarse esta etapa del Estado administrativo de derecho como la de los ministros y funcionarios.

En la mayoría de los países de habla castellana y portuguesa la trayectoria del Estado de derecho se detiene aquí. Es cierto que, bajo el influjo del constitucionalismo europeo y estadounidense, se intenta someter la gestión del gobierno a un parlamento, encargado de velar porque se mantengan dentro de los términos de la legalidad[53]. Pero esto no se consigue sino en Brasil y en Chile.

Sólo en esos países el Estado administrativo de derecho, renovado bajo formas constitucionales, conoce una nueva fase. En cambio, los demás caen en la llamada *anarquía hispanoamericana,* caracterizada por la inestabilidad política y la oscilación entre gobiernos civiles y castrenses. En estas condiciones, las instituciones fundamentales del Estado y, con ellas, el mismo Estado de derecho, no pueden menos que deteriorarse.

Imagen residual del pueblo

El nuevo ideal de gobierno eficiente y realizador con un sello casi empresarial arraigó con particular fuerza en Hispanoamérica. Una huella de él podía advertirse hasta no hace mucho en los manuales escolares. Sus autores creían su deber insistir en la obra de cada gobernante, entendiendo por tal realizaciones tangibles, como caminos, edificios, instituciones.

Ahora bien, junto con potenciar de este modo al gobierno, la Ilustración pone en marcha un proceso de disolución de la antigua comunidad política, compuesta por un conjunto de cuerpos o grupos menores. Poco a poco la reduce a una mera sociedad política, integrada por una suma de individuos aislados e indefensos frente al Estado. Es la otra cara de la medalla. Naturalmente esta transformación es mucho más lenta que la del Estado. Pero ambas comienzan simultáneamente[54].

[53] Ver nota 2.

[54] Para esto y lo que sigue, Bernardino Bravo Lira, "Ilustración y representación del pueblo en Chile 1760-1860", en *Política,* 27 (Santiago de Chile, 1991).

Punto de partida de ella es la división de la población, en función de la difusión de las luces, en dos sectores contrapuestos. Se distingue una minoría ilustrada, que comparte los nuevos ideales y está, por ende, en condiciones de contribuir a propagarlos, del grueso de la población, inculta y apegada a sus hábitos ancestrales, a la que hay que llevar las luces. Por oposición al núcleo ilustrado, a esta mayoría se la califica de pueblo.

Se impone así una imagen residual del pueblo, entendido como masa rutinaria e iletrada y, por lo tanto, incapacitada para jugar un papel político activo. Esta imagen, que es, en gran medida, todavía la nuestra, viene a ser la antítesis de la antigua, que concebía al pueblo al modo de una comunidad o república, esto es, como una totalidad ordenada, compuesta, a la vez, por los mayores, los medianos y los menores, y, por tanto, capaz de actuar y de expresarse políticamente por sí misma, representada por su *sanior pars.*

En otras palabras, la Ilustración da principio a una concentración cada vez más acentuada de la actividad política en el gobierno y en el sector dirigente. A ello parece aludir la fórmula *todo para el pueblo pero sin el pueblo,* tan difundida como mal comprendida[55]. Se acentúa el papel reformador del gobierno y la actuación del pueblo se reduce al papel que cumple la minoría ilustrada, que secunda su acción. En cuanto al resto de la población y sus agrupaciones —gremiales, vecinales, corporativas y demás—, se los mira con prevención, como resabios del pasado, perturbadores y retardatarios, en una palabra, obstáculos a los esfuerzos del gobierno en pro de la felicidad pública.

De esta manera, la minoría ilustrada primero y luego las oligarquías partidistas terminan por subrogar al pueblo y actuar en su nombre, como si se tratara de un menor de edad, incapacitado para obrar por sí mismo.

No es difícil advertir que esta visión ilustrada de la política, como asunto de minorías, persiste hasta nuestros días con más fuerza aún que el ideal de gobierno eficiente y realizador. Incluso han llegado a institucionalizarse, a través de los partidos políticos, las llamadas elecciones populares y, en concreto, de las oligarquías que manejan unos y otras[56].

[55] La expresión fue usada en 1889 por Reinhold Koser, "Die Epochen der absoluten Monarchie in der neueren Geschichte", en *Historische Zeitschrift,* 61, 1989. Ya en 1910 es criticada por Paul von Mitrofanov, *Joseph II. Seine politische und kulturelle Tätigkeit,* (en ruso), versión alemana, 2 Vols. (Viena-Leipzig, 1910), pp. 81 ss. Ernst Walder, "Aufgeklärter Absolutismus und Staat" (1957), ahora en Aretin, nota 52.

[56] Bernardino Bravo Lira, "Sociedad de clases y representación electoral en Chile 1860-1924", en *Revista Chilena de Derecho,* 18 (Santiago de Chile, 1991). Ver también Bravo Lira, "Comunidad...", nota 12. Bravo Lira, nota 54.

Contraposición Estado-sociedad

Todas estas transformaciones desembocan, en última instancia, en una contraposición entre Estado y sociedad[57]. El Estado se configura sobre la base de las instituciones de la monarquía absoluta —Gobierno y Administración, Judicatura y Ejército—. Paralelamente se disuelven los cuerpos y poderes intermedios entre gobernantes y gobernados y, con ello, la comunidad política deja paso a una sociedad política, compuesta por una polvareda de individuos, iguales entre sí, y con los mismos derechos, pero aislados e inermes frente al Estado.

En Chile este proceso se opera, por así decirlo, en dos tiempos. Primero se sientan las bases del Estado administrativo de derecho bajo la monarquía ilustrada, entre 1760 y 1810. Luego, tras los años inciertos de la independencia, se lo consolida dentro de moldes constitucionales bajo la república ilustrada, entre 1830 y 1860. Finalmente, la sociedad política termina de cobrar forma junto con la implantación del gobierno de partido, desde la década de 1860 en adelante.

Presidente gobernante

A la transformación del rey justiciero en rey gobernante corresponde en Chile la del presidente militar en presidente gobernante. Es la época que se inicia en la década de 1750 con Manuel de Amat y termina a principios de la de 1860 con Manuel Montt.

Sin duda nadie encarna mejor que el presidente el nuevo giro del gobierno, como promotor de la felicidad pública[58]. Su papel se concentra en

[57] Sobre la génesis y sentido de la contraposición Estado-sociedad, Brunner, nota 11. Carl Schmitt, "Der Gegensatz von Gemeinschaft und Gessellschaft als Beispiel einer zweigliechenen Unterscheidung", en Luis Legaz y Lacambra, *Estudios jurídico-sociales. Homenaje a* (Santiago de Compostela, 1960). Ernst-Wolfgang Böckenförde, "Lorenz von Stein als Theoretik der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat", en Otto Brunner, *Festschrift* (1963). Brunner, (ed.), *Staat und Gessellschaft* (Darmstadt, 1976). Erich Angermann, "Das Auseinandertreten von Staat und Gessellschaft im Denken des 18. Jahrhundert", en *Zeitschrift f. Politik*, 10, 1963. M. Riedel, *Bürgerliche Gessellschaft und Staat bei Hegel* (Neuwied, 1970). Ulrich Engelhardt y otros (editores), *Soziale Bewegung und politische Verfassung* (Stuttgart, 1976). Antonio Manuel Hespanha, *Poder e instituicóes na Europa do Antigo regime* (Lisboa, 1984), introducción; tal vez la mejor síntesis de la cuestión. Stefan Koslowski, *Die Geburt des Sozialstaates aus dem Geist des deutschen idealismus. Person und Gemeinschaft bei Lorez von Stein* (Wenheim, 1989).

[58] Bravo Lira, nota 34.

la gestión gubernativa, que es cada vez más absorbente. La realización de los ideales ilustrados de gobierno pasa a constituir su primera y principal tarea: difusión de las luces —esto es los conocimientos y la moralidad— y fomento de la riqueza, a través de las artes y la agricultura, el comercio, la minería y las manufacturas. Estas tareas relegan a segundo término a los otros asuntos, judiciales, militares y demás.

En consecuencia, el presidente, convertido en portador de los fines del Estado, pasa a ocupar un lugar preeminente, en tanto que la Judicatura y el Ejército son desplazados a uno secundario. Como resultado de este reajuste institucional cobra forma el Estado administrativo de derecho cuya nota distintiva es el papel preponderante que en esta época tiene el gobierno y, por tanto, el presidente.

Este reajuste se inicia bajo la monarquía ilustrada, pero llega a su punto culminante bajo la república ilustrada. Un símbolo de él puede verse en la instalación del presidente en el edificio de la Real Casa de Moneda en 1846. El jefe de Estado abandona la Plaza de Armas, donde, según hemos visto, el palacio de gobierno ocupaba un lugar lateral, a uno de los costados de la Real Audiencia, equivalente al que, del lado opuesto, tenía el cabildo, representante del pueblo. Se aleja de la Judicatura y del pueblo y se instala aparte en un imponente edificio construido por la monarquía ilustrada para una oficina de la Administración, cuyas dependencias y cuyo personal dan ahora la verdadera medida de los poderes y medios de acción presidenciales.

Todo esto es muy significativo porque la figura del presidente gobernante se acuña bajo la monarquía ilustrada en medio siglo que transcurre entre 1760 y 1810, pero llega a su apogeo, tras un eclipse en los años de la independencia, bajo la república ilustrada entre 1830 y 1860.

Del presidente indiano al presidente de la república

Bajo la monarquía ilustrada corresponde al presidente el superior gobierno del reino[59]. Como tal, debe promover la felicidad pública. Al efecto no bastan los antiguos oficiales de gobierno y de hacienda. Precisa de medios institucionales y personales más efectivos. Tales son las oficinas que se establecen en el área de gobierno y de hacienda. Dotadas de una planta de personal civil permanente, se encargan de llevar a cabo los diver-

[59] Fernando Campos Harriet, "Los gobernadores del reino bajo Carlos III", en Universidad de Chile, *Estudios sobre la época de Carlos III en el reino de Chile* (Santiago de Chile, 1989). Bernardino Bravo Lira, nota 51.

sos aspectos de la gestión gubernativa bajo la superior dirección del presidente[60].

En este sentido no hay comparación entre este presidente gobernante, rodeado de oficinas y empleados bajo su dependencia, y el antiguo presidente militar que, aparte de algunos oficiales, no tenía bajo sus órdenes más que a sus subalternos del ejército.

Esta imagen del presidente gobernante sobrevivió al fin de la monarquía. Se desdibuja en la época de la independencia, pero revive a partir de 1830, más que nada por obra de Portales, quien la renueva y hace de ella la clave del restablecimiento de la estabilidad política[61].

Entonces no se perdonó medio para realzar su figura. Según advirtió ya en 1913 Alberto Edwards, el modelo fue el presidente indiano de tiempos de la monarquía ilustrada: un Amat, un Jáuregui o el gran O'Higgins. Allí se encontró "el modelo de ese gran funcionario, en la estructura tradicional del país, en el régimen que durante tres siglos había proporcionado a las colonias españolas de América el orden y progreso, que la mayoría de ellas no ha vuelto a encontrar"[62]. Pero, a diferencia de sus antecesores indianos, el presidente de la república fue un jefe de Estado. En lugar del mando superior del reino, tuvo a su cargo el mando supremo de la nación. En este sentido se le da el título de *Jefe supremo de la nación*[63].

Sin embargo, tal vez lo más relevante es otra cosa. El presidente de la república, más que gobernante pasa a ser, ahora, el garante del régimen instituido, de la estabilidad institucional. Al efecto se acumulan en su persona poderes y medios de acción nunca vistos en Chile, más amplios, no sólo que los de los presidentes indianos, sino incluso, en muchos aspectos, que los del propio rey. Así lo muestra, entre otras cosas, su facultad de suspender la vigencia de la constitución.

[60] Para Chile, un panorama de las reformas borbónicas, Bravo Lira, nota 51.

[61] Alberto Edwards Vives, "Apuntes para el estudio de la organización política de Chile", en RCHHG 9, 12 y 14 (Santiago de Chile, 1913-1914), ahora reimpreso bajo el título *La organización política de Chile 1810-1833* (Santiago de Chile, 1943). Edwards Vives, nota 2. Bernardino Bravo Lira, "Portales y el tránsito del absolutismo ilustrado al Estado constitucional", en Bravo Lira (ed.), *Portales el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil* (Santiago de Chile, 1989). Bravo Lira, "Portales y el *Scheinkonstitutionalismus* en Hispanoamérica", en *Ciudad de los Césares*, 31 (Santiago de Chile, 1993).

[62] Edwards Vives, *La organización...*, nota 61, esp. p. 37 y 153.

[63] *Constitución política de la República de Chile,* 1833, art. 59. Es el mismo título que la constitución del imperio de Brasil acababa de dar al monarca. *Constituiçáo politica do imperio de Brazil,* art. 98. Texto en José Antonio Pimienta Bueno, *Direito Público brasileiro do Imperio* (Rio de Janeiro, 1857). Bernardino Bravo Lira "La constitución de 1833" (1983), ahora en Bravo Lira, *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile* (Santiago de Chile, 1985). Bravo Lira, nota 61.

Aparte de nombrar a los ministros de Estado y, en general a los funcionarios de la Administración, a los magistrados judiciales y a los oficiales de las Fuerzas Armadas, el presidente tenía en sus manos el manejo de las llamadas elecciones populares y, a través de ellas, la generación del parlamento y la designación de su sucesor.

El parlamento

En otras palabras, la conformación de la república ilustrada no se redujo a lo que Portales llama *consolidar las instituciones de Chile*[64], vale decir, a restaurar, bajo una indiscutible supremacía del presidente, las instituciones básicas del Estado administrativo de derecho. Junto con ello Portales acertó a hallar el modo de introducir una institución hasta entonces desconocida en el área jurídica castellano-portuguesa —el parlamento—, cuya razón de ser es velar porque la gestión gubernativa se mantenga dentro de los términos de la legalidad. Es decir, dio forma institucional a un régimen de gobierno, modelado según los postulados del constitucionalismo, sobre la base de la dualidad gobierno-parlamento.

La solución fue tan sencilla como realista. Aquí también la clave fue la preeminencia presidencial. Frente a la imponente figura del presidente, al parlamento se le asignó una posición muy secundaria en el Estado constitucional. Al proceder de este modo, Portales invirtió la tendencia dominante en el resto de América española, donde en vano se intentaba restringir los poderes del gobernante en favor del parlamento. Con ello, la institución presidencial, antigua, sólida, rodeada de prestigio y tradición, pudo cobijar a la nueva y desconocida, el parlamento, que ahora se intentaba implantar. El presidente se encargó de regularizar su generación mediante el manejo de las elecciones, que desde 1831 comenzaron a celebrarse periódicamente y a recaer en los candidatos de una lista oficial elaborada por el ministro del Interior[65].

[64] Diego Portales, *Comunicación del ministro del interior al general José Santiago Aldunate*, 15 junio 1830, texto en Diego Barros Arana, *Historia General de Chile*, 16 Vols., (Santiago de Chile, 1884-1905). 15, pp. 602 ss. Bravo Lira, nota 61.

[65] El primer historiador en reconocer la verdadera significación del manejo de las elecciones por el gobierno fue Alberto Edwards, *Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos* (Santiago de Chile, 1903), hay reedición con un suplemento hasta 1938 de Eduardo Frei Montalva (Santiago de Chile, 1949). Como no puede ser menos, los contemporáneos lo tenían de sobra claro. Sobre la lista oficial y las prácticas electorales hasta 1891, José Miguel Yrarrázaval, *El Presidente Balmaceda*, 2 Vols, (Santiago de Chile, 1940). Bravo Lira, "Portales...", nota 61, e "Ilustración...', nota 54.

En tales condiciones, el Congreso chileno fue el primer parlamento con larga vida en un país de habla castellana. Se sesionó regularmente desde 1831 en adelante y llegó a ser el más antiguo del mundo en funciones fuera de Europa, aparte de los Estados Unidos.

Administración

Inseparablemente unida a la figura del presidente-gobernante y a su preeminencia dentro del Estado, están las oficinas que constituyen la Administración y son el soporte de su gestión en pro de la felicidad pública[66].

Al igual que el presidente, la Administración, cuyo núcleo se constituye bajo la monarquía ilustrada, sobrevive a los trastornos de la época de la independencia. Más aún, se mantiene bajo la república ilustrada como uno de los pilares del Estado administrativo de derecho y subsiste sin grandes alteraciones hasta la década de 1920.

En el curso del medio siglo comprendido entre 1760 y 1810 se establece toda una red de oficinas con planta permanente de personal civil, similar a la que hasta entonces sólo había en el ejército[67]. Para alojarlas se levantan magníficos ideales, algunos de los cuales, como La Moneda, subsisten hasta hoy. Al contemplarlos se advierte que entonces había una política de Estado. Se construía para siempre, no para salir del paso por algún tiempo.

El conjunto de oficinas es impresionante. Comprende la Contaduría Mayor de Cuentas, antecedente de la actual Contraloría; la Real Aduana, cuyo edificio ocupa actualmente el Museo precolombino; la Renta de Tabaco, ramificada por todo el territorio; la Secretaría de la Gobernación, de la cual provienen todos los actuales ministerios, y, en fin, otras instituciones como los Correos y la antes mencionada Casa de Moneda.

Esta nueva burocracia dio al Estado una fisonomía diferente, al menos en el orden gubernativo[68]. En este ámbito, los antiguos oficiales son reemplazados por oficinas, con una planta permanente de empleados, internamente jerarquizada. La competencia se radica de modo estable en la

[66] Para esto y lo que sigue, José María Mariluz Urquijo, *Orígenes de la burocracia rioplatense, la Secretaría del virreinato* (Buenos Aires, 1974). Bravo Lira, notas 25 y 26. Ricardo Rees Jones, *El Superintendente Manuel Ignacio Fernández (1771-1783)* (Buenos Aires, 1992). Para Chile, Bravo Lira, nota 60.

[67] Una aproximación prosopográfica, Bravo Lira, nota 51. Barrientos, nota 36.

[68] Bernardino Bravo Lira, "Judicatura e institucionalidad en Chile (1776-1876). Del Absolutismo ilustrado al liberalismo parlamentario", en REHJ, 1, 1976. Bravo Lira, nota 51.

oficina como tal, que funciona bajo la dirección y corrección disciplinaria de su respectivo jefe.

Dentro de los cuadros de la burocracia se perfila un nuevo tipo humano, el empleado de oficina, llamado más tarde *funcionario.* Este nuevo personaje se desdobla en dos variantes, según su posición dentro de la jerarquía interna: el primero tiene su mejor exponente en el jefe de oficina y el otro, en el simple escribiente o empleado de pluma. Entre los primeros están los ministros o secretarios del despacho, en el gobierno central de la monarquía o de la presidencia en el de Chile, los Contadores Mayores de Cuentas, los Superintendentes y demás.

Buena parte de estas oficinas pertenece a la Hacienda, que es objeto de una drástica reorganización. No podía ser de otro modo, ya que sin un substancial incremento de las rentas reales, habría sido imposible llevar adelante la ambiciosa política reformadora del absolutismo ilustrado. Al respecto es muy ilustrativo el caso de la Contaduría Mayor, en que los antiguos oficiales de hacienda dejan paso a una moderna oficina[69].

Modernización del ejército y formación de una marina de guerra

Más significativas y costosas son, tal vez, las reformas militares y navales. El gran empeño de la monarquía fue poner a Jos reinos indianos en condiciones de defenderse por sí mismos[70]. Con este fin, se estableció un ejército permanente en cada uno de ellos y se luchó por ponerlo a la altura de los más eficientes del mundo. En Chile donde como sabemos, había fuerzas de línea desde principios del siglo XVII, es la hora de la gran modernización del ejército.

Fue reorganizado varias veces. La reforma más decisiva fue la de 1773, llevada a cabo por el presidente Jáuregui, sobre la base de la ordenanza española de 1768. Su resultado fue poner al ejército chileno, en cierto modo, a la altura de los europeos. No en vano se inspiraba la ordenanza en

[69] Fernando Silva Vargas, "La Contaduría Mayor de Cuentas", en *Estudios de Historia de las instituciones políticas y sociales, 2* (Santiago de Chile, 1967). Silva Vargas, "Perú y Chile. Notas sobre vinculaciones administrativas y fiscales 1785-1800", en *Historia, 1* (Santiago de Chile, 1968).

[70] Para esto y lo que sigue, Oñat y Roa, nota 35. Christon I. Archer, *The Army in Bourbon* (México-Alburquerque, 1977), traducción castellana (México, 1983). Juan Marchena, *Oficiales y soldados en el ejército de América* (Sevilla, 1983). Marchena, *Ejército y Milicias en el mundo colonial americano* (Madrid, 1991). Fernando de Salas López, *Ordenanzas militares en España y en América* (Madrid, 1991).

el modelo prusiano. La influencia militar alemana sobre el ejército chileno no data, pues, del siglo XIX. Fue la monarquía la que dio el primer paso en este sentido, mediante la ordenanza de 1768 que, con las adaptaciones de Jáuregui, rigió en Chile en su versión original hasta 1840 y con leves retoques hasta después de la guerra del Pacífico (1879-1881).

A la modernización del ejército se añade a partir de la década de 1840 la formación de la marina de guerra. Sólo entonces, se comienza a constituir un cuadro de oficiales y una escuadra permanentes. Pasos decisivos en este sentido fueron la erección de la Comandancia General de la Marina en 1843, cuyo primer titular fue el ex presidente Joaquín Prieto, el establecimiento de la Escuela Naval para la formación de oficiales en 1858 y de un nuevo reglamento en 1860. Ese año la dotación de la marina de guerra llegaba a 381 hombres.

Judicatura

A diferencia de lo que ocurre con el presidente, la significación de la Judicatura en el Estado gubernativo de derecho disminuye.

Al respecto se distinguen también dos momentos. Bajo la monarquía ilustrada, junto con vigorizarse la acción del gobierno a través de la Administración y de modernizarse las Fuerzas Armadas, se refuerza la acción la Judicatura para mantener sujeta a derecho la gestión de los agentes y funcionarios gubernativos.

Bajo la república ilustrada, en cambio, conforme a los postulados de un constitucionalismo de raíz extranjera, se suprime la competencia *a gravamine* de la Judicatura y se la confina al conocimiento de los asuntos civiles y criminales. En consecuencia, su posición dentro del Estado experimenta un grave deterioro, del que sólo ha comenzado a reponerse a partir del establecimiento del recurso de protección en 1976[71].

En otras palabras, mientras subsistió la monarquía la enorme transformación del Estado judicial en Estado administrativo se llevó a cabo sin menoscabo del derecho. Más aún, en esta época el papel de la Judicatura como protectora de los gobernados frente a los gobernantes llegó a un punto culminante, que no se ha vuelto a alcanzar hasta hoy.

Ciertamente, en esta primera fase del Estado administrativo la justicia deja de ser la suma y compendio de los fines del Estado, no obstante la Judicatura mantiene y acrecienta su papel de guardiana del derecho.

[71] Para esto y lo que sigue, ver nota 37.

Su independencia frente al gobierno se fortalece. A la antigua distinción entre asuntos de gobierno y asuntos de justicia se añade ahora la diferenciación institucional entre Administración y Judicatura. Mientras la una se monta sobre la base de oficinas, la otra mantiene su articulación sobre la base de oficios. Surge así el contraste entre el empleado de oficina o funcionario y el magistrado judicial, quienes pertenecen a dos órdenes distintos: el del poder o el del saber. De este modo, al paso que el funcionario se desempeña bajo la dirección y subordinación disciplinaria de un jefe de oficina, el juez sigue ejerciendo por sí mismo la competencia propia de su oficio, según su leal saber y entender.

Esta separación entre Administración y Judicatura se refuerza de diversas maneras[72]. En términos generales se tiende a eliminar la intervención del presidente en materias judiciales y la de la Audiencia en materias gubernativas. Al respecto es ilustrativa la institución en 1776 de un nuevo magistrado judicial, antecedente de los actuales presidentes de la Corte de Apelaciones y de la Corte Suprema, el regente, quien reemplaza al presidente en lo tocante a la dirección de la labor de la Audiencia. El presidente retiene el título de tal, pero con un sentido puramente honorífico, sin las funciones judiciales correspondientes, lo que confirma el carácter eminentemente gubernativo que adquiere la presidencia a partir de esta época.

No menos ilustrativa es la supresión del papel de la Audiencia como subrogante del presidente en el mando. En su lugar, se llama a reemplazarlo, en caso de muerte o incapacidad, al militar de más alta graduación superior a coronel. Se acentúa así la vinculación entre el mando político y el militar. Lo que parece anticipar el papel que han jugado los hombres de armas en Iberoamérica a partir de la época de la independencia, quienes a menudo se han convertido en la alternativa frente al fracaso de los gobernantes civiles.

Judicatura y primacía del derecho

Esta separación de la Judicatura respecto de la Administración permite perfeccionar su papel como protectora de los gobernados frente a los gobernantes.

Al efecto, se facilita la apelación contra actos de gobierno e, incluso, se la extiende a las resoluciones de los intendentes, nuevos funcionarios,

[72] Bravo Lira, nota 21.

encargados del mando político de cada una de las provincias en que, desde 1787, se divide al país[73].

Con ello, la protección judicial de los gobernados llega su apogeo. Conviene recordarlo, porque la historia del Estado de derecho, como en general la historia misma, no sigue un curso lineal, ni menos ascendente, de suerte que los tiempos más recientes sean necesariamente superiores a los que les precedieron.

Aquí tenemos un buen ejemplo de ello. El chileno de fines del siglo XVIII estaba en mejores condiciones que el actual, en lo que toca a protección contra abusos gubernativos. Podía acudir a la audiencia no sólo contra cualquier acto del presidente que le causara agravio, como en la época anterior, sino también contra las actuaciones de los intendentes. Para ello no necesitaba invocar ninguna ley ni catálogo de derechos o garantías individuales. Le bastaba probar el agravio o lesión de que era víctima.

En toda Iberoamérica la posición de la Judicatura dentro del Estado administrativo, y por tanto la protección judicial de los gobernados, se deterioran rápidamente al desaparecer la monarquía. Entonces, junto a las primeras constituciones, que consignan una serie de garantías o derechos de los gobernados, surgen las primeras dictaduras civiles y militares y, con ellas, los atropellos llegan a extremos nunca vistos. Baste recordar lo que fueron en Chile las dictaduras de Carrera y O'Higgins y eso que sus excesos son pálidos al lado de los cometidos por los nuevos gobernantes en otros países americanos.

Sin duda la crisis del Estado administrativo de derecho fue en Chile menos trágica y menos duradera que en los otros reinos de América española. Al igual que ellos, Chile rodó por la pendiente de la anarquía y el desgobierno y vio alzarse al militarismo como reacción frente a ese estado de cosas. Pero, según hemos visto, al cabo de dos décadas recuperó su estabilidad institucional bajo una república ilustrada.

Constitucionalismo y judicatura

No obstante, la Judicatura nunca volvió a tener en Chile su antigua posición. Bajo el influjo del constitucionalismo europeo y estadounidense

[73] La bibliografía sobre intendencias es muy extensa. Por todos, Luis Navarro García, *Las intendencias en Indias* (Sevilla, 1959). Gisela Morazzini de Pérez Enciso, *La Intendencia en Europa y en América* (Caracas, 1966). Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes en España* (México, 1979). Rees Jones, nota 66. María Teresa Cobos Noriega, "El régimen de intendencia en el reino de Chile. Fase de implantación 1586-1787", en RECHHD, 7 1978. Cobos Noriega, *La división político-administrativa de Chile 1541-1811* (Valparaíso, 1991). /

se le impuso una drástica mutilación. En nombre de la separación de poderes, se la despojó de su competencia *a gravamine*[74]. Se suprimieron la apelación y, en general, los recursos contra actos de gobierno. Por tanto su competencia quedó reducida a los asuntos civiles y criminales.

En consecuencia, quedó impedida de prestar amparo a los ciudadanos frente a sus gobernantes, como desde hacía siglos lo había hecho con los vasallos, frente a agentes del rey. A tal extremo llegó esta indefensión de los ciudadanos, que en 1876 se miraba como un gran progreso franquearles un tímido recurso contra la prisión arbitraria, el llamado *habeas corpus.*

No es casual que bajo el constitucionalismo se prive a la Judicatura de esa competencia *a gravamine* que había sido su principal razón de ser bajo el absolutismo. Los teóricos del Estado constitucional pretenden enfrentar el problema de los abusos gubernativos de otra forma. Para ellos lo que cuenta es el parlamento, al que, como sabemos, atribuyen precisamente la misión de velar porque la gestión del gobernante se mantenga dentro de los límites de la legalidad. Con esto creen, si no haber eliminado los abusos, al menos haberlos reducido a un mínimo. De ahí que, a sus ojos, el papel protector de la Judicatura pierda sentido.

En otras palabras, en el Estado constitucional no hay quien vele, como antes la monarquía, porque la ampliación de poderes del gobernante vaya acompañada de un robustecimiento proporcionado del amparo judicial de los gobernados. En estas condiciones, los ciudadanos quedan sumamente indefensos frente a los abusos de poder.

En síntesis, la crisis del Estado administrativo se resolvió por una vía eminentemente monocrática, mediante la exaltación del presidente por encima de las restantes instituciones del Estado. Sobre él se hizo recaer la responsabilidad de garantizar el normal funcionamiento de las instituciones: no sólo de la Administración, sino también del Ejército y, a través del manejo de las elecciones populares, en cierto modo también del parlamento. En contraste con la preeminencia presidencial, la Judicatura fue reducida a un papel, más bien modesto, de administrar justicia en las causas civiles y criminales.

Constituciones escritas vs. constitución histórica

Este tránsito de la monarquía ilustrada a la república ilustrada no tiene paralelo en el mundo de habla castellana y portuguesa, salvo en

[74] Ver nota 37.

Brasil, donde, por otra parte, la independencia se hizo sin trastornos ni conmociones.

En los demás Estados sucesores de la monarquía española no se logró conciliar el ideal ilustrado de gobierno eficiente y realizador, con el ideal institucional de regulación de la gestión del gobierno por un parlamento. De ahí la inestabilidad política de España, Portugal e Iberoamérica durante los siglos XIX y XX[75] y el consiguiente deterioro del Estado de derecho.

Ninguno de estos países logró dar forma institucional a un régimen de gobierno, basado en la dualidad gobierno-parlamento. Constitucionalistas y constituyentes no atinaron sino a recortar los poderes del gobernante en favor del parlamento, tendencia que persiste hasta la década de 1920. Al proceder así, no consiguieron más que entrabar la gestión gubernativa y provocar, una y otra vez, la disolución violenta del parlamento. No podía ser de otro modo: la cuerda se corta siempre por el punto más débil y éste no era, ciertamente, el gobernante eficiente y realizador, que responde al sentir de estos pueblos, sino la frágil asamblea que pretendía regular su gestión, a la manera inglesa o estadounidense. En este sentido, no sin razón hablan Annino y otros autores de un conflicto entre las constituciones escritas de estos países y su constitución histórica[76].

Esto explica, en buena parte, que hasta ahora nada sea más difícil en Iberoamérica que asegurar la subsistencia del parlamento. De hecho aún hoy, al cabo de más de 180 años de intentos y de más de 200 constituciones, su existencia en estos países sigue siendo todavía tan precaria como al principio. En todas partes su vida ha sido por demás accidentada. Hasta el momento ninguno ha logrado sesionar normalmente por un tiempo razonable. Tan sólo cuatro consiguieron funcionar regularmente siquiera por medio siglo: tres de ellos antes de 1930 —los de Brasil, Chile y Argentina— y después de esa fecha, únicamente el de México, cuyo normal funcionamiento en las últimas seis décadas es completamente insólito, la gran excepción dentro del área jurídica castellano-portuguesa[77].

En otras palabras, en estos países el intento de sujetar al gobierno a la regulación de un parlamento termina mal, al menos para el parlamento. Desemboca en una especie de callejón sin salida. O el presidente se atiene a la constitución y lo derriban por ineficiente o se la salta, disuelve al parlamento y hace un gobierno, si no como Dios manda, al menos conforme al

[75] Ver nota 3.
[76] Annino, nota 3. Bravo Lira, "Portales...", nota 61.
[77] Bravo Lira, nota 3.

sentir de la población y las necesidades del país. De ahí esa constante oscilación entre dictadura —civil o militar— y anarquía, que, a su vez, empuja al militarismo. Se cae así en una especie de ciclo fatídico, del que la mayoría de estos países no ha sabido o podido escapar hasta hoy: constitucionalismo-anarquía y desgobierno-militarismo[78].

Orto del militarismo en el área castellano-portuguesa

Lo que nos lleva a uno de los ternas más cruciales en la vida institucional de España, Portugal e Hispanoamérica: la alternancia entre gobiernos civiles y castrenses que se ha hecho endémica desde la crisis del Estado administrativo a raíz de la invasión francesa de la Península Ibérica en 1807[79].

Para muchos es inexplicable. Sin embargo, sus raíces son claras. Los gobiernos castrenses hacen su aparición al producirse el eclipse de la monarquía, en plenas guerras napoleónicas. Se trata de una coyuntura eminentemente excepcional en la que los gobernantes civiles se ven sobrepasados. Entonces suena la hora de los hombres de armas.

Terminado el conflicto, la situación se agrava. Según hemos dicho, los países se hunden en la anarquía y el desgobierno. Entonces las Fuerzas Armadas, la principal institución que se mantiene en pie, pasan a ser arbitros de la situación. Más aún, una suerte de alternativa natural frente al fracaso de los gobernantes civiles.

Al respecto, el caso de Chile es muy decidor. Apenas se restablece el gobierno civil, respetable y respetado, el militarismo desaparece. Sin embargo, rebrota en el siglo XX. Lo cual plantea dos grandes interrogantes: ¿por qué y cómo desaparece en Chile en el siglo XIX? y ¿por qué y cómo reaparece en el siglo XX? Se trata de dos puntos claves en la historia institucional del país.

Para abordarlos es menester aclarar ante todo, qué se entiende por militarismo.

Militarismo

En términos generales, la palabra se toma en tres sentidos diferentes. Para unos tiene un dejo negativo, como todos los "ismos", al decir del

[78] Bernardino Bravo Lira, "Gobiernos civiles y gobiernos militares en Hispanoamérica 1810-1989", en **Bravo** Lira, *Poder y respeto*... nota 3.

[79] Ver nota 3.

príncipe de Metternich. Según una observación suya, basta agregar este sufijo a una palabra, para que lo más noble y elevado se convierta en deleznable y repugnante. Ponía diversos ejemplos. Qué cosa más admirable —decía— que Dios, la razón o la comunidad y qué cosa más repugnante que el deísmo, el racionalismo o el comunismo[80]. En este sentido, algunos entienden el militarismo como la intromisión de los hombres de armas en el gobierno que, a su juicio, debe estar siempre en manos de civiles.

Pero también se puede entender el término en un sentido neutro, como un simple hecho: no como una intromisión, sino como una intervención de las Fuerzas Armadas en el gobierno. Según sus fundamentos, podrá ser más o menos justificada o injustificada; según sus resultados, más o menos acertada o desacertada. Todo depende de la situación en que se encuentre el país y de la forma en que se ejerza el poder. No hace falta decir que la gama de casos y situaciones que pueden presentarse es muy vasta. Al respecto, el muestrario que puede exhibir Hispanoamérica en los siglos XIX y XX no tiene igual. Incluso hay casos en que el propio presidente civil llama a los hombres de armas al gobierno. Tres veces en el presente siglo se ha visto en Uruguay al presidente en ejercicio dar un golpe de Estado, utilizando a las Fuerzas Armadas para deshacerse del parlamento. En Chile, el presidente Allende llamó al gobierno a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas.

No obstante, lo más frecuente ha sido lo contrario, que los hombres de armas, llamados o no por los civiles, asuman por propia iniciativa el poder y pongan fin al gobierno civil. En Chile, esto ha sucedido tan sólo en dos ocasiones, ambas durante el siglo XX: una en 1924 y la otra en 1973. En las dos, a petición de los propios políticos de partido.

En fin, el Diccionario consulta todavía una tercera manera de entender el militarismo, con una connotación positiva. Es la de quienes consideran como un ideal la preponderancia castrense en los diversos órdenes, incluido el gobierno.

Fuerzas Armadas y gobierno

Desde que se considera al militarismo como un hecho, se advierte que tanto su aparición en el mundo de habla castellana y portuguesa como

[80] Clemens Furst von Metternich, *Carta* a Juan Donoso Cortés, Viena, 28 de abril de 1852, en Juan Donoso Cortés *Obras Completas, 2* Vols. (Madrid, 1970), esp. p. 743, nota 1.

su desaparición en Chile están relacionados con la respetabilidad del gobierno civil. Según hizo notar Alberto Edwards, la monarquía constituyó en España y América española hasta 1810 un régimen indiscutible e indiscutido[81]. Otro tanto puede decirse de la monarquía brasileña hasta su fin en 1889. Mientras estos países contaron con un gobierno digno de ese nombre, que se imponía por su identificación con los grandes intereses nacionales, no se conoció el militarismo. Los hombres de armas no pensaron siquiera en apelar a ellas para abrirse paso hacia el poder. Se concentraron en sus propias tareas castrenses, del mismo modo que los jueces en las suyas.

Detrás de la irrupción de las Fuerzas Armadas en el plano político, parece haber un problema de respetabilidad de los gobernantes civiles. Varios autores lo sugieren, al decir que, bien vistas las cosas, lo asombroso no es que quienes tienen la fuerza se tomen el gobierno, sino que lo respeten[82].

Volviendo a Edwards, este autor sintetiza la obra de Portales en Chile como una restauración del gobierno, indiscutible e indiscutido, por encima de teorías y banderías, tal como había sido hasta 1810 la monarquía. Lo que arroja mucha luz sobre la desaparición del militarismo a partir de 1830. Sabido es que las revueltas y alzamientos contra el gobierno establecido, promovidos por militares y civiles, se prolongan todavía por dos décadas más. Pero ninguno logró derribar al gobierno hasta 1924. Esto es, hasta el pronunciamiento armado que marca la reaparición del militarismo en el presente siglo. De ello hemos de tratar más adelante, al ocuparnos del Estado legalista de derecho.

Entretanto apuntemos que detrás del surgimiento del militarismo en Iberoamérica en el siglo XIX parece estar el vacío político que dejó tras de sí la monarquía. Donde desapareció el gobierno identificado con los intereses permanentes del país, los hombres de armas no se contentaron con permanecer como espectadores de la actividad política o de la inoperancia, a menudo desastrosa para el país, de los gobernantes civiles. Antes bien, tomaron cartas en el asunto. Se convirtieron también en protagonistas.

[81] Edwards, nota 2, emplea a este propósito la expresión de corte spengleriano *Estado en forma*.

[82] Samuel Finer, *Los militares en la política mundial* (Buenos Aires, 1962), p. 17. Alain Rouquié, *L'état militaire en Amérique Latine* (París, 1982), traducción castellana (Buenos Aires, 1984). Esta última obra está un tanto anticuada.

Ideal ilustrado de gobierno y Estado constitucional

Llegados a este punto, cabe intentar una síntesis de lo que fue esta segunda etapa del Estado de derecho para los países de habla castellana y portuguesa.

En todos comienza de la misma manera, con un engrandecimiento del gobierno frente a las otras instituciones matrices del Estado, acompañado de un fortalecimiento del papel de la Judicatura como guardiana del derecho. A partir de la época de la independencia el régimen de gobierno entra en crisis y con él el propio Estado de derecho. En esta situación surge el militarismo como alternativa frente al fracaso de los gobernantes civiles.

Tan sólo dos países escapan a este sino y ambos por la misma razón. Brasil mantiene el gobierno respetable y respetado y Chile logra restablecerlo. En estas condiciones, ambos consiguen renovar y reforzar, dentro de un nuevo molde constitucional, la figura del gobernante eficaz y realizador de la monarquía ilustrada. Brasil lo hace bajo formas monárquicas, sobre la base de la casa reinante, y Chile, bajo formas republicanas, sobre la base de la monocracia presidencial. De esta forma, la minoría dirigente, en lugar de agotarse en estériles luchas por el poder, se mantiene aglutinada en torno al emperador o presidente, como antes en torno al rey.

Al respecto no deja de ser significativa la coincidencia del juramento del emperador del Brasil con el del presidente de Chile. Ambos retoman, con una leve variante, la trilogía Dios-Rey-Patria de la monarquía ilustrada y la substituyen por Dios-Patria-Ley[83].

Junto a este gobernante que encarna los fines supremos y permanentes del Estado, el parlamento ocupa un lugar muy secundario, pero no carente de significación. En él la minoría dirigente encuentra un cauce institucional para dar lustre a la propia familia a la manera indiana, esto es mediante el servicio público y concretamente la colaboración con el gobierno en la búsqueda de la felicidad del país.

Este panorama se mantiene en líneas generales hasta la década de 1850. Entonces surgen los partidos políticos que hacen posible, por primera vez, una actuación separada de diversos sectores del núcleo dirigente, cada uno por cuenta propia, al margen del gobierno o incluso enfrentados a él. Con la aparición de este nuevo elemento institucional, la fisonomía del Estado de derecho cambia. Se ingresa en la tercera fase de su historia.

[83] *Constituiçao*, art. 98. *Constitución*, ibídem, art. 80. Bravo Lira, nota 63.

Estado legalista de derecho, 1860 adelante. Partidos políticos e institucionales fundamentales

"Nuestro gobierno es un instrumento para realizar los principios del partido... La orientación política de este proceso de conformación de la nueva sociedad no le corresponde al gobierno sino al partido",
Patricio Aylwin, presidente del partido gobernante, 1966.

La tercera fase del Estado de derecho se abre por 1860 y se prolonga hasta nuestros días. Corresponde a su segunda gran transformación. Esta vez el factor determinante son los partidos políticos, elemento institucional que se incorpora al Estado de derecho al comenzar esta época e imprime un nuevo giro a la gestión gubernativa.

Por efecto de su acción, el gobierno deja de plantearse, como en las dos etapas anteriores, en función de unos fines en cierto modo inamovibles del Estado —como justicia o felicidad pública— para amoldarse a los cambiantes dictados del o los partidos que estén en el poder. Dicho de otro modo, ya no se cifra el ideal en el buen gobierno —ejercido con rectitud, esto es, dentro del marco del derecho—, sino en el gobierno de partido —ejercido con corrección, esto es, dentro del marco de la constitución y las leyes—. En una palabra, en lugar de exigirse de los gobernantes que se atengan al derecho en sus actuaciones, se les pide tan sólo que respeten la legalidad en el modo de proceder.

En consecuencia, lo primordial no son los fines del gobierno, cuya definición queda entregada a los partidos, sino el procedimiento —las reglas del juego— que permiten encauzar por vías legales la lucha por el poder entre los partidos o por la existencia entre los individuos. Tal es la raíz del legalismo que caracteriza al Estado de derecho en esta etapa.

A tono con esto, la figura típica del Estado legalista de derecho no es el hombre de gobierno —presidente o funcionario— sino el hombre de partido —dirigente o afiliado—, empeñado en capturar el poder para imponer desde arriba su ideario partidista.

La aporía del Estado legalista

Lo que define esta etapa es, pues, la aparición de partidos políticos y del gobierno de partido, con la consiguiente reducción del derecho a una legalidad, impuesta desde el poder por el o los partidos dominantes.

Al jefe de Estado monocrático, identificado con los grandes intereses de la patria, le sucede un núcleo, netamente oligárquico, de políticos de partido, más atentos a sus propios intereses que a los del país entero.

De ahí que la relación entre los partidos y las instituciones matrices del Estado de derecho que vienen de las etapas anteriores no esté exenta de tensiones. Los partidos comienzan por apoderarse del parlamento y, una vez dueños de él, lo utilizan para demoler la preeminencia presidencial y extender su influjo a los restantes pilares del Estado de derecho —la Administración, la Judicatura y las Fuerzas Armadas— que, como el presidente, se deben al Estado y, en último término, a la patria misma y no al o los partidos gobernantes[84]. Esas tensiones entre partidos políticos e instituciones fundamentales son una constante en esta fase del Estado de derecho.

En este sentido, puede decirse que la conciliación entre partidismo y patriotismo constituye la aporía del Estado legalista de derecho. A esta luz se explica tanto su configuración como su deterioro y sus crisis en el siglo XX, así como la contrapartida de ellas: una marcada recuperación de sus instituciones básicas, a partir de la década de 1920, perceptible a través de la reaparición del militarismo, el renacer de la monocracia presidencial, la modernización de la Administración y el fortalecimiento de la Judicatura.

Al respecto, tal vez, lo más llamativo es el nuevo papel de las Fuerzas Armadas como salvaguarda del Estado de derecho frente a los excesos del gobierno de partido. Como éste exige de los gobernantes tan sólo el respeto de la legalidad, recae sobre las Fuerzas Armadas la responsabilidad de exigir el respeto del derecho, cada vez que la situación se torna crítica. Entonces, a través de ellas, vuelve a hacerse operante el milenario *si non facias non eris.*

Lucha por el poder

El surgimiento de partidos políticos es reflejo de un cambio de mentalidad que se opera a mediados del siglo XIX en el seno de la minoría dirigente. Hasta entonces, en general, los hombres influyentes concebían el gobierno y la propia actuación política en función de fines fijos y comunes, como fueron la justicia en el Estado judicial o la felicidad pública en el Estado administrativo de derecho. Ahora, en cambio, se plantean las cosas

[84] Para las Fuerzas Armadas, Arturo Lane Ortega, *Lucha ideológica en torno a la seguridad nacional* (Santiago de Chile, 1989), esp. p. 190.

de modo opuesto, a partir de preferencias y decisiones de los gobernados, que los partidos se entienden llamados a realizar desde el gobierno. El ideal de gobierno identificado con los intereses de la patria deja paso al ideal de gobierno identificado con las metas de un partido.

Detrás de este nuevo enfoque de la política está la concepción racionalista del hombre, como bueno por naturaleza, y su consecuencia, la creencia, tan optimista como ingenua, de que, a la larga, la razón y el bien se imponen por sí solos. Bajo estos supuestos, la política deja de plantearse como una búsqueda del bien común para convertirse en una lucha por el poder, entre diversos sectores de la minoría dirigente, agrupados en partidos políticos.

Aquí está la raíz de la antinomia partidismo-patriotismo. Pocos lo advirtieron tan claramente como el estadounidense John Dewey, quien ya en 1897 reconoció que "el problema práctico de la sociedad moderna es el mantenimiento de los valores espirituales de la civilización, por medio de la perspicacia y la decisión del individuo"[85].

Ahora bien, como esa lucha por el poder es el medio para decidir qué partido o partidos llegan al gobierno, lo que ante todo interesa es su corrección o legalidad. De este modo, la atención termina por centrarse en la legitimidad del juego partidista, mediante el cual se accede al poder, en lugar de recaer sobre la rectitud con que se lo ejerce: la legitimidad intrínseca de la actuación del gobierno es reemplazada por una legitimación de ella, por el modo de proceder. Así llega el momento en que alcanzar el gobierno es para un partido la *oportunidad histórica* de imponer desde arriba su propio ideario[86].

Llevado al extremo, este legalismo se redujo a una mera formalidad, según sucedió en Chile en la década 1963-1973. Entonces lo único que contaba era que las cosas se hicieran en forma legal, fuera lo que fuera. Tal es el sentido de la *revolución en libertad*, esto es, realizada por medios legales[87],

[85] John Dewey, *Obras,* 8 Vols., (Madrid, 1926-1930).

[86] La idea un tanto mesiánica de oportunidad histórica, por ejemplo, en Partido Democratacristiano, "Declaración de Millahue", 9 de abril 1961, en *Política y Espíritu* ,260 (mayo, 1961).

[87] Así, por ejemplo, Eduardo Frei sostenía "Chile no puede quedarse atrás; si no salvamos a Chile haciendo una revolución en libertad, llegará una mañana que reinará el odio, el temor y la irracionalidad", Oscar Pinochet de la Barra, *El pensamiento de Eduardo Frei* (Santiago de Chile, 1983), p. 172. Jaime Castillo Velasco, Jacques Chonchol y Jaime Silva Solar, Cfr. "Informe sobre el concepto de revolución en libertad", aprobado en el Congreso Nacional del Partido Democratacristiano en agosto de 1966 "La revolución en libertad es el paso de la sociedad capitalista a la sociedad comunitaria (...) este proceso se efectúa por el pueblo, conducido por el partido y ejecutado por el gobierno", Cfr. *(El Mercurio,* 28 de agosto de 1966). Francisco Javier González Errázuriz, *El partido Democratacristiano: la lucha por definirse* (Santiago, 1989), hasta ahora el análisis más penetrante. Fernando Suau Baquedano, *La democracia en el PDC chileno: de la ambigüedad a la crisis institucional (1917-1979)* (Santiago de Chile, 1989).

que se pregonaba entonces, o de la *vía legal hacia el socialismo,* que, dicho sea de paso, no es otra que la del nacionalsocialismo, opuesta a la revolucionaria del socialismo internacional[88].

Pero antes de ver cómo acaba el Estado legalista de derecho, es preciso ocuparse de su génesis y trayectoria histórica.

Partidos políticos

El tránsito del Estado administrativo al Estado legalista es gradual. Su punto de partida puede fijarse en 1857, en que se produce un duradero astillamiento de la minoría dirigente, a raíz de la llamada *cuestión del sacristán* en 1857[89]. Surgen entonces los primeros partidos políticos, propiamente tales. Difieren de los bandos o facciones, que se conocían hasta esa época, por su consistencia institucional. Desde luego, no tiene carácter ocasional. Antes bien, se convierten en agrupaciones permanentes, con dirigentes estables y un ideario propio, que aspiran a realizar desde el gobierno. Todo lo cual les permite tener larga vida, como de hecho ocurre con los cuatro más antiguos: Conservador, Liberal, Nacional y Radical. Nacidos entre 1857-1863, dominaron la escena política por cerca de un siglo, hasta la década de 1950.

No deja de ser sugerente que, desde el principio, estos partidos se alcen contra los fundamentos y las formas institucionales del Estado gubernativo. Se sienten incómodos dentro de él y, por eso, todos sus esfuerzos se encaminan a transformarlo.

Así se entiende, pues, que definan su ideario en función de la trilogía Dios-Patria-Ley, si bien en lugar de reafirmarla, la convierten en materia de disputa entre ellos. De esta manera, en lo religioso se declaran unos por la

[88] Sobre la llegada al poder del nacionalsocialismo en Alemania, Dietrich Bracher, *Die National Sozialistischer Machtergreinfung* (Berlín, 1960).

[89] Sobre el surgimiento de los primeros partidos en Chile, Cristián Gazmuri, "Santiago Arcos, un Quarantehiutard chilien", tesis, Universidad de París 1 (Sorbona, 1988), versión actualizada *El 48 chileno* (Santiago de Chile, 1992). Bernardino Bravo Lira, "Una nueva forma de sociabilidad en Chile, a mediados del siglo XIX. Los primeros partidos políticos", en Fundación Mario Góngora, *Formas de sociabilidad en Chile 1840-1940* (Santiago de Chile, 1992). Sobre los partidos políticos chilenos en general, la bibliografía es escasa y dispar. Alberto Edwards, *Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos* (Santiago de Chile, 1903), reeditado en 1946 con una continuación hasta 1938 de Eduardo Frei Montalva. René León Echaíz, *Evolución histórica de los partidos políticos chilenos* (Santiago de Chile, 1939), actualizado (Buenos Aires, 1971). Bernardino Bravo Lira, *Orígenes, apogeo y ocaso de los partidos políticos en Chile 1857-1973* (1985), ahora en Bravo Lira, *De Portales a Pinochet,* nota 63.

confesionalidad y otros por la aconfesionalidad del Estado. En lo político, unos abogan por el gobierno nacional y otros por el gobierno de partido. En fin, en materia económico-social, unos se inclinan por una regulación legal, impuesta por el gobierno, y otros una contractual, convenida por los propios interesados.

Con tales caracteres, no es extraño que los partidos impriman una nueva dinámica al Estado de derecho. Por más de medio siglo sus esfuerzos se encaminarán no a potenciar la acción gubernativa, sino, por el contrario, a reducirla a un mínimo, a fin de abrir paso al libre juego de las creencias en materia religiosa, de las opiniones en materia política y de las voluntades en el campo económico-social. Sólo después del primer colapso del gobierno de partido en la década de 1920, por reacción contra este individualismo liberal, se inclinarán hacia un estatismo absorbente.

No cabe analizar en detalle el deslizamiento del Estado gubernativo al legalista. Es la gran época de los presidentes civiles, casi todos letrados, que abarca, en términos generales, el siglo comprendido entre 1851 y 1952, desde Manuel Montt hasta Gabriel González Videla. En el curso de ella pueden distinguirse tres etapas bien marcadas, que corresponden a otras tantas formas de gobierno de partido. Primero su implantación bajo formas presidenciales (1861-1891); luego su apogeo, bajo formas parlamentarias (1891-1924) y, finalmente, su restauración bajo la forma de un contrapunto entre presidente y partidos (1924-1973)[90].

A esta transformación del régimen de gobierno corresponde otra del papel de las Fuerzas Armadas que, en defecto del presidente, se convierten en puntales del Estado de derecho. Durante la fase de implantación del gobierno de partido, su misión fue, ante todo, sostener al presidente, que representaba los intereses permanentes del Estado frente a los partidos. Esto cambia tras el triunfo de estos últimos en la revolución de 1891 y la consiguiente anulación del presidente. De ahí en adelante las Fuerzas Armadas se ven obligadas a asumir directamente la salvaguarda del Estado de derecho primero frente a los partidos, bajo el régimen parlamentario (1891-1924) y luego frente a los partidos y al propio presidente, bajo el régimen semipresidencial (1933-1973).

Implantación del gobierno de partido (1861-1891)

Durante su primera etapa el gobierno de partido está moderado por la primacía presidencial. La tónica dominante es la lucha de los partidos por

[90] Edwards, nota 2, y Bravo Lira, nota 89.

acabar con ella. Al efecto se valen del parlamento que, a partir de esta época, se transforma en un instrumento de los partidos, carácter que mantuvo hasta 1973 y parece volver a tener, tras su última restauración en 1990.

Los partidos utilizan al parlamento para condicionar los poderes presidenciales. Un temprano avance en este sentido es la infiltración del espíritu de partido en la Administración. Ya al comenzar la década de 1860 con ocasión de un cambio de los partidos gobernantes, se asiste, no sin asombro, al reemplazo de funcionarios de carrera por hombres adictos a los partidos que por entonces ingresan al gabinete. Lo que valió al ministro Federico Errázuriz el apelativo de "gran exonerador"[91].

Pero esto no es todo. La acción de los partidos no se circunscribe al plano político. Se extiende asimismo al religioso. Allí se libran las llamadas *luchas teológicas* en torno a la aconfesionalidad del Estado, que llegan a un punto culminante al comenzar la década de 1880[92]. Un efecto muy destacado de ellas, según advirtió ya a principios de siglo Alberto Edwards, fue el fortalecimiento de los partidos[93]. Hasta entonces no habían rebasado el escogido círculo dirigente en que nacieron. No tenían mayor relación con el grueso de la población. El ardor de las luchas teológicas, que afectaban a la población en sus creencias, permitió a los partidos salir de ese enclaustramiento y movilizar, en torno suyo, a amplios sectores del país.

La pugna entre ellos y el presidente se prolonga hasta la revolución de 1891, que significó el triunfo de las oligarquías partidistas sobre la monocracia presidencial[94].

Apogeo del gobierno de partido (1891-1924)

Su victoria permitió a los partidos anular políticamente al presidente, convertirlo en una figura más bien simbólica. Le arrebatan el manejo del gobierno y de las elecciones, con lo cual pierde también la posibilidad de designar a su sucesor. Estas tres cosas pasan a ser resorte de los partidos, vale decir, de sus jerarcas.

[91] Bravo Lira, nota 34.

[92] Gonzalo Vial Correa, *Historia de Chile 1891-1973, 4* Vols. (publicados), (Santiago de Chile, 1981-1987), 2. "Triunfo y decadencia de la oligarquía". Bernardino Bravo Lira, "Raíz y razón del Estado de derecho en Chile", en RDP, 47-48, 1990.

[93] Edwards, nota 89.

[94] Ricardo Salas Edwards, *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile, 2* Vols. (Santiago de Chile, 1915 y 1925). Edwards, nota 2. Yrarrázaval, nota 64. Fernando Bravo Valdivieso y otros, *Balmaceda y la guerra civil* (Santiago de Chile, 1991).

Se ingresa así en una nueva etapa del gobierno de partido, bajo formas parlamentarias. El mando político queda radicado en un gabinete, cuya permanencia en funciones está condicionada a que cuente con el respaldo de los partidos que forman la mayoría en el parlamento. Con lo cual los dirigentes partidistas se convierten en arbitros del gobierno a través de la composición y la censura del gabinete.

No menos completo fue el manejo de las elecciones populares por estas oligarquías partidistas. Eliminada la intervención presidencial, se implanta la llamada *libertad electoral*, por la cual los partidos confeccionan las listas de candidatos y los hacen elegir, mediante toda suerte de presiones y fraudes. Como observa Gonzalo Vial, esta "libertad electoral sólo significa, en el fondo, cambiar un manejo eleccionario —del ejecutivo— por otro —de los partidos—, o sea, de las fracciones oligárquicas"[95].

Con ello parece llegar a un punto culminante la tendencia a concentrar la actividad política del pueblo en el núcleo gobernante, inaugurada por la Ilustración[96]. Nadie disputa a los jerarcas partidistas esta nueva regalía de nombrar candidatos, que ejercen con mayor solicitud que los antiguos reyes, la de nombrar magistrados. Al electorado no le queda más que hacerse la ilusión —como lo había anticipado Rousseau— de que es soberano en el momento en que se lo admite a depositar su voto[97] en favor de alguno de esos candidatos seleccionados por los dirigentes partidistas.

Salvo ese instante, permanece siempre sometido a los elegidos, aunque no haya sufragado por ellos ni por ninguno. En otra palabras, a través del mecanismo electoral se implanta una dependencia de los electores respecto del elegido; de los representados respecto del representante; de la mayoría, respecto a una selecta minoría que se autogenera, del modo más oligárquico. La política se convierte entonces, en expresión de Feliú Cruz, en *el deporte de la oligarquía*[98]. Lo que, por lo demás, confirma la observación que por 1900 hacía el jurista alemán Jellinek: "la representación popular, especialmente en los Estados democráticos, es una especie de oligarquía"[99].

Esta es, pues, la edad de oro de los partidos y del gobierno de partidos en Chile. Coincide con una prosperidad económica, sostenida por

[95] Vial Correa, nota 92, 1, p. 86.

[96] Bravo Lira, "Ilustración...", nota 54. Bravo Lira, "Sociedad de clases...", nota 56.

[97] Cfr. Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (Berlín, 1900), 3, p. 17.

[98] Guillermo Feliú Cruz, "Un esquema de la evolución social de Chile en el siglo XIX", apéndice a Feliú Cruz, *La abolición de la esclavitud en Chile* (Santiago de Chile, 1942), p. 279).

[99] Jellinek, nota 97.

el salitre, y es notable en muchos aspectos, como el florecimiento del *ethos* republicano y de las libertades públicas[100]. Triunfa el espíritu parlamentario con su creencia en la virtud de la discusión al poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. En estas condiciones, el multipartidismo llega a su máximo esplendor y, con él, las libertades públicas. Baste decir que ésta es la única época en la historia de Chile republicano en la que los gobernantes no echan casi mano del Estado de excepción, tan frecuente antes de 1891 y después de 1924[101].

Pero este cuadro halagador en lo económico y en lo político tiene sus sombras en el terreno institucional y social. Enfrascados en el juego partidista, los políticos de la época parlamentaria posponen los grandes intereses nacionales.

Deterioro institucional

En materia institucional, la Administración, la Judicatura y las Fuerzas Armadas sufren los embates del partidismo.

En unas páginas que yacen inéditas, Jorge Prat se refirió a estas tres instituciones como los bastiones o islotes contra los cuales se estrella la marea oligárquica[102]. Últimamente Gonzalo Vial, al describir el triunfo de la oligarquía tras la revolución de 1891, ha documentado esta afirmación. Entonces las víctimas fueron precisamente estos tres puntales del Estado de derecho: la Judicatura, comenzando por su cabeza, la Corte Suprema, de la cual se sacó a eminentes y probos magistrados; el Ejército, cuya plana mayor fue eliminada, y la Administración, cuya politización pasó a llevar, sin contemplaciones, a dignos y eficientes funcionarios de carrera[103].

Abatido el poder presidencial, quedó el campo libre a los partidos para implantar una especie de *spoil system* o reparto de los cargos públicos como botín electoral. La Administración fue carcomida por el partidismo,

[100] Mario Góngora del Campo, "Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile", en *Revista Universitaria, 2* (Santiago de Chile, 1979), ahora en Mario Góngora, *Civilización de masas y esperanza y otros ensayos* (Santiago de Chile, 1987), p. 188.

[101] Bravo Lira, nota 89.

[102] A ello alude de pasada en el discurso "La Revolución del hombre libre", publicado por Mario Amello, *Proceso a una democracia* (Santiago de Chile, s.f. (1964)), pp. 125 ss., esp. p. 132.

[103] René Millar Carvacho, "Antecedentes y significado del movimiento militar de 1924", en *Historia*, 11 (Santiago de Chile, 1971-1972). Vial Correa, nota 92, 1, *"Triunfo y decadencia de la oligarquía..."*

al paso que los ascensos en la Judicatura y en las Fuerzas Armadas se condicionaban a componendas entre los jerarcas partidistas[104]. Sin embargo, los partidos no consiguieron politizar ni la una ni la otra, de lo que se vengaron haciéndolas objeto de una sistemática postergación presupuestaria. Es claro que, en este aspecto, no se consiguió conciliar el partidismo con el patriotismo.

Sin duda, detrás de esta actitud hay una cierta incomprensión del papel de estas tres instituciones como pilares del Estado de derecho, por lo demás, muy explicable en hombres de partido. Según Jorge Prat, las tres tienen como común denominador la vocación de servicio[105]. De hecho, cada una tiene un *ethos* propio que data de tiempos de la monarquía. Conforme a él, se deben al Estado, a la patria entera, no al gobierno de turno ni menos a una mayoría partidista.

De ahí que en ninguna de las tres se conciba discriminar políticamente entre chilenos, para favorecer a los de gobierno y dejar de lado a los de oposición. La justicia es la misma para todos. Lo propio ocurre con la seguridad interior y exterior y, en general, con los servicios públicos. Por eso, la Judicatura y las Fuerzas Armadas exigen una dedicación excluyente, al paso que la Administración está rodeada de incompatibilidades. A tono con lo anterior, en los tres casos encontramos una carrera jerárquica. En una palabra, estas instituciones pertenecen a la esfera del Estado, que es permanente, y no a la esfera, de por sí mudable, del gobierno, donde la negociación y el compromiso partidista pueden encontrar ancho campo.

Hasta el triunfo de los partidos en la revolución de 1891, había correspondido al presidente hacer valer los fines permanentes del Estado frente al partidismo. Bajo el régimen parlamentario implantado a partir de ese año, se torna cada vez más patente que, a falta del presidente, ese papel recae sobre las Fuerzas Armadas. Un reconocimiento paladino de ello es el hecho de que, a principios de la década de 1920, la clase política, tanto desde el gobierno como oposición, acuda a las Fuerzas Armadas como única solución para la crisis del gobierno de partido.

[104] Hay abundantes testimonios. Por todos, Juan Pablo Bennet, *La revolución de 5 de septiembre de 1924* (Santiago de Chile, s. f.). Arturo Ahumada, *El ejército y la revolución de 5 de septiembre* (Santiago de Chile, 1931). Carlos Molina Johnson, *Chile: los militares y la política* (Santiago de Chile 1989). Eduardo Aldunate Herman, *El ejército de Chile 1603-1973. Actor y no espectador* (Santiago de Chile, 1988). Julio Canessa Robert, *Quiebre y recuperación del orden institucional en Chile. El factor militar 1924-1973* (Santiago de Chile, s. f. (1995).

[105] Prat, nota 102.

Costo social

Sin embargo, no era esta incomprensión de los partidos frente a las instituciones fundamentales del Estado de derecho la única ni la más grave manifestación de esa crisis. Tanto o más dramática fue su inoperancia frente a los problemas sociales. En 1910, año del centenario de la independencia, se decía que las clases populares nada habían ganado con ella[106], La investigación posterior ha confirmado que todavía en 1939 el salario del trabajador no calificado era inferior en poder adquisitivo al que se pagaba en los años finales de la monarquía[107]. A pesar de la riqueza salitrera, la miseria de vastos sectores de la población en centros urbanos y mineros era pavorosa. En este aspecto, el costo social del gobierno de partido resultó intolerable. Sobre ello hay consenso en la historiografía[108]. Tampoco aquí se consiguió conciliar el partidismo con el patriotismo.

Al comenzar la década de 1920 la situación era cada vez más difícil. Los únicos que parecían no darse cuenta de su gravedad eran los políticos de partido. Tanta era su inconsciencia que marcharon como sonámbulos hacia el abismo. Al respecto nada más elocuente que las visitas del presidente y de SUS opositores a los cuarteles para solicitar el apoyo militar[109].

Los parlamentarios no lo hicieron peor mientras la Judicatura, las Fuerzas Armadas y la Administración, mal pagadas, se debatían en una situación insostenible, no tuvieron reparo en violar la constitución para autoasignarse una dieta. Esta fue la gota que desbordó el vaso[110]. Hubo entonces ruido de sables en el Senado[111]. Bajo la presión militar se despacharon algunas leyes sociales. Pero era demasiado poco y demasiado tarde.

Sobrevino el colapso del régimen. El 11 de septiembre de 1924 fue clausurado el Congreso, que era entonces uno de los tres únicos en el mundo que había logrado enterar casi un siglo de funcionamiento regular. Poco después, el presidente abandonó el mando y fue reemplazado por una junta militar de gobierno.

[106] Luis Emilio Recabarren, *Ricos y pobres a través de un siglo de vida republicana* (Santiago de Chile, 1910).

[107] Guido Zolezzi Carniglia, *Historia del salario indígena durante el período colonial en Chile* (Santiago de Chile, 1940).

[108] Por todos, Vial Correa, nota 92, 1. Últimamente Canessa Robert, nota 104.

[109] Millar, nota 103 y Vial Correa, nota 92, 3, *Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925).* Aldunate Hermán, nota 104. Molina Johnson, nota 104.

[110] Millar, nota 103.

[111] Ver nota 109. Raúl Aldunate Phillips, *Ruido de sables* (Santiago de Chile, 1969).

Intermedio de recuperación institucional (1924-1933)

Terminó así la segunda fase del gobierno de partido y se inició un período de reajuste institucional[112]. Al respecto, tal vez lo más significativo es el hecho de que la institución presidencial sobreviva al fin del régimen parlamentario y resurja engrandecida. El presidente vuelve a ser jefe de Estado y de gobierno, y a partir de entonces se inicia un renacer monocrático que prosigue hasta hoy.

Quienes más cabalmente encarnan esta figura presidencial renovada y robustecida no son gobernantes civiles, sino dos generales, Ibáñez (1925-1931) y Pinochet (1973-1990). En ambos casos, su gestión marca un hito, debido a la recuperación de las instituciones fundamentales del Estado de derecho.

Paralelamente al renacer monocrático, se moderniza la Administración y las otras dos instituciones básicas del Estado de derecho, la Judicatura y las Fuerzas Armadas, entran en una etapa de recuperación. Otro tanto ocurre con la Universidad[113].

Así, a fin de cuentas, lo que se derrumba en 1924 o, posteriormente, en 1973 es el régimen de gobierno —parlamentario o semipresidencial—, no el Estado de derecho. Antes bien, en ambos casos, el fin del gobierno de partido abre paso a un poderoso resurgir de sus instituciones fundamentales: ante todo el presidente, pero también las demás.

Restauración del gobierno de partido (1933-1973)

Bajo este signo se consigue en 1933, al cabo de nueve años de intentos fallidos, articular de nuevo un régimen de gobierno. La clave de él es el contrapunto entre el presidente y los partidos. Es decir, se apela a la monocracia presidencial para contrapesar a las oligarquías partidistas[114].

En estos términos se logró restaurar el congreso y retornar al gobierno de partido.

En la práctica, el régimen dependió en todo momento de las oligarquías partidistas. Se estabilizó mientras subsistió el predominio electoral de

[112] Bravo Lira, nota 26. Jorge Elizalde Prado, "Instituciones estatales y paraestatales en Chile 1924-1933", tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1979, (inédita). Canessa Robert, nota 104.

[113] Bernardino Bravo Lira, *La Universidad en la historia de Chile 1622-1992* (Santiago de Chile, 1992).

[114] Para esto y lo que sigue, Bernardino Bravo Lira, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (Santiago de Chile, 1978).

los antiguos partidos parlamentarios —Conservador, Liberal y Radical— hasta principios de la década de 1950[115]. Entró en crisis cuando estos partidos decayeron[116] y se descompuso cuando tomaron su relevo otros nuevos: Comunista, Democratacristiano y Socialista[117].

Del todo ajenos al espíritu parlamentario, estos últimos no aspiran a entenderse con los demás, sino a imponerse a ellos. Por eso, su llegada al poder en 1964 marca el fin del multipartidismo en Chile. En adelante, el presidente se transforma, según sus propias palabras, en ejecutor de un programa partidista[118] y gobierna sólo con el o los partidos que lo llevaron al poder.

Es la época de la *revolución en la libertad y* de la *vía legal hacia el socialismo* en la que el Estado legalista de derecho llega al paroxismo. Lo único que se exige del gobernante es que se atenga a las formas legales. Mientras la Corte Suprema insiste en que su papel es aplicar sin más las leyes, sean buenas o malas[119], el presidente no trepida en advertir al Congreso que hay dos legalidades enfrentadas —la capitalista y la socialista— y que de la flexibilidad del parlamento para aceptar el paso de una u otra, depende evitar excesos que él sería el primero en lamentar[120].

[115] Jaime Reyes Álvarez, *Los presidentes radicales y su partido. Chile 1938-1952* (Santiago de Chile, 1989).

[116] Cristian Garay Vera, *El Partido agrario-laborista* (Santiago de Chile, 1990). Carlos Schaerer Contreras, "El partido agrario laborista. La búsqueda de un nuevo estilo político", tesis, Facultad de Derecho (Universidad de Chile, 1990) (inédita).

[117] Bravo Lira, nota 114. González Errázuriz, nota 87. Suau, nota 87.

[118] Cfr. Alocución del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) la noche de su elección en *El Mercurio,* 5 septiembre 1964. Lo mismo, oficialmente, en mensajes presidenciales al inaugurar cada período legislativo. Ver, además, proyecto de reforma constitucional de 17 de enero 1969, sobre ley programa, en Eduardo Frei Montalva y otros, *La Reforma Constitucional de 1970* (Santiago de Chile 1970). Discurso del presidente Salvador Allende Gossens (1970-1973), al día siguiente de su elección en *El Mercurio,* 5 de septiembre 1970. Lo mismo, oficialmente, en mensajes presidenciales al inaugurar cada período legislativo.

[119] Un ejemplo: Corte Suprema, *Sentencia,* 25 de mayo de 1962, considerando 17, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia,* 59 (Santiago de Chile, 1962). La misma doctrina es reiterada en los discursos inaugurales del año judicial posteriores. Gonzalo Vicente Molina, "La Memoria anual del Presidente de la Corte Suprema 1919-1976", tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1976 (inédita). Últimamente, Enrique Correa Labra, Discurso de inauguración del año judicial 1992: "La ley la dicta el poder político —Poder Ejecutivo y Poder Legislativo— y ellos dicen lo que es justo, sin que le sea permitido al juez discutir o dudar de la justicia que la ley encierra", en *El Mercurio,* 3 de marzo de 1992. Bernardino Bravo Lira, *"ludex, minister aequitatis.* La integración del derecho, antes y después de la codificación", en AHDE, 61, 1991. Enrique Navarro Beltrán, "La Judicatura analizada por los Presidentes de la Corte Suprema. Veinticinco años de promesas incumplidas", en *Estudios Públicos,* 54 (Santiago de Chile, 1994).

[120] Salvador Allende Gossens, "Segundo mensaje del Presidente... ante el Congreso pleno", 21 de mayo de 1972 (Santiago de Chile, 1972), p. IX.

De esta manera, el régimen llega por 1969 a una situación por lo menos tan crítica, como medio siglo antes. Otra vez la zanja entre la urgencia de los problemas y la inoperancia de los políticos de partido llega a ser demasiado grande, insoportable, máxime si reviste la forma odiosa de una dictadura monopartidista.

Sin embargo, hay una gran diferencia. Esta vez está reconocido, al menos legalmente, el papel de las Fuerzas Armadas como garante del orden institucional del país, primero en las elecciones, luego de la vida institucional y finalmente de la seguridad nacional. Esta progresión corre a parejas con la erosión del papel del presidente como garante de la institucionalidad, a causa de su impotencia para hacer prevalecer el interés nacional frente el partidismo, de su transformación en ejecutor de programas partidistas o, en fin, de que, absorto en sus tareas de gobierno, apenas presta atención a su papel de jefe de Estado.

Una primera apelación a las Fuerzas Armadas frente al partidismo fue entregarles junto con Carabineros nada menos que la supervigilancia de las elecciones populares. Así se hizo en 1941. Entonces se había llegado a una situación tal que ni los partidos ni el gobierno estaban en condiciones de garantizar a los electores su concurrencia a las urnas, frente a las presiones y violencia de los sostenedores de las distintas candidaturas. Sólo con la garantía efectiva de las Fuerzas Armadas y de Orden accedió la oposición a concurrir a los comicios. Esta salvaguarda de las elecciones se mantuvo hasta 1973 y volvió a hacerse efectiva apenas éstas se restablecieron, primero como plebiscitos y, luego, en forma regular y periódica a partir de 1990. Diez años después de inaugurada esta práctica, el decreto 1.445 de Defensa de 1951 reconoció expresamente, por primera vez, el papel de las Fuerzas Armadas como garantes del orden instituido, y, pasada casi otra década, se estableció, al efecto, un Consejo Superior de Seguridad Nacional[121].

De esta forma, mientras los partidos y los políticos de partido seguían siendo arbitros de la constitución escrita, de su modificación y aplica-

[121] Sobre la génesis de la reforma a la Ley de Elecciones de 1941 que entregó a las Fuerzas Armadas y Carabineros la supervigilancia de las elecciones, Olavarría Bravo, *Chile entre dos Alessandri* (Santiago de Chile, 1980), esp. pp. 441 y 459 ss. Jaime Etchepare Jensen, *Manual de Historia Política y Constitucional de Chile 1925-1964* (Concepción, 1994). Aldunate Hermán y Canessa Robert, nota 104. Decreto 1.445, Defensa, 14 de diciembre de 1951, *Reglamento de Disciplina de las Fuerzas Armadas*, art. 1: "El ejercicio de la profesión militar deriva de la necesidad que tiene el país de salvaguardar su vida institucional de toda amenaza interior o exterior...". Molina Johnson, nota 104, pp. 134 ss. Al Consejo Superior de Seguridad Nacional instituido por Decreto con fuerza de ley 181 de 1960 le compete, conforme a su art. 2, entre otras cosas, "apreciar las necesidades de la Seguridad nacional y hacer cumplir por quienes corresponda las medidas que haya acortado poner en ejecución el Presidente de la República". /

ción, las Fuerzas Armadas pasaron a ser, de hecho y de derecho, garantes de la constitución histórica, es decir, de las instituciones fundamentales de la nación.

Costo social del gobierno de partido

En lo demás, 1969 recuerda 1919. Al igual que entonces, las víctimas son los pilares del Estado de derecho y los sectores populares.

Mientras se intenta montar una Administración pública paralela, compuesta por asesores que se vinculan directa e informalmente al presidente[122], se deja vegetar en el abandono a la Judicatura[123] y a las Fuerzas Armadas[124]. Así lo pone en evidencia ese año un autoacuartelamiento militar y una huelga judicial sin precedentes, ambos por razones estrictamente profesionales. Desde las columnas de la prensa se denuncia la *proletarización de la clase media,* debido a la postergación sistemática de que hace objeto el gobierno a la Judicatura, las Fuerzas Armadas y al Magisterio[125].

Más dramática aún es la situación de los desvalidos. Las oligarquías partidistas no pudieron o no supieron impedir que se sumieran en la miseria grandes masas, que nada significaban desde el punto de vista electoral. Se calcula que, en el mismo año 1970, un 25 por ciento de la población vegetaba todavía en la extrema pobreza[126].

Hasta ahora piadosamente no se ha hablado de este costo social, cuya magnitud deja al descubierto el fracaso del gobierno de partido bajo sus dos formas sucesivas, parlamentaria y semipresidencial. Ciertamente, no faltaron entre los políticos de partido del siglo XX hombres de valía, pero eso no impidió que como conjunto, como clase política, con su incom-

[122] Fernando Silva Vargas, "Un contrapunto de medio siglo: democracia liberal y estatismo burocrático 1924-1970", en Sergio Villalobos, *Historia de Chile,* 4 Vols. (Santiago de Chile, 1974-1976), 4, p. 974.

[123] Navarro Beltrán, nota 119.

[124] Emilio Meneses Ciuffardi, *El factor naval en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos (1881-1951),* (Santiago de Chile, 1989).

[125] Sobre el llamado *tacnazo,* Arturo Olavarría Bravo, *Chile bajo la Democracia Cristiana,* 6 Vols., (Santiago de Chile, 1966-1971), 3, esp. pp. 171 ss. Aldunate Hermán, nota 104. Sobre la huelga judicial, esp. Pablo Rodríguez Grez, *El mito de la democracia en Chile 1833-1973, 2* Vols. (Santiago de Chile, 1985-1986), 1, pp. 262. "Proletarización de la clase media", en *El Mercurio* 1970. Bernardino Bravo Lira, "Chile: Trayectoria institucional de medio siglo 1924-1973" (1973), ahora en Bravo Lira, *De Portales a...,* nota 63.

[126] Por todos, Vial Correa, "Algunas condiciones para la democracia estable". Genaro Amagada, y otros, *Democracia en Chile. Doce conferencias* (Santiago de Chile, 1986).

prensión hacia las instituciones fundamentales y los problemas sociales, arrastraran dos veces al régimen al desprestigio y al desmoronamiento final.

Según hace ver Gonzalo Vial, "una democracia formal por muy perfecta que sea (...) no puede funcionar con un 30 por ciento de miserables en su seno (...)". Frente a eso, de qué sirvió que "en los últimos años de esa democracia, septuplicáramos la masa electoral...". "La regularidad de las elecciones fue absoluta durante aproximadamente medio siglo 1932-1973. Y luego todo se derrumbó de la noche a la mañana, sin dejar rastros (...) porque es imposible una democracia suiza o anglosajona con un 30 por ciento de personas en la extrema pobreza"[127]. Si es discutible hasta qué punto cabe llamar democracia a un gobierno manejado por una delgada oligarquía partidista, no lo es, en cambio, que del naufragio de esa democracia, no se puede culpar a otros que a los políticos de partido que la administraban y vivían de ella.

Apelación a las Fuerzas Armadas

El último acto de este drama es similar al que se vivió en 1924. En 1973, al igual que entonces, son precisamente los políticos de partido quienes, con una inconsciencia verdaderamente suicida, precipitan el desenlace.

Después de 1970, la presión del gobierno contra las instituciones establecidas llega al extremo. El pueblo, a través de agrupaciones gremiales, inicia la resistencia. A ella se suman, uno tras otro, la Corte Suprema, que representa al presidente la quiebra inminente de la juridicidad[128]; el cuerpo de generales y almirantes en retiro, que le hace ver el grave deterioro de la seguridad nacional[129] y hasta los propios partidos mayoritarios, que denuncian, a través de un acuerdo de la Cámara de Diputados, la quiebra del Estado de derecho[130].

Así, otra vez son los propios políticos de partido quienes acuden a los cuarteles a solicitar, desesperados, la intervención de las Fuerzas Arma-

[127] Ibídem.

[128] Oficios de la Corte Suprema al Presidente de la República, 12 abril, 26 de mayo y 25 de junio de 1973. Los acuerdos pertinentes en *Libro de Actas de Acuerdos ordinarios y extraordinarios del Tribunal pleno de la Corte Suprema de Justicia*, Vol. 18, pp. 22-26, 40-41 y 52-76, texto en Bravo Lira, nota 113, apéndice.

[129] Comunicación del Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro al Presidente de la República, de 28 de mayo de 1973 en *El Mercurio*, 29 de mayo de 1973, que también publica el oficio de la Corte Suprema de 26 de mayo de 1973, cit. nota 28, texto en Bravo Lira, nota 113, apéndice.

[130] Cámara de Diputados, acuerdo de 22 agosto 1973, en *El Mercurio*, 23 de agosto de 1973, texto en Bravo Lira, nota 113, apéndice.

das. Primero lo hace el presidente Allende, quien llama al ministerio a los comandantes en jefe y luego, como se ha dicho, la oposición parlamentaria, a través de la Cámara de Diputados.

Si non facias non eris

De esa suerte, desahuciado de todos, llegó a su fin el régimen de gobierno. Dieciocho días después del acuerdo de la Cámara, fue sepultado por un pronunciamiento armado. El 11 de septiembre de 1973 el parlamento fue clausurado otra vez, y los partidos políticos disueltos o declarados en receso. El presidente depuesto, Allende, se suicidó, mientras su antecesor, Frei, hasta ese momento presidente del Senado, creyó necesario declarar: "Los militares fueron llamados y cumplieron una obligación legal, porque el Poder Legislativo y el Judicial, el Congreso y la Corte Suprema habían denunciado públicamente que la presidencia y su régimen quebrantaban la Constitución, los acuerdos votados en el parlamento y las sentencias dictadas por jueces absolutamente extraños a la política (...). Cuando un gobierno procede así, cuando se producen en el país condiciones que no se han producido nunca, como en Chile, tan claras y abundantes en la historia del mundo, el derecho a la rebelión se convierte en deber. Es un derecho jurídico proclamado por todos los tratadistas e historiadores como el padre Mariana en España"[131].

De su lado, también las Fuerzas Armadas habían invocado, desde el mismo día 11 de septiembre, esta "doctrina clásica que caracteriza nuestro pensamiento histórico" para justificar "el deber moral que la Patria les impone de destituir al gobierno que, aunque inicialmente legítimo, ha caído en la ilegitimidad flagrante (...)"[132].

Una vez más, resuena en Chile la milenaria distinción entre buen y mal gobierno y, su consecuencia, la deposición del tirano: *si non facias non eris*. El patriotismo prevalece sobre el legalismo. Por encima de la legalidad o ilegalidad de las actuaciones del gobernante, está la suerte de la patria, que él en ningún caso puede poner en peligro.

[131] Eduardo Frei Montalva, declaraciones al diario español *ABC*, publicadas el 10 de octubre de 1973, reproducidas parcialmente en *El Mercurio*, 12 de octubre de 1973. Texto completo en González Errázuriz, nota 84, apéndice pp. 225 ss., también, con algunas variantes, en Molina Johnson, nota 104, pp. 180 ss.

[132] Junta de gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, *Bandos* número 5, 12 y 13, texto en Molina Johnson, nota 104, anexo pp. 240 ss.

Concluye así la tercera fase del gobierno de partido, bajo formas semipresidenciales. Pero entonces, al igual que medio siglo antes, cuando se derrumbó el régimen parlamentario, las instituciones del Estado de derecho sobreviven y se fortalecen.

Recuperación institucional

Esto vale, en primer término, para el presidente. Recupera su carácter de figura nacional, situada por encima de los partidismos. Como en el siglo XVII, reúne en su persona la doble calidad de gobernante y comandante en jefe del Ejército y, al igual que entonces, vuelve a llamarse presidente-capitán general. En estas condiciones se acentúa el renacer monocrático, que, desde la década de 1920, es una constante en toda Iberoamérica[133].

La Administración, principal soporte de la monocracia presidencial, deja de ser, según la pintoresca expresión del presidente Juan Antonio Ríos, *hijuela pagadora de servicios electorales*[134]. Es redimensionada según las necesidades del país en los tiempos actuales y, en algunos aspectos, también modernizada[135].

La Judicatura vuelve a ver respetados sus fallos y a partir de 1976 se le restituye, en parte, su competencia para proteger a los gobernados frente a los gobernantes, bajo la forma de un recurso de protección[136]. Su alcance es bastante más restringido que el antiguo recurso de apelación a la Audiencia contra actos de gobierno. No obstante, como demuestra Soto Kloss, mediante él se remedia, en buena medida, la indefensión a la que el constitucionalismo con su doctrina de separación de poderes había condenado al ciudadano.

Por lo que hace las Fuerzas Armadas, libres de interferencias partidistas, recuperan su prestancia institucional y su significación dentro de la vida del país.

[133] Bravo Lira, *El Estado constitucional...*, nota 3.

[134] Cfr. Jorge Prat, discurso, "Pensamiento político", 24 agosto 1963, en Amello, nota 102, pp. 143 ss., p. 151.

[135] No hay todavía estudios sobre el tema. Útil información en Rafael Valdivieso Ariztía, *Crónica de un rescate (Chile 1973-1988)*, (Santiago de Chile, 1989). Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, "El gobierno militar en Chile: la visión de sus actores", en *Política*, edición especial, (Santiago de Chile, 1989), con colaboraciones de personalidades del gobierno de Pinochet (1973-1990). Bravo Lira, nota 21. Canessa Robert, nota 104.

[136] Acra *constitucional* 3, (Santiago de Chile, 1976), ahora incorporada a la *Constitución política de la república de Chile* (1980). Eduardo Soto Kloss, *El recurso de protección. Orígenes, doctrinas y jurisprudencia* (Santiago de Chile, 1982). Soto Kloss, "Diez años de recurso de protección 1976-1986 (una revolución silenciosa)", en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, 83 (Santiago de Chile, 1986). Bravo Lira, nota 37.

Consejo de seguridad nacional

No menos relevante que el recurso de protección es el intento de contrapesar el partidismo mediante un Consejo de Seguridad Nacional, integrado casi exclusivamente por dignatarios de las instituciones matrices del Estado de derecho, como el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Marina y la Aviación. A ellos se agregan el General Director de Carabineros y un parlamentario, el presidente del Senado[137].

A través de este cuerpo se pretende poner los intereses supremos y permanentes del Estado a cubierto de los excesos del gobierno de partido. Al efecto se institucionaliza, en cierto modo, el papel de las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional de la República, reconocido legalmente desde hacía varias décadas, y confirmado expresamente por la constitución de 1980[138]. Desde ahora las Fuerzas Armadas no quedan limitadas a intervenciones aisladas, en casos extremos, como los pronunciamientos de 1924 y 1973, sino que disponen, a través de dicho Consejo, de un cauce regular y permanente para garantizar "las bases de la institucionalidad" y "la seguridad nacional"[139].

En suma, al igual que en 1924, lo que desapareció en 1973 fue el gobierno de partido, no el Estado de derecho. Como entonces, su fin dejó lugar a una recuperación de las instituciones fundamentales —Administración, Judicatura y Fuerzas Armadas— que en distinta medida se reponen de la larga postergación de que habían sido objeto y vuelven a resurgir.

Deterioro del Estado de derecho

La relación entre los partidos y estas instituciones fundamentales —Presidente, Administración, Judicatura y Fuerzas Armadas— constituye

[137] Constitución, nota 131, art. 95 ss. Alejandro Silva Bascuñán, "Las Fuerzas Armadas en la constitución", en RDP 37-38, 1985, y 39-50, 1986. Germán García, "El consejo de Seguridad Nacional: Pivote del equilibrio de poderes en la Constitución de 1980", en *Memorial del Ejército de Chile*, 431 (Santiago de Chile, 1989).

[138] Según hacen votar Vial Correa, nota 92, y Molina Johnson, nota 104, en palabras de este último: desde 1932 "Los distintos gobiernos en mayor o menor medida procuran permanentemente salvar situaciones de conflicto interno mediante el empleo de efectivos de las Fuerzas Armadas", p. 197. Decreto (Defensa) 1.445, 14 de diciembre 1951, art. 1, nota 121. *Constitución*, nota 136, art. 90.

[139] Ibídem, art. 96. Canessa Robert, nota 104.

el telón de fondo de la historia del Estado legalista de derecho. Se trata de un juego apasionante, que permanece indeciso hasta hoy.

Así lo muestra el hecho de que la tensión entre unos y otros haya hecho crisis dos veces en lo corrido del presente siglo, primero en 1924 y luego en 1973. No deja de ser llamativo que, en ambas ocasiones, el derrumbe del gobierno de partido vaya unido a una reaparición, en un caso por breves meses y en el otro por varios lustros, de un militarismo que parecía desaparecido definitivamente desde la década de 1860, época en que se implantó el gobierno de partido. No menos elocuente es el resurgir, al filo de la década de 1990, de los partidos y del gobierno de partido que se habían hundido estrepitosamente en 1973.

En fin, todo parece indicar que Chile no tuvo con los partidos políticos, en la actual etapa del Estado de derecho, la misma fortuna que en la anterior, con el parlamento. Si entonces se acertó a encajar sin grandes dificultades dentro del Estado administrativo a esta institución, hasta esa época desconocida en el país, ahora, en cambio, la relación entre los partidos y los pilares del Estado de derecho se tornó eminentemente problemática. Lo cual ha impedido al Estado legalista de derecho, hasta el presente, alcanzar en Chile una solidez y estabilidad semejante a la que en su tiempo tuvieron el Estado judicial o el Estado administrativo.

Estamos, pues, ante un deterioro del Estado de derecho, claramente perceptible desde la década de 1920. A partir de entonces, la situación institucional de Chile parece distanciarse de la de Inglaterra o los Estados Unidos, modelos de estabilidad, para aproximarse, en cierto modo, a la de los demás países iberoamericanos. En más de un aspecto, la tensión no resuelta entre partidos políticos en instituciones básicas del Estado de derecho que integran la constitución histórica recuerda a esa otra —entre el parlamento y esas mismas instituciones— que, hasta hoy, impide la consolidación del Estado constitucional en Hispanoamérica.

Dentro de esta perspectiva es más fácil formarse una idea acerca de la situación actual del Estado de derecho en Chile al comenzar la década de 1990.

Situación actual del Estado de derecho en Chile

El gobierno castrense dio por terminada su gestión en 1990 con la restauración de los partidos y del parlamento y la entrega del mando a un presidente civil, hombre de partido, curtido en las luchas políticas.

Nadie discute que, al cabo de dieciséis años, que a algunos pudieron parecer largos, el gobierno castrense dejó a Chile no sólo mejor que lo recibió, sino en una situación espectable, sumamente atractiva para un gobernante civil. Ya no es el país fracasado al que sus vecinos miran con lástima, sino un país pujante al que miran con admiración.

Pero hay un punto flaco. En el plano institucional persiste un vacío. Falta un régimen de gobierno. Desde 1973 Chile carece de él. Ha tenido la fortuna de tener un gobierno —mejor o peor, no es el momento de analizarlo—, pero no un régimen de gobierno. Ha escapado a la anarquía y al desgobierno, pero no ha logrado conformar un régimen, capaz de subsistir por sí mismo, con independencia de las personas concretas que en cada momento ejercen el poder.

Al respecto, el reemplazo del gobierno castrense por un gobierno civil no ha alterado en nada el vacío institucional. Se ha restablecido, una vez más, el gobierno de partido. Pero es preciso darle forma institucional. Lo que la vez anterior, en 1924, se logró sólo al cabo de nueve años. Mientras esto no vuelva a conseguirse, Chile permanecerá en una situación similar a aquella en que se encuentran casi todos los países iberoamericanos desde la independencia. Con suerte podrá tener, por algunos años, uno o más gobiernos que lo libren de la anarquía. En estas condiciones la subsistencia del Estado de derecho no podrá ser sino precaria, como lo es en tantos de esos países.

Vale la pena, pues, levantar la vista por encima de los cuidados, a menudo absorbentes del gobierno, para abordar la tarea de llenar este vacío institucional.

Chile al comenzar la década de 1990

Aunque parezca paradójico, la situación relativamente próspera en que Chile ingresa en la década de 1990 puede resultar desfavorable para configurar un nuevo régimen de gobierno. Al menos eso es lo que sugiere una comparación con lo sucedido tras el anterior derrumbe del gobierno de partido, al comenzar la década de 1920.

Es cierto que el modo en que entonces —después de nueve años y de tres intentos frustrados— se logró articular un nuevo régimen de gobierno, que reemplazara al fenecido régimen parlamentario, fue en gran medida fortuito. No obstante, parece indudable que a este afortunado desenlace contribuyó no poco la coyuntura, verdaderamente difícil, por la que atravesaba el país tras la gran depresión de 1929. Entonces, haciendo honor al

dicho *más discurre un hambriento que cien letrados,* los partidos, o mejor, las oligarquías partidistas, se avinieron a dejar de lado sus pretensiones de volver a dirigir por sí solas el gobierno, como lo habían hecho bajo el régimen parlamentario, y a aceptar, como contraparte, un presidente con amplios poderes y medios de acción. Renunciaron, pues, a monopolizar el gobierno a trueque de asegurarse una participación estable en él. De esta suerte pudo llegarse a ese contrapunto monocracia presidencial-oligarquías partidistas, vale decir, entre patriotismo y partidismo, sobre el que descansó el régimen de gobierno entre 1933 y 1973.

En contraste, la coyuntura actual, sin problemas acuciantes y con favorables perspectivas, puede dar alas al espíritu de partido, a la sensación de que sus oligarquías son amas y señoras del país, y generar entre ellas un clima de distensión, proclive a consensos hostiles a las instituciones fundamentales del Estado de derecho. Al respecto, la destitución de un ministro de la Corte Suprema, mediante una acusación en el parlamento, lo que nunca había sucedido en la historia institucional chilena, no deja de ser inquietante[140]. Sobre todo si se la relaciona con la lamentable experiencia de otros países iberoamericanos que, con estos mismos procedimientos, destruyeron la independencia de la Corte Suprema y de toda la Judicatura al admitir que con cada cambio de gobierno cambien también los jueces del máximo tribunal.

Actitudes de este género no pueden menos que ser un obstáculo para configurar un régimen de gobierno, ya que, si hay algo que ni las oligarquías partidistas ni los gobernantes pueden hacer por sí solos, es darle forma. A menudo se cae en el error de suponer lo contrario. Una constitución puede imponerse desde arriba, mediante un plebiscito. Tal fue el origen de la de 1925 y de la actual de 1980. Pero un régimen de gobierno no se impone, se instaura. El papel y las constituciones lo aguantan todo, los países no. Por eso, sin ir más lejos, todos en Iberoamérica tienen constituciones y casi ninguno, un régimen de gobierno.

Lo que ocurre es que éste no es una construcción teórica, sino una realización histórica. Para que sea viable, ha de estar en consonancia con las fuerzas vivas del país. No de las mayorías, sino del núcleo determinante, formado por hombres de posición, talento o poder. Lo que en su tiempo el presidente Bulnes llamó "los hombres de juicio y séquito"[141], es decir, un

[140] Se trata de la destitución del Ministro Hernán Cereceda Bravo. Sobre las irregularidades en su tramitación y fallo, véase el discurso de inauguración del año judicial 1 de marzo de 1993 del Presidente del Tribunal, Marcos Aburto Ochoa, en *RDJ.*

[141] Carta del presidente Manuel Bulnes al intendente de Maule, Eugenio Necochea, (Santiago de Chile, 20 de febrero de 1851, en Luis Montt, *Recuerdos de familia* (Santiago de Chile, 1943), pp. 745 ss.

círculo distinto del de las oligarquías partidistas en el que, junto con políticos de partido, entran en juego personalidades relevantes de diversas áreas del quehacer nacional, desde la religiosa e institucional hasta la gremial y cultural. Al menos eso es lo que parece sugerir la única experiencia disponible, por otra parte afortunada, de Chile en 1933.

La situación actual no deja de guardar alguna analogía con aquella. Acaba de restaurarse el parlamento por tercera vez en el siglo. Es de esperar que con mejor suerte que las anteriores. Como en 1933, los partidos han vuelto al gobierno. Al igual que entonces, no parecen haber aprendido nada ni olvidado nada. Siguen anclados en el pasado, añorando ahora el fenecido régimen semipresidencial, como otrora, el parlamentario. Lo que no les impide creer, del mismo modo que en 1933, que están inaugurando una nueva etapa. No obstante, hoy como ayer, lo más sólido y permanente es la constitución no escrita y, en concreto, las antiguas instituciones, bastiones del Estado de derecho frente a los núcleos partidistas, fortalecidas en los últimos lustros.

Así pues, las cosas parecen plantearse aproximadamente en los mismos términos que entonces. De nuevo es indispensable hallar alguna suerte de contrapeso eficaz frente al partidismo, capaz de evitar sus excesos y poner a salvo de él al Estado de derecho. Sólo así podrá evitarse tener que acudir, más tarde o más temprano, a las Fuerzas Armadas, como recurso extremo ante el derrumbe del gobierno de partido. Si este desafío sigue vigente, ha variado en cambio, y no poco, el escenario. El Chile de 1990 no es el de 1920 o de 1970. Ya lo dijimos, no es aquel país arruinado, lleno de odiosidades, al borde de la guerra civil que dejara tras de sí el gobierno de partido, sino otro renovado, seguro de sí mismo y en plena expansión, que deja tras de sí el gobierno castrense. Internacionalmente Chile no está ya en la periferia, parece aproximarse a las primeras filas. Ahora, más que nunca, necesita forjar soluciones propias, en lugar de ir a mendigarlas de otros. Ojalá haya, dentro y fuera del mundo partidista, hombres capaces de comprenderlo y de actuar en consecuencia.

Síntesis y conclusión

El ejército de Chile es uno de los más antiguos del mundo. La imposibilidad de asegurar de otro modo la subsistencia del reino forzó a Felipe III a establecer en 1601 un ejército de línea en esta remota porción de la monarquía, situada en los confines del mundo. Así, al genio guerrero de los aborígenes se opuso el espíritu militar de los chilenos.

Bajo estas condiciones el ejército se convirtió en un factor determinante en la forja de la nacionalidad y en la consolidación del Estado de derecho.

Conforme a una tradición de origen medieval, desde el siglo XVI se entiende por tal en América, un Estado en el que gobernantes y gobernados se hallan bajo un derecho superior a ellos mismos, al que han de atenerse en sus actuaciones. Es decir, unos y otros han de actuar rectamente. Lo contrario constituye un abuso o exceso, que en el caso del gobernante lo convierte en tirano y, llegado el caso, legitima su deposición para restablecer el buen gobierno, conforme al adagio isidoriano *rex eris si recte facias, si non facias non eris.*

En Chile, desde su establecimiento en el siglo XVII, el ejército se convierte en uno de los puntales del Estado de derecho, papel que en diversas formas ha cumplido a lo largo de los casi cuatro siglos de su historia. A partir del siglo XIX la Fuerza armada se diversifica. Al ejército se añade la marina y en el siglo XX del ejército se desprende la aviación.

Configuración y consolidación del Estado

La primera fase del Estado de derecho en Chile abarca desde los orígenes del reino hasta la época de la Ilustración, en términos generales desde 1540 hasta 1760. En el curso de ella se configura y consolida un Estado judicial de derecho.

Tres son los elementos que sirven de base: Gobierno, Judicatura y Pueblo, articulado como comunidad política. El lugar central lo ocupa la Judicatura. En atención a ello, cabe hablar de un Estado judicial de derecho. En efecto, a la Real Audiencia compete, en su doble calidad de tribunal del rey y de máximo tribunal del reino, velar por la efectiva vigencia del derecho en las actuaciones de los gobernantes y de los cuerpos y personas que componen el reino. En otras palabras, con todo el peso de la representación de la real persona, es garante de la institucionalidad en su distrito.

Con su erección, a comienzos del siglo XVII, la Judicatura alcanza su conformación definitiva. También la alcanza por entonces el gobierno, gracias al establecimiento del ejército permanente y de la mencionada audiencia. Lo uno y lo otro convergen para dar origen a la figura institucional del presidente militar.

Ella cobra forma a partir de la acumulación de tres oficios diferentes en una misma persona, a saber: presidente de la audiencia, gobernador del reino y capitán general del ejército. En el hecho, debido al estado de guerra

del país y a la significación que en él tiene el ejército, el capitán general prima sobre el presidente y sobre el gobernador.

Este presidente-militar sobrevive a la transformación del primitivo Estado judicial en Estado gubernativo, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. Otro tanto sucede con el papel de la Audiencia, en cuanto guardiana de la estabilidad institucional.

Estado administrativo de derecho

Esta segunda etapa del Estado de derecho comprende aproximadamente un siglo, desde la década de 1760 hasta la de 1850. La configuración del Estado gubernativo de derecho se realiza en dos tiempos, separados por la crisis del período de la independencia 1810-1830. Primero, el presidente-militar se transforma en presidente-gobernante y luego a éste se le confiere un carácter monocrático.

Desde mediados del siglo XVIII la situación del reino cambia notablemente. La guerra de Arauco ha perdido relevancia y, en cambio, el país inicia su gran expansión. Bajo el signo de la Ilustración, el gobierno se potencia y pasa a ocupar un lugar central dentro del Estado. Se amplían sus fines y, para llevarlos a cabo, se forma una red de oficinas que constituyen la Administración. Paralelamente se moderniza el ejército y se lo pone en un alto grado de eficiencia. Todo lo cual determina, como no puede ser menos, un reajuste en el núcleo básico del Estado de derecho constituido en la fase anterior.

Junto con ensancharse la acción del gobierno, se inicia una reducción de la actividad política del pueblo: hasta la década de 1850, a la minoría ilustrada que sostiene la gestión gubernativa y, desde entonces, a las oligarquías partidistas que asumen dicha gestión. En cuanto a la Judicatura, pierde su posición preeminente, que pasa a ser ocupada por el gobierno.

De esta suerte la antigua trilogía Gobierno-Judicatura-Pueblo cede paso al dualismo Administración-Judicatura.

A tono con ello, el presidente-militar se transforma en presidente-gobernante y pasa a tener una incontrastable preeminencia dentro del Estado. En este sentido, cabe hablar de un Estado administrativo de derecho.

En todo caso, quienes encarnan este nuevo tipo de gobernante son, al igual que en la etapa anterior, hombres de armas, altos oficiales del ejército o de la marina. Es decir, la serie de los presidentes militares no se interrumpe. Antes bien, se acentúa el carácter castrense del gobierno. En efecto, el presidente reúne en sus manos el mando militar, sobre un ejérci-

to modernizado, y el mando político, sobre una Administración, que viene a ser, según se ha dicho, una suerte de ejército civil. Todo lo cual parece reflejarse en el nuevo orden de subrogación en el superior gobierno, implantado en 1806. Según él, en caso de vacancia o imposibilidad, reemplazan al presidente, no los letrados de la audiencia, sino el oficial de mayor graduación superior a coronel.

Junto con potenciarse el carácter político-militar del mando, se refuerza también la independencia y autoridad de la Judicatura como guardiana del orden instituido.

Primer militarismo y república ilustrada

Durante el período de la independencia, el Estado gubernativo atraviesa por una grave crisis. Al desaparecer la monarquía, se produce un vacío de poder y, por primera vez, emergen los militares como alternativa frente al desorden y a la anarquía.

No obstante, esta crisis es pasajera. Termina en 1830, cuando Portales restaura el Estado administrativo de derecho, bajo la forma de una república ilustrada. La clave de ella es la figura del presidente gobernante, que ahora se transforma en jefe de Estado y garante de la institucionalidad. También este presidente monocrático es encarnado originalmente por militares. Sólo al cabo de dos décadas, en 1851, se inaugura la serie de presidentes civiles, con un letrado, Manuel Montt.

Tal vez la mayor innovación de la república ilustrada está en hacer del presidente, como jefe del Estado, un sustituto de la real audiencia en el papel de guardiana del orden instituido, que le competía en cuanto representante de la persona del monarca. La república no se estabilizó, mientras no se acertó a llenar de algún modo el vacío que dejó la audiencia como garante de la institucionalidad.

Otras innovaciones de la república ilustrada fueron la introducción del constitucionalismo y, con él, de un parlamento encargado de regular la gestión presidencial, así como la reducción de la competencia de la Judicatura a las causas civiles y criminales. Con esto se eliminó su papel de protectora de los gobernados frente a los gobernantes.

En cuanto a los militares, desde que se restablece un gobierno estable y respetable como la antigua monarquía retornan a sus tareas profesionales. Ahora cobra singular relieve entre ellas la de sostener al presidente y al orden instituido frente a las intentonas subversivas. De hecho desde 1830,

ningún presidente volvió a ser derribado en Chile hasta la guerra civil de 1891. Pero esto corresponde ya a una época avanzada de la siguiente etapa del Estado de derecho.

El Estado legalista de derecho

La tercera fase del Estado del derecho se inicia en Chile con el surgimiento de partidos políticos, a fines de la década de 1850, y la subsecuente implantación del gobierno de partido, y se prolonga hasta hoy.

Así como la trayectoria del Estado administrativo se descompone en dos tiempos separados por la crisis de la independencia, así también en la del Estado legalista se distinguen dos, separados por la crisis de 1920: uno de auge del gobierno de partido y otro de reflujo del mismo. Ambos desembocan en una apelación de la clase política a las Fuerzas Armadas, que empujen a la reaparición del militarismo.

Con los partidos se abre paso un nuevo modo de gobernar, en función de los cambiantes dictados del o los que están en el poder y no de unos fines en cierto modo inamovibles del Estado, cuyo garante es el presidente y a cuyo servicio están las otras instituciones fundamentales: Administración, Judicatura y Fuerzas Armadas.

Los partidos se sienten incómodos dentro del Estado administrativo y no descansan hasta transformarlo en uno legalista, en el que lo que cuenta no es tanto la rectitud con que se ejerza el poder, como la legalidad del modo de proceder del gobierno.

De ahí que esta etapa transcurra, en contraste con las dos anteriores, bajo el signo de una tirantez entre los partidos y los pilares del Estado de derecho, que vienen de las épocas precedentes. Esta tensión culmina en el siglo **XX** en un deterioro del Estado de derecho, repetidas crisis del gobierno de partido y, en último término, con la transformación de las Fuerzas Armadas en garantes del Estado de derecho.

Auge del gobierno de partido, las Fuerzas Armadas salvaguarda del Estado de derecho

Entre 1860 y 1920 la ventaja la lleva la clase política, que implanta un gobierno de partido y lo lleva a su apogeo. Frente a ella la situación de las instituciones básicas del Estado de derecho es cada vez más desmedrada: la monocracia presidencial es eliminada; la Administración, carcomida por

el partidismo; y la Judicatura y las Fuerzas Armadas son objeto de una marcada postergación.

Esta es la gran época de los presidentes civiles, casi siempre letrados. Su papel cambia. Primero intentan todavía actuar al modo de sus antecesores, como garantes de la institucionalidad. Se enfrentan a los partidos y moderan su acción. Pero, a la postre, son vencidos por ellos en la revolución de 1891 y anulados políticamente. Esta pugna desemboca en una revolución, porque las Fuerzas Armadas se dividen: de una parte el Ejército sostuvo al presidente y, de la otra, la marina prestó su concurso al Congreso.

Con el triunfo de los partidos se implanta un régimen parlamentario, que anula al presidente y marca el apogeo del gobierno de partido en Chile. Reducido el presidente a un papel más bien simbólico, los restantes pilares del Estado de derecho pasan a ser bastiones del patriotismo frente al partidismo. No podía ser de otro modo, porque la actuación de la Administración, la Judicatura y las Fuerzas Armadas, identificadas, desde la época de la monarquía, con el servicio del Estado y, en último término, de la patria misma, resulta a menudo incompatible con la sumisión a un partido o a una mayoría electoral. La justicia, la seguridad interior y exterior o los servicios públicos son iguales para todos los chilenos, de gobierno o de oposición, independientes o afiliados a algún partido.

De ahí que, en defecto del presidente, el papel de garante del Estado de derecho frente a los partidos termine por recaer sobre las Fuerzas Armadas. Es una situación de hecho que se impone por la sola fuerza de las cosas. Fueron los propios políticos de partido quienes acudieron a las instituciones armadas, cada vez que la situación se les escapó de las manos.

Así sucedió por primera vez en 1924. Tres décadas después del triunfo de las oligarquías partidistas en 1891, el gobierno de partido entra en crisis. Al asedio a las instituciones básicas del Estado de derecho, se unía la inoperancia de los partidos frente a los problemas sociales, todo lo cual llevó al país a una situación insostenible. Entonces, los propios políticos de partido —de gobierno y de oposición— comenzaron a pedir la intervención castrense.

De esta forma, a petición de los civiles, las Fuerzas Armadas hicieron efectivo en 1924, por primera vez, el *si non facias non eris.*

Esta apelación de la clase política a las Fuerzas Armadas ante la crisis institucional importa una suerte de confesión implícita de su propia impotencia y, al mismo tiempo, un reconocimiento del papel de las instituciones armadas como garantes de la constitución histórica de Chile, o sea, de esa constitución no escrita, plasmada en sus instituciones fundamentales, que es anterior y superior a las constituciones escritas. Con este reconoci-

miento el Estado legalista de derecho ingresa en una nueva fase, en la cual corresponde a las Fuerzas Armadas salvaguardar al Estado de derecho frente a los excesos del partidismo.

Reflujo del gobierno del partido, las Fuerzas Armadas garantes del Estado de derecho

Se ingresa así al segundo momento, que corresponde al resto de siglo desde la década de 1920 en adelante. Su tónica dominante es, en último término, opuesta a la anterior. Mientras los partidos y el gobierno de partido pierden terreno, los pilares del Estado de derecho sobreviven al asedio partidista y, en definitiva, se fortalecen.

Esto es especialmente notorio en lo que toca al presidente y a las Fuerzas Armadas. Al respecto no deja de ser significativo el hecho de que la serie de los presidentes letrados se clausure en 1952 y de que, por su obra renovadora del Estado de derecho, los grandes presidentes de este período sean precisamente dos militares, Ibáñez (1925-1931) y Pinochet (1973-1990).

Asimismo, desde comienzos de la década de 1950, es cada vez más explícito el reconocimiento del papel de las Fuerzas Armadas, como garantes de la institucionalidad, primero en formal legal, como en 1951 y en 1960, y luego constitucional en 1971 y en 1980.

Más allá de los textos positivos, que a menudo no son sino un tardío intento de legalizar una situación que se impone por sí misma, está la actuación de los presidentes, que se aleja cada vez más de la de un jefe de Estado. Tal es la tónica de las últimas tres décadas. A partir de las planificaciones globales, todos los presidentes, desde Frei hasta Aylwin, se convirtieron en activos gobernantes absorbidos por obtener resultados que exhibir, sin tiempo para pensar en una política de Estado. El jefe de gobierno prevaleció sobre el jefe de Estado. Para encontrar uno que encarne esta figura institucional, hay que remontarse a Jorge Alessandri (1958-1964), de quien los políticos de partido se vengaron con la hostilidad no exenta de admiración. Se comprende muy bien que, junto con producirse este vacío, no haya podido sino consolidarse, por encima de todos los reconocimientos legales y constitucionales, la posición institucional de las Fuerzas Armadas como garantes del Estado de derecho.

De hecho y de derecho, se convierten en defensoras de la constitución histórica que, por estar plasmada en instituciones vivas y no en un texto, como la escrita, no se, halla a merced de los partidos y de los políti-

cos de partido, que pueden modificarla y aplicarla a su amaño. Por su naturaleza, esta misión de las Fuerzas Armadas es anterior y superior a la legalidad. Así lo recalca D'Ors: "esa constitución que el Ejército debe defender no es la accidental ley constitucional, sino la constitución auténtica de un pueblo, aquella que, en cierto modo, se integra, como algo inconmovible en el derecho natural de ese pueblo. De ahí que los criterios de pura legalidad no sirvan para determinar el concepto de constitución que el Ejército deba defender. Así, es el propio ejército quien, en último término, puede hacer tal determinación y esto no es más que de reconocimiento del hecho real de la debilidad de un poder que no cuenta con la fuerza de su propio ejército"[142].

Recuperación institucional y retorno al gobierno de partido

La presidencia de Ibáñez marca un vuelco en cuanto a las instituciones fundamentales: renace la monocracia, se moderniza la Administración, se recupera la Judicatura y las Fuerzas Armadas se renuevan y cobran nueva significación en la vida nacional.

Dentro de estas coordenadas se restaura a partir de 1933 el gobierno de partido, bajo una nueva forma, semipresidencial. Por unas décadas, la monocracia presidencial sirve de contrapeso a las oligarquías partidistas. No obstante, las instituciones fundamentales no quedan a salvo del partidismo. Antes bien, los cargos de la Administración son objeto de *cuoteos* entre los partidos y se emplean para pagar favores electorales o de otro género, al paso que la Judicatura y las Fuerzas Armadas son víctimas de un cruel abandono. Por otra parte, los políticos de partido tampoco supieron o pudieron enfrentar en esta época los graves problemas sociales y evitar que un cuarto de los chilenos se hundiera en la extrema pobreza.

Así, al comenzar la década de 1970, como medio siglo antes, la situación era otra vez insostenible para la Judicatura, las Fuerzas Armadas y grandes sectores de la población. Pero ahora se anticipó a los políticos de partido, que tampoco veían otra salida, un clamor generalizado en todo el país que reclamaba la intervención de las Fuerzas Armadas para salvar al país de la catástrofe inminente. De este modo, en 1973, por segunda vez en el siglo, correspondió a la Fuerzas Armadas hacer efectivo el *si non facias non eris*. Pero en esta ocasión, no sólo frente a los partidos sino frente al

[142] Alvaro D'Ors, *La violencia y el orden* (Madrid, 1987), pp. 79-80.

propio presidente, y no sólo a petición de la clase política sino del pueblo organizado.

Recuperación institucional y vuelta al gobierno de partido

Con el gobierno militar que se inaugura en 1973, se abrió un segundo período de recuperación de las instituciones fundamentales. Mientras la monocracia presidencial se robustece, se redimensiona la Administración, se fortalece la Judicatura y se renuevan las Fuerzas Armadas.

Al respecto resulta sumamente sugerente el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional. Más que una expresión institucional del significado que revisten los pilares del Estado de derecho, parece ser un intento de enfrentar las tensiones entre los partidos y esas instituciones básicas, causantes del deterioro del Estado de derecho en esta etapa.

Dentro de estas coordenadas, se restaura en 1990, por segunda vez en el siglo, el gobierno de partido.

Partidismo y patriotismo

Sería iluso creer que con ello el problema de las relaciones entre el gobierno de partido y los puntales del Estado de derecho está resuelto. En ninguna parte es fácil conciliar partidismo y patriotismo. Tal parece ser la aporía del gobierno de partido, no sólo en Chile. Así lo daba entender, en medio de la euforia partidista que siguió al término de la segunda guerra mundial, el pensador alemán Josef Pieper. Según él, "el problema de la moderna democracia de partidos es, concretamente hablando, el de demostrar cómo un partido puede no ser partidista"[143].

Ésta es, tal vez, la mayor dificultad que debe enfrentar Chile a la hora de configurar un régimen de gobierno que substituya al que se derrumbó en 1973.

Al respecto viene de perlas el refrán: *la codicia revienta el saco.* Por querer politizarlo todo, los partidos se han quedado sin nada. Así sucedió en 1924 y de nuevo en 1973. Tal vez sea esta la ocasión de recapacitar y echar mano del luminoso principio agustiniano *in necessaris unitas, in dubia*

[143] Josef Pieper, *Über die Gerechtigkeit* (Munich, 1954), traducción castellana (Madrid, 1968), varias ediciones posteriores, cito a Pieper, *Las virtudes fundamentales* (Madrid, 1976), p. 151.

libertas, in omnibus caritas, que para el caso podría traducirse, *en lo necesario consenso; en lo contingente compromiso; en todo comprensión*[144].

Expresión institucional de este principio podría ser la diferenciación, tan elemental como realista, entre lo más permanente o asuntos del Estado y lo contingente o asuntos de gobierno. Algo de esto puede entreverse en el papel del Consejo de Seguridad Nacional como contrapeso frente al partidismo.

Sin duda hay materias —como justicia, seguridad interior y exterior, educación— que ningún gobierno tiene derecho a comprometer con su gestión, sin perder, en la medida en que lo hace, su propia razón de ser: *si non facias non eris. A* la vista de esto parece de absoluta conveniencia poner tales asuntos a salvo de contingencias políticas o conveniencias de partido.

En cambio, hay otras cosas que, por su naturaleza, son el terreno por excelencia de esas transacciones y compromisos, en los que las oligarquías partidistas son maestras. En tales materias, por tanto, no sólo son lícitas esas componendas, sino que es bueno que se den.

Estado y gobierno

Dentro de esta línea, se perfila una posibilidad de ampliar el contrapunto monocracia presidencial-oligarquías partidistas, que sirvió de base al gobierno de partido entre 1933 y 1973, de suerte que, junto al presidente, se haga lugar en él a las otras instituciones fundamentales del Estado de derecho.

De este modo estarían, de un lado, los pilares del mismo, que han sobrevivido a todos los derrumbes del gobierno de partido y que, frente a los gobernantes de turno, vienen a ser, para decirlo de un modo gráfico, como los dueños de casa. A ellos quedarían reservados los asuntos de Estado.

Del otro lado, estarían los partidos y la clase política en general, que tendrían como campo de acción propio los asuntos de gobierno.

Pero una solución de este orden supone ante todo un cambio de mentalidad en las oligarquías partidistas: el abandono de sus pretensiones de dominarlo todo. Que se allanen a limitar a tiempo su campo de acción, a renunciar una parte considerable de él, a trueque de conservar lo demás. De

[144] Sobre la aplicación de este principio al orden institucional chileno, Bravo Lira, notas 125 esp. 113 ss. y 114, esp. 179 ss.

lo contrario, si dejan que las cosas sigan su curso natural y lleguen al extremo, se exponen a tener que acudir una vez más a los cuarteles como en 1924 y en 1973.

Con una diferencia. En tal eventualidad, si subsiste el Consejo de Seguridad Nacional, tal vez ni siquiera será necesario que pidan la intervención de las Fuerzas Armadas, como las veces anteriores, pues, a través del Consejo, ellas se harán presentes por sí mismas.

Podemos concluir, pues, que, institucionalizado o no, el papel de las Fuerzas Armadas en la actual etapa del Estado de derecho es el de garantes del mismo. No en vano, cada vez que han fracasado los políticos de partido y se ha hundido el régimen de gobierno, ellas han sido, hasta ahora, el recurso extremo.

Esta situación, a la que en Chile se ha llegado en el siglo XX, a raíz del fracaso del gobierno de partido, no tiene nada de novedoso ni original. Después de todo, lo mismo sucede en aquellos Estados, bastante afortunados como para contar con instituciones armadas cuando el gobierno civil pierde la respetabilidad por su inoperancia, por comprometer la suerte de la patria o por las razones que sea. Entonces, no queda otro recurso que apelar a las Fuerzas Armadas. Ya lo anticipaba la milenaria sabiduría indoeuropea: en caso de fallar Júpiter, es decir, el orden instituido, corresponde a Marte, esto es al militar, asumir la dirección de la ciudad celestial, a fin de enfrentar la emergencia y poner a la población entera a salvo de la catástrofe.

ANEXO

Abreviaturas

AHDE: *Anuario de Historia del Derecho Español* (Madrid).
BACH: *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* (Santiago).
RDP: *Revista de Derecho Público* (Santiago).
REHJ: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (Valparaíso).
RCHHD: *Revista Chilena de Historia del Derecho* (Santiago).
RCHHG: *Revista Chilena de Historia y Geografía* (Santiago). □

ENSAYO

¿PUEDEN LAS FUERZAS ARMADAS SER GARANTES DE LA DEMOCRACIA?*

Oscar Godoy Arcaya

El autor sostiene que la crisis experimentada por el país en la década de los años 70 es la causa de que se les haya atribuido a las Fuerzas Armadas un rol de garantes del orden institucional incompatible con un sistema democrático. Asimismo, como parte de tal función, expone la naturaleza y dimensiones del aparato constitucional que les confiere a las Fuerzas Armadas participación en las instituciones y procesos políticos del país.

Junto con exponer la doctrina de los garantes en una democracia, se revisan los principales argumentos que se han dado para justificar la atribución de esa función a las Fuerzas Armadas: tradición de participación política de las Fuerzas Armadas chilenas; intervenciones militares *de facto* en el escenario político durante el presente siglo, y la consecuente necesidad de darles una vía de expresión jurídica a través de instituciones, como los Senadores designados y el Consejo de Seguridad Nacional; teoría del Consejo Nacional de Seguridad como contrapeso de las Fuerzas Armadas a los poderes políticos, etc.

El autor propone que a partir de los esenciales constitucionales, que forman parte del consenso político básico, se puede establecer un

Oscar 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 la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

* El autor agradece los valiosos comentarios de Lucas Sierra a este trabajo.

orden lexicográfico de los distintos garantes del orden institucional chileno. En ese orden, las Fuerzas Armadas tienen un lugar distinto del que le asigna la actual Constitución.

El propósito de este trabajo es analizar las bases de la participación de las Fuerzas Armadas en la vida política del país, en conformidad con las atribuciones que les confiere la Constitución de 1980. Esas atribuciones se pueden condensar en la función genérica y global que el texto constitucional consagra bajo la fórmula de "garantizar el orden institucional de la República"[1]. La cuestión de fondo, a la cual pretendo dar una respuesta, se plantea en los siguientes términos: ¿pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?

La pregunta recién formulada está referida a la democracia chilena. Sabemos de antemano que los regímenes democráticos fundan la garantía de su propia existencia y desarrollo en la voluntad popular, libremente expresada, y en las instituciones que derivan directa o indirectamente de ella. La tradición política occidental le concede a este fundamento el estatuto de principio de soberanía popular. De acuerdo con este principio, las Fuerzas Armadas son garantes derivados y subordinados: nunca garantes últimos. La célebre cuestión platónica, ¿quién custodia a los custodios?, se aplica también en este contexto, porque los cuerpos armados, en una democracia, tienen la función precisa de defender la soberanía y la integridad territorial, siempre bajo la subordinación a la autoridad políticamente constituida. Si se les concediese la facultad de garante último, nadie podría actuar como sus custodios. En ese preciso instante, el principio de soberanía popular quedaría suprimido, para radicarse en las Fuerzas Armadas. De este modo, las instituciones y las prácticas democráticas solamente tendrían un carácter vicario, dependiente de la voluntad del verdadero soberano.

1. La crisis del régimen político en 1973

1.1 Precisiones conceptuales

Un primer eje de mi argumentación se refiere a la crisis del régimen político en 1973. Acerca de esta grave coyuntura, cuyo momento culminan-

[1] *Constitución Política de la República de Chile* (Editorial Jurídica de Chile, 1993). Art. 90, p. 69.

te es la caída del régimen del Presidente Salvador Allende, mi interpretación sigue la línea marcada por la sucesión: pérdida del consenso, vacío de poder político y ocupación de la autoridad gobernante por las Fuerzas Armadas, acontecida el 11 de septiembre de 1973. Sin embargo, antes de entrar en el tema, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales, sin las cuales difícilmente mis planteamientos podrían quedar claramente expresados. Este ejercicio, además, es necesario debido a la extraordinaria oscuridad con que actualmente se debaten estos temas.

Cuando hablo de consenso me refiero al acuerdo unánime o cuasi unánime acerca de las bases del sistema institucional que configuran a un régimen político. Se trata, entonces, de un sentido fuerte de consenso. Por esta razón, prefiero hablar de *consenso básico*. Esta forma de consentimiento público respecto de sus contenidos se refiere a los elementos centrales y mínimos del régimen político. Desde el punto de vista del acto mismo de consentir, hay que decir que en general los consensos básicos son tanto el producto de largos períodos de desarrollo político, como de intensos y breves procesos constituyentes. En algunos casos ni siquiera se expresan en un texto, en una constitución positiva, sino que se albergan en la costumbre. En esta última situación la unanimidad es atribuida a muchas generaciones, presentes y pasadas.

Los elementos centrales y fundamentales acerca de los cuales trata el consenso básico son los *esenciales constitucionales*[2]: sobre ellos descansa no solamente el edificio de las instituciones políticas de una comunidad, sino también su modo de vida político. Por lo tanto, se refieren a las estructuras institucionales así como a la cultura política desplegada a lo largo del tiempo.

El *consenso básico* se aplica, en suma, sólo y estrictamente a los *esenciales constitucionales*. En alguna medida ambos integran aquella dimensión de la historicidad de una comunidad que constituye el núcleo de su identidad como pueblo: por esta razón se manifiestan como una continuidad que traspasa los tiempos. En cambio, no podemos considerar esenciales constitucionales todas aquellas vicisitudes políticas y constitucionales, transitorias y efímeras, que son el producto de las necesarias contingencias que cruzan la historia de un pueblo. En una constitución breve y sintética, como la norteamericana, el texto ha evolucionado muy lentamente a través de

[2] John Rawls, *Political Liberalism* (Nueva York; Columbia University Press, 1993), pp. 227-230. Rawls distingue dos clases de *constitutional essentials*: los que se refieren a la "estructura general del gobierno y del proceso político" y aquellos relacionados con la democracia, o sea, "la igualdad de derechos básicos y libertades que las mayorías legislativas deben respetar".

enmiendas, que más bien explicitan las virtualidades de sus propios esenciales constitucionales. En los países donde la tradición política ha consagrado el modelo de texto constitucional analítico francés, los esenciales constitucionales están inmersos en una gran cantidad de palabras ordenadas en capítulos y artículos. Tal tipo de texto, muchas veces, induce al error de confundir disposiciones o instituciones transitorias con los esenciales constitucionales.

¿Cuáles son los esenciales constitucionales chilenos? Hay una manera de expresarlos, apelando a la idea de metaconstitución. O sea, a la idea de que en las Constituciones de 1833, 1925 y 1980 subyacen ciertos principios e instituciones mínimos, pero básicos, sin los cuales esos textos constitucionales no habrían existido ni guardarían las semejanzas que fácilmente encontramos entre todos ellos. Esa metaconstitución discurre a lo largo de nuestra historia como un continuo, a través del cual se expresa constantemente la identidad política del país. La decisión constituyente incluyó en esa metaconstitución —y, en consecuencia, como esenciales constitucionales— *los principios de la soberanía popular y el sistema representativo, la prioridad de los derechos y libertades individuales, el régimen moderado por la división de poderes y el Estado de derecho.* Tanto estos principios como las instituciones derivadas de ellos han servido de fundamento a las tres constituciones que ha tenido el país durante más de 160 años. Las diferencias entre las Constituciones de 1833 y 1925, una vez que se estabilizaron como normas rectoras de la sociedad política, nunca fueron contradictorias con ese núcleo esencial que es la metaconstitución. Hemos experimentado contradicciones de esa naturaleza —entre los esenciales constitucionales y áreas o partes del aparato constitucional— sólo durante la vigencia de la Constitución de 1980, como veremos más adelante. Tales contradicciones, percibidas por la opinión pública chilena, han sido objeto de un permanente debate[3] desde que esa carta entró en vigor. Ello prueba la realidad y el poder de los esenciales constitucionales y, por lo mismo, la existencia de una metaconstitución a la cual se apela, casi como por un instinto cultural, si pudiéramos así expresarlo.

Un fenómeno totalmente diferente a los que hemos expuesto fue el intento revolucionario de hacer borrón y cuenta nueva y substituir los esenciales constitucionales, largamente decantados en nuestra historia, por un

[3] Este debate se agudizó durante el año 1995, a raíz del dictamen de la Corte Suprema que condenó a presidio al ex General Manuel Contreras, Director de la Central Nacional de Inteligencia durante un período del gobierno militar. Este dictamen fue calificado de injusto por altos mandos de las Fuerzas Armadas, que durante dos meses intervinieron activamente en un áspero debate público.

nuevo régimen político y social, como ocurrió en la grave crisis política que terminó con el gobierno del Presidente Salvador Allende. Pues en este caso la radicalidad del designio desencadenó una reacción de retorno a esos esenciales, para encontrar en ellos el curso de la continuidad política del país.

1.2 Crisis y vacío de poder

En este trabajo recurrimos a una noción de la teoría política normativa: *consenso básico*. El uso de este concepto nos ayuda a comprender la crisis de 1973, en el sentido que ella se explica por la conducta de los actores políticos y una división y movilización masiva de la sociedad civil encaminada a defender, por un lado, y destruir, por otro, el consenso básico chileno. En el año 1973, en efecto, el proceso político se paralizó ante el dilema de optar entre la continuidad histórica del país o su ruptura. A nivel del consenso básico esto significó un intento de quiebre radical de los esenciales constitucionales. Un vasto movimiento político planteó la substitución de esos esenciales por un nuevo modelo político y económico, cuyas bases eran enteramente distintas de aquellas del régimen político histórico. El efecto de este proyecto no se dejó esperar. De este modo el proceso político, sacado de sus carriles tradicionales, asumió las características de toda revolución: sus protagonistas empezaron a actuar movidos por ella, incluso más allá de sus voluntades personales, en un escenario de conflicto extremo; la sociedad civil entró en una fase de disolución o anarquía; la legitimidad del poder gobernante se diluyó rápidamente y se produjo un enorme vacío de poder.

En 1973 el proceso de ruptura del consenso básico era ya tan profundo que los actores políticos, y los movimientos de masas que los seguían, se preparaban para un enfrentamiento fratricida. Era bastante claro que ninguno de los actores políticos formales —los partidos, movimientos y grupos— tenía el suficiente poder para colmar ese vacío y darle gobernación al país. Las elecciones de marzo de 1973 arrojaron resultados paralizantes, porque no dirimieron de modo concluyente el conflicto entre la oposición y el gobierno[4]. Pero ellas carecían de verdadera relevancia, porque la coalición gobernante

[4] Las elecciones parlamentarias de 1973, en una situación de normalidad democrática, habrían significado un triunfo aplastante de la oposición. Dadas las circunstancias, constituyeron un virtual empate entre dos bandos irreconciliables. La coalición de oposición consiguió el 54,2% (El PDC, el 28,5% y el Partido Nacional, el 21,1%); la Unidad Popular, que apoyaba al Presidente Allende, alcanzó el 44,2% de los votos.

—la Unidad Popular— había perdido el control del proceso político, que de modo irreparable había tomado un curso revolucionario. Y la oposición, por su parte, había llegado a la conclusión de que el sistema político no podía dar más de sí: había sido sobrepasado. A estas alturas, los procedimientos decisorios de la democracia carecían de sentido, porque se estaban aplicando a asuntos completamente ajenos a los fines del sistema político.

La dramática situación que vivía el país a mediados de 1973 indujo a las Fuerzas Armadas a actuar *de facto* para llenar el vacío de poder existente. Hay que tomar en cuenta, como hechos extraordinariamente relevantes, que la Cámara de Diputados y la Corte Suprema establecieron que el gobierno de la época había incurrido en grave ilegalidad e ilegitimidad en el ejercicio de sus poderes[5]. O sea, se daban al menos dos condiciones que los teóricos más razonables, que justifican la insurrección contra la autoridad constituida, consideran sustantivas: que la sociedad civil esté en peligro grave e inminente de disolución y que el hecho esencial de la ilegitimidad sea denunciado por quien ostenta autoridad pública (y la denuncia no provenga solamente de iniciativas privadas).

Las Fuerzas Armadas, en consecuencia, no actuaron como un mero grupo faccioso y golpista. Tampoco asumieron el poder porque determinados sectores se lo demandaron; pues, aunque esa vehemente demanda existió, fue determinante el estado de peligro extremo en que estaba sumida la sociedad civil. El dinamismo del proceso político llevó a la Fuerza Pública, en una circunstancia de grave anarquización, y como última reserva organizada de la nación, a ocupar un *vacuum* de autoridad con capacidad gobernante y a asumir la tarea de reorganizar las bases de la vida política nacional. En este sentido, las consecuencias de su intervención fueron mejores que la mantención del estado de disolución en que se encontraba el país.

2. La metaconstitución y las Fuerzas Armadas

2.1 Metaconstitución y democracia

La metaconstitución, mirada desde su decurso temporal, no es sino la experiencia vivida de los esenciales constitucionales, incluso más allá de la

[5] "Acuerdo de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de 1973", *El Mercurio*, 23 de agosto de 1973. Oficios de la Corte Suprema al Presidente de la República del 12 de abril, 26 de mayo y 25 de junio de 1973. Libro de Actas de Acuerdos Ordinarios y Extraordinarios del Tribunal Pleno de la Corte Suprema de Justicia, col. 18, pp. 22- 26; 40 y 41; y 52-76.

vigencia de un texto constitucional que los exprese por escrito. Se aplica a ella la idea de que toda comunidad política tiene una constitución, o sea, una determinada forma política esencial que la constituye como tal y que la distingue y diferencia de las demás. Edmund Burke expresó esta idea diciendo que la constitución es el resultado del plebiscito del tiempo y, por lo mismo, el resultado del consenso entre las generaciones: las que fueron, las que son y las que serán[6]. Y ese plebiscito es difícilmente aprehensible en un discurso de signos. La metaconstitución es, en rigor, una propiedad esencial de la estructura básica de un pueblo organizado políticamente. En tanto esa propiedad esencial constituye a un pueblo, como comunidad política, desde sus raíces u orígenes, hay que decir que es su *constitución original*.

En este punto pueden darse equívocos relacionados con el momento en que los esenciales constitucionales se hacen explícitos. El hecho de que ellos se decanten en el tiempo plantea el problema de su fecha de nacimiento. La experiencia comparada nos señala que los pueblos saben identificar las instancias fundadoras, que son aquellas en que se inicia un despliegue político, sobre un fundamento fuerte y sólido. El tiempo se encarga de demostrar la calidad de esa acción fundadora. Es indudable que la Revolución americana y la Constitución de 1787 son para los norteamericanos el reflejo de una instancia de esas características. Lo mismo acontece con la Revolución de 1688 en Gran Bretaña, con la Revolución francesa de 1789 y con las declaraciones de independencia de los países iberoamericanos a comienzos del XIX, y de los asiáticos y africanos después de la Segunda Guerra Mundial. Más allá de las diferencias que existen entre los casos que menciono, hay que destacar que los esenciales constitucionales se hacen explícitos en el acto constitutivo mismo del régimen político que se da a sí misma una comunidad. Tal acto emana, desde la perspectiva de la teoría democrática, del poder constituyente que detenta el pueblo. Poder al cual, en este ensayo, le damos una doble significación: como origen de los esenciales constitucionales y como fuente de creación de la normas constitucionales positivas[7].

---

[6] Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* [1790], ed. C. C. O'Brien (Harmondsworth, Penguin, 1968), pp. 194-195.

[7] Sobre el tema del poder constituyente: Antonio Negri, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad* (Madrid; Libertarias/Prodhufi, 1994). Sobre la relación entre esenciales constitucionales y poder constituyente. John Rawls, *op. cit*., p. 231. La teoría clásica sobre el poder constituyente está expuesta por John Locke en *The Second Treatise of Government* (1690), en los párrafos 134 y 141. En la edición de J. Gough (Oxford: Basil Blackwell, 1976), ver pp. 67-68 y 72, respectivamente.

Ese acto puede recoger, y de hecho recoge, variables que provienen del pasado. La historia es siempre una fuerza tradente, a través de la cual discurren flujos de continuidad que asumen formas variadas. Pero también, y principalmente, ese acto fundacional expresa una discontinuidad, en el sentido de que es expresión de la voluntad de desarrollar un nuevo proyecto de vida política. En todos los casos citados así acontece: la discontinuidad consiste en la ruptura con algún tipo de dependencia y en el comienzo de una existencia independiente. En nuestro caso, los esenciales constitucionales se hicieron explícitos a través de la decisión de asumir la soberanía, con independencia de nuestros lazos con la monarquía española, bajo la forma política republicana, en el período 1810-1833.

Existe una historiografía que busca hacer patentes las líneas de continuidad con nuestro pasado hispánico. Su aporte es valiosísimo, porque nos ayuda a comprender nuestra entidad como pueblo. No obstante, no se debe confundir la tarea de identificar nuestra filiación a un tronco común, y los desplazamientos de grandes dinamismos de continuidad, con la negación de discontinuidades y la emergencia de nuevas realidades, cualitativamente diferentes del pasado. El hecho de asumir la soberanía política es un *novum* esencial que le da a la comunidad chilena una identidad también nueva. Este hecho fundamental consiste en que nos hicimos cargo de nuestro propio destino, como nación independiente y Estado soberano. De él, a su vez, se proyecta la emergencia de otra realidad nueva: la adopción del sistema republicano y del régimen presidencialista (cuyo modelo fue el presidencialismo norteamericano). Me parece altamente cuestionable establecer analogías entre los gobernadores coloniales, porque se denominaban presidentes (presidían la Real Audiencia), con la presidencia republicana[8], o entre el cabildo y el parlamento de representación censitaria, o entre los gobernadores militares y la participación de las Fuerzas Armadas en el actual régimen político[9]. Tales analogías no son suficientes para explicar el hecho de la independencia y el curso que tomó la historia nacional a partir de ese acto fundacional y de la adopción del régimen republicano.

El régimen republicano ha evolucionado hacia la democracia, como lo demuestra el despliegue de las libertades individuales, el perfecciona-

[8] Bernardino Bravo, *Constantes y variables en el régimen de gobierno 1790-1990*, en *Revista de Derecho Público Nº 50* (julio-diciembre 1991), Facultad de Derecho, Universidad de Chile. También, del mismo autor, *El presidente en la historia de Chile* (Editorial Jurídica de Chile, 1986).

[9] Acerca del sistema institucional hispánico en Chile se puede leer con provecho Sergio Villalobos, *Historia del pueblo chileno* (Editorial Zig Zag), Tomo III.

miento del Estado de Derecho, la universalización del sufragio universal y el proceso de ampliación de las igualdades ciudadanas. Este despliegue ha seguido un patrón universal, porque son muchas las comunidades políticas que habiendo adoptado, durante el siglo XIX, fórmulas de democracia censitaria —que el republicanismo decimonónico incluía en sus prácticas— evolucionaron hacia la democracia representativa y su profundización. Este fenómeno fue previsto por Alexis de Tocqueville a mediados del siglo XIX, como el resultado de la difusión de la democracia en el nuestro[10]. Pero, para los efectos de este trabajo, interesa analizar cuál es la situación de las Fuerzas Armadas desde la perspectiva de los esenciales constitucionales. O, dicho de otra manera, cuál es el puesto de la fuerza pública en el sistema constitucional, a la luz de esos esenciales.

2.2 Las Fuerzas Armadas y los esenciales constitucionales democráticos

Este punto recién planteado es extraordinariamente relevante para la discusión pública ilustrada y política, sobre la función de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento constitucional. Una de las pruebas más concluyentes de la vitalidad de la legitimidad democrática chilena, entrañada en su meta-constitución, radica en que las Fuerzas Armadas chilenas, al ocupar el vacío de poder producido en 1973, se comprometieron a restaurar el régimen democrático[11]. En definitiva, esa promesa apuntaba a restaurar la continuidad política del país, amenazada por una crisis mayor. No se trataba de un mero recurso retórico, destinado a legitimar la intervención *de facto* llevada a cabo el 11 de septiembre de 1973, sino de un proyecto que le dio coherencia al transcurso del régimen militar. Lo cual está suficientemente demostrado por el retorno a la democracia ocurrido en 1990 y anunciado en el cronograma establecido en los artículos transitorios de la Constitución de 1980[12].

Ahora bien, ¿podemos decir que las Fuerzas Armadas nos retornaron a la continuidad expresada en los esenciales constitucionales? La respuesta

---

[10] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* [1835] (París: Editions Gallimard, 1961), Deuxième Partie, Conclusión, pp. 425-432.

[11] "Acta de la Constitución de la Junta de Gobierno", publicada en el *Diario Oficial* el 18 de septiembre de 1973.

[12] *Constitución Política de Chile* (Editorial Jurídica de Chile, 1993), pp. 81-94. Disposiciones transitorias: en ellas se establece un cronograma para la vigencia de las instituciones y preceptos permanentes contemplados en el texto constitucional. Ese cronograma permite fijar el 11 de marzo de 1990 como fecha límite para la reapertura de las actividades del Parlamento y la asunción de un Presidente de la República elegido por sufragio universal. Así ocurrió.

es sí y no. Sí, porque ellos están presentes en la Constitución de 1980. No, porque ellos están interferidos e impregnados por la incorporación de una nueva institucionalidad: la participación de las Fuerzas Armadas en el sistema de decisiones políticas y su justificación en una doctrina de su función como garantes de la institucionalidad. Cualquier apelación a la constitución original y, por los mismo, a los esenciales constitucionales para dar asidero a esta innovación carece de todo fundamento. Si volvemos a los esenciales enunciados más arriba para extraer de sus virtualidades o fundamentar a partir de ellos un aparato institucional que conceda tal grado de intervención política a las Fuerzas Armadas, podemos asegurar un rotundo fracaso.

La verdad es que no hay argumentos sustentables en la teoría constitucional democrática que entreguen una justificación razonable a tales innovaciones. Lo que ha acontecido en nuestro caso es que una vez que decidieron hacer innovaciones profundas al sistema constitucional, se buscaron explicaciones justificatorias de las mismas, en el pasado inmediato y mediato. Por esta razón, esas justificaciones apelan al acontecer histórico reciente o se remontan al pasado histórico remoto. Así, se han desarrollado dos tipos de argumentos que nos remiten, por una parte, a la experiencia del gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular y, por otra, a la crónica de las intervenciones militares realizadas durante el curso de nuestra historia. Son líneas argumentales distintas pero complementarias entre sí.

2.2.1 *Los argumentos generados por la experiencia inmediata*

Los argumentos que se desarrollan a partir del pasado inmediato se expresaron con meridiana claridad en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, institución creada por el gobierno militar y que inicialmente, en 1973, se denominó simplemente Comisión Constituyente. En esta Comisión se debatieron las bases y las propuestas de articulado que culminaron con la aprobación de la Constitución de 1980. Sus miembros, en consecuencia, llegaron a acuerdos y consensos que o bien subyacen o bien están explícitamente formulados en el texto constitucional que rige nuestra vida política.

En la referida Comisión tuvo un papel protagónico, por su talento y capacidad persuasiva, Jaime Guzmán Errázuriz. De allí que sus intervenciones en el debate desarrollado en este cuerpo tengan un valor fundamental para interpretar nuestra Constitución. Sus ideas, en gran medida, catalizaron la mayor parte de las decisiones que la Comisión adoptó en relación con la función de las Fuerzas Armadas en el nuevo sistema institucional. Ahora

bien, como las sesiones de los comisionados se realizaron en un período de varios años, la lectura de las actas revela evoluciones, cambios y dudas que no es posible recoger en este trabajo. Como método, solamente me voy a referir a aquellas ideas que continuamente se identificaron con su autor, constituyéndose en un designio final que recorre todo su discurso, a lo largo del período en cuestión. Esas ideas son las que prevalecieron en él durante ese lapso y se impusieron como una toma de posición final, en el momento de tomar la decisión de establecer el proyecto de texto constitucional.

La primera expresión de la posición constante de Guzmán, acerca del asunto que tratamos, se expuso en octubre de 1973, durante la tercera sesión de la entonces Comisión Constituyente. En esa ocasión, Guzmán manifestó que, en relación con la función de las Fuerzas Armadas, en la nueva Constitución se deberá darles "una destacada participación para mantener la institucionalidad democrática", "incluyendo la de tomar control de las demás instituciones cuando hayan fracasado en la gestión gubernativa"[13]. En esta breve relación, Guzmán condensó y dejó establecido el punto de partida de un argumento que se iba a desplegar en la misma Comisión, el que llegó a adquirir la complejidad y las proyecciones que hoy tienen las disposiciones constitucionales que nos ocupan en este análisis, y que son aquellas que dan forma a la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso político y a su rol de garantes de la institucionalidad.

Entre la fecha recién indicada y el año 1978 no hay indicios de un gran debate, en el seno de la Comisión, sobre nuestro tema. En marzo de 1978 se retoma formalmente la cuestión, después de casi cinco años. En la sesión 379 de la Comisión, que ahora ostentaba un nombre distinto, Jaime Guzmán hizo una importante y extensa exposición sobre el tema político militar. Su postura, como relata el acta de la sesión, asumida después de intercambios de opiniones llevados a cabo en la Academia Superior de Seguridad Nacional, con el Ministro de Defensa y "altos oficiales", es un desarrollo de su proposición original. Pero ahora ese planteo tiene un contenido que a mi juicio incluye tres ideas centrales.

La primera es una simple y directa comprobación de que la doctrina que se pretende aplicar es nueva y no tiene precedentes en nuestro ordenamiento constitucional. Guzmán la expresa en términos negativos, al sostener que se debe abandonar "el propósito de configurar la noción de Poder de Seguridad desde el punto de vista constitucional clásico"[14]. Pues, como es

[13] Comisión Constituyente, Acta de la sesión 9 (23 de octubre de 1973), p. 8.

[14] Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en adelante CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2726.

evidente, las premisas de ese "punto de vista" no admiten y son contradictorias con las conclusiones que se proponen como normas constitucionales. La segunda idea entra de lleno en el contenido de las funciones que la Constitución tradicionalmente les ha asignado a las Fuerzas Armadas. Y señala que el nuevo texto debe expresar que esas fuerzas deben ser "profesionales, exclusivas, jerarquizadas y no deliberantes"[15], características definitorias de las mismas que están contenidas en las precedentes constituciones de nuestro país. Pero a continuación pide un resguardo, cuyo propósito es modificar profundamente el contenido de la noción y la práctica clásica de obediencia militar. Este tópico será discutido más adelante.

La tercera idea consiste en su propuesta más radical, que es aquella que innova profundamente en esta materia. Hay que incluir dos proposiciones en este capítulo. La primera —cuyo contenido o tiene un sentido obvio o debe ser interpretado a la luz de un concepto acabado y coherente de seguridad nacional que no existía en ese momento y que continúa sin existir— está expuesta en los siguientes términos: "le parece [a Jaime Guzmán] muy acertado [lo] que sugirió el señor Díez, quien, a su vez, lo tomó de la Constitución brasileña, que usa una expresión amplia y cautelosa, cual es que las Fuerzas Armadas son esenciales para la seguridad nacional"[16]. La segunda nos lleva directamente al fondo del asunto, porque se refiere a la fórmula institucional que finalmente se había elaborado para dar cuerpo al designio original planteado en 1973. El acta nos dice lo siguiente: "cree importante consagrar que la Fuerza Pública es la garantía última de la seguridad nacional, y estima que en esa expresión está la clave del Poder de Seguridad, pues considera que el texto constitucional debe entregar a las Fuerzas Armadas la misión expresa de ser la garantía última del orden institucional de la República, entendiendo que no sólo tienen que respetar el orden constitucional sino, además, garantizarlo, y que cuando han fallado todas las demás garantías y mecanismos constitucionales para la defensa del ordenamiento constitucional, exista esa salvaguardia última que son las Fuerzas Armadas"[17].

El acta de la sesión nos muestra que la propuesta de Guzmán produjo un debate. Por de pronto, suscitó una serie de interrogantes e inquietudes. Así, por ejemplo, el presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar, preguntó cómo se llevaría a efecto esa garantía última cuando hayan fallado los demás mecanismos constitucionales[18]. La respuesta de Guzmán, a pesar de

[15] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2727.
[16] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2727.
[17] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2727.
[18] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2727.

una cierta vaguedad, es clara respecto del resultado final que se pretende con la nueva institución. Dice que "esa garantía última puede ir expresándose por medio de distintas formas, siendo su última expresión la intervención militar cuando no hay otra salida para la defensa del orden institucional y la integridad del país"[19].

El resto de la exposición de Guzmán contiene todos los instrumentos jurídicos que el régimen militar finalmente incluyó en la Constitución de 1980 y que son imprescindibles para la operatividad de las nuevas funciones que ella misma les atribuye[20]. De este modo, en esa exposición se propone la inamovilidad de las cabezas de la Fuerza Pública, la no intervención del Presidente de la República en los ascensos y retiros de altos mandos de los cuerpos armados y la creación del Consejo de Seguridad Nacional, con la estructura y facultades que aproximadamente adoptó la Carta Magna una vez que fue aprobada. En el transcurso del debate planeó, como un aire ambiental, la fuerte convicción de que se estaba creando una nueva institucionalidad donde se iba a preservar la independencia de las Fuerzas Armadas para que ellas actuaran, cuando las circunstancias lo requirieran, como último garante de la institucionalidad.

2.2.2 *La falacia historicista*

La segunda línea argumental, desarrollada durante y después del gobierno militar, aproximadamente se puede sintetizar en el siguiente juicio: "nuestra historia nos revela que las intervenciones militares son y han sido una constante; luego, es mejor constitucionalizarlas que dejarlas al azar de los hechos".

Llevada a un extremo, la idea de una crónica intervención militar en nuestra historia política hace retroceder hasta el período anterior a la Independencia. Así, la historia se escribe de tal modo que parece una ficción destinada a justificar una situación actual[21]. La verdad es que desde la conquista hasta la Independencia nacional, la fuerza armada real jamás cuestionó su relación de subordinación a la autoridad monárquica. Por de

---

[19] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2728.

[20] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), pp. 2728- 2731.

[21] Así, por ejemplo, el Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet, en un discurso titulado "La participación del Ejército en la organización y desarrollo del Estado de Chile", exagera las realizaciones de los gobernadores militares, atribuyéndoles la creación de instituciones que formaban parte del proyecto institucional de la monarquía española. Ver Augusto Pinochet, *Principales discursos del Comandante en Jefe del Ejército*, sin pie editorial, impreso en Santiago, 1995, pp. 67-79.

pronto, hay que tomar debida nota de que el gobierno de los gobernadores reales jamás fue soberano, sino dependiente de la monarquía[22]. Este hecho marca fuertemente la índole de la actividad gobernante. Enseguida, también debe tenerse presente que los gobernadores de "capa y espada", con mando militar, jamás ejercieron la totalidad de la potestad delegada que el gobierno monárquico les atribuía a los gobernadores civiles. Así, por ejemplo, no podían participar de las deliberaciones de la Real Audiencia, aun cuando ostentaban el título de presidente de la misma. Y, en tercer lugar, hay que decir que nunca un gobernador militar, que recibía sus potestades del rey, realizó un acto de lesa majestad o de traición al poder soberano monárquico. Estos gobernadores ejercieron sus funciones sólo mientras contaron con la confianza del rey.

Se puede concluir que los gobernadores militares del período hispánico fueron siempre dependientes del rey; y el hecho de que fueran militares más bien reducía el ámbito de la jurisdicción normal del gobierno civil. Además, también se puede decir que las funciones políticas que les asignaba la monarquía eran cualitativamente diferentes de aquellas tareas militares que les correspondía cumplir, en virtud de la situación de guerra que vivía el país. La unión de dos funciones, en forma delegada, en una sola persona no es extraña en la monarquía. Para el régimen monárquico absolutista, todos los poderes políticos están radicados o emanan de la persona real y son indivisibles; algunos de ellos pueden ser parcialmente delegados, siempre y cuando ello no afecte su *potestas* final o última.

Pero mucho más relevante que lo recién establecido es el hecho de que en forma explícita, en el acto fundacional de la República, las Fuerzas Armadas quedaron bajo la autoridad civil, sujetas a la misma por un principio de esencial obediencia y no deliberación.

El país le debe la consolidación institucional de este principio al genio de Diego Portales. A este ilustre estadista le correspondió enfrentar la anarquía posterior a la separación de la monarquía, cuando el país estaba asumiendo su condición de nación soberana. Uno de los principales problemas que debió solucionar fueron las disensiones militares, el caudillismo y el espíritu de fronda de algunos mandos militares. El éxito de Portales le permitió al país disfrutar de una situación privilegiada, que contrasta fuertemente con la inestabilidad que padecieron en esa época las nuevas naciones hispanoamericanas. Portales puso en marcha un Estado de Derecho en forma. Pero esa empresa no se consiguió solamente por la vía política: fue

[22] Sergio Villalobos, *op. cit.*, T. III, p. 18: (refiriéndose a la Real Audiencia) "Como símbolo de su poder, tomaba el nombre del rey y rubricaba sus principales decisiones con la frase 'Yo, el Rey'".

necesario un enfrentamiento armado, que culminó en la batalla de Lircay[23]. Además, posteriormente, Portales pagó un alto tributo por su política antifacciosa: fue asesinado por un grupo de militares sublevados[24].

Lo anterior nos revela que se puede probar una línea de continuidad entre la situación política de las Fuerzas Armadas, que va desde el período hispánico hasta nuestros días, y que ella consiste en que el principio de subordinación y obediencia se ha mantenido idéntico desde el siglo XV hasta 1973. La excepción actual se origina en la Constitución vigente. Lo que cambió durante el transcurso del tiempo fue el sujeto del cual dependen y al cual se subordinan y ordenan las Fuerzas Armadas: el soberano. Durante la monarquía de los Austria, el soberano es el monarca que gobierna de acuerdo con las leyes del reino; en el período absolutista de los Borbones, es el monarca, por encima y fuera de la ley; y en el período republicano es la soberanía representada en las autoridades que reciben un mandato del pueblo, a través de los procedimientos prescritos por la constitución. En consecuencia, si bien ha cambiado el sujeto al cual los cuerpos armados deben subordinarse, no ha variado un ápice la relación de subordinación. Hoy, ese sujeto no puede ser la constitución *in abstracto*, sino la autoridad que en conformidad con aquélla ejerce el poder soberano.

2.3. Conclusión

La metaconstitución incluye, como derivación de los esenciales constitucionales, un principio fuerte de subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades que reciben un mandato directo del pueblo, en aplicación de la soberanía popular. Por lo tanto, no puede extraerse de ello una fundamentación de la doctrina y las instituciones, consagradas en la Constitución de 1980, que justifique la función de las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad, ni avalen el establecimiento de una nueva noción de obediencia militar. Tampoco hay rastros significativos en el pasado, ni antes ni después de la Independencia nacional, que atenúen o invaliden la fuerza de esa dependencia. Por eso se puede sostener que tanto la constitución original como nuestra tradición histórica dan plena legitimidad a esa dependencia en los términos expresados en la Constitución de 1833: "La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuer-

[23] Fernando Campos Harriet, *Historia constitucional de Chile* (Editorial Jurídica de Chile, 1956), p. 209.

[24] Fernando Campos Harriet, *op. cit*., pp. 229-230.

po armado puede deliberar"[25]. El constitucionalista Manuel Carrasco Albano, en su obra *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*, publicada en 1858, argumenta al respecto: "si la fuerza pública pudiera deliberar y obrar de propia autoridad, si se convirtiesen en guardias pretorianas que pretendiesen imponer su voluntad a los primeros mandatarios de la Nación, la Constitución sería un fantasma, el orden público una farsa y las garantías individuales que ella nos asegura, una mera sombra"[26]. Las palabras de este distinguido jurista del siglo XIX expresan, con gran claridad, la doctrina clásica presente en nuestro sistema político acerca del estatuto de las Fuerzas Armadas como cuerpos subordinados.

La Constitución de 1833 fue mucho más enfática para precisar los alcances de la doctrina de la esencial obediencia. En uno de sus artículos, que los autores de la Constitución de 1925 no podían reproducir, a raíz de la ruptura de la tradición de no intervención militar en la vida política, se decía lo siguiente: "Toda resolución que acordare el Presidente de la República, el Senado o la Cámara de Diputados a presencia o requisición de un ejército, de un general, al frente de fuerza armada, o de alguna reunión de pueblo, que, ya sea con armas o sin ellas desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho, y no puede producir efecto alguno"[27]. Más adelante veremos cómo la *intelligentzia* del régimen militar tuvo el designio expreso de debilitar este principio de obediencia, para darles a las Fuerzas Armadas independencia de la autoridad política del Estado.

3. La constitucionalización de la participación de las Fuerzas Armadas en la política

3.1. La intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito político: un fenómeno del siglo XX

Se argumenta que siendo un hecho que las Fuerzas Armadas, durante el siglo XX, han intervenido en la política, es preferible elevar a

[25] "Constitución de la República Chilena de 1833", capítulo XI, artículo 157, *Anales de la República*, compilación de Luis Valencia Avaria (Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1951), Tomo 1, p. 182. En adelante, "Const. 1833".

[26] Manuel Carrasco Albano, *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833* (Valparaíso: Imprenta y Librería del Mercurio, 1858), p. 283.

[27] "Const. 1833", Cap. XI, art. 158; *op. cit*., pp. 182-183.

norma constitucional su participación en esa esfera de la vida nacional[28]. Esta es una versión de la tesis historicista expuesta más atrás, pero acotada al marco fijado por el hecho real de la participación de las Fuerzas Armadas durante nuestro siglo.

Las intervenciones de las Fuerzas Armadas chilenas en el campo de la política, en un sentido estricto, son un fenómeno de nuestro siglo. Estas acciones tienen momentos culminantes. En efecto, tanto en 1924 como en 1973, las operaciones de las Fuerzas Armadas, en ese ámbito, son directas y radicales, porque producen una rectificación profunda en el curso del proceso político y en la estructura de las instituciones. Se suele decir que en 1924 la acción militar pone fin al régimen parlamentario, lo cual es falso, porque en Chile no existía tal régimen, sino una parlamentarización del presidencialismo tradicional, producto de la revolución de 1890[29]. Ya he expuesto mi interpretación sobre la intervención de 1973. Ella podría ser completada, en otra perspectiva, por el estudio de otra de las causas de la crisis del régimen: las insuficiencias del presidencialismo chileno de la Constitución de 1925. Pero este tema nos llevaría muy lejos del curso de este trabajo. Más allá de una discusión acerca de aquello que decayó ante el embate armado, lo cierto es que en ambas ocasiones las Fuerzas Armadas ejercieron una función política determinante. Y que, aun cuando el balance que haga la historia acerca del 11 de septiembre de 1973 muy probablemente sea positivo, hay que enfatizar que el desenlace de complejos procesos políticos y sociales a través de la vía armada no es normal en ningún régimen político. Mucho menos en las democracias.

La sociedad civil tiene recursos variados e impredecibles para enfrentar situaciones de extrema anormalidad. Mi planteo tiene dos planos. Por una parte, sostengo que los regímenes democráticos disponen de medios eficaces para proteger la existencia y estabilidad de sus instituciones, como más adelante expongo. Por otra parte, y éste es un principio de realismo político,

---

[28] El General Augusto Pinochet sostiene que la ciudadanía ha reconocido los aportes de las Fuerzas Armadas a la construcción de la nación y el Estado, y la bondad de las intervenciones militares en la política del siglo XX, a través de la disposición constitucional contenida en el artículo 90 de la Constitución de 1980, donde se les atribuye la función de "garante del orden institucional". Augusto Pinochet, "Principales discursos del Comandante en Jefe del Ejército", sin pie editorial, impreso en Santiago, 1995, p. 78.

[29] Julio Heisse, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1974). Durante ese período no se separó la presidencia del gobierno de la jefatura de Estado, ni tampoco el gobierno tuvo la facultad de disolver la cámara política del parlamento y llamar a nuevas elecciones, que son dos condiciones básicas para que exista un régimen parlamentario. Ver también René Millar, *El parlamentarismo chileno y su crisis*, en Oscar Godoy (ed) *Cambio de régimen político* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992).

considero que no siendo totalmente previsible la índole de las crisis y peligros que puede enfrentar una sociedad, a lo largo de su historia, siempre existirán circunstancias críticas en que el último recurso de la sociedad civil será la acción militar *de facto* y la suspensión parcial y temporal del Estado de Derecho. Se trata, entiéndase bien, de coyunturas en las que la crisis es de tal magnitud que está en peligro no solamente la estabilidad de un régimen o un gobierno, sino la existencia misma de la sociedad civil. Dicho esto último, creo que es aberrante transformar en una institución aquello que es un recurso factual de la sociedad civil. Hay que reconocer que ningún sistema constitucional y jurídico político puede prever todas las circunstancias que habrá de experimentar una sociedad políticamente organizada en su historia.

Las intervenciones militares deben ser consideradas caso a caso, como excepciones a la normalidad institucional del país. Ninguna de las dos crisis mencionadas en el parágrafo anterior reberían debilitar o diluir, como acontece en la Constitución de 1980, la validez absoluta y universal del principio de esencial obediencia y no deliberación que deriva del Estado de Derecho. En caso contrario, tendríamos que aceptar que ese principio debe ser substituido por otro, descubierto gracias a las intervenciones militares en cuestión: la obediencia relativa y la deliberación política de las Fuerzas Armadas. Si así fuera, estaríamos ante un fenómeno de discontinuidad histórica radical, que afectaría profundamente a nuestra metaconstitución, sus esenciales constitucionales y la índole democrática de nuestro sistema político.

Tal como vimos más arriba, los autores del proyecto de la Constitución de 1980 pensaron, en definitiva, que estaban poniendo en obra una ruptura sustantiva con el pasado y que, en consecuencia, su proyecto constitucional debería modificar y alterar nuestros esenciales constitucionales. En este sentido, los miembros de la Comisión llamada Ortúzar concordaron y establecieron un consenso acerca de una nueva institucionalidad para las Fuerzas Armadas. No hay que olvidar que en algún momento ese régimen se concibió a sí mismo como refundador del sistema democrático y no como un mero restaurador del mismo. Acerca de nuestro tema, la adición de nuevas funciones a las Fuerzas Armadas —cuyo núcleo esencial es el rol de garantes "últimos" de la institucionalidad— expresa perfectamente ese ánimo fundacional.

3.2. Justificación de la Comisión Ortúzar a la participación de las Fuerzas Armadas en la política

El nuevo rol de garantes —sobre el cual volveremos más adelante— exigía necesariamente otras innovaciones, pues había que crear órganos y

competencias, inexistentes en nuestra tradición constitucional, para que pudiese ejercerse en forma adecuada. Lo que a mi juicio no advirtieron los autores de estos cambios es que éstos podrían dar como resultado la configuración de unas Fuerzas Armadas esencialmente distintas de las de nuestro pasado histórico. Y éste es quizás uno de los aspectos más importantes —y menos visibles— del proyecto de constitucionalización del poder político de las Fuerzas Armadas.

Las nuevas Fuerzas Armadas debían ser ahora independientes y obedientes al orden institucional. Este desplazamiento, desde la subordinación y la obediencia a las "personas representativas" hacia la independencia y obediencia a la abstracción de la institucionalidad constituye una mutación de la naturaleza de las Fuerzas Armadas. No solamente se intentaba ampliar las funciones de estos cuerpos, para adecuarlos a una nueva concepción de la seguridad nacional exigida por la emergencia de nuevas realidades, sino también alterar la naturaleza tradicional de los mismos.

Entre las primeras hipótesis de trabajo expuestas en la Comisión citada nos encontramos con la idea de que, dada la nueva interrelación de factores "militares, políticos, económicos e ideológicos", "habría que estudiar una forma de institucionalizar la participación" de las Fuerzas Armadas "en la elaboración y toma de decisiones políticas"[30]. Este planteo, concordante con el de Guzmán, y que debemos a la señora Luz Bulnes, encontró su materialización en el dispositivo constitucional —cuyos aspectos centrales se exponen más adelante— que permite que las Fuerzas Armadas participen en el proceso de decisiones políticas. Este solo hecho es suficiente para demostrar la validez de nuestra interpretación.

Y no podía ser de otra manera, porque había que habilitar a las Fuerzas Armadas para que ejercieran funciones deliberativas y decisorias en el orden político. Para ello era menester que se les garantizara la independencia del poder político y se alterara la noción de obediencia. Con ese propósito se diseñaron la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y la no intervención del Presidente de la República en los ascensos y retiros de los altos mandos, amén de una ley orgánica constitucional que les atribuye a los cuerpos armados un elevado nivel de autonomía interna, y una nueva doctrina de la obediencia militar, que merece un párrafo aparte.

Las actas de la Comisión Ortúzar consignan el trazado intelectual que se siguió para dar un nuevo contenido a la doctrina de la obediencia militar. La teoría y la práctica del Estado moderno —y nos remontamos

[30] CENC, Acta oficial de la sesión 24 (19 de marzo de 1974), p. 8.

entonces a sus orígenes en el siglo XIV— establecen que la obediencia debida al soberano es análoga a la del brazo a la cabeza, sede de la voluntad racional. La soberanía es el alma del cuerpo político y, por lo mismo, su razón, y sus fuerzas armadas son el instrumento bélico que asegura la mantención de la independencia y la integridad territorial. En esta conceptualización, la obediencia absoluta de los cuerpos armados es la única respuesta a la orden del soberano. Pues se entiende que esa orden es una voz autorizada, fundada en la razón, y que, en tanto se dirija a un subordinado, excluye expresamente toda deliberación. De este modo, la obediencia de los cuerpos armados es un modo obediencial específico, que consiste precisa y formalmente en ceñirse a una orden sin deliberar. En esencia, esa doctrina no sufrió ninguna modificación en el paso desde los Estados nacionales monárquicos a los Estados organizados bajo el régimen de democracia representativa. Y uno de los dramas de América Latina, durante el XIX y nuestro siglo, ha sido conformar Fuerzas Armadas que se atengan a este principio fuerte de obediencia militar.

En la Comisión Ortúzar, como ya vimos, se tuvo plena conciencia de que la propuesta de Jaime Guzmán significaba substituir la doctrina clásica de la obediencia. Para los comisionados, se trataba claramente de un *novum* constitucional y jurídico. Su autor, al exponerlo, dice textualmente: "el esquema (de la nueva noción de obediencia) representa una innovación profunda y fundamental respecto de lo que ha sido hasta ahora"[31]. La novedad consiste, según el mismo Guzmán, en que ahora las Fuerzas Armadas serán "obedientes al ordenamiento institucional"[32], o, como expresa en otras ocasiones, "al ordenamiento jurídico general". Desde la perspectiva del tiempo, muchos se preguntarán si acaso no había sido siempre así; o sea, que en el pasado y en el presente las Fuerzas Armadas han sido y son *ex definitione* y en la práctica "obedientes al ordenamiento institucional". El problema es otro y el mismo Guzmán lo plantea bajo la forma de un dilema: "o las Fuerzas Armadas se entienden profesionales, dependientes en forma directa del Presidente de la República, como ha ocurrido hasta ahora, o se las considera dotadas de una independencia interna bastante acentuada, la cual se ejerce sin menoscabo de su obediencia al ordenamiento jurídico general"[33]. El dilema se resuelve en favor de la segunda tesis. En efecto, su propuesta definitiva dice así: "es necesario consignar su calidad de obedientes, pero refiriéndolas exclusivamente al ordenamiento jurídico y no a la

[31] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2738.
[32] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2738.
[33] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), pp. 2737-2738.

persona del Presidente de la República, para evitar que pueda ser desvirtuada esa obediencia y convertirlas [a las Fuerzas Armadas] en verdaderas guardias pretorianas del Primer Mandatario, como trató de hacerlo el Presidente anterior"[34]. El comisionado Juan de Dios Carmona, ex Ministro de Defensa y ex Senador, manifestó su inquietud ante el debilitamiento del régimen presidencial que entrañaba la propuesta de Guzmán. E incluso agregó que la obligación de obediencia de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República "sería muy elástica al quedar supeditada sólo a los aspectos institucionales, lo que vendría a ser casi una consagración institucional de cualquier pronunciamiento de tipo militar"[35].

Para cerrar el tema, hay que decir que esta nueva doctrina de la obediencia militar involucra necesariamente una alteración antecedente de la naturaleza o índole de los cuerpos armados. Como es obvio, para variar tan radicalmente los actos de estos cuerpos —bajo la forma de funciones— era necesario previamente modificar su estatuto real y jurídico. Debían dejar de ser sujetos del poder civil (estatuto x) para pasar a ser independientes del mismo (estatuto y). Guzmán quizo explicar sumariamente este nuevo estatuto adentrándose en aguas peligrosas. Por una parte, hizo un símil, sosteniendo dubitativamente que la nueva obediencia podría tener "una similitud orgánica con la independencia interna de los tribunales"[36]. O sea, dicho sin ambages, una similitud orgánica con la independencia propia de uno de los poderes del Estado. Por otra parte, construyó un argumento extraordinario e inédito: la asimilación de las Fuerzas Armadas al factor cohesionador de la unidad nacional que ejerce la corona en los regímenes monárquicos. Este argumento también merece un punto aparte.

Jaime Guzmán toma como punto de partida de su discurso una de las causas de la crisis democrática, cual es la "pérdida de una unidad espiritual básica que permita configurar un consenso de ideas que constituya el cimiento de la discrepancia razonable, admisible y necesaria de toda democracia"[37]. De este modo considera que "lo que falta es precisamente un elemento cohesionador de la nacionalidad, que sea la expresión más permanente del Estado y de la patria, por encima de las contingencias políticas"[38]. Por otra parte, Guzmán advierte que en nuestro defectuoso régimen presidencial el Presidente de la República no se puede escindir en dos, para ejercer dos funciones cualitativamente distintas, como son las anexas a sus

[34] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2727.
[35] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2731.
[36] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2738.
[37] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2738.
[38] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2738.

calidades de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno (en los regímenes parlamentarios son dos personas distintas las que asumen sendas funciones). Así, nos dice: "en la práctica, por más que el Presidente de la República trate de ser ese gran árbitro de la vida nacional, su naturaleza de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, aparte su generación, no le permite ese rol de elemento cohesionador de la nacionalidad, que en los países monárquicos equivale al rey"[39]. En virtud de lo cual Guzmán concluye: "ese elemento cohesionador está representado en Chile por las Fuerzas Armadas y de Orden, equivale a la corona de los países monárquicos", y en este sentido cree conveniente innovar en cuanto a separar a las Fuerzas Armadas de la dependencia inmediata y directa del Presidente de la República, hecho que no ofrecería riesgos, pues las instituciones armadas tienen tradición, reglamentos y conductas que no permiten que un oficial subalterno altere la verticalidad del mando, provocando situaciones de subversión o de desobediencia al Presidente de la República, por cuanto le debe respeto por la calidad de expresión del ordenamiento constitucional que representa y porque el Comandante en Jefe sería el primero en evitarlo"[40].

Creo que es de suma importancia reproducir literalmente las actas, para que el lector tenga evidencias suficientes acerca de los factores centrales que están en juego en esta discusión. El rediseño de los cuerpos armados va más allá de una simple e inocua adición de funciones. Involucra la emergencia de unas Fuerzas Armadas distintas de las tradicionales, independientes y autónomas y bajo un régimen de obediencia a sus mandos superiores y a la institucionalidad. Esta es una condición necesaria para ejercer la función política de garantes de la institucionalidad, que es el fin último que los autores de la Constitución se propusieron asignarles.

La inquietud de Juan de Dios Carmona, expresada en la observación de que se pasaría a otro régimen político, fue acertada. La preocupación de los comisionados fue limitar el poder del Presidente de la República, por un lado, y constitucionalizar la existencia de un garante último del sistema institucional y, a la vez, autónomo y cohesionador de la nacionalidad y la patria, por otro. Al resultado de esta nueva institucionalidad, ahora considerada como un todo, se la denominó "democracia protegida". Pero, desde el punto de vista de la índole del régimen político, hay que decir que el propósito de los que elaboraron el proyecto constitucional fue debilitar el presidencialismo en lo que toca a su autoridad sobre las Fuerzas Armadas.

---

[39] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2738.
[40] CENC, Acta oficial de la sesión 379 (31 de mayo de 1978), p. 2739.

3.3. Protección republicana de la democracia

Nuestro Estado republicano, como ya se dijo, ha ido desarrollando un perfil democrático, en un proceso continuo y persistente, que ya dura más de 180 años. Como bien han advertido los taxonomistas de los regímenes políticos, las repúblicas pueden ser oligárquicas o democráticas. La república chilena, durante el siglo XIX, fue oligárquica. En cambio en este siglo ha sido democrática. El tránsito de una a otra se ha realizado gradualmente, por una lenta ampliación de la ciudadanía y el desarrollo de un sistema de partidos. Ambos fenómenos —que se exigen mutuamente para organizar la esfera de la competencia política por el gobierno y el parlamento— han fortalecido la aplicación del principio de la soberanía popular en la generación de los primeros mandatarios de la nación.

La inserción en el sistema constitucional de instituciones por medio de las cuales las Fuerzas Armadas participan en el campo político es incompatible con ese desarrollo democrático. En esta perspectiva, la historia de las intervenciones militares debería considerarse más bien como un fondo de experiencia al cual aplicar el clásico método de prueba y error, para extraer lecciones y perfeccionar y profundizar la democracia. No para establecer controles sobre ella. Desde un punto de vista democrático —afirmación válida para todo régimen político— la interrupción de la normalidad institucional no es un bien, sino un mal. Reitero que el remedio a ese mal puede ser una intervención militar, pero ese debe ser juzgado caso por caso. No obstante, es claro que la presencia y repetición de tales intervenciones no justifican su constitucionalización. Es como si la ética pretendiera hacer bueno todo lo que ocurre, por el mero hecho de su ocurrencia. En este caso, por el hecho de que ha habido intervenciones militares en situaciones de crisis política durante este siglo.

Por otra parte, el régimen republicano es producto de una larga experiencia. Sus teóricos nunca han perdido de vista que está sujeto a los vaivenes de la historia y que, en consecuencia, sus instituciones deben considerar la eventualidad de la crisis y el conflicto. Por esta razón, nuestras sucesivas constituciones han incluido la figura constitucional de los *estados de excepción constitucional*. En el Estado democrático, esos estados entrañan la suspensión de una serie de derechos y libertades, cuyo objeto es encarar peligros para la integridad territorial, la seguridad de los ciudadanos y la sobrevivencia de la soberanía nacional. Los poderes de los estados de excepción, en nuestro sistema constitucional, son ejercidos por el Presidente de la República.

Los poderes gubernativos, propios de los estados de excepción constitucional, guardan una gran similitud con la institución republicana de la

dictadura romana. Este instrumento jurídico tiene como fin garantizar la sobrevivencia y estabilidad del sistema político. En su versión romana entrañaba la designación, a petición del Senado, de un magistrado, cuya misión era eliminar "una situación de peligro para la República", y lo habilitaba por seis meses para hacer la guerra contra enemigos externos o reprimir las sediciones internas. Según la interpretación de Maquiavelo, el *dictator* no era un tirano, sino un magistrado al cual la Constitución le encargaba la misión de usar medios extraordinarios para conservar la libertad del pueblo romano[41]. Por esta razón, según el mismo autor, sus principales características eran las siguientes: el dictador actuaba en una situación de silencio del poder estatal de deliberación; ejecutaba su acción gobernante por encima de la ley, pero sin modificar o anular la Constitución y la legalidad existente; durante su mandato, las autoridades seguían en sus cargos, sin ejercer sus funciones, pero actuando como un poder de control sobre el dictador.

La institución republicana de la dictadura ha sido incorporada en el sistema democrático moderno. Esto demuestra que el sistema admite fórmulas institucionales flexibles y radicales para enfrentar estados de excepción. La relación entre esta institución y la función de los "primeros mandatarios de la nación" como garantes últimos de las instituciones políticas, es bastante clara. Los preceptos constitucionales de los estados democráticos que se refieren a los estados de excepción conceden poderes para suspender temporalmente la vigencia plena del Estado de Derecho, pero jamás justifican o permiten la existencia de agentes estatales con poderes que no estén cuidadosamente regulados.

La Constitución de 1980 altera sustancialmente la doctrina de los estados de excepción, al incluir a las Fuerzas Armadas en el procedimiento de concesión de los poderes extraordinarios al Presidente de la República. Por este medio, los Fuerzas Armadas actúan como "primeros mandatarios", al mismo nivel que el Parlamento, y ponen bajo su control al mismo Jefe de Estado. Si consideramos que el dispositivo militar político está diseñado para expresar su plena capacidad política justamente en situaciones de emergencia, podemos hacernos una idea de la extensión que puede dársele a su función de garantes de la institucionalidad.

---

[41] Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (1531); I, 33. En la edición *Maquiavelo. Obras políticas*, (Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1957), p. 138. No obstante aceptar la institución, Maquiavelo no se priva de comentar: "conviene advertir a este propósito que cuando se presenta una dificultad grave en una república por causas externas o internas, y llega a un punto de inspirar general temor, es mucho mejor contemporizar con ella que intentar extirparla; porque casi siempre lo ejecutado para extinguirla aumenta y acelera el mal temido".

Las características clásicas que tiene el poder político propio de los estados de excepción son bastante claras. Ellas determinan que el Presidente de la República tiene la atribución de declarar tales estados en los casos y en la forma que determine la Constitución. Se trata entonces de un poder inicialmente limitado, de un *pouvoir borné*, según la expresión de Montesquieu, que solamente puede ejercerse en situaciones de guerra externa y conmoción interna, grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional y en casos de calamidad pública. En la Constitución de 1833 el Presidente de la República tenía la atribución de ejercer el *ius belli* "con previa aprobación del Congreso"[42] y el estado de sitio "en caso de ataque exterior, con acuerdo del Consejo de Estado, y por un determinado tiempo"[43]. Para declarar el estado de conmoción interna necesitaba el consentimiento del Congreso, si éste estaba reunido, y en caso contrario, del Consejo de Estado[44]. Y, siempre, por un tiempo limitado. La Constitución de 1925 fue mucho más explícita en las limitaciones que se ponían a esta institución. Así, la declaración de guerra debía ser autorizada por una ley[45]. El estado de conmoción interna correspondía al Congreso[46] Y los estados de asamblea y de sitio los declaraba el Presidente de la República por sí mismo. No obstante, en este último caso, el Presidente solamente estaba facultado para "trasladar las personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas" y en lugares que no fueran recintos de reclusión penal[47].

La Constitución de 1980 se aleja de la tradición doctrinal recién expresada. El giro tiene como eje al Consejo de Seguridad Nacional, que adquiere un rol protagónico esencial en la puesta en vigor de los estados de excepción constitucional. La declaración de guerra le corresponde al Presidente de la República, sujeta a una autorización por ley, tal como se establecía en la Constitución de 1925. Pero se agrega que debe dejarse constancia previa de "haber oído al Consejo de Seguridad Nacional"[48]. Lo cual, en un contexto de coherencia con los esenciales constitucionales, no plantearía ningún problema, porque se inscribiría en la facultad de consejo que tiene todo cuerpo institucional en el sistema político. Para juzgar ese precepto hay que considerar la actual naturaleza del Consejo de Seguridad Nacional.

---

[42] "Const. 1833", Capítulo VII, art. 82, 18; *op. cit*. p. 174.
[43] "Const. 1833", Capítulo VII, art. 82, 20; *op. cit*. p. 174.
[44] "Const. 1833", Capítulo VII, art. 82, 20; *op. cit*. p. 174.
[45] "Const. 1925", Capítulo V, art. 72, 15; *op. cit*. p. 240.
[46] "Const. 1925", Capítulo V, art. 72, 17; *op. cit.* p. 240.
[47] "Const. 1925", Capítulo V, art, 72, 17; *op cit.* p. 240.
[48] Const. 1980, Capítulo IV, art. 82, 21.

En situación de guerra externa, el Presidente solamente puede decretar el estado de asamblea con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. El caso del estado de sitio —que se declara en circunstancias de "guerra interna o conmoción interior"— la situación del Presidente es la siguiente: requiere del acuerdo del Congreso para ponerlo en acción; éste tiene diez días para autorizarlo o rechazarlo; si el Congreso se abstiene de tomar una decisión, se privilegia la propuesta presidencial; no obstante todo lo anterior, durante los diez días que se le conceden al Congreso para adoptar su decisión, el Presidente de la República puede aplicar el estado de sitio, "previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional"[49]. Respecto de los demás estados de excepción —estado de emergencia y estado de calamidad pública—, pueden ser decretados por el Presidente de la República con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional[50].

Los primeros mandatarios, que son aquellos elegidos a través del sufragio universal, tienen la mayor responsabilidad en la suspensión de los derechos anexos a la declaración de los estados de excepción constitucional. La Constitución de 1925 se adecua perfectamente a la teoría constitucional democrática, pues en el establecimiento y aplicación de esos estados sólo intervienen los primeros mandatarios, o sea el Presidente de la República y el Congreso. En la Constitución de 1980 aparece un tercer actor: el Consejo de Seguridad Nacional. Este cuerpo no asesora al Presidente de la República, como ocurre en instituciones similares existentes en otros regímenes democráticos, sino que delibera y decide, autoriza o no, al Presidente de la República para que aplique estados de excepción constitucional. De este modo, el supremo recurso republicano para enfrentar situaciones de grave crisis política le es substraído a sus legítimos ejecutores, para ser radicado en un cuerpo colectivo secundario, donde las Fuerzas Armadas tienen una fuerte presencia. Este aspecto crucial de nuestra argumentación nos conduce a la constitucionalización de la intervención política de las Fuerzas Armadas.

3.4. El poder político constitucional de las Fuerzas Armadas chilenas

Todo lo anterior nos sitúa en la perspectiva adecuada para analizar la intervención de las Fuerzas Armadas en la esfera política. Los asuntos que

[49] Const. 1980, Capítulo IV, art. 40, p. 2.
[50] Const. 1980, Capítulo IV, art. 40, pp. 3 y 4.

voy a abordar se refieren a la constitucionalización del poder político de las Fuerzas Armadas y su función de garantes del orden institucional.

Los autores de la Constitución de 1980 tomaron como punto de partida, como es evidente, a la metaconstitución chilena y, por lo mismo, a sus esenciales constitucionales. Sin embargo, le introdujeron un fuerte factor de distorsión, porque le dieron rango constitucional a la participación de las Fuerzas Armadas en las instituciones y el proceso político chileno. Y ello pudo acontecer porque esa Constitución se originó en un poder constituyente que no fue el pueblo, a través de primeros mandatarios suyos, sino en el cuerpo configurado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de la policía. En 1980 el pueblo y sus representantes, como poderes constituyentes, fueron suplantados por un cuerpo de cuatro constituyentes, miembros de los cuerpos armados de la nación. A esta situación se agregó el agravante de que el plebiscito de 1980 se realizó sin que hubiese estado vigente la plenitud de los derechos ciudadanos.

También para justificar este ambicioso proyecto, se sostuvo y se sigue sosteniendo que la inclusión de las Fuerzas Armadas en el elenco de los poderes políticos se funda en que ello es necesario para la balanza y equilibrio de poderes del Estado. De este modo, los cuerpos armados, fuertemente autonomizados de la autoridad civil, ejercerían funciones de *contrapesos* de los otros poderes constitucionales. Esta tesis fue expuesta con bastante claridad por Jaime Guzmán. Su argumento central, avalado por su participación en la elaboración de la Constitución de 1980, establece que el ordenamiento constitucional ha sido innovado con la inclusión de contrapesos del poder presidencial "de índole no política, sino jurisdiccional y técnica"[51]. Estos poderes, según Guzmán, son el Tribunal Constitucional, el Banco Central y el Consejo de Seguridad Nacional. Este último es caracterizado del siguiente modo: "de integración mixta cívico-militar en signo de que la seguridad nacional compete a todos los chilenos, pero cuya función más peculiar reside en ser la instancia por medio de la cual las Fuerzas Armadas y Carabineros, a través de sus jefes máximos, participan en el quehacer nacional de un modo eficaz para desempeñar su rol de las bases de la institucionalidad, pero a la vez prudente para cuidar que la naturaleza profesional castrense de tales instituciones, lo mismo que su carácter disciplinado y obediente al orden jurídico, sean celosamente preservados"[52].

---

[51] Jaime Guzmán, "Seguridad Nacional en la Constitución de 1980", *Revista de Derecho Público*, vol. 1985 (Nº 37-38), p. 63.

[52] Jaime Guzmán, *op. cit.*, p. 64.

La tesis sustentada por Jaime Guzmán es falsa. No se puede aplicar la teoría de los contrapesos en poderes que no sean estrictamente políticos. Los poderes políticos son aquellos que primaria y fundamentalmente posibilitan la existencia y desarrollo de una sociedad políticamente organizada. La teoría política, desde Platón y Aristóteles hasta la fecha, distingue tres o cuatro poderes que tiene esa función originaria: el poder de dar leyes, el poder de gobernar y el poder de dirimir conflictos entre terceros. Locke y Montesquieu agregaron el poder de establecer relaciones formales con otros Estados. Los tres poderes políticos clásicos son "marcas", como dijo Bodin, de soberanía. O sea, la sociedad que las ejerce muestra o exhibe, a través suyo, su estatuto soberano. La balanza de poderes sólo es entre poderes de naturaleza política. Un asunto enteramente distinto es que la sociedad civil, con vistas a su autonomía, *limite* la esfera de acción del gobierno. El tema del gobierno limitado o moderado sirve de marco a la creación de instituciones dotadas de altos niveles de autonomía, que bajo ningún punto de vista pueden ser consideradas contrapesos de un poder político.

En concordancia con las conclusiones que se derivan de la argumentación de Guzmán expuesta en la Comisión Ortúzar, la intervención política de las Fuerzas Armadas como contrapeso de poder emana de su función de garante último y de su naturaleza independiente y autónoma.

Por otra parte, Guzmán deja en suspenso o sin explicación por qué razón el Consejo Nacional de Seguridad es un *contrapeso técnico*, perteneciente al mismo género al cual adscribe al Banco Central. Ejercer la función de garante de las bases de la institucionalidad ¿es una función técnica y no política? Todos sabemos la respuesta. Ella nos conduce a un argumento decisivo, por el cual se demuestra que en un régimen democrático las Fuerzas Armadas están radicalmente inhabilitadas para ser contrapesos de los poderes políticos: se lo prohíbe el poder incontrarrestable de las armas, que les están entregadas en depósito monopólico por el Estado y sólo para su protección. ¿Qué contrapeso constituyen las armas para el Presidente de la República, el Congreso Nacional y el poder judicial?

Es obvio que toda la argumentación de los comisionados está plagada de graves contradicciones, muchas veces producto de una modesta conceptualización del asunto que se debatía. Conviene hacer un rápido recuento de las más evidentes y que ya han sido mencionadas en este texto. La primera es la inconsistencia general entre el sistema democrático, el Estado de Derecho y el régimen presidencial, por un lado, y la participación de *iure* de las Fuerzas Armadas en la esfera política, por otro. La segunda es la contradicción en que caen los comisionados al pretender preservar a las Fuerzas Armadas de la politización y, al mismo tiempo,

concederles funciones políticas. La tercera secuencia de contradicciones procede de un error conceptual: cuando a una entidad cualquiera se le atribuye el poder constitucional de actuar como contrapeso de poder, no se lo puede llamar "técnico", porque en rigor se trata de la instauración de un poder político. La diferencia cualitativa con la función independiente del Banco Central, por ejemplo, que es básicamente técnica, consiste en que las Fuerzas Armadas, según el proyecto de los comisionados, actúan en el proceso de decisión político mismo, que no es el caso de la entidad monetaria recién nombrada. Una cuarta serie de contradicciones se funda en el errado concepto de obediencia que establecieron los comisionados. En efecto, la obediencia siempre es debida a un individuo concreto, que en el caso del régimen democrático es una persona representativa. El Presidente de la República es una persona representativa porque está autorizada, por aquellos que le han conferido la representación ciudadana, para ejercer el poder político último. Nadie obedece a la institucionalidad *in abstracto*, sino a un individuo concreto al cual se le ha dado el mandato de ejercer el poder soberano por un tiempo limitado. A la institucionalidad se la acata, se la respeta y solamente en sentido figurado se la obedece. Y ello acontece porque siendo "la institucionalidad" un conjunto de abstracciones, encapsuladas en palabras, ellas solamente expresan o significan la atribución de poderes a personas, órganos y competencias. Ella no gobierna por sí misma, sino que establece quiénes, cuándo y cómo gobernar (dentro de qué parámetros). Aquel que gobierna no es la institucionalidad, sino el gobernante. Y éste no es una entidad etérea, un espíritu puro, como los ángeles. En consecuencia, la teoría de que se obedece a la institucionalidad y no al Presidente de la República no tiene pies ni cabeza, es un craso error. Tanto es así, que los mismos comisionados se preocuparon expresamente de dejar establecido que en lo referente a la vida interior de los cuerpos armados sí estaba vigente la obediencia militar debida a sus mandos superiores. En este caso razonaron correctamente.

También, en algún momento, se justificó esta constitucionalización como una necesidad emanada de la doctrina de la seguridad nacional. Esta argumentación adquirió todas las características de una ideología militar, omnicomprensiva. Sin embargo, el mismo Jaime Guzmán, con gran habilidad retórica, y oportunamente, señaló que cuando la Constitución expresa que es deber del Estado "resguardar la seguridad nacional, está aludiendo a uno de los diversos elementos del bien común, sujeto a éste en su concepción y en sus aplicaciones prácticas". Y concluye, "La seguridad nacional es, por ende, un componente o medio para lograr el bien común general y

jamás podría propiciarse como un fin equivalente —ni menos superpuesto— a éste"[53].

Quizás toda esta argumentación se explique por el hecho de que la Constitución de 1980 es de algún modo el efecto del gravísimo intento de destruir los esenciales constitucionales nacionales que el país sufrió en los años setenta. La crisis de 1973 puso al país al borde de una guerra civil. A mi juicio, son los efectos profundos de esa crisis los que justifican la legitimidad temporal de las funciones políticas atribuidas a las Fuerzas Armadas. Esa crisis significó la ruptura de la confianza entre los actores políticos y grandes sectores de la sociedad civil. La necesidad de un "seguro" temporal, mientras se rehacía el tejido de la amistad cívica y la confianza entre las dirigencias de los dos bandos que se opusieron en los años setenta, es indiscutible. En el lento proceso de recomposición del consenso básico en torno a los esenciales constitucionales, recién en los años noventa se consolida la imagen de un socialismo renovado; o sea, de un socialismo que vuelve a sus orígenes socialdemócratas, que no son contradictorios con la democracia liberal, ni con la economía de mercado. Y, recíprocamente, es ahora, a mitad de los noventa, que se ha hecho visible la emergencia de una derecha democrática que empieza a superar su estrecho vínculo con el autoritarismo. En este contexto, y mirando el proceso en retrospectiva, no se puede negar la legitimidad de los "seguros"; pero, al mismo tiempo, tampoco se puede negar el carácter temporal de los mismos, su rápida obsolescencia y la necesidad de extinguirlos para permitir la plena expresión de los esenciales constitucionales.

3.5. Estructura del poder político de las Fuerzas Armadas chilenas

De acuerdo con la Constitución de 1980, la fuerza pública —que incluye a las Fuerzas Armadas y a Carabineros de Chile— participa en la esfera de las decisiones políticas a través de un circuito de instituciones. Los principales órganos de participación son el Senado y el Consejo Nacional de Seguridad.

En el primero, las Fuerzas Armadas son representadas por ex comandantes de las mismas, que pueden ser elegidos por el Consejo de Seguridad como senadores por ocho años. No voy a entrar a detallar el rol del Senado, que en nuestro país tiene funciones de colegislador y de tribunal supremo de

[53] Jaime Guzmán, *op. cit.*, p. 48.

las acusaciones que la Cámara de Diputados pudiera acordar contra el Presidente de la República y altas autoridades políticas, judiciales y militares[54] (aun cuando se supone que estas funciones no son políticas —en un sistema bicameral solamente la cámara baja tiene esa calidad—, en Chile el Senado tiene una larga tradición de tribuna política). El Consejo Nacional de Seguridad, por su parte, está integrado por ocho miembros: el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor General de la República, los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros[55]. Su principal facultad política consiste en "hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional"[56]. Pero en situación de crisis que amerite la declaración de algún estado de excepción constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional, como ya vimos, asume facultades políticas importantísimas. De tal magnitud que prácticamente coloca al Presidente de la República bajo su dependencia. Y, por último, el citado Consejo como colegio electoral elige, en primer término, entre ex mandos superiores de las Fuerzas Armadas y policiales, a cuatro senadores: uno por cada rama; y, además, a dos miembros del Tribunal Constitucional.

Con el fin de proteger el ejercicio de las funciones descritas, la Constitución establece la inamovilidad de los cuatro mandos superiores de las Fuerzas Armadas[57]. Además, las leyes orgánicas que regulan a los cuerpos armados les conceden un grado inédito de autonomía e independencia respecto de la autoridad civil del Estado[58]. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas —que se aplica a las tres ramas— les da autonomía a sus respectivos Comandantes en Jefe para proponer ascensos o retiros de los altos mandos, sin que el Presidente de la República tenga facultades decisorias inapelables en esta materia y sin ninguna intervención del Congreso Nacional. Sería largo referirse a otras materias que, consideradas en términos globales, configuran un sistema cerrado en sí mismo, prácticamente impenetrable para la autoridad civil. Los dispositivos constitucionales y legales están destinados a darles a los cuerpos armados *autonomía*

[54] Const. 1980, Capítulo V, arts. 48 y 49.
[55] Const. 1980, Capítulo XI, art. 95.
[56] Const. 1980, Capítulo XI, art. 96, b.
[57] Const. 1980, Capítulo X, art. 93.
[58] Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (Ley Nº 18948). D. O. de 7 de marzo de 1990.

política. Esta expresión puede parecer extraña, porque generalmente ella se aplica en términos negativos, pues se dice que tales dispositivos garantizan la no injerencia de la política y los políticos en esos cuerpos y, por lo mismo, anulan la posibilidad de que ellos se politicen. Pero es bastante claro, como venimos insistiendo, que más bien protegen el ejercicio de una actividad política autónoma, no sujeta a ningún control de terceros.

4. Las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional

4.1. El orden lexicográfico de los garantes del orden institucional

Nuestra Constitución contempla la existencia de al menos cinco garantes de la institucionalidad, que son el Presidente de la República, el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y las Fuerzas Armadas. Como bien se sabe, garante es aquel que garantiza. Y garantiza quien ejerce la acción y efecto de asegurar y proteger contra algún riesgo o necesidad. La función genérica de garantizar se refiere siempre a un bien cuya existencia debe ser asegurado y protegido. Es obvio que ese bien, en el caso que nos ocupa, es la preservación de las instituciones del régimen político.

La pluralidad de garantes nos obliga a establecer un orden lexicográfico entre ellos. La base para ordenar a los garantes de tal modo que el primero sea el fundamento del segundo, y éste del tercero y así sucesivamente, no es sino el principio de atribución de la soberanía representada. Los garantes iniciales u originarios son los *primeros mandatarios*, o sea, los parlamentarios elegidos por sufragio universal y el Presidente de la República. Y, en grado eminente, este último, por las razones expuestas más arriba. Todos los demás garantes son segundos, aun cuando en el ejercicio de su facultad garantizadora posean una esfera de autonomía propia. Ello acontece con el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. O con la Contraloría General de la República. Las Fuerzas Armadas, en este contexto, son garantes derivados, sujetos al principio de esencial obediencia y no deliberación.

Podemos aproximarnos al orden lexicográfico recién expuesto desde otro punto de vista. Los garantes primarios de la institucionalidad son aquellos que por detentar poderes políticos mantienen en equilibrio la balanza de poder. O sea, los poderes que se moderan y limitan entre sí. Por esta razón, en el sistema democrático, los garantes primeros son los prime-

ros mandatarios. Toda la estructura de poder está fundada en la relación de mando y obediencia a la ley y a la autoridad ejecutiva. De ahí deriva la autoridad del poder judicial, de la justicia constitucional y otros poderes a los cuales fácilmente se les puede atribuir la función garantizadora. Por esta razón los llamo garantes segundos, sin que ello tenga alguna connotación negativa. Se trata de que existe un orden institucional y todo orden tiene partes jerarquizadas. Sin los dos poderes básicos, que detentan los primeros mandatarios, no habría sociedad políticamente organizada, pues no existiría ni ley, ni la autoridad. En tal caso, ¿podría haber justicia, judicatura constitucional, contraloría del cumplimiento de la ley? Es obvio que no.

En este marco de referencia, ¿qué ocurre con las Fuerzas Armadas? Esta pregunta se responde acudiendo a su naturaleza y a sus funciones específicas. La Fuerzas Armadas son la fuerza pública: el Estado les entrega el monopolio de la coerción y del poder bélico. Sus funciones, ejercidas a través de los instrumentos señalados, son la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la mantención de la seguridad interna y externa y del orden público. Ello indica que son garantes derivados, ni primeros, ni segundos (al mismo nivel que las distintas jurisdicciones). Nuevamente, esta posición, al interior de la estructura de los garantes, no es negativa, simplemente "es". Platón, en su concepción del filósofo-rey, establecía otra estructura, donde los gobernantes soberanos eran los sabios (raza de oro) y los custodios armados (raza de plata), defensores de la ciudad, les estaban subordinados. La posición de cada cual en una u otra raza "es" la que determina la realidad, sin más.

El estatuto de garante último, que las Constituciones de 1833 y 1925 le aseguran al Presidente de la República, aparece debilitada en la Constitución de 1980. Ya vimos cómo el Presidente, en las decisiones que tocan a los estados de excepción, aparece considerablemente subordinado al Consejo Nacional de Seguridad. Pero, al mismo tiempo, la simple lectura del texto constitucional produce perplejidad, porque en forma expresa se usa en varias ocasiones el término "garantizar el orden institucional" para atribuirlo a las Fuerzas Armadas[59]. Así, aparentemente, el texto constitucional entrega la función de garante en forma exclusiva a las Fuerzas Armadas.

[59] Const. 1980, Capítulo X, Art. 90, segundo párrafo: "Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República". Más adelante, en el párrafo tercero, el texto dice: "Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República".

Pero esta interpretación es insostenible, porque contradice radicalmente a los esenciales constitucionales.

Pero el razonamiento que se ciñe a las premisas del constitucionalismo democrático, y que concuerda con los esenciales constitucionales de nuestro país, no es aquel que discurrieron los miembros de la Comisión Ortúzar.

En el texto denominado *Anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política* (octubre de 1978) no se incluyó la índole "última", que Jaime Guzmán quizo atribuirle a la función de garante. De este modo se aprobó el texto propuesto en su momento por Sergio Díez, que dice: "Las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República"[60]. Posteriormente, el Consejo de Estado y el plebiscito de 1980 sancionaron el mismo texto, sin modificaciones.

No obstante, al interior de la Comisión Ortúzar, Jaime Guzmán defendió con tenacidad la idea de que se trataba de una "garantía última", "expresión —nos dice un acta— que no significa que las Fuerzas Armadas sólo pueden actuar cuando ya lo hayan hecho las demás instituciones, sino cuando su intervención sea absolutamente indispensable para preservar el ordenamiento jurídico de la República"[61]. Los comisionados debatieron el punto y barajaron distintas fórmulas para expresar esa idea, sin llegar a un consenso en cuanto a su formulación, pero aceptando su fondo o contenido.

Durante la discusión, Guzmán insistió constantemente que no había que apartarse del término "garantía", añadiendo, según el acta, que, "no obstante reconocer la existencia de otro tipo de garantías, sugirió aprobar la idea de garantía última de las Fuerzas Armadas, para que no se entienda que tal garantía puede hacerse efectiva en forma indiscriminada"[62]. Los comisionados Carmona, Bulnes y Bertelsen se opusieron a la fórmula. El primero, porque "eso podría implicar una especie de llamado constitucional a una intervención de las Fuerzas Armadas"[63]. Luz Bulnes propuso que se usara otro término que expresara mejor el concepto de que "las Fuerzas Armadas no serían las únicas garantes del orden institucional, pues junto a ellas existen otras, que en la normalidad están llamadas a actuar en forma previa

[60] Luz Bulnes Aldunate, *Constitución Política de la República de Chile. Concordancias, anotaciones y fuentes* (Editorial Jurídica de Chile, 1981), p. 291.

[61] CENC, Acta oficial de la sesión 383 (13 de junio de 1978), p. 2803.

[62] CENC, Acta oficial de la sesión 383 (13 de junio de 1978), p. 2801.

[63] CENC, Acta oficial de la sesión 383 (13 de junio de 1978), p. 2802.

a la intervención de los institutos castrenses, funciones que en los dos casos, a su juicio, son de carácter permanente"[64]. Raúl Bertelsen enfatizó la inadecuación del término "último", pues da la impresión de que "la acción de las Fuerzas Armadas se encuentra exclusivamente al final del proceso"[65]. En el debate intervino el presidente de la Comisión, para quien había que salvar el carácter permanente del papel "cautelador del orden institucional que les corresponde a las Fuerzas Armadas, así como su función en el equilibrio entre las distintas autoridades y poderes del Estado"[66].

4.2. Las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional

El tema de las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional plantea serios problemas, que no existirían si no mediara en su interpretación la compleja red institucional de participación militar en la política nacional. La mera enunciación de la fórmula ya expresada no debería tener otra connotación que aquella que le confiere el marco de referencia constitucional clásico: la esencial obediencia y la no deliberación. A la luz de este principio fuerte de dependencia a la autoridad de los primeros mandatarios, la función de garante sólo significa que las Fuerzas Armadas son el brazo protector de las instituciones del Estado, bajo la autoridad que corresponda[67]. Pero, dado el dispositivo político militar existente, la función de garante tiene otra lectura. Este solo hecho indica que es necesario esclarecer qué significa específicamente ser garante militar de la institucionalidad.

Conviene hacer una breve excursión al derecho constitucional comparado. Un importante mando militar ha citado a la Constitución española como un precedente que avala la función de garante de las Fuerzas Armadas. Y ha mencionado el artículo 8, numeral 1, de dicho texto constitucional: "Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender la integridad territorial y el ordenamien-

[64] CENC, Acta oficial de la sesión 383 (13 de junio de 1978), p. 2802.
[65] CENC, Acta oficial de la sesión 383 (13 de junio de 1978), p. 2802.
[66] CENC, Acta oficial de la sesión 383 (13 de junio de 1978), p. 2803.
[67] El Senador Sergio Díez, en un artículo publicado en *El Mercurio*, 25 de octubre de 1995, titulado "Garantes de la institucionalidad", interpreta este rol, en primer lugar, como la imposición a las Fuerzas Armadas de la obligación de "usar su poder para defender el orden constitucional y no para destruirlo o deteriorarlo", lo cual parece muy laudable. El punto es que para ello basta ceñirse al principio de esencial obediencia y no deliberación.

to constitucional"[68]. Este artículo expresa las funciones básicas y tradicionales de la fuerza armada en una sociedad políticamente constituida: usar el poder bélico y coercitivo del Estado para que ella pueda conservar y ejercer su soberanía (facultad perpetua y absoluta de gobernarse a sí misma) y mantener su independencia (no subordinación a otra nación o pueblo) e integridad de su superficie territorial. Pero agrega una función que raramente les es atribuida a las Fuerzas Armadas, como es "garantizar el ordenamiento constitucional". Bien situada en su contexto, esta función se refiere a la protección armada de las instituciones a través de las cuales discurre la existencia del régimen político y se expresa la soberanía. O en otras palabras, la protección de la constitución misma como expresión de la voluntad de la nación española. Y es justamente ese contexto el que le confiere a este artículo su verdadero y completo significado. En efecto, ese artículo se entiende a la luz del artículo 62, literal h, que le atribuye el mando supremo de las Fuerzas Armadas al Rey, como Jefe de Estado[69]. En consecuencia, la función de garante, en su especificidad de poder armado, aplicado a ejercerse en la defensa del ordenamiento constitucional, está subordinada a la voluntad decisoria del Rey. Es éste, en consecuencia, el último garante, aquel que garantiza a ese garante derivado que es la fuerza bélica y coercitiva del Estado. Esta interpretación, además, está fortalecida porque el texto constitucional, ni en su letra, ni en su espíritu, da cabida a una concepción de obediencia militar como la que sostuvieron los miembros de la Comisión Ortúzar.

En nuestro caso reina la confusión. Ello es consecuencia de la contradicción entre el principio esencial de obediencia y no deliberación de los cuerpos armados, por una parte, y la constitucionalización de su participación en instituciones políticas, por otra. El primer principio está disminuido, tanto por la nueva doctrina de obediencia militar, como por el espacio que ocupan las Fuerzas Armadas en el sistema político —cuyo poder se expresa en todas sus dimensiones en los estados de excepción— y las disposiciones constitucionales que han atenuado los atributos del Presidente de la República como Jefe Supremo de los cuerpos armados. De este atributo central se desprendía, en el pasado, su facultad de remover a los Comandantes en Jefe y de intervenir en los ascensos y retiros de los mandos superiores. Ahora esas facultades le han sido restadas, para darles autonomía a las

[68] Constitución Española, Título Preliminar, art. 8. En Mariano Daranas, *Las constituciones europeas* (Madrid: Editora Nacional, 1979), Vol. I, p. 714.

[69] Constitución Española, Título II, art. 62, h; Mariano Daranas, *op. cit*., p. 746.

Fuerzas Armadas y dar consistencia al extraño rol de contrapeso en la balanza de poderes políticos.

Parece claro que los constituyentes de 1980 tuvieron especial cuidado para disminuir fuertemente la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas, como ya se ha demostrado. Sin embargo, cabe agregar un nuevo caso, que es extraordinariamente iluminador. Se trata del notable debilitamiento de la autoridad presidencial sobre las Fuerzas Armadas en una materia central: su organización. Este debilitamiento es patente en los cambios que los constituyentes operaron en el equivalente del artículo 82, numeral 16, de la Constitución de 1833. El texto original señala que el Presidente tiene la facultad de "Disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla *según lo hallare por conveniente*"[70] (el destacado es para enfatizar la fuerza de la fórmula). Esa disposición, que se repite en la Constitución de 1925[71], tiene toda la carga del antiguo principio de ejercicio del poder soberano ejecutivo (Yo, el Rey). Pues bien, en la Constitución de 1980 el texto fue profundamente modificado y dice así: "Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo a las necesidades de la seguridad nacional". La voluntad del Presidente deja de ser soberana, o sea, última, pues no se ejerce "según lo hallare por conveniente". Y queda subordinada a las necesidades de la seguridad nacional. Esta, como se sabe, en el momento en que se discute y aprueba el texto constitucional, es una doctrina ideológica. Descargada de esa significación maximalista, a la luz de la interpretación de Jaime Guzmán, queda reducida a los fines clásicos de la defensa nacional, en la órbita del bien común. Pero, aun así, es claro que la autoridad del Presidente está limitada, ya que su facultad decisoria última está supeditada a las "necesidades de la seguridad nacional", sobre las cuales el Consejo Nacional de Seguridad tiene una expresa tuición. En efecto, ¿quién define "las necesidades de la seguridad nacional"? Para responder a esta pregunta conviene hacer otra: ¿cuándo se puede desencadenar la actualización, o sea, el ejercicio concreto pleno de la facultad de garantizar el orden constitucional? En situaciones de anormalidad que son imprevisibles. Pero, como ya hemos visto, el instrumento para enfrentar esas eventuales coyunturas es la institución de los estados de excepción constitucional. Esos estados van desde la guerra hasta los desastres naturales, pasando por las conmociones internas. En todos ellos, como vimos anteriormente, la acción del Consejo de Seguridad Nacional es decisiva: se requiere su acuer-

[70] "Const. 1833", Capítulo VII, art. 82, 16; *op. cit.*, p. 174.

[71] "Const. 1925", Capítulo V, art. 72, 13: "Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo hallare por conveniente".

do para los estados de asamblea, emergencia, catástrofe y, mientras el Congreso Nacional delibera, de sitio. En el caso extremo de crisis, prevista por la Constitución, el garante primero, que teóricamente es quien toma la última decisión soberana, es mediatizado por un cuerpo político secundario.

5. Conclusión

Hay, en conclusión, fundadas razones para sostener que la Constitución de 1980 contiene —desvirtuando la Constitución original chilena y sus esenciales constitucionales—una pesada trama que les otorga a las Fuerzas Armadas un enorme poder político y un estatuto de garante de la institucionalidad que excede al Estado de Derecho y es contradictorio con el sistema democrático.

En un régimen democrático la función principal de garante de la institucionalidad les corresponde a quienes son primeros mandatarios. Porque éstos han recibido, por la vía electoral, un mandato para representar al pueblo. De este modo, son garantes en primera línea quienes ejercen por delegación el poder soberano legislativo y ejecutivo. Una vez establecida esta noción mínima de garante de la institucionalidad, parece razonable afirmar, como lo confirma la práctica presidencialista de Chile, que la función de garante le corresponde de modo eminente al Presidente de la República. Y la principal razón que fundamenta esta tesis es que la metaconstitución admite, para la protección de las instituciones, en situaciones de crisis, que el Presidente sea el mandatario al cual se le encargue la *comissio* de gobernar con facultades extraordinarias en estados de excepción constitucional[72]. El reconocimiento de que en situaciones de extrema normalidad, y en un marco regulado por las instituciones y las leyes, el Presidente pueda ejercer poderes extraordinarios por un tiempo limitado, nos señala que se le reconoce como último decisor. Y, por lo mismo, el estatuto de garante primero. El poder soberano adquiere, en esa situación y en la persona presidencial, la máxima potencia de su ejercicio.

Las Fuerzas Armadas, a las cuales se les ha entregado vicariamente el monopolio de las armas, no pueden ser garantes exclusivos, ni primeros, del orden institucionai. En toda sociedad políticamente organizada, y con mayor razón en un régimen democrático, sólo les corresponde un rol de garantes subordinado, y relacionado principalmente con la protección ar-

[72] Carl Schmitt, "La Dictadura (1927)", *Revista de Occidente* (1968), Madrid, pp. 33-74.

mada del poder soberano y la integridad territorial. El actual estatuto que les atribuye la Constitución de 1980 está sobredimensionado por la participación que ella misma les concede en las instituciones políticas. Ese estatuto expresa claramente el proyecto de *democracia protegida* diseñada por el gobierno militar que elaboró la Constitución de 1980 y que hoy día carece de sentido. Un retorno a los esenciales constitucionales de nuestro país debería suprimir esa participación y reenquiciar la verdadera función garantizadora que les corresponde como Fuerzas Armadas de un régimen democrático. □

ESTUDIO

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

Juan Carlos Méndez

A partir de un análisis de los montos y fuentes de financiamiento de la educación superior en Chile, en este trabajo se propone un mecanismo para fortalecer el subsidio a la demanda en el campo de la educación superior. Éste consiste en comunicarle al postulante, junto con los resultados obtenidos en la PAA, el monto del AFI (Aporte Fiscal Indirecto) que él ha sido capaz de generar. A su vez, y por otro lado, del primer cuartil de mejores alumnos de cada curso, de cada plantel de educación media, medido a través de las notas obtenidas en la enseñanza secundaria, se seleccionarán los más pobres en conformidad al Formulario de Acreditación Socioeconómica, cuyos resulta-

JUAN CARLOS MÉNDEZ G. Master of Arts en Economía, Universidad de Chicago. Ph.D. (c), Universidad de Chicago. Ingeniero Agrónomo y Magister en Economía Agraria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Economía de la Universidad de los Andes.

* Agradezco al Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Juan de Dios Vial Correa, al Prorrector, Juan Ignacio Varas Castellón, y al Director de Desarrollo Académico, Marcelo von Chrismar, por haber depositado en mí su confianza al encomendarme este estudio que fue realizado durante el tercer trimestre de 1995. Los errores que pueda contener son, naturalmente, de mi exclusiva responsabilidad.

Sobre el tema del financiamiento de la educación superior existen acabados estudios. El presente trabajo, sin desconocer la validez y los aportes de otros que lo han precedido, se centra exclusivamente en las disposiciones jurídicas que han normado la materia en referencia, y por ello no se incluyen otras citas que no sean leyes, decretos supremos y decretos dictados por las respectivas casas de estudios.

Estudios Públicos, 61 (verano 1996).

dos se procesarían al término del 4to año de enseñanza media. Mediante este mecanismo, se establecería un crédito-beca para dichos alumnos capaces que carecen de los recursos económicos necesarios para ingresar a la enseñanza superior.

De esta manera, al concluir la educación media, el alumno dispondría de la siguiente información: puntaje obtenido en la PAA; monto del AFI que ha sido capaz de generar; y monto de la beca-crédito, de acuerdo a su rendimiento académico en la enseñanza media y escasez de sus recursos económicos. Con esta información —se concluye—, cada alumno procederá a postular libremente a las instituciones de educación superior que le parezcan más adecuadas, con capacidad efectiva de financiar sus estudios. Para ello, los recursos asignados a educación superior deben aumentar respecto de los niveles actuales.

Introducción

En el presente trabajo se analiza la evolución de los niveles y la composición de las distintas fuentes de financiamiento de lo que en Chile se denomina el sistema universitario. Asimismo, se analizan las modificaciones que han afectado a estas fuentes de recursos, así como las dificultades en la asignación de los recursos tanto entre las instituciones educacionales como al interior de ellas.

Primeramente, sin embargo, es preciso remontarse al 14 de enero de 1981, fecha en que se promulga el DFL 4, y con el cual cambia radicalmente el sistema de financiamiento de las instituciones de educación superior en Chile. En efecto, el DFL 4 sustituyó el antiguo sistema de financiamiento a cargo del Estado, basado exclusivamente en un aporte fiscal directo (AFD) a las instituciones de educación superior (básicamente universidades), y que se establecía anualmente, en términos globales, en la Ley de Presupuestos de cada año. Ese aporte era posteriormente distribuido entre las instituciones, en conformidad a la participación que habían tenido en los últimos años (lo cual, a la fecha de dictación del DFL 4, correspondió a las participaciones relativas que habían percibido en el año 1980). El DFL 4, en síntesis, estableció un nivel total de aportes equivalente al aporte total de 1980, en pesos de diciembre de dicho año, el que hasta 1986 crecería a una tasa del orden del 6,5% al 8,9%, anual geométrico, en términos reales. Dicho aporte total contemplaba tres fuentes de financiamiento: un Aporte Fiscal Directo (AFD), que en términos relativos sería en 1986 del orden de 1/3 del aporte total y cuya distribución entre las instituciones se efectuaría en conformidad

a la participación que éstas tenían a 1980; un Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se otorgaría a los primeros 20.000 puntajes de la Prueba de Aptitud Académica que se inscribiesen en cada una de las instituciones, alcanzando en 1986 (a nivel del sistema) una participación relativa de 1/3 del aporte total, y, finalmente, un Crédito Fiscal Universitario (CFU), el que en forma creciente hasta 1986 alcanzaría el otro tercio del aporte fiscal total y cuya asignación entre las universidades se efectuaría en conformidad a los requerimientos de crédito presentados y solicitados por el alumnado, constituyéndose, quienes recurriesen a tal crédito, en deudores del Fisco a una tasa real del 1% anual con plazos de pagos de 10 años y dos años de gracia con posterioridad al egreso.

Al poco tiempo de haberse dictado el DFL 4, se efectuaron modificaciones que alteraron en forma sustancial los niveles totales del aporte fiscal total (reduciéndolo significativamente: ver Anexo A: Cuadros Nº 2 y 3 y Gráficos Nº 1 y 2), afectando a sus tres componentes AFD, AFI y CFU. Junto con estas reducciones, se dictaron normas que cambiaron las pautas de distribución y asignación de cada uno de estos componentes, tanto entre Universidades (AFD y CFU) como dentro de cada universidad (CFU) y entre alumnos (AFI).

Las modificaciones a la normativa se han sucedido periódicamente hasta hoy (1995), afectando en forma más significativa a aquella parte correspondiente al CFU y en forma menor —en cuanto sistema de distribución— al AFI. El AFD ha sido alterado en sus mecanismos de distribución entre las instituciones de educación superior (de las contempladas en el artículo 1º y 2º del DFL 4) en una forma intermedia. Sin perjuicio de lo anterior (y como lo muestran los Cuadros Nº 2 y 3 y los Gráficos Nº 1 y 2 del Anexo A), los recursos fiscales asignados a las instituciones de educación superior aún no alcanzan los niveles totales reales del año 1981. En efecto, al 8 de marzo de 1995 los recursos totales ascienden a $ 104.252.383 miles versus $ 139.969.140 miles en 1981: es decir, son un 74,5% de lo que fueron en 1981 (ver Anexo A: Cuadro Nº 1 y Gráfico Nº 1).

Es más, las modificaciones no sólo han alterado los niveles, sino también los sistemas de asignación (mejorando algunos y empeorando otros) y los incentivos que se tuvieron en consideración cuando se diseñó el nuevo sistema financiero de las instituciones de educación superior, entre los cuales se pueden señalar los siguientes: dar un piso mínimo asegurado de financiamiento (AFD); entregar incentivos para captar los mejores alumnos (AFI); permitir el cobro de aranceles más elevados, entregando apoyo financiero para subvenir parte de tales mayores costos (CFU), con el propósito de hacer sentir en cada alumno parte del costo directo de la educación. Algu-

nos de estos incentivos se han alterado positivamente (en términos de asignación, mas no en monto), como es el caso del AFI (y cuyo análisis se entregará en la sección III), en tanto otros como el CFU han desvirtuado totalmente algunos de sus fines dadas las reprogramaciones, mecanismos de asignación y virtuales condonaciones que se han producido (especialmente en las Leyes Nº 19.083 y 19.287).

En el año 1988, se instituye una forma adicional de financiamiento que recibe el nombre de Fondo de Racionalización y Desarrollo. Este fondo, básicamente concursable, fue posteriormente absorbido y forma parte de lo que hoy se conoce como Fondo de Becas y Desarrollo. Partió siendo un 5,5% del total de los aportes al sistema y en 1995 asciende al 24,4% del total (ver Anexo A: Cuadro Nº 6). Una parte sustantiva de dichos recursos es concursable por proyectos (en 1995 alrededor del 6%), otra es "concursable por situación económica de los alumnos" y corresponde al Fondo de Becas (alrededor del 8,17%), y una última parte corresponde a los aportes a los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (alrededor del 10,2%) establecidos en el artículo 71 bis, letra (a), de la Ley 19.287, los que también son asignados entre las instituciones de educación superior en virtud de la situación socioeconómica de los alumnos. Lo cierto es que este Fondo de Becas y Desarrollo es poco menos de la mitad del AFD, casi el doble del AFI y del orden de 7,2 veces los recursos destinados anualmente, en forma directa, por el Fisco a la componente Crédito Universitario (ver Anexo A: Cuadro Nº 2). Definitivamente, la estructura de financiamiento prevista en el DFL 4 es hoy muy diferente, siendo el AFD alrededor del 59% (AFD más Ley 19.200); el AFI un 13,3%; el flujo de recursos para CFU alrededor del 13,57% (crédito más la parte correspondiente de crédito del Fondo de Becas y Desarrollo); y un 14,16% correspondiente a becas más proyectos concursables (ver Anexo A: Cuadro Nº 2 ya citado, y Anexo B: Ley de Presupuestos del Año 1995). Lo anterior señala claramente la importancia que han adquirido los fondos concursables por proyecto y por condición socioeconómica y la pérdida de participación relativa que han tenido los fondos del AFI y del CFU.

A continuación se presentan 6 secciones, la primera de ellas analiza lo que ha sucedido con los aportes totales y con su estructura a través del tiempo (desde 1981), comparándoselo con lo que preveía el DFL 4. La segunda sección analiza la evolución del AFD, sus cambios en la normativa y algunos aspectos de distribución entre las instituciones de educación superior. La tercera sección analiza la evolución del AFI, las ampliaciones de cobertura que éste ha tenido, así como los cambios en la normativa de asignación por alumno. La cuarta sección analiza el Crédito Fiscal Universitario, todas las modificaciones que ha tenido (que han sido las más numero-

sas), los desincentivos que se han ido originando, los intentos de focalización y su eventual repercusión en el sistema universitario. La quinta sección analiza los aportes concursables, los incentivos regionales que tiene, la procedencia de estos incentivos, los mecanismos de focalización de becas y su efecto en el desarrollo del sistema universitario. Finalmente, la sexta sección presenta las principales conclusiones y sugerencias.

I. APORTES FISCALES TOTALES: ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

1.1 Breve advertencia

Las cifras que se presentan en el Cuadro Nº 2 (en miles de pesos de marzo de 1995) corresponden a las cifras en pesos de cada año (bajo el supuesto de estar en pesos promedio de cada año), inflactadas o deflactadas (según corresponda) por IPC a fin de transformarlas en pesos de marzo de 1995. Lo riguroso hubiese sido deflactar o inflactar la ejecución presupuestaria de los aportes. Sin embargo, tales antecedentes no han podido obtenerse. En todo caso, son cifras que corresponden exactamente a las utilizadas por el Mineduc y Dipres en sus series. Estas cifras no consideran otros aportes o ingresos percibidos por el sistema universitario, tales como los correspondientes a leyes especiales (Lotería de Concepción y otras, por ejemplo), ingresos por servicios cautivos de parte de algunas universidades (PAA, certificaciones de calidad y otras), Ley 18.681 de Donaciones, fondos provenientes de Fondecyt, Fondef, Fondart y otros. Estas series corresponden a lo que es propio y general de todo el sistema universitario[1].

1.2 Análisis

A excepción del año 1982, entre 1981 y 1990 el sistema universitario experimentó en sus aportes una disminución sostenida de un 40%. En efecto, los aportes totales en pesos reales disminuyeron desde 139,97 mil millones a 83,9 mil millones, y sólo a partir de 1991 los aportes crecieron

[1] En los cuadros Nºs. 7 y 8 —del Anexo A— se detallan, desde 1982, los recursos del presupuesto anual Fondecyt (en $ de marzo de 1995) y los recursos totales del primer y segundo concurso del Fondef en US$. Estos recursos no son exclusivos para las instituciones de educación superior y, a su vez, en ambos casos (Fondecyt y Fondef), las instituciones deben aportar contrapartes significativas en recursos.

sostenidamente (a excepción del año 1994) hasta alcanzar en 1995 un nivel de 104,25 mil millones. Esta última cifra representa el 74,5% de lo que fue el total de aportes del año 1981.

En el intertanto, el país creció entre 1981 y 1995 a una tasa promedio geométrica anual del 4,15% (suponiendo un crecimiento del 6,5% en 1995), lo cual se ha traducido en una caída significativa de la participación del gasto fiscal en educación superior respecto del PIB. Lo que era la participación en 1981 se ha transformado, en 1995, en un 42,16% de dicha participación en el PIB. Así, a pesar del crecimiento del 4,6% promedio anual que han tenido los aportes totales a partir de 1991, hoy día la participación en el PIB de esos aportes a la educación superior es inferior a la mitad de lo que fue en 1981. La primera conclusión que se extrae de esta tendencia es que el sistema de educación superior ha experimentado, durante más de una década, no sólo una pérdida relativa de participación sino que también una fuerte contracción presupuestaria, a pesar de los aumentos experimentados en los últimos cinco años, puesto que aún no se recupera el nivel de 1981, año en que el número de establecimientos era menor, los salarios reales eran inferiores que los actuales y el alumnado del sistema era también menos numeroso que el actual. Sin lugar a dudas, el grado de restricción financiera que ha afectado a los planteles de educación superior ha sido significativo y es probable que ello no se haya compensado con aumentos provenientes de recursos propios (tales como aumento en aranceles y venta de servicios), leyes especiales o aportes de terceros (originados principalmente por la Ley 18.681 o Ley de Donaciones), o fondos especiales tales como Fondecyt y otros[2]. En efecto, si se supone, *en forma extrema*, que los $ 139,97 mil millones del año 1981 eran los únicos recursos con que contaba el sistema (situación irreal, pues existían muchas de las leyes especiales, así como otras fuentes de ingresos, entre ellas, los aranceles y ventas de servicios y aportes de terceros) para que éste hubiese mantenido su participación en el PIB, los recursos para el sistema en 1995 deberían ser $ 247,3 mil millones, de los cuales sabemos que $ 104,5 mil millones provienen del aporte fiscal, lo que significa que la diferencia *adicional* de $ 143,05 mil millones debería haber provenido de otras fuentes tales como leyes especiales, aranceles, servicios, aportes de terceros, y otros. Esta cifra,

[2] Los recursos de Fondecyt (Anexo A, Cuadro Nº 7) son para investigadores, quedando para la institución parte de los bienes que componen la investigación y, a su vez, debiendo la institución aportar tiempo y otros recursos para el investigador. Los recursos Fondef (Anexo A, Cuadro Nº 8), les significan a las instituciones un 40,5% de contraparte y los desembolsos de estos recursos son por todo el período de ejecución de los 99 proyectos. Es decir, varios años. Los beneficiarios, a su vez, no son exclusivamente instituciones de educación superior.

por tanto, aparece muy improbable. Es más, en 1981, los recursos diferentes a los aportes estatales eran del orden de un 30 a 35 por ciento, lo cual indica que el volumen de recursos que hubiese mantenido la participación de 1981 de los planteles de educación superior en el PIB sería (en 1995) mayor a los $ 247,3 mil millones.

Caben pocas dudas, por consiguiente, de la fuerte disminución experimentada en los presupuestos de la educación superior. En forma referencial se puede señalar, además, que lo que originalmente contempló el DFL 4 preveía unos aportes totales del orden de los $ 222,5 mil millones (ver Anexo A: Cuadro Nº 3) *para el año 1986.* Independientemente de que no se cumplió con tales planes, lo que sí sucedió es que el antiguo sistema de financiamiento fue sustituido por otro que prometió mayores recursos y que, probablemente, las universidades tomaron en consideración, al menos en parte, para la elaboración de sus planes y presupuestos.

Es verdad que las cifras de los aportes efectivos totales no incluyen las recuperaciones de los créditos fiscales universitarios (posteriormente créditos universitarios y créditos del Fondo Solidario de Crédito Universitario), y por lo tanto hay una subestimación de éstas. Sin embargo, si el total de recursos de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario fuese del orden de los $ 150 mil millones (según Decreto de Hacienda Nº 534, del 27 de agosto de 1988, el total del valor del Fondo era de $ 57.935 mil millones, el que al reajustarlo a una tasa media del orden del 15% anual se traduce en $ 154,1 mil millones de 1995), el flujo anual adicional de recursos sería del orden de los $ 11,7 mil millones (al 2% durante 15 años), si la recuperación de los créditos *fuese total.* Sin embargo (y como lo veremos en la sección IV), la situación es radicalmente diferente y difícilmente se puede concebir una cifra de flujo anual de pagos de dichos créditos como la señalada. No existen (o por lo menos no tenemos) cifras confiables sobre el porcentaje de recuperación y es probable que el promedio de la recuperación esté muy por debajo de lo que ha sido para la Pontificia Universidad Católica (aproximadamente un 40% de las colocaciones). En síntesis, si bien hay una subestimación, esta recuperación no sería mayor (en términos de flujo anual) a $ 4,4 mil millones, en el mejor de los casos. Lo anterior significa que los aportes totales fiscales (señalados en el Anexo A: Cuadro Nº 2) son una buena aproximación de lo que ha sido la evolución efectiva de la tendencia de los recursos fiscales destinados al sistema de educación superior.

Un sistema de financiamiento que se preveía debería estar basado en una estructura de largo plazo, dividida en tres tercios —el primero, constituido por un aporte fiscal directo basal, distribuido en conformidad a las participaciones de las instituciones imperantes en 1980, con el propósi-

to de otorgar un piso estable de financiamiento; el segundo, constituido por el AFI, destinado a incentivar la captación de los mejores alumnos y, por lo tanto, a reflejar en cierta forma un crecimiento vía mejoramiento en la calidad del alumnado; y, el tercero, un sistema crediticio que hiciese sentir al alumnado tanto el costo de la educación superior como la disponibilidad de recursos para que aquellos de menores ingresos pudiesen financiar estos mayores costos que emergerían del sistema (ver Anexo A: Cuadro Nº 6)—, se ha transformado, en la realidad, en un mecanismo de financiamiento altamente complejo, arbitrario, plagado de subsidios y desincentivos al pago de los créditos y al otorgamiento de los mismos, como lo analizaremos más adelante.

Tal vez ha sido justamente esta complejidad que se ha ido generando en los mecanismos de asignación de recursos lo que ha permitido que los aportes totales hayan sufrido tamaña reducción desde 1981 a 1990 (del orden del 40% en términos reales). Las premisas sobre la capacidad de recuperar créditos provenientes de los Fondos de Crédito Universitario no se han dado, al parecer, en los porcentajes y niveles que originalmente se previeron, y, en consecuencia, la recuperación de dichos recursos financieros se sobreestimó. Las mismas leyes de reprogramación han producido una erosión de estos flujos, los que a la postre se han transformado en un subsidio al alumno y a la institución que ha otorgado estos créditos. Subsidios que, en último término, no se traducen en aumento de recursos. Por otro lado, los montos totales del AFI experimentaron una importante reducción hasta 1988. En 1989 tuvieron un fuerte incremento respecto de 1988 (ver Anexo A: Cuadro Nº 2 y Gráfico Nº 4), y a partir de esa fecha se inició una paulatina disminución, alcanzando en 1995 un nivel correspondiente al 95% de lo que fueron en 1981 y del 90% en relación a 1982. A su vez, el número de instituciones que participa de este financiamiento ha ido aumentando desde que se dictó el DFL 4, y en consecuencia el sistema cuenta hoy aun con menos recursos *por alumno* de lo que muestran las series. La creación de otras fuentes de financiamiento, como lo son los fondos concursables y los fondos de becas, han emergido como instrumentos tanto o más significativos que el AFI y el Crédito Universitario, tomados individualmente. Los mecanismos de asignación son complejos y por ello mismo la planificación del presupuesto de estos recursos por parte de cada institución tiene un margen adicional de incertidumbre (asunto que se analiza más adelante). Son todas estas complejidades lo que tal vez ha permitido reducir los niveles totales de financiamiento al sistema universitario y lo que ha generado, además, distorsiones significativas.

II. EL APORTE FISCAL DIRECTO:

FUNDAMENTOS CARACTERÍSTICOS Y EVOLUCIÓN

El AFD constituía, hasta el año 1980, la médula del sistema de financiamiento estatal de las universidades, que en el caso de algunas se complementaba con leyes especiales (algunas de montos no despreciables), pero que el nuevo sistema de financiamiento del DFL 4 omitió conscientemente tomarlas en consideración. Lo cierto es que los cambios que se postulaban al sistema de financiamiento universitario señalaban claramente dos direcciones: cambio en la estructura de financiamiento (como ya se analizó en la sección I) y *aumento* en el nivel total de recursos. En el contexto de estas dos direcciones, el AFD era el único ítem de la nueva estructura que iba a tener una clara disminución, tan clara que así lo señalaba el artículo 2º del DFL 4, proyectando recursos de AFD para 1985 que serían el 50% de lo que eran en 1980 (ver Anexo A: Cuadro Nº 3 y Gráfico Nº 3; y Artículo 2º del DFL 4). Sin embargo, dentro de este claro contexto de disminución, había también una clara indicación de *estabilidad mínima* en estos aportes. En efecto, esta estabilidad mínima estaba dada por dos elementos. El primero se basaba en la propia cota mínima del AFD (50% de lo que era en 1980) y el segundo señalaba que a nivel de cada universidad este AFD se distribuía en conformidad a lo que habían sido las participaciones de 1980 (y así lo sancionó el D.S. de Educación Nº 1.783 del 5 de mayo de 1982). De esta forma, a cada universidad (o establecimiento de educación superior derivado de ellas) se le otorgaba un volumen basal mínimo de recursos estatales, independiente de la calidad del alumnado y del costo de los aranceles de estos planteles. Era, por así decirlo, el piso mínimo con que contarían las universidades, el cual sería decreciente hasta 1985, fecha en la cual se estabilizaba a la mitad de lo que era originalmente. Es obvio que si los recursos totales iban a crecer y disminuía el AFD, los otros componentes (AFI y CU) deberían crecer no sólo para contrapesar las reducciones del AFD sino, también, para entregar mayor cantidad de recursos a un sistema (el de Educación Superior) que se había postulado como uno que iba a *mantener (al menos) su participación en el PIB del país*.

Lo cierto es que el AFD se había concebido como un piso mínimo, estaba establecido en pesos reales de diciembre de 1980, tal cual lo señala el artículo 1º del D.S. 1.783 de Educación del 5 de mayo de 1982. Sin embargo, el 31 de diciembre de 1987, la Ley 18.681 modificó definitivamente lo que se aportaría para AFD, señalando que a partir de 1988 la cifra sería la que se estableciese en la Ley de Presupuestos de cada año. Si se observa lo que postuló el DFL 4 y lo que sucedió en la realidad (Anexo A: Gráfico Nº 3) hasta el año 1986, encontramos que las cifras son casi totalmente

coincidentes. En efecto, el AFD previsto por el DFL 4 era de $ 66,47 mil millones en 1986 (Anexo A: Cuadro Nº 3), y el que se asignó efectivamente fue de $ 66,03 mil millones (Anexo A: Cuadro Nº 2). Es decir una diferencia menor al 1% entre ambas cifras, después de 5 años de operatoria del AFD, acorde con el DFL 4. Es justamente a partir de la modificación introducida por la Ley 18.681 (del 13 de diciembre de 1987) que se produce una erosión cada vez mayor en el AFD, alcanzando en 1990 la cifra de $ 47,8 mil millones versus la que hubiese primado con el artículo 2º original del DFL 4, de $ 66,47 mil millones (lo cual en el plazo de cuatro años se tradujo en una caída total adicional del 28,1%). A poco andar, en diciembre de 1987, se vuelve a modificar el artículo 2º del DFL 4 mediante el artículo 50 de la Ley 18.768. Allí se establece que el 95% de los recursos se distribuirá *entre* las universidades en conformidad a lo que en el año precedente había sido la distribución del AFD, y el 5% restante en función de un "modelo" que en forma directa premiaría el número de alumnos por carrera, por jornada académica completa; el número de jornadas académicas de magister y doctor por jornada académica completa; el número de proyectos Fondecyt por jornada académica completa; el número de publicaciones por jornada completa. Con lo anterior ya no sólo se imprimió incertidumbre al piso del AFD (dado lo señalado por la Ley 18.681), sino que también se añadió incertidumbre a lo que serían las pautas de distribución entre las *instituciones de educación superior*. En otras palabras, se derogó lo que señalaba el D.S. 1.783 de Educación del año 1982.

Lo cierto es que el "modelo" señalado en el artículo 50 de la Ley 18.768 ha sido imposible de tenerlo a mano para ser analizado. A su vez, caben serias interrogantes de si tal discrecionalidad que se imprimió tanto a los niveles totales del AFD (Ley 18.681) como a las pautas de distribución entre universidades terminaron asignando eficientemente los recursos al interior del sistema universitario, o si más bien fue una herramienta adicional para superar problemas presupuestarios de algunas instituciones de educación superior (al respecto sería de toda conveniencia tener la distribución entre instituciones para cada uno de los ítemes, a partir del año 1981). Es incuestionable que los recursos del AFD han sido fuertemente erosionados durante los últimos 8 años y, en especial, entre 1987 y 1990. La recuperación a contar de 1990 no alcanza aún los valores mínimos del año 1986 (de $ 66,47 mil millones).

Por todo lo anterior, resultaría conveniente revisar los mecanismos de asignación entre instituciones y el nivel actual total del AFD. Es aconsejable para el sistema y las instituciones que este AFD se mantenga bajo las características de un aporte *basal, mínimo, estable.* La estabilidad debería

estar dada en términos reales (UTM por ejemplo), volviendo a una participación constante entre instituciones. Esta participación bien podría ser la prevaleciente al año 1995 o bien la que prevalecería a 1986 según el D.S. 1.783, y el nivel al que se pretendió en el D.S. 1.783. Es decir, $ 66,47 mil millones, siempre que tal mecanismo de asignación (participaciones del D.S. 1.783) y nivel total no se traduzca en caída real para ninguna institución de educación superior receptora de AFD. Es a ese nivel que se sugiere estabilizar, en términos reales, el AFD. Por ello es importante contar con la distribución de este AFD entre todas y cada una de las instituciones de educación superior a partir de 1981.

Si las participaciones no han sufrido alteraciones muy sustantivas, lo que estamos proponiendo significa un aporte adicional al AFD del sistema del orden de los $ 6,40 mil millones y derogar el mecanismo de distribución del 95% y 5% contemplado en la Ley 18.768, ateniéndose a una pauta conocida y establecida[3], tal como la que operó desde 1981 a 1988 a través del D.S. 1.783.

Cualquier monto adicional de recursos debiera ser entregado en base a la calidad y a la internalización del costo de la educación superior. Asuntos, ambos, que son tratados en las secciones inmediatamente siguientes.

III. EL APORTE FISCAL INDIRECTO: FUNDAMENTOS, CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN

3.1 Análisis y evolución del AFI

El aporte fiscal indirecto (AFI), tal cual fue concebido, ha mantenido una de sus principales características. Ésta consiste en que el AFI es un *derecho de propiedad del alumno.* Es él quien lo genera y es él quien, con su decisión, define la institución de educación superior receptora. Tal característica debe ser mantenida así, como la forma de medir la cobertura y asignación de los alumnos generadores de AFI. Es decir, alumnos que dan la PAA por primera vez y que se encuentran dentro del primer cuartil (27.500 mejores puntajes en la PAA). Lo cierto es que el AFI pretendió entregar un aporte basal de 30 UTM en 1982, el que aumentaba a 150 UTM por alumno (de los primeros 20.000 puntajes) para 1985. Estas UTM por

[3] Los aportes correspondientes a la Ley 19.200 son aportes directos entregados a las instituciones de educación superior (artículo 1º y 2º del DFL 4), en virtud de la bonificación por previsión y salud establecida por dicha ley, que vence en 1996.

alumno eran referenciales, puesto que dependiendo de la carrera a la cual ingresase el alumno se multiplicaba el monto por 2,5 (medicina y odontología), 1,8 (bioquímica e ingenierías) y 1 (pedagogía, derecho, ingeniería comercial, periodismo, etc). De hecho, en 1982, el AFI fue de 14.535.755 miles de pesos de mayo de 1995 y el AFI referencial era de 11.964.459 miles de pesos de marzo de 1995 (ver Anexo A: Cuadros Nº 2 y 3). Eso significaba que el factor promedio fue de 1,215. Así, por ejemplo, las 30 UTM de 1982 fueron efectivamente 36,45 UTM promedio por alumno de las 20.000 mejores PAA. Se pensaba entonces que para 1985 el AFI promedio por alumno fuese del orden de 182,25 UTM, lo cual corresponde a la relación 1 a 5 que debía primar en 1985 versus 1982 (ver Art. 3º del DFL 4).

Definitivamente, los recursos que se pretendió entregar vía AFI eran cuantiosos y, por lo tanto, era muy importante el procurar atraer a los mejores alumnos, medidos a través de un sistema relativamente objetivo, como lo es la PAA (lo que no significa que sea perfecto; pero al menos es el menos imperfecto de los indicadores generales). Así, las universidades debían dedicarse a focalizar su captación de alumnos en aquellos que efectivamente generasen un alto nivel de AFI. Pocas dudas caben que mejores alumnos son una de las condiciones para lograr mejores universidades y centros de educación superior .

Este mecanismo de "premiar" por calidad (AFI) sufrió tres grandes modificaciones: nivel, cobertura y distribución. El nivel empeoró significativamente, al tiempo que mejoraron los criterios de cobertura y distribución.

El nivel del año 1982 señala que el AFI *por alumno* fue de 726.788 pesos de marzo de 1995, dada la cobertura de 20.000 alumnos y los factores por carrera establecida en el Art. 3º del DFL 4. Sin embargo, en 1995, en pesos de marzo de dicho año, el AFI por alumno es de $ 502.841, dado los 27.500 alumnos y las cifras efectivas que aparecen en el Cuadro Nº 2 del Anexo A, es decir, un 69% de lo que era dicho premio por calidad en 1982. Ciertamente, el sistema de financiamiento no ha entregado, "en propiedad", recursos crecientes a los alumnos para que éstos los asignen a aquellas universidades o institutos de educación superior que estimen como los mejores. De haberse mantenido lo que se pretendía en términos de AFI en el DFL 4, el monto de recursos por dicho concepto en 1995 debería ser, en pesos de marzo de dicho año, de 72,68 mil millones, comparado con los 13,83 mil millones que se entregaron en 1995. De hecho, la cifra efectiva del año 1995 es tan exigua que los alumnos no alcanzan a percibir que ellos son efectivamente parte sustantiva y significativa del financiamiento potencial de todo el sistema universitario y, además, que ellos tienen en propiedad estos recursos y pueden hacer beneficiarios de éstos a universidades privadas y a las que están señaladas en

los artículos 1º y 2º del DFL 4 (las llamadas tradicionales). En 1995, el AFI promedio por alumno (de haberse entregado el volumen de recursos que originalmente se planteaba) hubiese sido de $ 2.642.865. Ahora bien, dada la forma novedosa e ingeniosa en que se modificó el sistema de asignación por alumnos, generando 5 tramos (del 1 al 5) y factores de 1, 3, 6, 9 y 12, en que los alumnos del tramo 5 equivalen a 12 veces el alumno del tramo 1, el incentivo por captar mejores alumnos sería, definitivamente, enorme, pues un alumno del tramo 5 (aquel que se ubica entre los 5.500 mejores puntajes de la PAA del país) estaría generando un AFI de $ 5.115.222 versus un alumno del tramo 1 que generaría sólo $ 426.268, si los niveles de AFI *originalmente planteados* se hubiesen respetado. Sin embargo, los niveles son hoy de aproximadamente $ 81.103 para el tramo 1 y $ 973.242 para el tramo 5.

3.2 Sugerencias

Estamos ciertos que niveles de AFIs como los que se postularon originalmente se traducirían en un fuerte incentivo por mejorar la calidad. Para ello es preciso que el alumno tome conciencia de su capacidad generadora de AFI. Esto se lograría señalando, *conjuntamente con los resultados de la PAA , el nivel de AFI generado por cada alumno.* Esto es absolutamente fácil de realizar y basta con el compromiso de mantener el AFI total en UTM (el AFI a ser asignado al sistema), para que, en virtud de lo señalado por las normas de distribución del AFI, *cada alumno* conozca no solamente su puntaje PAA sino también el AFI que le genera a cualquiera institución del sistema. Este solo cambio es de tal trascendencia que despertaría el interés de los alumnos, de sus familiares y de las instituciones de educación superior por requerir y entregar real calidad en la enseñanza superior. Es un subsidio real y efectivo a la demanda, en el que el alumno tiene absoluta libertad para elegir. Para ello, éste debe ser comunicado y adjudicado *antes de que el alumno se inscriba* en un establecimiento universitario. Es un derecho que se tiene por estar dentro de los primeros 27.500 mejores puntajes en la PAA y que puede ser ejercido sólo si posteriormente el alumno se inscribe en un establecimiento de educación superior. El monto del subsidio a la demanda, sin embargo, se conoce antes. Éste, además, traería aparejada la necesidad de corregir las graves distorsiones que se han producido y que permanecen en el sistema de crédito universitario, como lo veremos más adelante. Lo anterior significa que el nivel de AFI, para todo el sistema, debiese ser del orden de los 72,68 mil millones de pesos de marzo de 1995 y debería fijarse en UTM. Ello significa inyectar al sistema, por este concepto, recursos adicionales por 58,85 mil

millones. Con ello sólo estamos llegando a lo que para 1986 postuló originalmente el DFL4[4].

Decíamos que los cambios en cobertura incorporados a la normativa del AFI, así como en la asignación de éste, habían sido pasos positivos. En efecto, el 1 de diciembre de 1983 se modificó el artículo 3º del DFL 4 y los factores por carrera fueron sustituidos por tramos del 1 al 5 de los 20.000 mejores puntajes y ponderados por factores de 1, 3, 6, 9 y 12, los que permanecen hasta hoy día. Esta modificación es y fue la fundamental para estar en condiciones de asignar, antes del ingreso al establecimiento de educación superior, el AFI con nombre y apellido a cada alumno de aquellos 20.000 mejores PAA. En el antiguo sistema, con factores por carrera, el AFI sólo podía ser asignado una vez que el alumno se hubiera matriculado en la carrera. Además, la Ley 18.264 derogó el promedio móvil de tres años que tenía incorporado el DFL 4 en el cálculo del AFI para cada alumno *a nivel de cada* institución, lo cual era un impedimento adicional para asignar, antes de inscribirse en la institución, el AFI a nombre del alumno. Así, originalmente, el DFL 4 ataba el subsidio a la demanda con cierto subsidio a la propia institución. Definitivamente, la Ley 18.264 otorgó en plenitud el derecho de propiedad a cada alumno (de los 20.000) de acuerdo a su puntaje en la PAA. Fue un paso positivo, sin lugar a dudas, por lo que falta muy poco para indentificar el AFI a nivel de alumno más que a nivel de institución de educación superior, que es lo que sucede hoy día.

El 29 de diciembre de 1989, a través de la Ley 18.768 en su artículo 51, la cobertura fue ampliada de 20.000 a 27.500 alumnos y se incorporó dentro de ésta a los Centros de Formación Técnica. Ambas modificaciones son positivas y permiten una mayor libertad de elección a los alumnos. Esta última ampliación de la cobertura de instituciones destinatarias (Centros de Formación Técnica) es lo suficientemente importante en términos de subsidio a la demanda para aquellos alumnos de altos puntajes en la PAA y con niveles de AFI como los propuestos en los párrafos anteriores. Esto significaría que, conocido por el alumno tanto su puntaje de la PAA como *su* AFI, éste, al acercarse a las instituciones podrá negociar alguna alternativa complementaria, *otorgada por la propia institución*, para financiar parte de sus estudios. Significa, además, que el sistema lleva inserto el incentivo para disminuir los plazos en la obtención del título y que, a igualdad de PAA, se está premiando relativamente más a las carreras más cortas. Asunto, este último, nada de despreciable en términos de costo alternativo de la educa-

[4] Llegar a este nivel en un determinado período de tiempo es algo a analizar por las autoridades. Lo que parece poco cuestionable es proceder, a la brevedad, a aumentar el nivel y cambiar la forma de comunicar este beneficio, que es del alumno y no del plantel universitario.

ción superior a nivel de cada alumno. En otras palabras, se está disminuyendo el costo individual de invertir en capital humano.

En síntesis, tres recomendaciones respecto del AFI: la primera es mantener la cobertura y sistema de tramos actual; la segunda es aumentar el nivel actual del sistema en $ 58,85 mil millones (pesos de marzo de 1995) adicionales, lo cual significa alcanzar lo que en 1981 se postuló para 1986. La tercera es que *conjuntamente* con la PAA se deba señalar el monto de AFI, en UTM, que le corresponda a cada uno de los 27.500 mejores puntajes. Para esto último se sugiere congelar (en los próximos 5 años), en términos reales, en el equivalente a $ 72,68 mil millones de marzo de 1995, el AFI sistema. Dado lo anterior, entregar el monto de AFI por alumno en forma simultánea con los puntajes obtenidos en la PAA es un trámite cuyo costo administrativo es despreciable. Esta última sugerencia es la de mayor significado, pues hará sentir a alumnos, familiares e instituciones que la orientación de las instituciones de educación superior debe tener como norte la calidad del alumnado, que la eficiencia en el uso del tiempo es de capital importancia (un premio a la disminución de extensiones inútiles en la duración de las carreras) y que, además, permite que el alumno tenga una mayor libertad de elección, pues el AFI puede aplicarse a todo tipo de instituciones de educación superior reconocidas por el Estado (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica).

IV. EL CRÉDITO UNIVERSITARIO: CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN

4.1 Análisis y evolución del crédito fiscal universitario

Antes de señalar las leyes que han gobernado el denominado Crédito Universitario, es necesario señalar que los problemas de esta parte del sistema de financiamiento fueron emergiendo en conformidad a cómo los diversos componentes de la realidad del Crédito Universitario fueron tomando vida. Así, por ejemplo, los problemas de asignación entre universidades y al interior de las universidades cobran fuerza a partir de 1982 hasta la fecha. La recaudación de las colocaciones, producto de este crédito, comienzan a vislumbrarse en 1986 y 1987 dando origen a un cambio legal sustantivo. Posteriormente, en 1990, se dicta una Ley de reprogramación, y en 1994 se crean nuevos fondos denominados “Fondos Solidarios de Crédito Universitario”. Lo cierto es que los tres problemas básicos de esta parte

del sistema financiero (correspondientes a la determinación del monto total y sus condiciones, a quién otorgarlos y cuáles serían los mecanismos de recuperación) no han sido resueltos y, por lo tanto, es justamente aquí donde se han producido más ambigüedades y distorsiones.

El Título II del DFL 4 norma sobre los montos de créditos, mecanismos de asignación, beneficiarios y cobro. Uno de los aspectos básicos que es necesario reconocer es que a quien se le otorga un crédito debe mantenérsele este beneficio hasta el final de la carrera, en tanto las circunstancias que ameritaron tal beneficio no hayan cambiado significativamente. Lo cierto es que el mecanismo de crédito universitario se inició en 1981, en un nivel total equivalente al 7% del aporte al sistema universitario de 1980, en pesos de diciembre de dicho año y expresado en UTM. Dicho total, en virtud del artículo 4º transitorio del DFL 4, se debía repartir *inicialmente* entre las universidades, en conformidad a la participación que éstas hubiesen tenido en el aporte estatal total a diciembre de 1980. El solo hecho de haber entregado este volumen de recursos para crédito, y que las universidades y otras instituciones de educación superior los hubiesen asignado en 1981, se traducía en un stock latente de crédito para 1982 que podía, fácilmente, significar un piso mínimo equivalente a lo del año 1981 —ello, sin haber otorgado un peso de crédito a nuevos beneficiarios— en 1982. De ahí que la pirámide crediticia indicaba que el monto total del crédito (del flujo de recursos anuales para crédito) debía subir a razón de 1, 2, 3, 4, 5, 6. Por esa razón, el Art. 6º del DFL 4 contemplaba factores de 0.07; 0.15; 0.23; 0.3; 0.4 y 0.5 del aporte fiscal directo de 1980 en los años 1981, 1982, 1983, 1984, 1985 y 1986, respectivamente. Y por esa razón se terminaba con un volumen de flujo anual estabilizado de crédito, en 1986, de $ 66,45 mil millones de pesos de marzo de 1995 versus los 9,5 mil millones con que se partía en 1981. La relación prevista en 6 años era prácticamente 1 a 7, y en ese nivel de flujo de $ 66,45 mil millones se estabilizaba el sistema, suponiendo que los que egresaban y/o se eliminaban del sistema universitario y que habían sido beneficiarios de crédito eran equivalentes al nuevo flujo que ingresaba y que se beneficiaba de este crédito. Eso sucedía alrededor del año 6 ó 7 de iniciado el sistema. En 1986 (en que la comparación DFL 4 versus realidad resulta químicamente pura), el crédito en términos de flujo ascendía, en realidad, a 24,7 mil millones (ver Anexo A: Cuadro Nº 2). Es decir, un 37% de lo programado (ver Anexo A: Cuadro Nº 3 y Gráfico Nº 5). En esta parte del sistema de financiamiento, alejamientos tan significativos de la realidad versus lo programado significó que los recursos, a partir de 1983, fueron básicamente los necesarios para *mantener* el stock inicial de crédito. Es

razonable aseverar que (tal cual se dio el flujo de recursos para los años 83, 84, 85 y 86) los becados fueron prácticamente el stock inicial y un flujo muy poco significativo de nuevos alumnos se adjudicó el crédito. Dado que el monto de flujo anual no varió significativamente, un cambio (aumento) en el número de alumnos asignatarios de crédito tendría que haberse traducido en una disminución del crédito por alumno. Lo definitivo es que las cifras efectivas no dan para pensar en aumentos de alguna trascendencia en los beneficiarios entre 1983 y 1986. Aún más, entre 1987 y 1995 el análisis es incluso más difícil de hacer y tal vez más impreciso. Definitivamente, una vez que se aceptaba la existencia del crédito universitario, debía aceptarse, por definición, el crecimiento de éste, en montos *significativos* por unos 5 ó 6 años desde el momento en que se originaba el primer flujo de beneficiarios. Pero lo anterior no aconteció y desde 1983 no hubo, en forma sustantiva, "nuevos beneficiarios" del crédito. Lo que sí ocurrió fue la aparición de potenciales problemas, pues el volumen de crédito fue acumulándose en las mismas cápitas y (a medida que se alcanzaba el fin de carrera) la presión por condonaciones, prórrogas y reprogramaciones crecía. Eso fue lo que sucedió entre 1987 y 1990. Terminó imponiéndose la reprogramación, el perdonazo y un subsidio individual (al beneficiario) e institucional no contemplado.

Los distintos cuerpos legales que han regulado el Crédito Universitario son:

a) DFL 4 del 14 de enero/1981;
b) Ley 18.591 del 3 de enero/1987: Crea Fondos de Crédito Universitario y deroga todo el Título II del DFL 4;
c) Ley 19.083: o Ley de Reprogramación del Crédito Universitario del 12 de septiembre de 1991;
d) Ley 19.287: del 4 de febrero/1994. Crea Fondos Solidarios del Crédito Universitario y establece el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica.

Sin embargo, ninguno de los cuerpos legales mencionados ha logrado superar el problema de asignación y posterior cobro de este crédito. En efecto, el problema de asignación entre instituciones se ha silenciado, dando a cada institución una participación muy similar a la que se ha tenido en el AFD. Tal aseveración la ratifican el Decreto Supremo de Hacienda 720 del 12 de mayo de 1982, la Ley 18.224 de junio de 1983 y la Ley 18.473 de Presupuestos de 1986, que señala una distribución del aporte a los Fondos de Crédito Universitario igual al indicado en el Art. 72 de la

Ley 18.591, lo que permanece así hasta 1990, fecha en la cual se dicta la Ley 19.083 (el gran perdonazo).

Pero el punto que debe destacarse es que por más de 14 años las autoridades de Educación y Hacienda no han podido encontrar un mecanismo claro de asignación entre las instituciones de educación superior. Sin embargo, al interior de esas instituciones sí han surgido mecanismos de asignación entre alumnos y mecanismos de cobros que el Fisco, al menos, ha tratado de fomentar y reconoció como superiores hasta el año 1990. Tanto es así que la Ley 18.591 (que derogó todo el Título II del DFL 4 y lo sustituyó por la creación de Fondos de Crédito Universitario) delega en las propias instituciones la administración, la *asignación* y cobro de estos recursos. Fue así como en la Pontificia Universidad Católica se dictó el Decreto de Rectoría Nº 33 del 7 de marzo de 1988, que reglamenta el Crédito Universitario. Es justamente a través del traspaso en dominio de estos fondos inembargables, de la delegación de su administración y cobro que el Fisco deja en absoluta autonomía a las instituciones para pactar con sus alumnos las condiciones que estimen necesarias, así como para establecer internamente los mecanismos de asignación entre alumnos. Definitivamente, dicha ley fue un paso positivo que superó los problemas de administración al interior de las instituciones y de adjudicación de estos recursos entre sus alumnos. Mas no superó el problema de asignación entre las universidades. De hecho, en junio de 1985 se dictó el Decreto 376 que pretendió asignar centralizadamente el Crédito Universitario en virtud de puntajes asignables por ingreso familiar, número de integrantes del grupo familiar, número de estudiantes en educación superior y estar o no pagando pensión. Hasta donde llega nuestro conocimiento, tal normativa, si bien promulgada, jamás fue puesta en ejecución por los planteles de educación superior.

En 1990 se dicta la Ley 19.083, con la que se otorgan una serie de facilidades para efectuar la reprogramación total de los Créditos Universitarios. Se condonan intereses morosos, se permiten descuentos normados en la propia ley. En síntesis, a nuestro entender, se produce una erosión monumental en la cartera de colocaciones del sistema, lo cual se tradujo en una desvalorización no contemplada en los fondos de Crédito Universitario. Así, no solamente se deterioran las colocaciones vigentes, sino que las provisiones que hay que efectuar, por probabilidad mayor de no recuperación, también aumentan. Pero lo más importante es que todo el esfuerzo por tratar de asignar, colocar y cobrar el crédito quedó reducido a una mínima expresión debido a la magnanimidad y errada dirección de la Ley 19.083. En efecto, una parte sustantiva de las colocaciones se transformó en subsidio para el alumno y para la institución que administraba el crédito. El subsidio fue mayor

mientras mayor era el porcentaje de deuda vencida y de irrecuperabilidad de dichos créditos. De esta forma, se premió directamente a quienes tenían peor historial como pagadores y como administradores. Lo paradójico de todo este asunto es que constituye un subsidio al que se le imprime un costo de administración adicional al necesario para focalizar el subsidio: se le imprime el costo de administrar un crédito que, a la postre, no se cobrará.

En 1994, en febrero, se dicta la Ley 19.287 que crea los Fondos Solidarios de Crédito Universitario. Nuevamente el problema se centra en el esfuerzo por focalizar la ayuda crediticia y se crea el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica del alumnado. Sin embargo, cualquier intento por focalizar debe partir por reconocer el actual stock de crédito, tal cual lo señala el artículo 20 de la Ley 19.287. En materia administrativa (al menos en términos de facultades para las instituciones y los administradores), la Ley 19.287 establece la posibilidad de celebrar convenios o instituir sociedades de recaudación y cobranza entre sí o con terceros. Esto, a nuestro entender, salva parte del costo, no despreciable, que tenía para las instituciones el hecho de haber estado imposibilitadas de efectuar cargo alguno por concepto de administración, cobranza, recaudación o convenios producidos o generados por las colocaciones del Fondo (Art.18 Ley 19.287). Pero, en lo esencial, el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica camina hacia una distribución del "nuevo flujo" de requerimientos crediticios y de becas (como lo veremos inmediatamente) tanto entre las universidades como entre los alumnos, de acuerdo al ranking que éstos ocupan en el ordenamiento de los indicadores del Sistema Único de Acreditación Socioeconómica.

Es más, el crecimiento de los recursos para fines crediticios (artículo 71 bis letra (a)), como los recursos para becas, provendrán de la distribución que emerja del Sistema Único de Acreditación Socioeconómica.

Lo anterior, en forma paulatina, pero persistente, generará dicotomías en las instituciones de educación superior. Se producirá automáticamente una segmentación entre universidades para pobres y otras para ricos. Ello es de sí complejo y con efectos colaterales difíciles de medir.

4.2 Sugerencias

Los intentos de focalizar el crédito en los más necesitados, midiendo tal necesidad a través del Sistema Único de Acreditación, es un esfuerzo loable. Sin embargo, lo importante es medir tal característica en aquellos *más capaces* y antes de ingresar a los planteles universitarios, de suerte que sea *el alumno quien se sienta dueño* de los recursos, los que por su condi-

ción (de capacidad y de pobreza) se están colocando *indirectamente* a disposición de las instituciones.

Lo anterior es fácil de lograr y consiste en utilizar el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica en la etapa inmediatamente anterior a la entrada a la institución de educación superior. Esto es, en la enseñanza media. Quienes egresen de la enseñanza media y estén, a su vez, dentro del primer cuartil de mejores promedios de *cada* colegio llenarán el Formulario de Acreditación Socioeconómica (FACSE) en el mes de marzo del año en que darán la Prueba de Aptitud Académica. Posteriormente, el formulario será procesado a nivel de todo el país. Los alumnos que estén dentro del 25% más capaz serán rankeados de acuerdo a su nivel pobreza, y se les otorgará una beca básica y un crédito básico para ser usados en las instituciones de educación superior. La beca básica debería consistir en un monto que fuese creciente dependiendo del promedio de notas (algo muy similar al AFI), y el *crédito en función de su condición de pobre dentro de un universo de capaces* (definiendo como capaces aquellos alumnos que forman parte del 25% superior del alumnado de cada colegio).

De esta forma los alumnos, al momento de optar por una universidad o institución de educación superior o carrera dentro de ellas, contarían con la información del AFI que ellos les están generando al establecimiento; con la beca que de pleno derecho tienen; con el crédito que disponen por ser capaces y pobres. Este crédito debería otorgarse a tasas de mercado para que efectivamente no sea un subsidio. La beca es, por esencia, una aproximación al costo alternativo que tendrían de no haber estudiado, y ésta se les otorga, y es mayor, mientras mayor sea el promedio de notas de la enseñanza media (con el propósito de no discriminar por el hecho de que los colegios particulares pagados tienen mejor rendimiento en la PAA). El crédito es la decisión consciente de incurrir en el costo de la educación. Es un crédito a plazo largo y sin subsidio que puede ser (y de seguro lo será) complementado por aportes directos de las instituciones de educación superior, ya sea en la forma de becas complementarias o créditos complementarios.

¿Cuántos recursos adicionales colocar en este programa de becas y créditos? La sugerencia es llegar, al menos, a lo que preveía el DFL 4 en términos de crédito, y que el adicional ($ 66,47 mil millones menos lo actual en crédito y becas que estimamos en 21.000 mil millones) de $ 45,47 mil millones se entregue a este programa de identificación de *becarios capaces-pobres y beneficiarios de crédito-capaces-pobres.* Es en ese universo donde hay que buscar, dentro de los capaces, los pobres. Es una injusticia introducir pobres incapaces al sistema de educación superior y endeudarlos.

Sería algo sin precedente, en verdad, el que al terminar la educación media un alumno no sólo conociese su puntaje en la PAA y su AFI, sino

también su beca en función del esfuerzo realizado en la educación media, y su derecho a crédito por estar dentro de los más capaces (dentro del 25%) del país, medido por su propio colegio.

Con esos recursos *reales*, el alumno estaría en condiciones de llegar a golpear las puertas de la educación superior. Esto significa que el alumno es el propietario de los recursos. Es él quien elige la institución de educación superior, la carrera y el nivel máximo de endeudamiento que está dispuesto a incurrir. Estamos ciertos que con esta información, coetánea al egreso de la educación media, el alumnado realmente estará en condiciones de exigir una mejor calidad y no será ésta una labor que deba asumir ningún burócrata. Es subsidio a la demanda y libertad de elección en el más amplio sentido de la palabra.

¿Qué sucede con los recursos actualmente comprometidos en créditos y en becas? La solución es respetar lo actualmente asignado y solamente asignar lo adicional (los 45,47 mil millones) en base a la nueva normativa. Lo ya asignado, asignado está. El nuevo sistema tiene como gran corolario el que el alumno (y su grupo familiar) sabrá qué significa él para una institución de educación superior, y con qué cuenta él para realizar sus estudios superiores. Sabrá el costo del tiempo y la magnitud de su beca. Sabrá que el Estado lo apoya *independientemente* del plantel educacional que elija. Es, en otras palabras, un ciudadano con derechos económicos claramente asignados. Su desempeño en la enseñanza media es decisivo, independiente del colegio (gratuito o pagado) en que haya estado y tiene la posibilidad de iniciar una competencia más sana y con menores distorsiones en la educación superior. La única gran diferenciación será el AFI, el cual, al parecer, tiene una alta correlación con la característica de colegio pagado o gratuito. Pero al fin de cuentas el AFI es por una sola vez, en tanto la beca y el crédito no lo son. Así, los alumnos pobres-capaces buscarán buenas universidades, como las buenas universidades buscarán alumnos capaces, los cuales si son pobres tendrán, al menos, cómo hacer frente a los requerimientos económicos directos de la educación superior.

V. LOS APORTES CONCURSABLES[5]

5.1 Análisis

Estos aportes forman parte del Fondo de Becas y Desarrollo y en el año 1995 representan, en pesos promedio año 1995, la cifra de 6.359 miles

[5] Como se señaló en la sección I, existen otros fondos concursables tales como Fondecyt, Fondef y Fondart. Los montos de los dos primeros se indican en los Cuadros Nº 7 y

de millones (ver Anexo B: Ley de Presupuesto 1995; y Anexo A: Cuadro Nº 2). De estos recursos existe un 20% con destino específico hacia aquellas universidades que se derivaron de las existentes en 1980 (ver partida 01, Capítulo 20, Programa 01, glosa 01C, Ley de Presupuestos 1995), de suerte que efectivamente quedan concursables 5.087 mil millones. Ahora bien, de éstos, el destino básico es gestión administrativa y creación y mejoramiento de infraestructura docente con alta vinculación regional (artículo 12 del Decreto 988 de Educación, 27/12/94).

Todo lo anterior se traduce en fondos concursables altamente dirigidos hacia universidades regionales y derivadas. Ello ha tenido resultados adversos para las grandes universidades, debido a la participación del resto de las universidades en estos fondos. Así, del total de estos fondos, el monto obtenido por la Pontificia Universidad Católica ha descendido desde un 8,6% en 1992 a un 6,4% en 1995, en tanto que del AFD es aproximadamente el 14,04%. Los mecanismos de asignación de estos fondos no dejan de ser complejos y en cierto modo arbitrarios. Basta ver las prioridades establecidas en los artículos 5º y 7º así como la conformación del Comité de Selección establecido en el artículo 9º.

5.2 Sugerencias

A estas alturas, tal vez lo más apropiado sería integrar los montos históricos de estos aportes a lo que ha correspondido al AFD y que ambos formen el aporte basal del sistema de instituciones de educación superior, y en montos totales por institución (aportes concursables más AFD) equivalentes a los prevalecientes en 1995, de suerte de mantener la participación relativa de cada institución. El monto total de AFD del orden de 66,47 miles de millones (ver sección II), más los 6,36 miles de millones de aportes concursables transformados en aporte basal, configurarían un nuevo AFD. Es decir, un

8 (Anexo A). Los fondos del Fondef, a su vez, se otorgan por un período máximo de 4 años, y dado que han existido dos concursos, el plazo total de desembolso es de cinco años. De estos fondos, el Estado aporta 62,9 millones de dólares, de suerte que el flujo anual es del orden de 12,58 millones de dólares de flujo adicional. Este flujo adicional, a su vez, no es exclusivamente para las instituciones de educación superior. En términos anuales, lo anterior representa del orden de los 5.032 millones de pesos de marzo de 1995, el cual es un 4,83% del total de lo aportado por el Estado (ver Cuadro Nº 2 del Anexo A, 5.032 dividido por 104.252 millones de pesos) y que se compara con los 4.563 millones de pesos que la Subsecretaría de Educación transferirá, según convenio, a la Universidad de Chile (ver nota b) del Cuadro Nº 2 en el Anexo A.

AFD por un total de 73,8 mil millones de pesos de marzo de 1995. Dicho total se debería distribuir en las participaciones que actualmente les está correspondiendo. A su vez, dichas participaciones deberían tener una permanencia mínima de 5 años (así como el AFD), fijarse en UTM a nivel de los 73 mil millones de pesos de marzo de 1995 señalados anteriormente.

Los aportes de la Ley 19.200 deberían integrarse al AFD y los aportes de la Ley 19.083 (de reprogramación) a los aportes de flujo de crédito.

Con todos estos recursos, lo que se produce es un salto de 104,25 mil millones en 1995 a una cifra del orden de los 212,96 mil millones; descompuesto en:

AFD: 73,83 mil millones (AFD : 66,47 + 1 de la Ley 19.200
+ 6.36 concursables);
AFI: 72,68 mil millones;
Crédito-Becas: 66,45 mil millones.

El aporte basal sería de: 73,83 por AFD
21,00 por aporte actual a crédito y becas
94,83

La diferencia entre este monto de 94,83 mil millones y los 212,96 propuestos (118,13 mil millones) serían recursos a distribuir entre AFI (72,68 mil millones) y crédito-beca por la diferencia (entre los 118,13 mil y 72,68 de AFI), es decir 45,45 mil millones de crédito-beca adicional. Esto último significaría que un alumno pobre de buen puntaje en la PAA (tramo 5) tendría la siguiente información:

— Su PAA; su AFI por $ 5.115.222; beca-crédito por $ 1.652.727, si el total de las 45,45 mil millones adicionales se repartiese igualitariamente entre 27.500 estudiantes capaces que clasifican como pobres [6].

Obviamente, con esta información el alumno tendrá en sus manos un importante poder de negociación y podrá ser captado por las mejores instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica).

[6] La cifra de 27.500 estudiantes capaces que clasifican como pobres constituye sólo un supuesto y, por tanto, no corresponde al universo de 27.500 alumnos que generan AFI, de acuerdo a lo establecido en la ley.

VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

6.1 Conclusiones

La evolución de los aportes estatales al sistema de educación superior indica que éstos han mermado notoriamente, en términos reales. Ello, a pesar del aumento que dichos aportes han experimentado entre 1991 y 1995. La estructura de financiamiento, así como el sistema mismo, ha sido alterado en forma sustantiva. En efecto, la participación en el financiamiento del sistema de aquellos ítemes directamente relacionados con la calidad del alumnado y de la enseñanza han perdido relevancia, tanto respecto de lo que preveía el DFL 4 como de lo que ha sucedido en la realidad. El sistema financiero se ha ido encaminando, cada vez con mayor potencia, hacia la priorización de las regiones y de una focalización ex post de la condición socioeconómica del alumnado. Situación, esta última, que puede conducir a una peligrosa segmentación de la educación superior entre establecimientos para "pobres" y otros para "ricos". Tal tendencia tiene repercusiones que trascenderán en el largo plazo y que pueden conducir a profundizar las diferencias entre unos y otros estratos socioeconómicos antes que a paliar tales diferenciales iniciales.

La estabilidad de los mecanismos de financiamiento también ha sido alterada, produciendo incertidumbres adicionales en los flujos de fondos anuales, así como en las valorizaciones reales de activos tales como los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU). Los cambios en la normativa han afectado todos los componentes del sistema de financiamiento (AFD, AFI, FSCU y Fondos Concursables). Las alteraciones más relevantes han sido aquellas que afectan a las FSCU y a los Fondos Concursables (FC).

Estos últimos se han concentrado cada vez más con mayor fuerza en la característica regional de los establecimientos, así como en los problemas propios (administrativos y de gestión) de dichos planteles. Lo anterior produce una focalización de recursos que aleja el financiamiento desde los mejores establecimientos de educación superior hacia aquellos con características regionales y que padecen de mayores problemas de conducción, premiándose, a través de esta priorización, los errores de gestión presentes o pasados.

A su vez, el sistema de asignación de los FSCU, dentro de un universo de alumnos *ya inscritos* en los planteles de educación superior, produce una concentración del crédito universitario en universidades en las cuales no necesariamente se encuentran los pobres más capaces. Puede ser que se focalice en los pobres pero no necesariamente en aquellos que, con una medición ex-antes, son los que más posibilidades tienen de aprovechar en plenitud la educación superior y ser capaces, con posterioridad, de servir los

créditos que se han colocado a su disposición. Adicionalmente, algunas leyes, tales como la Ley 19.083, han producido una fuerte erosión de estos recursos premiando a los morosos y a aquellas instituciones que han tenido el peor historial de recuperación, convirtiendo al crédito, a la postre, en un subsidio con costos administrativos, en su asignación y cobro, que no tienen racionalidad económica y que para el sistema se traducen en un costo adicional no despreciable, impuesto por la administración de estos recursos a través del gasto derivado de los Centros de Administradores de los FSCU. Además, la normativa (Ley 19.083 y Ley 19.287) ha ido erosionando la capacidad de asignación de estos recursos entre los alumnos de cada institución y ha ido alterando la asignación entre las distintas instituciones de educación superior, premiando más bien la captación de pobres que la captación de alumnos capaces, pero de escasos recursos económicos. Asunto este último que debería ser la esencia del sistema de financiamiento crediticio.

6.2 Sugerencias

Se sugiere llegar a una estructura en que a las instituciones contempladas en el artículo 1º y 2º del DFL 4 se les garantice un aporte basal igual al actual AFD, más lo distribuido por los conceptos de Fondos de Desarrollo Institucional y de la Ley 19.200. Esto sería la nueva base del AFD, el cual debería distribuirse entre las instituciones señaladas en virtud de la participación que han tenido en el presupuesto del año 1995.

Tal cifra asciende a $ 94,83 mil millones (pesos de marzo de 1995) e incorpora $ 21 mil millones por concepto de aporte al stock actual de alumnos con crédito y becas.

Se sugiere que el crecimiento sobre la cifra señalada se otorgue en virtud de indicadores más objetivos de calidad y sea extensivo *a todo el universo de instituciones de educación superior*. La cifra por este concepto sería de $ 118,13 mil millones, de los cuales por AFI se sugiere que se otorguen $ 72,68 mil millones, manteniendo el sistema de asignación de 5 tramos y los ponderadores actuales. La gran diferencia es que el AFI sería conocido por el alumno en forma coetánea con la PAA. Es decir, se asigne exantes de inscribirse en los establecimientos de educación superior. Este monto de dinero es de propiedad del alumno, y debe ser conocido previamente por éste, quien lo transferirá a la institución de educación superior en la cual se inscriba.

Los $ 45,45 mil millones restantes (para llegar a los $ 118,13 mil millones) se otorgarían a un universo de pobres elegidos dentro del primer cuartil de mejores promedios de notas de la enseñanza media de todos y cada

uno de los establecimientos de educación media del país. El mecanismo de asignación, *dentro de este universo*, estaría basado en el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FACSE). Serían justamente los pobres de ese universo de capaces los que tendrían el derecho a crédito-beca de parte del Estado. Serían ellos los propietarios de estos fondos, quienes, con esos recursos más el AFI, previamente conocidos por cada uno de ellos, se acercarían al establecimiento de educación superior que estimasen como el más conveniente a sus necesidades, tanto por calidad como por duración de la carrera. Así, al rendir la PAA, y en forma simultánea con el resultado de ésta, cada alumno conocería su AFI, su crédito y su beca. Lo anterior significa que en marzo del año en que se rinda la PAA, los mejores alumnos de la enseñanza media de cada colegio (el 25% de mejores alumnos) recibirían el FACSE y éste se procesaría una vez conocidos los resultados de las notas de dicho año escolar. El Ministerio de Educación procesaría los resultados y conjuntamente con el resultado de la PAA comunicaría los niveles de crédito-beca que cada uno de ellos tendría en función de sus notas y de la característica de pobreza que emerja del FACSE[7].

Los fondos estatales totales estarían distribuidos más o menos de la siguiente forma :

	Miles de $ (marzo 1995)	% del total
Aporte basal (nuevo AFD)	94,83	44,52%
AFI	72,68	34,13%
Crédito-beca	45,45	21,35%
TOTAL	212,96	100,00%

La cifra de $ 212,96 mil millones es similar a lo que se hubiese llegado con lo que originalmente postuló, para 1986, el DFL 4 (ver Anexo A: Cuadro Nº 3).

El stock de alumnos actualmente becados y beneficiarios de crédito seguiría obteniendo tales beneficios.

Los recursos adicionales (de AFI) y de crédito-beca serían recursos para *crecimiento basado en calidad*, conforme a lo que se sugiere en los párrafos anteriores.

[7] A su vez, las instituciones de educación superior podrían perfectamente complementar, con recursos propios, la beca o crédito de estos estudiantes conforme a sus propias condiciones y plazo. El crédito, en todo caso, debería otorgarse a tasas de mercado, tanto el que proporciona el Estado como el que otorga la institución de Educación Superior.

ANEXO A:
Evolución 1981-1995

CUADRO Nº 1 APORTES A EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(Miles de $ de cada año)

CUADRO Nº 2 APORTES A EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(Miles de $ de marzo de 1995)

	Aporte Fiscal Directo	Aporte Fiscal Indirecto	Fondo de Racionaliz. Desarr.	Fondos de becas y desarrollo						Pagarés (Crédito)	Ley Nº 19.200	Ley Nº 19.083	Total
				Fondo de Becas	Becas de Reincorpor.	Aporte Supl. Créd. Univ.	Fondo Des. Institucio.	Programa Reins. Exon.	Total				
1981	130.458.442									9.510.698			139.969.140
1982	113.864.735	14.535.755								19.424.928			147.825.418
1983	82.747.594	15.377.064								26.567.123			124.691.781
1984	80.988.974	12.983.747								29.676.639			123.649.360
1985	74.398.639	11.927.220								27.475.060			113.800.919
1986	66.033.056	10.800.812								24.685.657			101.519.525
1987	63.833.409	10.489.284								23.716.248			98.038.941
1988	57.160.785	10.764.835	5.233.056							21.327.789			94.486.465
1989	51.713.461	15.193.599	7.511.111							15.761.875			90.180.046
1990	47.800.605	14.948.812				8.162.060			8.162.060	12.994.346			83.905.823
1991	53.107.196	15.067.229		2.044.800	327.247	5.977.975	2.454.349	490.870	11.295.241	10.892.283			90.361.949
1992	56.564.450	14.589.181		4.089.600	586.198	3.154.921	5.623.989	644.868	14.099.576	8.737.518		2.880.580	96.871.305
1993	57.753.957	14.569.283		6.126.036	1.098.735	7.945.038	4.972.358		20.142.167	6.777.179	3.808.508	981.717	104.032.811
1994	58.607.008	14.141.679		8.114.198	601.116	7.562.074	4.826.420		21.103.808	4.560.189	2.972.716	882.445	102.267.845
1995	60.061.019	13.828.141		7.934.298	587.788	10.639.844	6.240.661		25.402.591	2.712.193	1.453.403	795.036	104.252.383

Nota:

a) Incluye aportes Ley de Presupuestos de cada año y aportes adicionales en los años respectivos.

b) En 1995 las cifras excluyen $ 5.463 millones de pesos promedio 1995 de convenios de la Universidad de Chile con el Ministerio de Educación, contemplados como Transferencias en la Subsecretaría de Educación.

c) Las cifras expresadas en pesos de Marzo de 1995 corresponden a las cifras en pesos de cada año (se suponen en pesos de junio de cada año). A partir de junio de cada año se inflactan por IPC y se llevan a pesos de marzo de 1995. Todas las cifras corresponden a las elaboradas por el Ministerio de Educación-DIPRES, excepto las del año 1995, las que corresponden a la Ley de Presupuesto, suponiéndolas en pesos de junio, y se deflactaron por 1,019 (inflación de 1,9% acumulada en los meses de abril a junio de 1995) para llevarlas a pesos de marzo de 1995.

Fuente: Ministerio de Educación-DIPRES.

CUADRO Nº 3 EVOLUCIÓN DE RECURSOS A SER APORTADOS POR EL FISCO CONTEMPLADA EN EL D. F. L. 4 DEL 14 DE ENERO DE 1981
(En miles de $ de marzo de 1995)

Año	A.F.D.	A.F.I		C.F.U	Total 1	Cambio % T1	Total 2	Cambio % T2
		1	2					
1980	132.938.442				132.938.442		132.938.442	
1981	132.938.442			9.305.691	142.244.133	7,00%	142.244.133	7,00%
1982	119.644.598	11.964.459	17.946.690	19.940.766	151.549.823	6,54%	157.532.054	10,75%
1983	99.703.832	27.917.073	41.742.671	30.575.842	158.196.746	4,39%	172.022.344	9,20%
1984	79.763.065	47.857.839	71.786.759	39.881.533	167.502.437	5,89%	191.431.357	11,30%
1985	66.469.221	59.822.299	89.600.510	53.175.377	179.466.897	7,14%	209.245.108	9,30%
1986	66.469.221	59.822.299	89.600.510	66.469.221	192.760.741	7,40%	222.538.952	6,35%

Nota: Elaborado a partir de:
a) Lo establecido en los artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 6º del D. F. L. 4;
b) 1: Supone AFI con factor mínimo de 1 (artículo 3º D. F. L. 4);
2: Supone AFI con factor promedio de 1,5 (artículo 3º D. F. L. 4).
c) Total 1= AFD+AFI 1+CFU: su crecimiento geométrico anual es 6,4% del 80 al 86;
Total 2= AFD+AFI 1+CFU: su crecimiento geométrico anual es 8,9% del 80 al 86;
d) Abreviaciones:
AFD: Aporte Fiscal Directo;
AFI: Aporte Fiscal Indirecto;
CFU: Crédito Fiscal Universitario.

Fuente: Elaborado por Juan Carlos Méndez, Claro y Asociados.

CUADRO Nº 4 EVOLUCIÓN DE RECURSOS A SER APORTADOS POR EL FISCO, CONTEMPLADA EN EL D. F. L. 4 DEL 14 DE ENERO DE 1981

Año	A.F.I	A.F.I.		C.F.U.	Total 1	Cambio	Total 2	Cambio
		1	2			% T1		% T2
1980	Do				Do		Do	
1981	Do			0,07Do	1,07Do	7,00%	1,07Do	7,00%
1982	0,90Do	0,09Do	0,135Do	0,15Do	1,14Do	6,54%	1,185Do	10,75%
1983	0,75Do	0,21Do	0,314Do	0,23Do	1,19Do	4,39%	1,294Do	9,20%
1984	0,60Do	0,36Do	0,54Do	0,30Do	1,26Do	5,89%	1,440Do	11,30%
1985	0,50Do	0,45Do	0,674Do	0,40Do	1,35Do	7,14%	1,574Do	9,30%
1986	0,50Do	0,45Do	0,674Do	0,50Do	1,45Do	7,40%	1,674Do	6,35%

Nota:

a) Elaborados a partir de los artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 6º del D. F. L. 4;

b) AFD: Aporte Fiscal Directo; AFI: Aporte Fiscal Indirecto; CFU: Crédito Fiscal Universitario;

c) Do: 6.678.320 UTM (Unidades Tributarias Mensuales). Corresponde a los $ 12.708.843 miles de pesos de diciembre de 1980, dividido por el valor de la UTM de diciembre de $ 1.903. Los $ 12.708.843 miles son los establecidos en el artículo 1, letra c del Decreto 1.783 del 5 de mayo de 1982;

d) 1: Supone AFI con factor mínimo de 1 (artículo 3º D. F. L. 4);

2: Supone AFI con factor promedio de 1,5 (artículo 3 D. F. L. 4);

Total 1 es suma de AFD+AFI+CFU. Su crecimiento geométrico anual promedio es 6,4% del 80 al 86;

Total 2 es suma de AFD+AFI2+CFU. Su crecimiento geométrico anual promedio es de 8,9%.

Fuente: Elaboración de Juan Carlos Méndez, Claro y Asociados.

CUADRO Nº 5 APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ÍNDICE 1982=100) 1981-1995

	Aportes Fiscales Directo (1)	Aporte Fiscal Indirecto (2)	Fondos Créditos (3)	Fondos Concursables (4)	Becas (5)	Proyecto Reinserción Exonerados (6)	Total
1981	114,57		48,96				94,69
1982	100,00	100,00	100,00				100,00
1983	72,67	105,79	136,77				84,35
1984	71,13	89,32	152,78				83,65
1985	65,34	82,05	141,44				76,98
1986	57,99	74,31	127,08				68,68
1987	56,06	72,16	122,09				66,32
1988	50,20	74,06	109,80	36,00			63,92
1989	45,42	104,53	81,14	51,67			61,00
1990	41,98	102,84	108,91	0,00			56,76
1991	46,64	103,66	86,85	16,88	16,32	3,38	61,13
1992	49,68	100,37	76,05	38,69	32,17	4,44	65,53
1993	54,07	100,23	80,84	34,21	49,70		70,38
1994	54,08	97,29	66,95	33,20	59,96		69,18
1995	54,02	95,13	72,83	42,93	58,63		70,52

(1) Incluye el Aporte Fiscal Directo y los aportes de la Ley Nº 19.200.

(2) Incluye tan sólo el ítem Aporte Fiscal Indirecto.

(3) Incluye los pagarés, los aportes suplementarios al crédito universitario y los aportes de la Ley Nº 19.083.

(4) Incluye el Fondo de Racionalización y Desarrollo y el Fondo de Desarrollo Insti.

(5) Incluye el fondo de becas de reincorporación.

(6) Sólo incluye el proyecto de reinserción de exonerados.

Nota: los índices para los fondos concursables también tienen como base 1982=100. Para su elaboración se calculó usando una regla de tres, en la que se considera que el índice para el año 1988 será proporcional al porcentaje que representen dichos fondos sobre el total. Es decir: 74,06 es el índice para los AFI 88, y dichos AFI representan el 11,39% del total de aportes. Por lo tanto, como los fondos concursables representan el 5,54%, el índice para los Fondos Concursables al año 88 es 36,021.

Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

CUADRO Nº 6 PARTICIPACIONES RELATIVAS DE CADA ÍTEM SOBRE EL TOTAL DE APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995

	Aporte Fiscal Directo	Aporte Fiscal Indirecto	Fondo de Racionaliz. Desarr.	Fondo de becas y desarrollo						Pagarés (Crédito)	Ley Nº 19.200	Ley Nº 19.083	Total
				Fondo de Becas	Becas de Reincorp.	Aporte Supl. Créd. Univ.	Fondo Des. Institucio..	Programa Reins. exon.	Total				
1981	93,21%									6,79%			1
1982	77,03%	9,83%								13,14%			1
1983	66,36%	12,33%								21,31%			1
1984	65,50%	10,50%								24,00%			1
1985	65,38%	10,48%								24,14%			1
1986	65,04%	10,64%								24,32%			1
1987	65,13%	10,70%								24,17%			1
1988	60,50%	11,39%	5,54%							22,57%			1
1989	57,34%	16,85%	8,33%							17,48%			1
1990	56,97%	17,82%				9,03%			9,73%	15,49%			1
1991	58,77%	16,67%		2,26%	0,36%	6,62%	2,72%	0,54%	12,50%	12,05%			1
1992	58,39%	15,06%		4,22%	0,61%	3,26%	5,81%	0,67%	14,55%	9,02%		2,97%	1
1993	55,52%	14,00%		5,89%	1,06%	7,64%	4,78%		19,36%	6,51%	3,66%	0,94%	1
1994	57,31%	13,83%		7,93%	0,59%	7,39%	4,72%		20,64%	4,46%	2,91%	0,86%	1
1995	57,61%	13,26%		7,61%	0,56%	10,21%	5,99%		24,37%	2,60%	1,39	0,76%	1

Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

CUADRO Nº 7 PRESUPUESTO ANUAL FONDECYT

Año	Miles $ cada año	Miles $ marzo 1995
1982	39.000	372.879
1983	40.000	288.964
1984	75.425	457.171
1985	102.568	460.099
1986	400.000	1.526.395
1987	738.400	2.367.886
1988	1.431.586	3.975.308
1989	3.000.000	7.171.225
1990	3.774.000	7.229.384
1991	5.171.540	7.998.819
1992	5.973.129	8.071.412
1993	7.264.022	8.688.270
1994	8.295.126	8.801.462
1995	11.510.746	11.308.671

Nota: La conversión a $ de marzo de 1995 fue realizada, suponiendo los pesos de cada año en $ de junio y luego inflactando desde junio, del año respectivo, a marzo de 1995. En 1995 se deflactó la cifra nominal de dicho año por 1,019 (inflación del 1,9% acumulada en los meses de abril, mayo y junio de 1995) para expresarla en pesos de marzo de 1995.

Fuente: Conicyt.

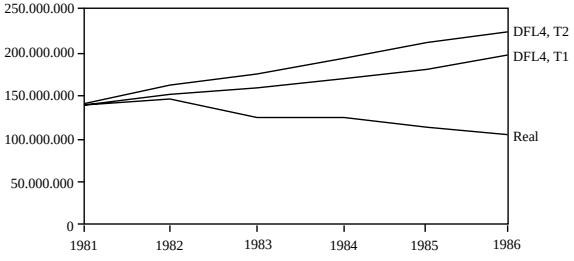
CUADRO Nº 8 FONDEF MONTO TOTAL DE RECURSOS DE PROYECTOS APROBADOS POR ÁREA PRIORITARIA
(Primer y Segundo Concurso)

Área prioritaria	Número proyectos	Montos (millones de US$)			
		FONDEF	Instituciones	Empresas	Total
Agropecuaria	23	14,4	10,3	4,0	28,7
Forestal	17	12,6	5,7	1,8	20,1
Informática	5	3,4	10,9	0,8	15,1
Manufactura	12	5,4	3,4	2,2	11,0
Minería	25	14,4	8,7	8,5	31,6
Pesca	11	7,5	4,9	2,1	14,5
Multiárea	6	5,2	12,2	0	17,4
Total	99	62,9	56,1	19,4	138,4

Nota (1): Tipo de cambio utilizado:
Primer Concurso: 355,00 $/US$ (junio 1992);
Segundo Concurso: 404,07 $/US$ (30 junio 1993).
Nota (2): El desembolso de estos recursos tomaría aproximadamente cinco años máximo.

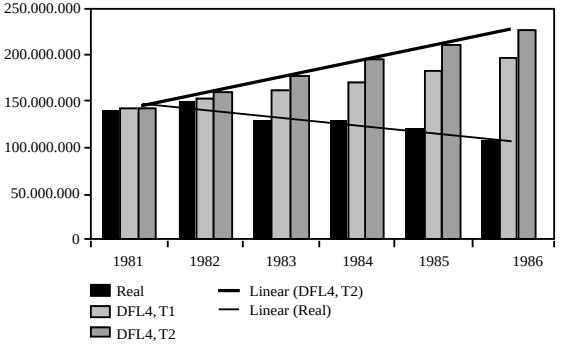
Fuente: FONDEF-CONICYT (junio, 1995).

GRÁFICO Nº 1 COMPARACIÓN ENTRE EL APORTE TOTAL EFECTIVO Y EL CONTEMPLADO EN EL DFL4



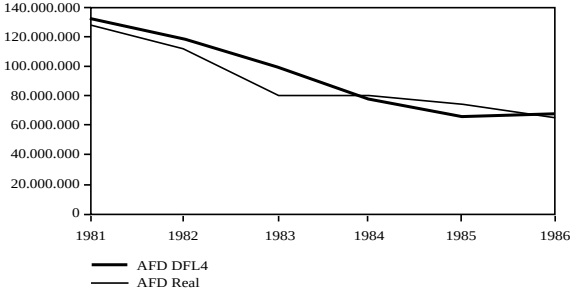
Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 2 COMPARACIÓN ENTRE EL APORTE TOTAL EFECTIVO Y EL CONTEMPLADO EN EL DFL4



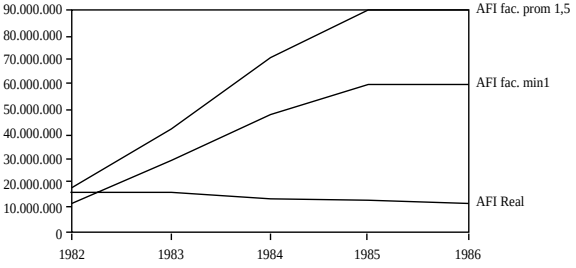
Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 3 COMPARACIÓN ENTRE EL AFD EFECTIVO Y EL AFD CONTEMPLADO EN EL DFL4
(en pesos de marzo 1995)



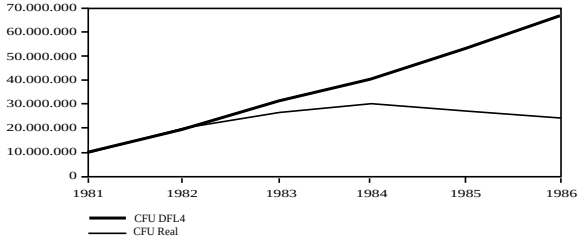
Fuente: Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 4 COMPARACIÓN ENTRE EL AFI REAL Y EL AFI DEL DFL4
(en pesos de marzo 1995)



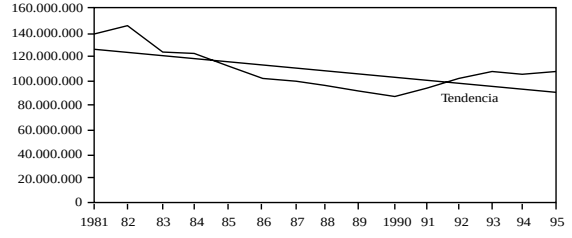
Fuente: Claro y Asociados

GRÁFICO Nº 5 COMPARACIÓN ENTRE EL CFU EFECTIVO Y EL CFU DFL4
(en pesos de marzo de 1995)



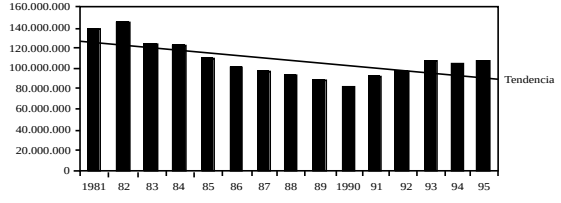
Fuente: Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 6 APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(En pesos de marzo de 1995)



Fuente: Elaboracion Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 7 APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(En pesos de marzo de 1995



Fuente: Elaboracion Claro y Asociados.

ANEXO B

Ley de presupuestos 1995

Ministerio de Educación**:** Educación Superior

Sub-título	Ítem		Denominaciones	Glosa Nº	Moneda nacional Miles $
			Ingresos		101.900.463
09			Aporte Fiscal		101.900.463
	91		Libre		101.900.463
			Gastos		101.900.463
25			Transferencias corrientes		99.239.725
	33		Transferencias a Otras Entidades Públicas		99.239.725
25	33	029	Aporte Art. 2º D. F. L. (Ed.) Nº 4, de 1981		58.396.472
		030	Aporte Art. 3º D. F. L. (Ed.) Nº 4, de 1981		14.090.876
		031	Fondo de Becas y Desarrollo de la Educación Superior	01	24.461.217
		032	Aplicación Ley Nº 19.083		810.142
		033	Aplicación Ley Nº 19.200		1.481.018
50			Servicio de la Deuda Pública		2.660.738
	90		Deuda Pública Interna		2.660.738
		005	Servicio y Amortización Pagarés Universitarios	02	2.660.738

Glosas

01 La distribución de este Fondo, entre las instituciones de Educación Superior que se señala en el Art. 1º del D. F. L. (Ed.) Nº 4, de 1981, se efectuará por uno o más decretos del Ministerio de Educación, los que deberán ser suscritos, además, por el Ministro de Hacienda.

Incluye:

a) $ 8.085.050 miles para el programa de becas de matrícula que será regulado por Decreto Supremo del Ministerio de Educación suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, que deberá dictarse antes del 31 de diciembre de 1994. Su distribución entre las instituciones de Educación Superior se efectuará antes del 31 de marzo de 1995, de acuerdo al procedimiento que se indica en el párrafo primero de esta glosa.

Para la selección de los alumnos beneficiarios de este Programa deberá considerarse en particular el nivel socioeconómico del alumno y su rendimiento académico.

	b)	$ 9.417.978 miles conforme a lo dispuesto en la letra a) del artículo 71 bis de la Ley Nº 18.591. La distribución de estos recursos se efectuará antes del 31 de marzo de 1995.
	c)	$ 6.359.233 miles para financiar Proyectos de Desarrollo Institucional que se adjudicarán a través de un Sistema de Concursos. Los criterios y procedimientos de estos concursos se establecerán por Decreto Supremo del Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda, que se dictará antes del 31 de diciembre de 1994. Se considerarán como criterios de adjudicación, especialmente, la calidad y pertinencia de los proyectos, su impacto en el mejoramiento de la capacidad académica y de gestión de las instituciones, y su vinculación regional. Por aplicación de este mecanismo, a lo menos $ 1.271.846 miles se destinarán para reforzar la infraestructura académica o de gestión de las universidades derivadas de las existentes al 31 de diciembre de 1980 y de aquellas universidades regionales no beneficiadas con ingresos provenientes de la aplicación de leyes especiales.
02		De acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 71 de la Ley Nº 18.591, fíjase, a contar del 1º de enero de 1995, el porcentaje de reajuste en un 8%. La cantidad correspondiente a dicho reajuste está incluida en el monto de este ítem. □

ENSAYO

"EL COMIENZO DEL FIN" Y "EPÍLOGO"*

François Furet

¿Por qué se desmorona la Unión soviética? Francois Furet plantea en estas páginas cómo la sucesión de Stalin da inicio al ocaso de la idea comunista. Kruschev, al denunciar los crímenes de Stalin, pondrá de manifiesto la principal contradicción del bolchevismo: el rol asignado a la "voluntad" no es coherente con el papel reservado a las leyes de la historia. La desestalinización emprendida por Kruschev puso en duda, así, los dos principales recursos del régimen soviético: la ideología y el terror. Comienza la desintegración del bloque y el fin del mito soviético. El mundo comunista queda más dividido sin dejar de estar fundado sobre una mentira. Tras la progresiva desligitimación del régimen, llegada la hora de Gorvatchev, quien desea renovar el régimen sin traicionar, éste "no dispone de otras ideas que las que toma prestadas de la tradición occidental, ni de otros medios que los que mendiga a las democracias capitalistas". El comunismo soviético muere, entonces, por descomposición interna.

FRANÇOIS FURET. Especialista en la Revolución Francesa, en sus obras recientes se ha dedicado a desentrañar sus repercusiones y devenir. Entre otros libros, es autor de *Les orateurs de la Révolution,* T. 1: *Les Constituants* (con Ran Halévi) (París: Gallimard, 1989); *La République de Centre* (en colaboración con Jacques Julliard y Pierre Rosanvallon) (París: Calmann-Lévy, 1988); *Marx et la Révolution française* (París: Flammarion, 1986); *Penser la Revolution française* (París: Gallimard, 1978); *La Révolution française* (con Denis Richet) (París: Hachette, 2 vol., 1965).

* Capítulo 12 y Epílogo del libro de François Furet, *Le passé d'une ellusion. Essai sur l' idee communiste au XX siécle.* © Editions Robert Laffont, S. A., París, 1995. Traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos, con autorización del Fondo de Cultura Económica.

Raymond Abellio convirtió la muerte de Stalin en un acontecimiento de índole astral. En *La Fosse de Babel* escribe: "La muerte de Stalin se produjo en marzo de 1953, bajo la conjunción de Saturno y Neptuno. Con esta muerte, Rusia perdía mucho más que un líder hierático: abandonaba el sacerdocio oculto que había ejercido hasta entonces sobre las masas en marcha. E igual como en otros tiempos, en las Indias, las viudas y los servidores del rey eran lanzados en holocausto a la pira fúnebre, los cadáveres de los obreros de Berlín Oriental, descuartizados el 17 de junio siguiente por los tanques rusos, acompañaron el féretro del último dictador de Europa, para marcar el fin del reino y la escisión de los tiempos"[1].

¿La escisión de los tiempos?, no exageremos, la Unión Soviética sobrevivirá a Stalin. Pero el fin de una era, eso sí. La muerte del Líder pone de manifiesto, una vez más, la paradoja de un sistema supuestamente inscrito en las leyes del desarrollo social y en el cual todo depende tanto de un solo hombre que, al desaparecer éste, el sistema pierde algo que le era intrínseco. En la suerte de pánico colectivo que acompaña a sus exequias en Moscú y que deja varios centenares de muertos, se puede adivinar la doble angustia que existe sobre el pasado y el futuro. Porque la muerte de Stalin no es la muerte de Hitler. El dictador alemán, que se inventó a sí mismo junto con su régimen, se suicidio al verse derrotado, dejando sólo ruinas detrás de él. Por el contrario, Stalin fue un heredero, un vencedor, el fundador de un Imperio; murió más poderoso que nunca algunos años después de haber sido ensalzado, con motivo de la celebración de sus setenta años de edad, como un genio universal.

Al sucesor de Lenin lo cubría la gloria de su famoso predecesor. Stalin no había sido el único pretendiente a esta filiación, pero al conquistarla por la astucia y la fuerza se hizo acreedor de un título casi indiscutible a ella, eclipsando a sus rivales con su formidable poder antes de reducirlos ya sea mediante el asesinato o el exilio, o mediante ambos a la vez, como en el caso de Trostki. Además, su derecho a la sucesión descansaba sobre una base sólida. El partido único, la ideología bolchevique, el terror, la policía política, son legados leninistas. Stalin los reunió en un sistema de gobierno "asiático", al que corona con el exterminio del campesinado, por "burgués": aun cuando él puede invocar, igualmente bien que otros, la idea original. Igualmente bien, y quizá mejor aún: porque su principal atributo fue haber hecho durar tanto tiempo un régimen tan poco apto para perdurar; de haber

[1] Raymond Abellio, *La fosse de Babel* (Gallimard, 1962), p. 15, reedición colección L'Imaginaire.

prolongado, e incluso relanzado, la ilusión revolucionaria, convirtiéndola en una cadena de autoridad primitiva, pero obedecida. Trotski, demasiado hombre de letras para ser terrorista, seguramente habría naufragado. El amable Boukharine habría dilapidado la fortuna de su familia en un tibio regreso al capitalismo. Stalin, en cambio, hizo fructificar el legado, agregándole su propio talento político, domeñando el uno con el otro.

Enseguida, Stalin ganó la guerra, transformó la Unión Soviética en Imperio y en superpotencia, y le impartió a la idea comunista un brillo sin precedentes. Su gobierno consiguió la respetabilidad que proporcionan la victoria y la fuerza; su persona fue objeto de reverencia universal, temida por todos, incluso por aquellos que la idolatraban. El Estado soviético encontró una base más regular. No es que fuera menos arbitrario o menos despótico, no es que se hubieran acabado las represiones masivas, por el contrario: con todo, en la tribuna del Kremlin se verán las mismas autoridades en cada aniversario de Octubre y la maquinaria burocrática estará dotada de un barniz "moderno", que antes de la guerra no tenía, un partido todopoderoso y no obstante diezmado sistemáticamente por un grupo de cómplices cambiantes alrededor de un cabecilla imprevisible.

De modo que todo hacía pensar que el día que desapareciera Stalin la transmisión del poder soviético ocurriría de una manera mucho menos dramática y menos conflictiva que tras la muerte de Lenin. Por otro lado, la situación externa de la URSS comprometía a los sucesores. Pero Stalin no se inquieta. En los últimos años de su régimen no hay el menor indicio de una preocupación suya por organizar su sucesión. Su única obsesión era conservar el poder y ante todo su vida, haciendo fracasar todos los complots que su desconfianza paranoica le hacían imaginar. En su ancianidad de potentado conservó sus costumbres de conspirador y aventurero, reforzadas por las del poder absoluto: vivía rodeado de guardias y soldados, dejó de hablar en público casi por completo[2], cambiaba de residencias e itinerarios, hacía que otros probaran los platos que salían de su propia cocina, antes de comer. Ni las personas más cercanas que lo rodeaban, incluso las más antiguas, ya fueran políticos o familiares, escapaban a sus sospechas[3]. El más fiel de los fieles, Molotov, cuya mujer ya había sido detenida, aparece como la próxima víctima. La denuncia del complot de

[2] Sólo hizo una breve intervención en el XIX Congreso del P.C.U.S —el primero desde 1939—en octubre de 1952.

[3] Svetlana Alliluyeva, *Twenty Letters to a Friend* (Londres: 1967).

los médicos judíos[4], en enero de 1953, ilustra la persistencia de los recursos del régimen: la ideología y el terror.

Por lo tanto, no basta con señalar que Stalin nunca pensó en organizar su sucesión. El actuó deliberadamente como si esa sucesión no se abriría jamás, dedicándole a la vida pública una pasión que es común en la vejez, o, más aún, como si su inevitable muerte debiera cerrar, por obligación, una era. Los grandes monstruos de la historia, como no pueden ser inmortales, deben conformarse con no tener continuadores. A su muerte Stalin dejaba, necesariamente, un vacío enorme en el mundo: había ganado la guerra contra Hitler y era el líder mundial del comunismo; pero, además, tenía que asegurarse de que nadie heredaría su rol ni su poder, ya que por definición no había nadie digno de ello. Yo sospecho que si no hizo un "testamento", como Lenin, no fue sólo porque conocía de primera mano la vanidad de este tipo de disposición en materia política, sino, sobre todo, porque él se imaginaba que nadie más que él "podía hacer época". Lo cual, por lo demás, refleja muy bien aquello que diferencia a los dos sucesivos jerarcas y a los dos períodos de bolchevismo.

De hecho, la muerte de Stalin produjo en su momento una emoción universal, donde se mezclan los recuerdos de guerra y los temores por el futuro: curiosamente, la opinión no comunista rindió homenaje no sólo al mariscal vencedor, sino también a la prudencia y moderación de su política exterior[5]. Mientras la Guerra de Corea se eterniza, la desaparición de Stalin genera una enorme ansiedad por la paz del mundo: es el precio de cambiar lo conocido por lo desconocido en una Unión Soviética donde el poder no

[4] Jean-Jacques Marie, *Les derniers complots de Staline. L'affaire des blouses blanches* (Bruselas: Complexe, 1993). El "complot" llamado de los "delantales blancos" fue montado por el Ministerio de la Seguridad del Estado, y el *affaire* fue seguido de cerca por Stalin. Nueve eminentes médicos soviéticos —de ellos 6 judíos—, encargados de cuidar a los más altos dirigentes del Estado, fueron detenidos bajo la acusación de complot con el fin de asesinar a aquellos que estaban bajo sus cuidados médicos. Todos confesaron de inmediato, inclusive el asesinato de Jdanov en 1948. El "complot" fue dado a conocer a la opinión pública el 13 de enero de 1953 y dio lugar a una agitación antisemita a la cual es muy probable que Stalin, si hubiese vivido, le habría querido dar una gran amplitud. Los médicos fueron liberados y rehabilitados un mes después de su muerte.

[5] A la muerte de Stalin, las autoridades de los países democráticos alaban al dictador recordando la victoria soviética sobre el nazismo. Por ejemplo, Edouard Heriot declara en la tribuna de la Asamblea Nacional: "Es un recuerdo del cual no nos podemos liberar, es decir, el rol que jugó Stalin en el fin de la guerra y la preparación de la victoria. Uno se da cuenta en las ruinas de Stalingrado o estudiando esta batalla de Moscú [dirigida, en verdad, por el General Joukov (F.F,)] dónde estalla el genio militar de Stalin de manera evidente". El Quai d'Orsay hace una declaración en la que atribuye a Stalin una sorprendente moderación en política exterior: "Si el gobierno soviético había asumido la responsabilidad de un cierto número de empresas peligrosas por la paz, no se podía perder de vista el hecho que Stalin había aparecido deseoso de limitar el alcance de estas empresas cuando ellas amenazaban con crear lo irreparable".

tiene límites. Pero la verdad —un asomo de verdad— sobre la "era" de Stalin no vendrá de Occidente, sino de ahí donde se vivió: del mundo comunista en general y del Partido Comunista de la Unión Soviética en particular. La primera definición del período estalinista nace de la dialéctica interna de una "sucesión" imposible.

Los detalles de esta lucha no tienen importancia para mis propósitos y, por lo demás, aún no se ha escrito realmente su historia: es una tarea para el futuro. Lo que me interesa es lo que ella reveló, en pocos años, del comunismo soviético: es decir, cómo éste logró convencer a millones de hombres de una manera tal que ni las obras críticas mejor documentadas ni los testimonios más fidedignos hubieran conseguido destruirles su creencia. La primera víctima de la batalla por la sucesión de Stalin es la mitología soviética.

Esto es así, sencillamente, porque ella es la causa. Porque una de las seducciones del totalitarismo es la de un orden perfecto. El régimen estalinista lo fue, formado por una pirámide de equivalencias: una economía planificada conforme a la razón social, una sociedad sin antagonismos de clase, un Partido único que la guiaba y la representaba a la vez, un Presidium de dicho Partido y un Secretario General. La condición política del hombre se extingue en la mentira omnipresente de la ideología. Ahora bien, el cuerpo de Stalin aún no se había enfriado cuando la política renace en un círculo muy estrecho, bajo su forma más primitiva: la pequeña oligarquía de herederos no espera ni un minuto para entrar en esta lucha precoz por el poder. Se reedita lo que comenzó con la primera parálisis de Lenin, en 1922, y que había terminado con el triunfo de Stalin sobre sus rivales, entre 1927 y 1929. Pero el sistema soviético, en esa época, se encontraba todavía en su infancia, próximo a la enorme anarquía que había constituido su cuna; el futuro de la revolución, es decir de la sociedad nueva, ofrecía un tema natural para los desacuerdos políticos de los compañeros de Lenin. En 1953, una generación después, el mundo soviético cuenta con una base social y un gobierno proclamados *urbi et orbi* como las dos caras de una misma razón histórica. De ahí en adelante, ¿sobre qué pueden enfrentarse los compañeros de Stalin?

Los textos públicos lo revelan de inmediato: sobre la política económica y, más aún, sobre el terror. Es decir, dos problemas por los cuales ellos, implícitamente, ponen en duda al hombre que acaba de morir y al que sirvieron con adulación. Los herederos de Lenin habían peleado entre sí para sucederlo, pero todos agazapados bajo la sombra del padre fundador y todos, por lo demás, incluso Stalin, en nombre de una interpretación defendible de lo que él habría, hecho si estuviese vivo. Por el contrario, los

herederos de Stalin se enfrentan en torno a una sucesión con beneficio de inventario, en nombre de una crítica al hombre que los precedió. Esta crítica, por razones obvias, es ante todo más soslayada que abierta. La figura de Stalin ocupó un lugar tan importante en la encarnación del comunismo, dentro y fuera de la Unión Soviética, que derribar su estatua implica grandes riesgos; y los Malenkov, los Beria, los Kruschev y los demás no están en la mejor posición para emprender la tarea, puesto que fueron los grandes ejecutores de la política estalinista. No obstante, casi de inmediato se oyen algunas denuncias en contra del ex jerarca todopoderoso, expresadas en el lenguaje de las consignas del Partido *(langue de bois)*, pero muy claras para quienes sabían escuchar. El acento que Malenkov coloca, desde mediados de marzo, en la "máxima" satisfacción de las necesidades del pueblo, constituye como un primer reconocimiento de la pobreza general, sobre todo en el campo. La consigna "dirección colectiva", acompañada de una primera distribución de las funciones[6], suena como una ruptura con la práctica precedente. Luego, el 4 de abril, viene lo inesperado: un comunicado del Ministerio del Interior anuncia, sin comentarios, que el "complot" de los médicos, revelado en enero, sólo había sido una provocación montada por el ex Ministerio de Seguridad del Estado.

Fecha fundamental, me parece, la de este comunicado lacónico, no sólo porque es abiertamente anti-estalinista en sus implicaciones, sino sobre todo porque es señal de que entre los sucesores de Stalin se está produciendo un debate esencial. Entre ellos están, por un lado, los sobrevivientes de la vieja guardia, que ahora, a contar de 1949-1950, se ven amenazados, como Molotov y Vorochilov. Los otros —Malenkov, Kruschev— habían sido adiestrados durante el gran terror de la segunda mitad de los años treinta e incorporados por Stalin a su cerrado círculo de poder absoluto, formado sobre las ruinas del antiguo Partido bolchevique. Después de la guerra, y habiendo comenzado ya la guerra fría, ellos temen que haya una reedición de la gran Purga, cuyos signos leen en la pesada atmósfera de sospecha y de represión que envuelve los últimos años de Stalin[7]. El mejor testimonio de esto lo dará el propio Kruschev, un poco más tarde, en el famoso discurso que pronunció en el Vigésimo Congreso del Partido Comunista de la Unión

[6] Malenkov abandona el 14 de marzo sus funciones en la Secretaría del Comité Central del Partido para consagrarse a la presidencia del Consejo de Ministros; Kruschev domina de ahí en adelante la Secretaría del Partido Central y se convierte, en septiembre, en Primer Secretario en propiedad.

[7] Cf. M. Heller y A. Nekrich, *L'Utopie au pouvoir, op.cit.* capítulo 9, pp. 375-426, "Le crépuscule de l'ere stalinienne?.

Soviética. En ese clima, donde muchos de ellos temen que cualquier día pueden ser detenidos, el episodio de los médicos aparece como un indicio de lo que sospechan. De allí su apuro por declararlo nulo, como una señal de que no quieren tener más recelos. Pero, una vez hecho esto, necesariamente abren la vía no sólo a las esperanzas, sino a las revisiones del pasado: si los doctores del Kremlin eran inocentes, ¿qué hay de los millones de condenados que los precedieron?

Mutatis mutandis, los herederos de Stalin se encuentran en una situación "termidoriana". No tienen, como sus predecesores franceses, la fuerza o la voluntad de matar al tirano —incomparablemente más viejo, más poderoso, más sanguinario, más legítimo, más nacional que el pobre Robespierre. Tampoco tienen una independencia ideológica con respecto a él, incluso después de su muerte. Sin embargo, dos problemas los acercan a la situación francesa del verano de 1794: quieren abolir el terror, al menos entre ellos, como medio para solucionar sus querellas, y pretenden conservar el poder. No es fácil unir ambos objetivos, porque si se proscribe el terror de las luchas por el poder es imposible, por una parte, impedir la condenación retrospectiva, en detrimento de la ideología, y se hace difícil conservar, por otra parte, la preeminencia frente a la sociedad y en beneficio de un partido único. De manera que lo que está en juego en esta situación es la amplitud y el ritmo del rompimiento con lo que precedió.

Los revolucionarios franceses de 1795 aceptaron en pocos meses la lógica del 9 de Termidor, ante la presión de la opinión pública[8]: ellos habían desmantelado la legislación terrorista, restaurado la libertad, sacrificado a los suyos que habían estado más comprometidos en el robespierismo —arriesgándose a falsear las elecciones para mantener su poder. Pero los sucesores de Stalin son bolcheviques; en su mayoría de segunda generación, pero bolcheviques al fin, amamantados con el odio de Termidor. El precedente francés de 1794 fue la pesadilla de Octubre de 1917: porque la revolución soviética siempre quiso conjurar la idea de que algún día podría terminar con la propia historia. El fantasma de Termidor la acompañó siempre: en el momento de Kronstadt, en el inicio de la N.E.P., en la luchas internas a raíz de la parálisis que siguió a la muerte de Lenin. Es más, Stalin venció a su último rival, Boukharine, en nombre de esta causa que no se desgasta, porque es consubstancial al proyecto revolucionario: la colectivización de los campos y la industrialización a marcha forzada vienen a renovar el tema. Después de él, sus sucesores, que recién habían temido por

[8] Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur: Thermidor et la Révolution* (Flamarion, 1989).

sus vidas, deben rechazar su tiranía junto con continuar su régimen. La importancia que se le dio a la "dirección colectiva" refleja un compromiso sobre la delicada dosificación entre los dos aspectos de esta gestión de sucesión. Expresa también el acuerdo momentáneo de una oligarquía sobre el carácter anónimo de esta gestión: porque nadie quiere que alguno de ellos se pueda aprovechar del "fin" del terror, lo que podría darle una ventaja quizá decisiva en la lucha por el poder. La "conspiración" contra Robespierre, en julio de 1794, también había obedecido, incluso después de la victoria y por las mismas razones, a esta necesidad absoluta de mantener el anonimato.

Sin embargo, hay una clara excepción a la regla: la eliminación de Beria. En realidad, este último asesinato en el seno del grupo dirigente sella la decisión de poner fin a los atentados recíprocos. A falta de testimonios y documentos las razones se mantienen oscuras hasta hoy día. Beria era el gran jefe de la N.K.V.D. desde 1939: debido a lo cual era temido por sus colegas y, a la vez, quizá más popular que ellos, ya que por su función parecía ser el inspirador natural del decreto que absolvía a los médicos del Kremlin, y de la disminución del terror que esa decisión, al parecer, simbolizaba. De hecho, ésta había estado precedida por la amnistía de un millón de prisioneros, preparada gracias a él, y estuvo seguida de un vuelco destinado a darles más espacio a los derechos de los no rusos en las repúblicas de otras nacionalidades," medidas que también llevaban su sello. En fin, si hemos de creer lo que dicen las investigaciones recientes[9], las intenciones "liberales" de Beria se extendían a la política exterior: él habría sido el primero en proponer un encuentro secreto con Tito y habría redactado un documento, no menos secreto, tendiente a restablecer la empresa privada en la República Democrática Alemana, para preparar las condiciones de una negociación respecto de la reunificación de Alemania. Detenido en junio de 1953, fue eliminado en condiciones que no se conocen; así no sólo desaparecía de la dirección del Partido, sino de la historia soviética, según el procedimiento consagrado.

De modo que el último asesinato típicamente estaliniano golpeó, sin duda, al más activo de los desestalinizadores. Como este hombre había sido, además, uno de los más aduladores entre los sicofantas del Líder y el más feroz entre sus ejecutores, la operación se llevó a cabo sin que el exterminio del último estalinista produjera la menor congoja. En todo caso, con esto los órganos de seguridad volvían a quedar bajo el control del Partido, lo que

[9] Amy Knight, *Beria, Staline's First Lieutenant* (Princeton University Press, 1993).

tranquilizaba a los conspiradores interinos de la dirección colectiva. Pero sobre todo ponía en evidencia la estrechez del canal en que Malenkov, Kruschev y otros trataban de hacer avanzar la barca que contenía el legado del bolchevismo: los miembros de esta dirección colectiva sólo estaban obligados a tolerarse entre ellos por su debilidad y por el recuerdo de los crímenes que compartieron, que la sangre de Beria no puede exorcizar. Todos siguen siendo los hijos de Stalin en el momento en que se distancian de él con prudencia eclesiástica, incapaces de imaginar un universo político realmente distinto al suyo y condenados a marchar juntos so pena de perderlo todo, en circunstancias que cada uno sueña con obtenerlo todo para sí.

Con todo, la lógica de la desestalinización, junto a la de la sucesión, los empuja hacia adelante. Es su única línea divisoria. Para definirla, todos tienen gran cuidado en celebrar los fundamentos del régimen: legitimismo inscrito de todas formas en su naturaleza y en su funcionamiento, y aún más indispensable cuanto que se preparan a criticar sus modalidades. El segundo traspaso del poder bolchevique —después del que había conducido de Lenin a Stalin— opera entonces como el primero, en el marco de la veneración a Lenin, pero, a diferencia del primero, bajo el signo de un *regreso* al padre fundador. Implica la sospecha de que el Partido, bajo su segundo jefe histórico, pudo haberse equivocado, pudo desconocer las leyes de la historia. ¿En qué medida? ¿Cómo? ¿Por qué? Estas preguntas ya no salen de la boca de Trotski ni de Tito. Salen del recinto del templo sagrado, se debaten dentro de las murallas del Kremlin, inevitables pero vertiginosas.

Una vez planteadas, se filtran casi por todas partes, como fisuras en el universo totalitario: es el precio del rol que juega en él la ideología. La crítica a Stalin, implícita a partir de las medidas de marzo-abril, ¿no sería recogida como una pregunta angustiosa por los centenares de miles de prisioneros liberados del Goulag en el verano? Esta rehabilitación de los "delantales blancos" ¿no acarrearía la de esta multitud de ex enemigos del pueblo, condenados y ejecutados arbitraria y sumariamente? Los millones de *zeks* que quedaban en los campos, ¿aceptarían permanecer allí pasivamente, después de haber divisado la libertad?[10] La desacralización de Stalin una vez muerto, que sucede tan rápidamente a la adulación de Stalin en

[10] El episodio más importante de la revuelta del Goulag es la del campo que dependía de las minas de cobre de Kinguir, en la primavera de 1954. Fue relatada por Soljenitsyn en el *Archipiélago de Goulag, op.cit,* volumen III, capítulo 12: "Los cuarenta días de Kinguir", pp. 214-269.

cf. M. Heller y A. Nekvich, *op. cit.*. Cap. 10, p. 433.

cf. Nicolás Werth y Gaël Moullee, *Rapports secrets soviétiques 1921-1991* (Gallimard, 1994), pp. 417-424.

vida, hace que la tarea de suavizar el régimen adquiera el carácter de una falla en el terreno. Estos artesanos, sin quererlo, se ven enfrentados a la desagradable alternativa de escoger entre volver hacia el pasado o huir hacia adelante.

En el exterior sucede lo mismo. Contrariamente a lo que pronostican tantos augurios del mundo occidental en los días siguientes a la muerte de Stalin, su desaparición pone fin al período más agudo de la guerra fría, lo que revela el rol esencial que él había jugado en ella. Aunque la U.R.S.S. post Stalin pudo firmar rápidamente un armisticio en Corea, porque desde un comienzo ella tenía las llaves del conflicto, la conmoción que provocan en su régimen interior las primeras medidas de la primavera de 1953 afecta a todo el comunismo internacional, comenzando por los satélites del Imperio: Europa Central y Oriental.

Los acontecimientos de ese año 1953 en el seno del mundo comunista prefiguran bastante bien, en una escala menor, el escenario del derrumbe del comunismo treinta y seis años más tarde. En el centro del sistema, en Moscú, el estado mayor político emprende la reforma del régimen construido por Stalin; intenta eliminar el terror en el interior del Partido y reducir las presiones militares para favorecer el consumo. Programa difícil de poner en marcha y prácticamente imposible si va acompañado de grandes expectativas. Por lo menos todo o casi todo ocurre en la cima, en el interior del aparato, conforme al espíritu del régimen. En los países satélites, por el contrario, las oligarquías comunistas se acaban de instalar y sólo dominan desde hace cinco o seis años; sin embargo, sometidas al riguroso control de Moscú, y en manos de los veteranos del Komintern, son lo suficientemente antiguas como para recibir el látigo de la crítica del stalinismo que les llega del Este y que las expone a la sublevación de la población. ¡Atrás quedan las grandes consignas de la industrialización acelerada y de la colectivización rural a cualquier precio! Ha llegado la hora de olvidar este plagio estalinista y de incorporarse a la escuela Malenkov-Kruschev, es decir, bajar el ritmo, entregar más para el consumo, reducir el miedo, liberar o rehabilitar a las víctimas del terror. En Europa Central y Oriental, ni las oligarquías estalinistas ni la propia idea comunista sobreviven fácilmente a esta cambio de rumbo.

Los primeros signos de la crisis se manifiestan en Checoslovaquia, a partir de junio. Éstos ya traslucen esa mezcla inestable de sentimientos populares anticomunistas que de ahí en adelante va a dominar a la opinión pública en esta parte de Europa: huelgas de los trabajadores contra los bajos sueldos, frustraciones naciónales provocadas por la dominación y ocupa-

ción rusa, reivindicaciones liberales y democráticas contra el sistema del partido único. Siempre en junio, exactamente los días 16 y 17, surge la primera gran revuelta popular contra el comunismo desde Kronstadt: la de los obreros de Berlín Oriental, que protestan contra el aumento de las normas de producción, exigen elecciones libres y abuchean al trío Ulbricht-Pieck-Grotewohl. El día 18, la intervención de los tanques soviéticos aplasta la insurrección; el día 19, diecinueve "agitadores" son condenados a muerte por tribunales militares soviéticos y ejecutados en el acto. Lo paradójico de todo este asunto es que los sucesores de Stalin en Moscú, ocupados de adueñarse cada uno de la crítica de Stalin, pese a ellos mismos refuerzan en Berlín a Ulbricht, el hombre de Stalin. Cuando eliminan a Beria, suprimen a la persona con que contaban los opositores al Secretario General en el interior del S.E.D.; al echarles encima los tanques a los manifestantes, le entregan una vez más todo el poder al más estalinista del Politburó. En 1933, el comunismo del "tercer período" había llegado a su término en Berlín. Veinticinco años después, en Berlín nuevamente, los hombres del nuevo régimen experimentan su primer fracaso. Esto demuestra la estrechez de los límites en que se inscribe su voluntad reformadora.

Sin embargo, el carácter ultra centralizado del sistema, junto a la función todopoderosa que juega la ideología, no puede impedir que los primeros signos de una "desestalinización" en Moscú pongan en peligro todo el orden comunista; primero en las repúblicas satélites, donde es más nuevo y donde las sociedades, pese al terror de los años 1948-1952, no han sido lo suficientemente "sovietizadas" como para soportar los cambios que se imponen desde arriba. De acuerdo con la tradición, los jerarcas de Moscú quieren instalar a sus hombres en todas partes. Le retiran la confianza a Rákosi, en Budapest, para sustituirlo por Imre Nagy; un poco después sacan a Gomulka de la cárcel, en Polonia. Pero, al hacer esto, se exponen a un doble peligro. Comprometen por adelantado el cambio que preconizan, dándole la forma de una orden de Moscú. Y al abrir la puerta a las denuncias de los "errores" del pasado, debilitan tanto las dictaduras de los partidos hermanos como la autoridad absoluta que ejercen sobre ellos.

El fin del terror convulsiona, entonces, todo el sistema comunista internacional. No es que esté amenazado desde el exterior; por el contrario, en ningún momento Occidente intenta aprovecharse de las circunstancias. El comunismo sufre el cuestionamiento de sus dos pasiones esenciales: el temor y la creencia. El debilitamiento del primero conduce a la crítica de los fundamentos de la segunda, porque libera la reflexión y obliga a dar marcha atrás sobre la necesidad del terror. Sin embargo, Kruschev decide avanzar sobre este terreno peligroso para encontrar en él la ocasión de eliminar a sus

rivales, antes de que se venzan los plazos. En febrero de 1955 consigue reemplazar al "liberal" Malenkov por Boulganine en el cargo de presidente del Consejo de Ministros; por otro lado humilla a Molotov —y a la vieja guardia de Stalin— yendo a presentar sus excusas públicas a Tito, en mayo, por la ruptura de 1948. Pero esto no basta. Su verdadera toma del poder se produce en el Vigésimo Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, en febrero de 1956.

*

Para el historiador de la idea comunista, el discurso "secreto" de Kruschev en el Vigésimo Congreso constituye, quizá, el texto más importante que se haya escrito en todo este siglo. Sin embargo, está muy lejos de ser el más profundo, el más completo o el más nuevo sobre el tema: pese al formidable secreto que rodeó al régimen soviético desde 1917, y la muralla de mentiras levantada para proteger la mitología, la historia de la Unión Soviética ha sido objeto de numerosos libros excelentes. Los mejores, como *Staline,* de Souvarine, han sido escritos por disidentes, por razones fáciles de comprender: sólo los excomunistas poseen tanto la experiencia interior del sistema como la posibilidad de analizarlo desde afuera. Este "desde afuera" debe entenderse en el doble sentido espiritual y material, porque la capacidad de conocer ha sido adquirida sólo al precio de la ruptura, y la de publicar está supeditada a una vida en el exterior de la Unión Soviética. Pero estos ex comunistas, convertidos en testigos de cargo de la causa que sirvieron, han pagado el gran precio de su conversión: ¿Cómo se les va a creer si antiguamente sostenían todo lo contrario? ¿Cómo no pensar que están equivocados en ambos casos, y que su juicio se encuentra extraviado por la pasión, tanto a la ida como a la vuelta? A esta sospecha intelectual hay que agregar la acusación moral de haberse cambiado de campo y de amigos: acusación gravísima, en un siglo donde las pasiones políticas han tenido tan a menudo el carácter de guerra civil. De modo que la literatura de los ex comunistas sobre la Unión Soviética nunca ha gozado de mucha credibilidad. En cuanto a la otra, la que se escribe en los centros universitarios, recién comienza en los años 50, primero en Estados Unidos, a raíz de la situación internacional de posguerra[11].

[11] Por ejemplo, Richard Pipes, *The Formation of the Soviet Russia* (Cambridge: Harvard University Press, 1954). Merle Fainsod, *How Russia is Ruled* (Cambridge: Harvard University Press, 1953): ediciones revisadas y terminadas en 1963 y 1979. Leonard Schapiro, *The Origins of the Communist Autocracy* (Harvard University Press, 1954).

Pues bien, el "informe secreto" de febrero de 1956, tan pronto se conoce, trastorna de golpe la situación de hecho de la idea comunista en el mundo. La voz que denuncia los crímenes de Stalin ya no viene de Occidente, sino de Moscú, y del templo de Moscú, el Kremlin. Ya no es la voz de un comunista excomulgado, sino del primer comunista del mundo, el jefe del Partido de la Unión Soviética. En vez de ser alcanzado por la desconfianza que golpea el discurso de los ex comunistas, está revestido de la autoridad suprema con que ha sido investido su jefe. Tiene una fuerza universal, tanto entre los comunistas como los no comunistas. Los primeros están acostumbrados desde hace mucho a creer a ciegas en sus líderes, y por lo demás la critica a Stalin se la venían entregando en pequeñas dosis desde marzo de 1953. Los segundos no tienen ninguna razón para poner en duda las "revelaciones" del Primer Secretario del Comité Central. Si son hostiles al comunismo, ven confirmada su opinión, o lo que ya saben. Si desconfían del anticomunismo, ¿cómo rechazar el testimonio de un hombre que estuvo durante toda esa época al lado de Stalin, y que ha decidido libremente ensombrecer la causa a la que sirvió? El extraordinario poder que ejerce el "informe secreto" sobre las personas deriva del hecho que no hay contradictores. La noticia es tan impactante o molesta que durante algunas semanas el debate sólo se centra en su autenticidad[12]. Pero, como nadie lo impugna, el contenido del texto pasa a formar parte, para todos, de la historia del comunismo, reuniendo alrededor de lo que revela, por primera vez desde 1917, a adversarios y partidarios del régimen soviético.

¿Por qué provocó Kruschev esta peligrosa unanimidad en torno a la crítica de Stalin? ¿Por qué corrió el riesgo de debilitar todo el universo comunista? ¿Cómo no reflexionó más sobre los inevitables estragos que la denuncia de los crímenes de Stalin provocaría en un movimiento cuya ideología es su razón de ser y el culto de Stalin su religión unitaria? Más

[12] En la noche del 24 al 25 de febrero de 1956, Nikita Kruschev da lectura a su informe sobre los crímenes de Stalin. La existencia del documento se comunica a los secretarios de delegaciones extranjeras que asisten al Vigésimo Congreso. El 16 de marzo, el *New York Times* entrega una primera información sobre el tema. El 4 de junio, el Departamento de Estado norteamericano lo publica. Éste llegó a sus manos por intermedio de Polonia, donde los comunistas lo difundieron ampliamente. El 6 de junio, el Partido Comunista norteamericano admite la autenticidad del informe. Por el contrario, Togliatti lo califica (en privado) de "chismes sin importancia"; Thorez y el Partido Comunista francés se atienen a la fórmula "informe atribuido al camarada Kruschev", y defienden "la obra" de Stalin. Sin embargo, este informe es autentificado indirectamente por las actas del propio Vigésimo Congreso que hacen referencia a la reunión secreta de la famosa noche de febrero. En los estados comunistas, los comunistas polacos son los primeros que tienen la audacia de publicarlo íntegramente *(Polityka*, 27 de julio de 1988). Ver Branko Lazitch, *Le Rapport Kruschev et son histoire* (Le Seuil, 1976).

tarde, en sus *Recuerdos*[13], entrega sus propias respuestas a estas preguntas, y son creíbles. La atmósfera política que reina en el Presidium del Partido, como él la restituye, es muy parecida a la que existía después del Termidor. La eliminación de Beria no bastó para exorcizar el fantasma de Stalin, que todavía penaba a sus sucesores: Tito se mofó un poco de ellos en 1955, cuando quisieron echarle la culpa exclusivamente al ex jefe de la policía por la ruptura ruso-yugoslava de 1948. Dijeron mucho o demasiado poco. En cambio Kruschev quiere ir más lejos, pese a la resistencia de los jerarcas de la víspera, Vorochilov, Molotov, Kaganovitch, y las reticencias de Malenkov[14]. Mikoïan no se opone. Finalmente, deciden formar una comisión investigadora, dirigida por Pospelov, uno de los "teóricos" del Partido, Director del Instituto Marx-Engels-Lenin en los años 1949-1952. Pero, una vez constituido el expediente en contra del tirano muerto, ¿que hacer con él? ¿Cómo usarlo? Es más, ¿es necesario usarlo?

Éste es el verdadero problema del Vigésimo Congreso, pero se debate entre bambalinas. En apariencia, el típico ritual: un informe interminable, dirección colectiva, delegados unánimes. Pero Kruschev desea ir más lejos, quiere entregarles a los camaradas la esencia del expediente reunido por la comisión Pospelov. Seguramente, entra en el capricho de los elementos políticos ligados a la lucha por el poder: afirmándose ante el Partido —una de las grandes víctimas de las purgas de 1936-1939—, así como a la cabeza de la "desestalinización", el Primer Secretario piensa consolidar su posición, tanto entre la vieja guardia como frente a su principal rival, ya en retirada, Malenkov. Esgrime un argumento excelente, imposible de refutar: de todas maneras los crímenes de Stalin no podrán mantenerse ocultos, porque van a regresar cientos de miles de prisioneros liberados del Goulag y van a contar lo que han vivido. Pese a las protestas de Molotov, Vorochilov, Kaganovitch, el Presidium cede a la lógica de lo que comenzó en 1953. Liberar a los prisioneros no es nada; todavía hay que prepararse para escucharlos y responderles.

En el traspaso del poder soviético, Kruschev se encuentra entre dos generaciones de dirigentes[15]. Demasiado joven para haber servido cerca de Stalin en la guerra civil, como Kaganovitch o Molotov, y demasiado viejo para ser un producto puro del estalinismo, como Breshnev. Además, realizó la parte más importante de su carrera en el corazón mismo del aparato del

[13] N. Kruschev, *Souvenirs*, introducción, comentarios y notas de E. Crankshaw (Robert Laffont, 1970).

[14] Yo sigo aquí los *Souvenirs* de Kruschev, Capítulo 9, pp. 327-331.

[15] Tomo esta observación prestada del libro de Martin Malia, *The Soviet Tragedy* (The Free Press, 1994), Capítulo 9, pp. 319-320.

Partido, no en Moscú, como su contemporáneo Malenkov, sino en terreno, en Ucrania. Estos aspectos de su vida no bastan para hacer creer, como él pretende en sus *Recuerdos,* que ignoraba totalmente las masacres cometidas bajo el régimen de Stalin. Pero pueden explicar que se haya sentido menos culpable que Molotov o Malenkov y que haya sido menos cínico que Breshnev. Habiendo adherido al Partido bolchevique algunos meses después del 17 de octubre, y habiendo sido soldado raso en la guerra civil, nació a la política en los tiempos heroicos del bolchevismo y como hijo de Lenin. Treinta y cinco años después, pareciera que esa pasión sigue ardiendo en él, pese a todas las catástrofes que provocó, y que el "regreso a Lenin", consigna casi obligatoria, más que un retroceso táctico del político es algo que está en su corazón: la expresión de una verdadera esperanza. La pasión dominante del bolchevismo estalinista en Rusia fue el miedo. Sin embargo, incluso en aquella época tardía, eso no le quitó a la ideología el respaldo de la creencia. Kruschev cree en lo que dice. Es esto lo que le permite ser el primero en encarnar, y con tanta fuerza, el personaje que dominará de ahí en adelante las representaciones imaginarias del comunismo, el que se hará cargo del reestreno. Esto es también lo que le da a su personaje ese lado atractivo que mantuvo más allá del fracaso.

¿Qué dice en su famoso discurso? ¿Qué fue lo que ocurrió en esa noche del 24 al 25 de febrero de 1956 en la sala del Gran Palacio del Kremlin? Cuando el Primer Secretario sube a la tribuna, es imposible que no haya tenido el discurso escrito en su bolsillo: los jefes bolcheviques no tienen la costumbre de improvisar y el tema era tan delicado que no era el momento de hacerlo. Kruschev contó en sus *Recuerdos* que Pospelov estaba encargado de corregir su informe para darle la forma de discurso[16], pero el texto tuvo que ser mejorado por un pequeño comité, sin que se sepa hasta ahora cual fue la participación personal del orador, que yo pienso debe haber sido importante. La dificultad del ejercicio consistía en recortar lo que no convenía decir y dejar justo la parte de la verdad que se podía revelar, de manera de no descalificar ni a los sucesores de Stalin, ni al Partido, ni al régimen. Romper pero continuar, revelar pero ocultar, la clave del "informe secreto" está justamente en esta dosificación sutil en boca de un orador efectista.

El blanco del discurso es Stalin[17]. Malenkov también es citado una o dos veces, pero como ejecutor y sólo de pasada. A los miembros del Presidium, en forma colectiva, se les mantiene fuera del asunto, porque ninguno

[16] N. Kruschev, *op. cit.*, Capítulo 9, pp. 333.

[17] N. Kruschev, "Rapport", en A. Rossi, *Autopsie du stalinisme,* nota final de Denis de Rougemont (Ed. P. Horay, 1957), p. 128.

pesa sobre las decisiones. Beria pagó por todos ellos y figura nuevamente entre los íntimos de Stalin; el único malo en la distribución, calificado, por lo demás, de "agente de un servicio de espionaje extranjero": señal de que las costumbres del terrorismo subsisten en la voz que las denuncia. De hecho, el proceso postumo a Stalin es conducido de manera muy selectiva. Se apoya en el famoso testamento de Lenin, por fin reintegrado al patrimonio bolchevique, pero legitima la eliminación de Trotski y de Boukharine. Acusa al ex Secretario General de numerosas eliminaciones arbitrarias, pero no contiene una sola palabra sobre las atrocidades que se cometieron en la colectivización de la agricultura. Dos inquietudes lo explican. La primera es que el retorno a Lenin no condena en ningún momento la construcción del "socialismo en un solo país", del cual son hijos todos los dirigentes del Vigésimo Congreso. Se trata más bien de un regreso al espíritu de Lenin, dentro del régimen edificado por Stalin: la ambigüedad de esta fórmula traduce bastante bien la de la empresa. La segunda preocupación se deduce de la primera: a través de los delegados al Congreso, Kruschev se dirige al Partido y no a la sociedad. Es difícil imaginar que él pudo pensar que su discurso se mantendría en secreto; por lo demás, muy pronto hizo comunicar su tenor, o el texto, a las diferentes instancias diplomáticas soviéticas y a los partidos hermanos. Pero él lo concibió como un documento interno del movimiento comunista. En él no se acusa a Stalin de martirizar a los pueblos de la Unión Soviética, sino de haber aterrorizado, torturado y asesinado a sus camaradas, a partir del asesinato de Kirov, en 1934.

Sin embargo, en la segunda mitad del discurso, después de haber dicho tanta cosa horrible, delante de una sala petrificada, Kruschev rebasa el límite cuando comienza a criticar la actuación de Stalin durante la guerra. No le basta con derribar la imagen de Secretario General, sino que las emprende contra el Mariscal también: cuestiona su legitimidad no sólo en la oligarquía del Partido, sino en el orden de la nación también. Se niega a dejarle la página más gloriosa escrita por el régimen en la historia de Rusia. Cobardía, incompetencia, vanidad: estas son las "virtudes", según su sucesor, del famoso jefe militar que tanto se autocelebró, y que en la hora de la victoria se deshizo de todos los que podrían haberle hecho sombra. Peor aún: Stalin utilizó la coyuntura de la guerra para intensificar su tiranía. Hizo deportar en masa a las pequeñas naciones, sin ninguna justificación provocada por la situación militar. Kruschev no dijo nada de las masacres de los campesinos ucranianos en los años de la colectivización. Pero habla de la deportación, en 1943-1944, de los kalmouks, de los tchechenos y de los balkares; los ucranianos, agrega, medio en broma, medio trágico, se salvaron de este destino gracias a su número. Es el último hombre que puede

hablar de un poder totalitario. Sin embargo, al hacerlo evoca el espectro, como para arrancar del recuerdo de Stalin el período más memorable de su reinado: el tirano se aprovechó incluso de la gran guerra patriótica para forjar nuevas cadenas entre los pueblos de la Unión Soviética.

El principal interés del informe secreto radica precisamente en esta expansión de su objetivo inicial. Como los termidorianos franceses, Kruschev se resignó a sacrificar algunas cosas para no perderlo todo: una manera de solemnizar la renuncia al terror con su confesión. Pero amplió tanto esta parte que después no pudo cerrar las interrogantes que provocó: a los termidorianos les ocurrió lo mismo. Algún día la historia dirá, tal vez, si el intérprete se mantuvo fiel al libreto original o si se excedió. Sin embargo, el día que el informe secreto se hizo público, el mundo comunista perdió aún más su impronta en vez de entrar en una época nueva.

Kruschev bautizó el mal que denunció como el "culto a la personalidad". Pero la fórmula, puramente descriptiva, no explica en modo alguno la aparición de este mal inédito dentro de un partido cuyos militantes son, supuestamente, los servidores de una causa que los envuelve y los sobrepasa. El movimiento de la historia puede tener sus artesanos o sus adversarios, pero no sus usurpadores. A su manera un poco primitiva, el Primer Secretario puso el dedo en la principal contradicción del bolchevismo, ya bastante evidente en los tiempos de Lenin, y del todo manifiesta bajo Stalin: el lugar que el bolchevismo le asigna a la voluntad política no es coherente con el rol reservado a las leyes del desarrollo social; constituye, por el contrario, la cuna del "culto a la personalidad". Pero Kruschev, al no poder presentar el problema en otros términos que los del marxismo-leninismo, se lo deja a los militantes en su estado bruto y con su misterio intacto: cómo se puede concebir, al mismo tiempo, una sociedad "socialista" y el poder absoluto de un solo individuo, fundado en la policía y el terror.

La contradicción sería tolerable, sin duda, si se hubiese mantenido oculta. Pero el informe secreto le dio el brillo de una rotunda negación. Pues lo que él denunció con tanta violencia es justamente lo que se celebraba *urbi et orbi*. El hombre cuyos asesinatos, arbitrariedad e incompetencia enumera fue ensalzado como un genio incomparable por aquellos que hoy día lo acosan: los hechos mismos han cambiado de sentido. Y ahora hay que presentarlos con su nueva significación, sin haber recibido una verdadera explicación de los especialistas en su significación anterior. La manipulación de la historia, vieja técnica estalineana, encuentra sus límites cuando se aplica en sentido inverso, como un remedio para rejuvenecer: al tratar de recorrer la cadena de mentiras, ¿adonde se detendrá? Cuando se transforma en un criminal paranoico al hombre que ha sido celebrado como un genio

universal, ¿cómo hacerse creer? Stalin ocupó un lugar demasiado importante en el movimiento comunista para que pudiese ser objeto de una simple operación de descarga, ni siquiera pública. Sus herederos, compañeros o hijos desleales no lo pueden destruir sin dañarse a sí mismos.

*

El Vigésimo Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética y el informe secreto, así pues, confirmaron con escándalo lo que se venía presintiendo desde 1953: que el problema de la "desestalinización", según la fórmula de la época, estaba en la médula de las luchas de sucesión en Moscú. La palabra implica una renuncia, al menos parcial, al terror, y los herederos juraron sobre el cadáver de Beria que no volverían a matarse entre sí, al tiempo que comenzarían a poner en libertad a cientos de miles de zeks. Pero esto significa también un "nuevo rumbo" económico, más favorable a los bienes de consumo. Finalmente y sobre todo, implica la revisión de un período muy largo de la historia de la Unión Soviética y del movimiento comunista internacional. En un cuarto de siglo, Stalin no sólo había inventado una sociedad y un régimen, sino que les había fijado también la genealogía y la doctrina canónicas. El comunismo, por definición privado de legalidad, había conservado a través de la figura histórica de su jefe un grado extraordinario de legitimidad: en el fondo, el principal misterio de la Rusia estalinista es cómo pudo prolongar, en favor de un territorio y de un Estado, encarnándolo en un hombre, el encanto poderoso pero fugaz de la idea revolucionaria.

Si se atacaba retrospectivamente a este hombre, ¿cómo no se iba a destruir el encanto? El problema se torna más inquietante mientras más extendido y variado es el movimiento. Este último siempre había sido internacional; pero antes de la guerra, fuera de la Unión Soviética sólo había comprendido a los partidos, cuyos dirigentes eran cuidadosamente escogidos en función de su fidelidad incondicional al "centro", cualesquiera fuesen los vaivenes de la política y de la ideología. A partir de 1945, abarca también a gobiernos extranjeros, mediante intercesores comunistas. Como se vio en 1948 en la escisión titista, éstos podían verse tentados por la independencia nacional. Y, más allá de ellos mismos, tenían que tener en cuenta a la opinión pública de esos países, que aún recuerda sus breves reencuentros, al término de la guerra, con la nación y la libertad. Los pueblos de la Unión Soviética, acostumbrados al yugo ruso y sin tradición liberal, estaban embriagados de despotismo desde hace muchos años, y allí el estalinismo tuvo larga vida, Cuando Stalin muere, los polacos, los checos,

los húngaros, herederos de una historia menos oriental, sólo habían conocido unos cinco o seis años de esclavitud.

Luego, al tiempo que aumenta el poder de los hombres del Kremlin comienza a disminuir su margen de maniobra. Porque la desestalinización, inscrita en las necesidades de la sucesión, afecta tanto a su legitimidad como a la de todo el sistema comunista. Si se empuja demasiado lejos y demasiado fuerte, se corre el riesgo de poner en peligro la unidad del movimiento, que está organizado como una arma ideológica, y más allá, la del Imperio soviético. En 1955, la ruptura con Tito fue agregada a la cuenta de las enfermizas sospechas de Stalin; pero el coro de los denunciantes de Tito, desde 1948, era tan unánime y vehemente que la reconciliación podía crear más tensiones antes que restablecer la unidad. Asimismo, la exportación brutal, al estilo antiguo, de la nueva línea política del Kremlin hacia los partidos comunistas crea disensiones internas inevitables, particularmente peligrosas cuando éstos están en el poder.

El sistema internacional está acostumbrado a los vuelcos y ha visto otros. Éste, sin embargo, es de un tipo diferente, porque no pone en duda la táctica ni la estrategia del movimiento, sino su mentira constitutiva; vuelve a encontrar los acentos de Trotski o de Souvarine, y tiene una nueva dirección, cuyos conocedores no tienen dificultad en adivinar que está dividida. Antes de tener que asumir su responsabilidad en el terror estalinista, pueden verse tentados a hacerse los desentendidos y esperar tiempos mejores para su identidad política. Contar con Molotov para resistir a Malenkov; con Vorochilov para oponerse a Kruschev. Por último, el informe secreto, articulado por la más alta autoridad comunista de la Unión Soviética, invita más bien a los nostálgicos de Stalin a retirarse en orden antes que a formular un desmentido o lanzar una contraofensiva.

Por lo demás, en los países de Europa Central, donde los partidos comunistas son los dueños del poder desde 1947-1948, la liberalización prometida en Moscú a partir de la primavera de 1953 genera en la opinión pública esperanzas que van más allá de lo que ella permite abrigar. Se vio de inmediato en Alemania Oriental, donde los obreros hicieron manifestaciones en contra de las normas de producción del plan, pero también en contra de Ulbricht y en favor de las elecciones libres. Casi en todas partes, durante los años que median entre la muerte de Stalin y el Vigésimo Congreso, el "nuevo rumbo" ha encontrado sus símbolos en la superposición de nuevos dirigentes en el lugar de los antiguos; pero también ha suscitado movimientos de opinión que ya no ponen en duda las modalidades del régimen comunista sino sus fundamentos: los campesinos contra las cooperativas, los obreros contra los bajos salarios, los intelectuales contra la censura.

Esta coyuntura de incertidumbre e inestabilidad puede haber sido una de las razones que impulsaron a Kruschev a cortar por lo sano en febrero de 1956; después del informe secreto, ya nadie se podía declarar partidario de Stalin. Sin embargo, uno no percibe que en ese momento el Primer Secretario haya podido temer el violento retorno de los fieles del dictador muerto; a no ser que haya pensado que la destitución de Malenkov, reemplazado el año anterior por Boulganine, hiciera necesario un golpe para el otro lado. Quizá, simplemente, haya tenido presente, ante todo, la situación soviética, como dice en sus *Recuerdos.* Los liberados de los campos de concentración iban a regresar y hablarían. Arrancar el culto de Stalin de la historia rusa parece una empresa mucho más difícil que criticar su rol dentro del comunismo internacional. Hacían falta métodos más radicales. Sin embargo, es en los países donde Stalin sólo gobernó indirectamente, y por poco tiempo, donde la denuncia de sus crímenes en el interior de la Unión Soviética provocará los efectos más inmediatos.

Allí —desde Polonia a Hungría— los pueblos acaban de conocer, en una escala bastante menor, lo inseparable que es la arbitrariedad y el terror del "culto a la personalidad". Ellos también vieron el retrato de Stalin en todas partes. Pero sus sociedades todavía no han sido "sovietizadas" y, por falta de tiempo, aún no se ha extinguido completamente la condición política del hombre. Todavía existe el campesinado, pese al avance forzado de la colectivización. Los obreros allí no han olvidado la tradición de la acción colectiva. Las antiguas clases dirigentes se esconden o se adaptan, no han sido exterminadas como en la Rusia de Lenin. El mundo antiguo no está lejos, y el de la preguerra aparece embellecido por la posguerra. Los polacos siguen estando orgullosos de haber salvado la frontera católica de Europa, frente a los rusos. Los húngaros, de haber sido los antiguos socios de los austríacos y de los alemanes contra los eslavos. Los checos tuvieron su época de esplendor en la Europa de Versalles. Todos guardan el recuerdo de haber sido independientes y de haber luchado tanto tiempo por serlo. La opresión rusa unifica momentáneamente contra ella los sentimientos colectivos.

Es por esto que la "desestalinización" se torna más dramática en estas márgenes recientes del imperio soviético que en la Unión Soviética. Allí desborda muy rápidamente las posturas internas del movimiento comunista. Allí plantea el problema del régimen y de la nación. Frente a los delegados del Vigésimo Congreso, a Kruschev no le cuesta mucho hacer una distinción entre la construcción de la sociedad socialista y el terror, es decir, entre la acción benéfica y la acción nefasta de Stalin. Pero, ¿en

Varsovia? ¿En Budapest? Lo que el viejo jerarca ucraniano no ve es más o menos lo mismo que su futuro sucesor, Gorbatchev, desconocerá un poco más de treinta años después: el poder de la opinión pública. Ambos servidores de un régimen donde este fenómeno no había tenido existencia autónoma no midieron su poder más allá, menos aún cuando este más allá estaba dentro de su feudo. En 1956, igual que en 1989, todo ocurre como si los dos grandes y únicos reformadores de la historia soviética, apenas habían ganado una batalla interna del Partido en casa, descubrieran en sus fronteras, pero aún dentro de su Imperio, otro paisaje: lo que ellos emprendieron en Moscú tranquilamente, en Varsovia, en Berlín o en Praga produce efectos subversivos si se deja cumplir la lógica. Resulta tanto más imposible reformar el régimen soviético mientras más reciente y más europeo es. La estructura imperial del sistema compromete en su periferia occidental su capacidad de evolución.

En todo caso, Kruschev se había asegurado de antemano la herencia territorial: en mayo de 1955, el llamado Pacto de Varsovia había sellado la unidad política y militar del bloque soviético, al extremo de hacer posible, en caso de necesidad, una ayuda mutua "fraterna". Pero su informe secreto actúa en sentido inverso. El Partido yugoslavo, que lo acogió calurosamente, lo interpreta en un sentido tan descentralizador que Kruschev, junto con proceder a la disolución del Kominform, en abril de 1956, debe reafirmar poco después el rol dirigente del Partido Comunista de la Unión Soviética[18]. Después de estas delicadezas formales, como plato de entrada viene la gran prueba del Kruschevismo, en dos olas: el asunto polaco y la revolución húngara. Otra vez enfrentamientos formales (aparentes), pero a los cuales los pueblos les asignan la importancia histórica que tuvieron.

Al principio, en efecto, lo que se observa es una crisis interna de los partidos comunistas, planteada desde 1953, por el cuestionamiento en Moscú de las detenciones arbitrarias, la liberación masiva de prisioneros, el inicio de las rehabilitaciones. Todas las repúblicas satélites conocieron en miniatura y por un período corto el terror político, ya sea pública o secretamente. Entonces, siguiendo el ejemplo de la Unión Soviética, todas deben dar explicaciones, rehabilitar a los muertos que estorban y liberar a aquellos

[18] En respuesta a la entrevista de Togliatti publicada el 20 de junio de 1956 por la revista italiana *Nuovi Argumenti*, en la cual adelantaba la idea del "policentrismo" en el movimiento comunista, una declaración del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, publicada el 30 de junio en el *Pravda*, llama, por el contrario, a reforzar la unidad ideológica del comunismo internacional. Esta misma declaración reprocha a Togliatti el haber hablado de "degeneración de la sociedad soviética" como una de las causas del "culto a la personalidad".

que han sido detenidos por error, algunos de los cuales se convierten en candidatos recién llegados al poder. En Polonia no hubo grandes procesos públicos como los de Rajk o Slánsky. Pero el Secretario General del Partido, Gomulka, fue separado en 1948, expulsado del Partido en 1949 y luego enviado a la cárcel en 1951, acusado de desviación nacionalista de derecha: imputación que lo convierte en símbolo de un comunismo a la vez liberal y nacional cuando su liberación se hace inevitable, en 1954. Al no existir un sistema político pluralista, la presión de la sociedad se hace sentir en el interior del Partido Comunista. A partir de esa época, el "nuevo rumbo" saca a la luz los temas reprimidos o prohibidos, que van desde la exterminio de los jefes del Partido polaco en 1938[19] hasta las torturas practicadas por los órganos de Seguridad del Estado en los prisioneros políticos. *Mutatis mutandis*, en Hungría ocurre lo mismo, donde después de junio de 1953, Rákosi, el devoto de Stalin que preparó el montaje del proceso Rajk, se vio obligado a compartir el poder con su rival Imre Nagy, quien era hostil a su política económica de extrema industrialización. El compromiso fue impuesto por Moscú: Rákosi logró mantenerse como jefe del Partido, mientras Nagy se convirtió en jefe de gobierno. De esta manera el Partido húngaro también pasa a ser la sede de dos políticas. La diferencia con Polonia es que Rákosi logró recuperar todos sus poderes en 1955 y postergar los plazos cuando éstos se vienen encima.

Al considerar el corto período que transcurrió entre la muerte de Stalin y el discurso secreto de Kruschev —menos de tres años—, el historiador experimenta una doble sensación. Por una parte, todo sigue igual que antes, en el sentido de que todo proviene de Moscú, tanto las decisiones políticas como la elección de los hombres. Pero, por otra parte, como Moscú ya no es Moscú, el mundo comunista flota, como un porvenir incierto. Con su muerte, Stalin demostró lo mismo que con su vida: una vez desaparecida su voluntad, el universo que él creó perdió algo fundamental. Sólo él era capaz, por el temor y la veneración que inspiraba, de llevar la pesada carga de mentiras y de terror que legó a sus sucesores. Éstos la heredan sin querer soportar el peso y los riesgos que acarrea, y sin poder liberarse totalmente de ella y menos aún repartírsela. De allí que los procesos, las purgas, el terror estén en el corazón de los años en que la identidad del comunismo tambalea. La amenaza ya no proviene del enemigo, lo que la hacía inofensiva, sino desde adentro y de los compañeros de Stalin, lo que le

[19] Ellos serán "rehabilitados" por un comunicado de fecha 19 de febrero de 1956, publicado simultáneamente en Moscú y Varsovia.

imprime una fuerza incomparable: porque las víctimas de la locura estalineana también eran comunistas.

En el Vigésimo Congreso, el sucesor más valiente y más inteligente de Stalin abrió el absceso. Quiso salvar lo que se podía, trazar la línea que separaba la herencia asumida de la herencia rechazada. Ejercicio que, intentado en pequeñas dosis desde 1953, no dio muy buenos resultados, y que, tomado esta vez como un gran cuadro de la historia, ya no surtió el efecto estabilizador.

El informe secreto no es un gran texto de análisis político: lo que muchos le reprocharán, especialmente los marxistas. Pero hay algo en él que se habría perdido si hubiese tenido un tono más filosófico: el tono de indignación y la claridad en el lenguaje que lo hacen un documento único en la literatura comunista. Ajeno al lenguaje de las consignas retóricas *(langue de bois)* y como si hubiese escapado por milagro de este planeta de mentiras, ejerce, por este contraste, un efecto universal que se extenderá mucho más allá de las circunstancias en que fue escrito; las circunstancias en que fue recibido lo permiten ver muy rápidamente.

En la historia del comunismo, la segunda parte del año 1956 pertenece a los polacos y a los húngaros. Es la experiencia de estos dos pueblos, sobre todo, la que pone punto final casi en toda Europa a la gran época de la mitología soviética. Yo no volveré a relatarla en detalle, ya que ha sido el tema de obras muy buenas[20]. Lo que estas dos historias paralelas tienen de nuevo es que muestran la intervención de la opinión pública y de los pueblos en la política nacional, aunque esa opinión siga siendo monopolio del Partido. En ambos países la frustración después de la muerte de Stalin es visible y la agitación está latente. En 1955, los intelectuales —periodistas, escritores, profesores, estudiantes— forman núcleos de oposición organizada, usando, con frecuencia, las instituciones oficiales del régimen destinadas a agrupar a las organizaciones de escritores, las revistas literarias, los

[20] Acerca de los acontecimientos de Polonia y Hungría en 1956, se puede consultar: 7956, *Varsovie, Budapest. La deuxiéme révolution d'Octobre* (bajo la dirección de Pierre Kende y Krzystof Pomian)(Le Seuil, 1978). Pierre Broué, Jean-Jacques Marie, Bela Nagy, *Pologne-Hongríe 1956* (E.D.I., 1966; reedición, 1980). Sobre Hungría: François Fejtö, 1956, *Budapest, l'insurrection* (Bruselas: Complexe, 1981); Miklos Molnar, *Victoire d'une défaite, Budapest 1956* (Fayard, 1968); *La Révolte de la Hongrie d'aprés les émissions des radios hongroises octobre-novembre, 1956* (P. Horay, 1957); *La Révolution hongroise. Histoire du soulévement d'Octobre* (precedida de "Une révolution antitotalitaire" por R. Aron) (Plon, 1957). La révolte de Hongrie", *Les temps modernes,* enero de 1957. Sobre Polonia: André Babeau, *Les conseils ouvriers en Pologne* (Armand Colin, 1960); "Le socialisme polonais", *Les Temps modernes,* febrero-marzo 1957. Krzysztof Pomian, *Pologne: défi a l'impossible?* (Editions ouvriéres, 1982); Terera Toranska, *Oni. Des Staliniens polonais s'expliquent* (Flammarion 1986).

periódicos, las escuelas, las asociaciones de estudiantes. Pronto nace una cantidad de clubes que hacen revivir las horas de 1848. En Budapest, el círculo Petöfi[21] le hace la guerra a Rákosi. En Varsovia, la juventud opositora se reúne en torno al semanario *Pro Prostu*, antes de lograr formar, en abril de 1956, una federación nacional de clubes.

En esta multitud creciente de jóvenes que protestan en nombre de la libertad, había muchos que antes, por lo menos entre los más activos, habían sido partidarios de la dictadura del proletariado. Exigen la democratización del régimen después de haber condenado la democracia como una ilusión burguesa. En el bolchevismo vencedor, al final de la guerra, habían visto una esperanza nacional y una emancipación social; pero algunos años más tarde vieron en el bolchevismo gobernante a sus naciones sometidas por el Ejército Rojo y a sus sociedades vigiladas por la N.K.V.D. La desestalinización que se estaba llevando a cabo en Moscú ofrece una segunda oportunidad a sus países y a su fe, siempre y cuando ellos también supieran denunciar y sacar del partido a los hombres e instituciones que colaboraron con los agentes de Stalin. Por lo demás, la revolución no había tenido lugar en 1945 ni en 1947: había sido rescatada en 1956, adornada con los brillantes colores nacionales.

La revolución ilustra la resurrección —y la plasticidad— de un cierto optimismo revolucionario, una vez rota la fascinación o la fuerza que había hecho de ella un subproducto del marxismo leninismo. Los revolucionarios del verano de 1956 se criaron en esa mentira impuesta o aceptada. La desparición de esa mentira viene a liberar más a los convencidos que a los que se habían doblegado, y el hábito de la militancia hace el resto, lo que le otorga a todo el episodio la alegría de un reencuentro con el discurso auténtico. Al levantarse contra la opresión soviética, en nombre de sus esperanzas frustradas o de sus libertades pisoteadas, estos jóvenes no quieren volver al pasado y restaurar cualquier cosa. Ellos quieren salvar la idea socialista del naufragio hacia donde la arrastra la historia de la Unión Soviética, y renovar el espíritu de Octubre contra la tiranía nacida en Octubre. Para estigmatizarlos, los burócratas que están en el poder sacaron de sus cajones un viejo término perteneciente al vocabulario de excomunión del socialismo marxista: los bautizaron "revisionistas".

[21] El círculo Petöfi (por el nombre de Sandor Petöfi [1823-1849], poeta que levantó a la juventud húngara en 1848 para la independencia) reunía a escritores y periodistas. En las semanas anteriores a la sublevación de octubre, el círculo juega un rol importante en Budapest bajo la influencia de los acontecimientos polacos.

Revisionistas. El adjetivo fue acuñado a fines del siglo XIX y comienzos del XX, en la polémica entre Bernstein y Kautsky[22], para condenar las tesis de Bernstein corno contrarias al marxismo. Es más suave que "renegados", el término que usaría Lenin un poco después contra Kautsky[23]: entre tanto, la terminología del desacuerdo se convirtió en insulto. Pero, incluso bajo su forma original, implica la noción de una interpretación nueva y falsa a la vez de la doctrina de Marx. El "revisionista" es un hereje que aparece en el seno de la creencia ortodoxa, de la cual él propone una versión inédita, diferente a las interpretaciones autorizadas. Sin embargo, en 1956, la palabra perdió ese sentido claro, tomado de la analogía con la religión. Designa un conjunto de ideas políticas que tienen en común el carácter de pertenecer más o menos a la tradición socialista, pero al cual sería muy difícil atribuirle un solo autor o incluso un mismo espíritu. El acento libertario de la revuelta constituye un desquite postumo de Rosa Luxemburgo con Lenin, pero el llamado al sentimiento nacional no pertenece ni al uno ni a la otra. El proceso del estalinismo hace que todos rechacen la "dictadura del proletariado", copia fiel de la del Partido; pero vuelve a poner al descubierto los dilemas del pluralismo democrático, que Lenin había escondido en vez de resolver. ¿Hay que tratar esos dilemas al estilo reformista, como los socialdemócratas de Occidente, o al estilo revolucionario, reinventando el futuro?

Aquí reaparece la idea de los "Consejos". Muerta desde Kronstadt, resurge en los escombros del bolchevismo polaco y húngaro para llenar de espanto a los descendientes del bolchevismo ruso. Ambos movimientos no sólo la toman de la tradición revolucionaria; ha surgido en algunas fábricas, primero en Varsovia, durante la primavera, y luego es retomada en Budapest, durante el otoño. Es menos sorprendente de lo que parece, porque después de todo ella habla a las dos únicas clases urbanas que el régimen ha dejado, si no en pie, al menos un poco conscientes de que existen: los obreros y los intelectuales. Lo cómico de la situación es que las dos alas militantes del comunismo —o supuestamente tales— se convirtieron en las dos alas militantes del movimiento contra la dictadura comunista, recuperando del régimen que quieren destruir su consigna fundadora . De hecho, estos nuevos "Consejos obreros" a la manera de 1956, se parecen muy poco a los Soviets de Petersburgo de 1917. Igual que sus predecesores, luchan por el pan y la justicia; pero, en Polonia, también luchan por la libertad de la

[22] Cf. François Furet, *Le passé d'une iIlusión,* Capítulo 1, p. 41.
[23] Cf. François Furet, *Le passé d'une iIlusión,* Capítulo 1, p. 42.

Iglesia Católica y, en ambos países, por la libertad de la nación. Los himnos patrióticos se escuchan con mayor frecuencia que "La Internacional". Los profesores y los estudiantes festejan al pueblo de las fábricas no como la vanguardia de la lucha de clases sino como el soldado de la libertad y del renacimiento nacional.

En ambos países, la Unión Soviética aplasta la revuelta casi en la misma época, fines de octubre y principios de noviembre, pero por distintos medios. En Polonia, el Partido Comunista, dividido y privado de su líder estalinista que muere providencialmente en Moscú justo después del Vigésimo Congreso, no ha perdido todo el contacto, a través de sus elementos liberales, con la agitación democrática y nacional. Tiene de reserva a Gomulka, quien se revela como el hombre de la situación en el momento más álgido de la crisis: en las famosas jornadas del 19 y 20 de octubre de 1956, cuando Kruschev, Mikoïan, Molotov y Kaganovitch, acompañados del Mariscal Koniev y una pléyade de generales, deciden finalmente, como un mal menor y contra lo que les aseguran los militares y los diplomáticos, entregarle su confianza para canalizar el movimiento revolucionario. Al año siguiente queda demostrado que fue un riesgo bien calculado.

En Budapest, los rusos deciden intervenir militarmente. El Partido, bajo la dirección de Rákosi, el más detestado de los líderes estalinistas, estaba absolutamente separado de la opinión pública. El país no tenía las mismas razones históricas que Polonia para aceptar un compromiso con Rusia por temor a Alemania. En julio, la directiva soviética sólo encuentra para reemplazar a Rákosi a uno de sus pares, Ernö Gerö. Cambio que sirve precisamente para animar la agitación. Desde comienzos de octubre la situación se torna incontrolable, cuando todo Budapest asiste al funeral nacional de Rajk. En la segunda quincena del mes se agrava aún más cuando los Consejos obreros, los estudiantes, los clubes y todo tipo de organizaciones nacidas de la noche a la mañana se toman las calles, las multitudes destruyen el monumento de Stalin, ocupan la Radio y masacran a los agentes de la policía política. Es demasiado tarde, incluso para Imre Nagy, el Gomulka polaco, cautivo de la demagogia de las revoluciones: primero exigen un comunismo nacional y democratizado, en pocos días la insurrección pide la salida de los tropas rusas, luego quieren el fin del partido único y por último pasan a exigir el restablecimiento del pluralismo democrático, mientras Nagy, privado de todo poder material, negocia con dificultad con los soviéticos para ampliar los límites de lo que él puede hacer. Sin ningún ascendiente sobre los insurrectos, tampoco pesa frente a los rusos. Finalmente, son los tanques del Ejército Ruso los que aplastarán

la revolución popular a partir del 4 de noviembre, a pedido del Secretario General del Partido, Kádár, que sustituye a Gerö, el 24 de octubre. Al principio Kádár estuvo con Nagy, pero la mañana del 4 de noviembre se da vuelta totalmente, justo antes de partir en secreto a la Unión Soviética para formar un nuevo gobierno "obrero y campesino". La fábula de la historia podría haber sido concebida por Stalin: cuando "el orden" volvió a imponerse en Hungría, al precio de una represión metódica[24]. Nagy cae en una emboscada de las tropas soviéticas; es detenido y conducido al Este, y luego es juzgado en secreto y ejecutado junto a tres compañeros suyos en junio de 1958[25].

Aplastada de esta manera, la revolución húngara parece un regreso a los días más oscuros del estalinismo. Para completar la impresión, la operación es envuelta en el más puro lenguaje orwelliario: ayuda fraterna a la clase obrera húngara para que pueda triunfar sobre la contrarrevolución. Sin embargo, el contraste es una falacia que aparentemente opone la solución "liberal" de la crisis polaca y el desenlace catastrófico de la insurrección húngara. No sólo porque en ambos casos se trata de un éxito de la geopolítica soviética: las fronteras del "campo del socialismo" están intactas. Sino, sobre todo, porque los dos regímenes comunistas que surgen de los acontecimientos de octubre de 1956 muy pronto pasarán a ser mucho más comparables entre sí de lo que uno se habría imaginado en un comienzo: Gomulka resulta ser menos liberal y Kádár menos estalinista que aquellos que los pusieron en el poder, respectivamente. Ambos son antiguos militantes formados en la dura escuela de la fidelidad incondicional a la Unión Soviética; encarcelados los dos (Kádár, incluso, torturado) por el

[24] Desatada el 2 de octubre de 1956, la revolución húngara llega a su paroxismo el 22 de octubre cuando los manifestantes reclaman un gobierno encabezado por Imre Nagy, que asume al día siguiente. A partir del 25, estallan los enfrentamientos entre las tropas soviéticas y "los combatientes de la libertad", una guardia nacional formada espontáneamente. El 28, el gobierno ordena un cese del fuego y los soviéticos se retiran a las afueras de Budapest. El 30, el Presidium del Partido Comunista de la Unión Soviética adopta una resolución y decide el aplastamiento militar de la revuelta. El 1 de noviembre, tres mil tanques soviéticos invaden Hungría. Nagy intenta negociar, pero, el día 3, el comandante de las fuerzas húngara, el general Maleter, es secuestrado. El día 4, Budapest es bombardeado por la artillería. La resistencia capitula al cabo de tres días, pero continúa hasta el 14 de noviembre en las provincias. La represión deja miles de víctimas, y luego vienen miles de detenciones: doscientos mil húngaros emigran.

[25] Refugiado en la Embajada yugoslava el 4 de noviembre, con algunos compañeros, según Lukács, Nagy había aceptado abandonar su refugio a cambio de una promesa de impunidad hecha por Kádár. Su carro fue interceptado por oficiales soviéticos.

poder totalitario que ellos mismos habían ayudado a instaurar en sus respectivos países, salen de la prueba, después de la muerte de Stalin, sin haber cambiado en sus convicciones esenciales, pero practicantes de una "dictadura del proletariado" menos cruel para sus hijos. Ellos encarnan su nuevo estilo: autoritario, policial, siniestro, pero soportable, con la condición de que se tome el término en su sentido más elemental, es decir, la sociedad recupera un pequeño espacio de autonomía con respecto al Estado. Con tal que la sociedad no manifieste públicamente su hostilidad al Partido, ya no está obligada a creer lo que éste dice ni a aplaudir lo que hace. Tras haber desatado la crisis más grande de la historia del comunismo, la desestalinización revela a través de sus prosaicos vencedores los límites de sus ambiciones, conforme a los límites de sus posibilidades.

*

Las interrogantes que planteó la desestalinización, por lo demás, se deben más a las implicaciones del texto que al contenido literal, puramente descriptivo e histórico. Al agregar "el culto a la personalidad" al vocabulario del movimiento comunista, Kruschev le puso una etiqueta más al repertorio de sus desviaciones; al ponerle un nombre, el hombre que manchó la acción de Stalin, por este mismo acto lo conjuró, según la buena regla. Pero en los hechos, este nominalismo no bastó para contener la historia revelada por el Primer Secretario. Su "informe" se vio dividido entre lo que él relataba y lo que él explicaba: Stalin jugó un rol demasiado importante en la historia del comunismo y fue demasiado celebrado como la encarnación de la historia universal para terminar simplemente, en la memoria revolucionaria, con los rasgos que le pintaron, a lo largo de su vida, sus peores enemigos.

Porque el culto a la personalidad, según Kruschev, sólo se refiere a la locura específica de quien lo había convertido en un medio de dominación arbitraria. Se concentra así, en un solo hombre y en su psicología, todo lo que el régimen tuvo de inhumano. Al denunciar el estalinismo en términos estalinistas, se ahorra tanto la dificultad del análisis como el problema de la confesión. Claude Lefort lo dijo muy bien en esa época: "(...) La nueva dirección, al estigmatizar en forma enérgica el culto a la personalidad, ni siquiera se pregunta cómo se pudo desarrollar; por lo general, el culto es obra de quienes lo practican, pero el culto estalinista se presenta como la obra del propio Stalin (...). Evidentemente, los actuales dirigentes, con esta explicación, no se han liberado del famoso culto, se podría decir que sólo han pasado del rito positivo al rito

negativo (...)" [26]. Un paso que no sólo dispensa de todo esfuerzo de interpretación, sino que impide muy especialmente un análisis marxista. El informe de Kruschev, junto con revelar como verdaderas, por boca de la más alta autoridad comunista, una enorme cantidad de acciones y episodios atroces que hasta entonces habían sido mantenidos en secreto o negados, no dice nada que permita repensar en forma novedosa el pasado del movimiento ni su porvenir. En cuanto al pasado, lo que confirma o revela basta para descalificar a todos los militantes o admiradores del comunismo en el mundo, sin ofrecerles ningún elemento explicativo: como si la Unión Soviética, supuesta patria de la clase obrera y tierra elegida de una ciencia de la historia, hubiese podido caer casi por azar bajo la autoridad asesina de un tirano. En cuanto al porvenir, el regreso a Lenin o incluso a los principios de Lenin es una fórmula que no tiene sentido y es simplemente engañadora; ésta, por lo demás, formó parte del repertorio de Stalin. No define política alguna.

En realidad, la suerte del Vigésimo Congreso y del informe secreto no se juega con respecto al legado de Lenin, sino con respecto a la gestión del universo heredado de Stalin. Ningún texto de Lenin, y con justa razón, puede servir de guía para gobernar el Imperio Soviético. Porque, a pesar de las apariencias, el propio Imperio obedeció a una lógica posterior y ajena al leninismo, la del "socialismo en un solo país". En efecto, fue totalmente concebido y organizado como una vasta fortificación alrededor de la Unión Soviética, formada por países dotados de regímenes idénticos al suyo y sometidos estrechamente a su autoridad, incluso en materia de política interior. Jamás la excesiva centralización del movimiento comunista fue más implacable que durante esos años de posguerra, cuando el "socialismo"

[26] C. Lefort, "El totalitarismo sin Stalin", en *Socialisme ou Barbarie,* N º 14, julio-septiembre 1956. Artículo publicado de nuevo en *Elements d'une critique de la bureaucratie* (Gallimard, coll. Tel., 1979) pp. 155-235. La cita se encuentra en la página 168. Cabe notar, en contraste con estas líneas de Lefort, la prudencia casi clerical de Sartre, comentando también el informe Kruschev, al día siguiente del desastre húngaro: "Sí, había que saber qué se quería, hasta dónde se quería llegar, emprender reformas sin anunciarlas antes, y hacerlas progresivamente. Desde este punto de vista, quiza el error más grande haya sido el informe Kruschev, porque, en mi opinión, la denuncia pública y solemne, la exposición detallada de todos los crímenes de un personaje sagrado que ha representado durante tanto tiempo al régimen, es una locura cuando no se le ha dado antes un nivel más alto y más importante de vida a la población que permita una franqueza de esa naturaleza (...). El resultado fue descubrir la verdad por las masas que no estaban preparadas para recibirla. Cuando uno ve hasta que punto aquí, en Francia, el informe ha sacudido a los intelectuales y a los obreros comunistas, uno se da cuenta cuan poco preparados estaban los húngaros, por ejemplo, para comprender este espantoso relato de crímenes y de dudas, sin una explicación, sin un análisis histórico, sin prudencia (...)", *L'Express,* noviembre de 1956 (citado por Brank Lazitch en *Le Rapport Kruschev et son histoire* (Le Seuil, 1976).

se extendió a varios países, pero en todas partes como una repetición del sistema soviético y una prolongación de su preponderancia militar. En este cuadro, la U.R.S.S. aparece a la vez como fortaleza asediada y superpotencia mundial, jugando más que nunca sobre los dos campos de la debilidad y la fuerza.

La espectacular autocrítica de Kruschev en Belgrado, en mayo de 1955, seguida del informe secreto (donde Tito es "rehabilitado" una vez más), la disolución del Kominform y la declaración conjunta soviético-yugoslava de junio de 1956[27], ponen de manifiesto la voluntad de renunciar a los lazos de dependencia de los partidos y de los países comunistas con respecto a Moscú. A tal extremo que Togliatti, como ya se ha visto[28], habla ya de "policentrismo", en una entrevista que aparece el mismo día que el texto firmado en Moscú por Tito y Kruschev. Pero, una semana más tarde, sin duda bajo la presión de noticias inquietantes provenientes de Polonia[29], se dio marcha atrás: Togliatti es criticado por el *Pravda*, que vuelve a hablar del "rol dirigente" de la Unión Soviética en el movimiento comunista.

El episodio es elocuente en cuanto a las ambigüedades o la incertidumbre de la desestalinización en materia de organización del sistema comunista internacional. Ilustra el poder de desmembramiento, más que de remodelación, que tuvo en esa ocasión la intervención de Kruschev en el Vigésimo Congreso. Por una parte, Togliatti se apoya en el reencuentro con Tito para tratar de formar un polo relativamente independiente de Moscú. Por otra, los partidos más reticentes frente al informe secreto temen, más bien, un debilitamiento o un estallido del mundo comunista: Thorez y Ulbricht a la cabeza, presionan a Kruschev para que éste no abandone tan pronto las prerrogativas internacionales de Stalin. Paradójicamente, sin embargo, la desestalinización, que ellos no desean, les da mucho más fuerza a sus consejos que antes. Porque al relajarse la centralización del universo comunista internacional, los partidos más o menos nostálgicos de la gran época pudieron también pesar más fuerte en los cónclaves o las consultas internas. En el mismo momento en que éstos echan de menos la disciplina

[27] La declaración firmada en común por Kruschev y Tito el 20 de junio de 1956, con motivo del viaje del Jefe de Estado yugoslavo a Moscú, habla de la autonomía para cada país socialista de sus vías de desarrollo, y de la indispensable igualdad en el intercambio de opiniones entre ellos.

[28] *Cf. supra*, p. 367.

[29] El 28 de junio tuvo lugar la gran emancipación obrera de Poznan, que el ejército polaco logró aplastar, pero que a partir de las reivindicaciones salariales provocó consignas antisoviéticas. /

del Komintern o del Kominform, se benefician a su vez de la influencia que han adquirido por esta relajación.

Finalmente, gracias a los acontecimientos del Vigésimo Congreso, el Partido chino pasó a ocupar un lugar esencial en el dispositivo comunista internacional. Lugar que le prometía a China, a un mismo tiempo, gravitar más en el mundo, gozar de la autonomía de la victoria revolucionaria de 1949 y hacer brillar la personalidad de Mao Tse-Tung. Pues Stalin, en aquella época, había acaparado para sí toda la gloria de estar al mando del movimiento. No obstante, el Partido Comunista chino no está muy contento con la condenación al culto de la personalidad en el Vigésimo Congreso, porque Mao, bajo Stalin, tuvo su culto "secundario", como todos los líderes nacionales; y, después de Stalin, pensó que podía obtener el rol principal en el elenco. ¿Quién se lo podía disputar al jefe la "larga marcha"? Con el término de la guerra de Corea, en 1954, la dependencia de China frente a la Unión Soviética disminuyó. Y los jerarcas del Partido chino, con Mao y Chou En-Lai a la cabeza, pesan con mayor autoridad en las decisiones del movimiento. Kruschev los fue a visitar en el otoño de 1954. Ellos alentaron la autonomía polaca, respaldaron a Gomulka en el otoño, pero al mismo tiempo presionaron para que los tanques soviéticos intervinieran en Budapest (junto con los partidos checo, rumano, búlgaro y germano-oriental, por lo demás). Hacia fines de 1954, hicieron publicar en el *Diario del Pueblo*, de fecha 29 de diciembre, con un título que refleja la ambición "teórica" del texto, "Las Nuevas consideraciones sobre la experiencia histórica de la dictadura del proletariado". Se trata de una réplica al discurso de Tito, pronunciado el 11 de noviembre, en el cual el gobernante yugoslavo, junto con apoyar la triste necesidad de la intervención soviética en Hungría, lamenta que Kádár no haya brindado su respaldo a los "Consejos Obreros". A lo cual el diario chino responde que el "imperialismo" fue la causa fundamental de la insurrección húngara, y después procede a reducir la crítica a Stalin a proporciones controlables. Si bien es cierto que hubo de su parte una tendencia al "chauvinismo de gran potencia", por lo tanto a la dominación del vecino e incluso del hermano, no lo es menos que "si uno quiere hablar absolutamente de estalinismo, se puede decir que el estalinismo es, ante todo, el comunismo, es el marxismo-leninismo"[30].

Luego, tras la invasión soviética de Hungría se suscitan comentarios que llegarán a cuestionar, más o menos explícitamente, lo que dijo Kruschev en el Vigésimo Congreso. Esto no sorprende en absoluto, porque la

[30] F. Fejtö, *op.cit.*, Tomo II, Capítulo 6, p. 143.

insurrección húngara había planteado finalmente, a todo el movimiento comunista, estalinista y anti-estalinista, un asunto de vida o muerte. Había desbordado su lecho, o más bien el lecho que le había asignado de antemano el Vigésimo Congreso: el de un comunismo regenerado. Porque ese comunismo tenía que seguir integrado al conjunto del campo, ya que que Nagy había terminado por evocar un estatuto de neutralidad. Y tenía aún que conservar el poder en manos del Partido Comunista o sus asociados, ya que Nagy había terminado por hacer resurgir el pluralismo político. Por primera vez desde 1917, había aparecido en Budapest el espectro de que el comunismo pudiera devenir en capitalismo[31]. Ni siquiera Tito, en 1948, excluido y expulsado del campo, había renunciado jamás al monopolio del Partido; ahora bien, Nagy había ilustrado este precedente, más temible aún que el comunismo nacional: el comunismo suicida.

Los acontecimientos de 1956 sirven entonces para demostrar cuan imposibilitados están Kruschev y sus amigos para redefinir otra política en su propio campo a partir de las revelaciones hechas en el Vigésimo Congreso. La "desestalinización" no es ni una filosofía ni una estrategia, ni una idea ni un programa. La palabra no tiene ni tuvo más que un poder de disolución, un potencial de desorden. Comprendida como una revisión del pasado, puso en duda los dos recursos del régimen soviético: la ideología y el terror. El sistema expuso a la cólera de la opinión pública —de la poca que quedaba— a sus principales actores, formados en una difícil y larga escuela, en el momento en que se les concede a sus víctimas cierta libertad.Es una situación mucho más delicada que la de un régimen autoritario que trata de liberalizarse, puesto que aquél hace algo totalmente distinto: reniega de lo que veneró, y cede la palabra a aquellos que golpeó, con la condición de que éstos hagan una nueva promesa exclusiva al Partido del cual fueron víctimas. Esta cláusula, que implica la mantención de un mínimo de terror, les impide a los que critican a Stalin renovar el repertorio del movimiento comunista. La insurrección de Budapest mostró el *impasse* y estrechó el camino. Mao Tse-Tung cerró el edicto.

El balance de este año crucial en la historia del comunismo es doble: comienza la desintegración del bloque y se acaba el mito de la unidad del cual era portador.

Kruschev deseaba una expansión. Como premio a su reconciliación con Tito, había contemplado establecer relaciones más igualitarias e inter-

[31] La idea es discutida por F. Fejtö, *Histoire des démocracies populaires, op.cit.*, Tomo II, Capítulos, p. 127.

cambios más sinceros entre los partidos comunistas; e incluso quería agregar al "campo de la paz y del socialismo", además de una Yugoslavia convertida en amiga nuevamente pero orgullosa de la originalidad de su régimen, una constelación de Estados del Tercer Mundo con un socialismo de una ortodoxia más que dudosa. Puesto que la desestalinización debía reforzar la autoridad moral de la Unión Soviética, la coexistencia pacífica haría de ella el centro de la dinámica de progreso, destinada a reducir aún más la parte del mundo que permanecía sometida todavía al yugo imperialista. Hipótesis doblemente ilusoria, puesto que con la denuncia a Stalin las sospechas sobre el acusado se extienden a sus acusadores, y el alejamiento de una amenaza de guerra tiende a quitarle a la centralización una de sus más grandes razones de ser, sin aportarle ninguna nueva.

A fines de 1956, estas lógicas asociadas dieron sus frutos. El mundo comunista se encuentra dividido entre los ultra y los adversarios de la desestalinización. Los primeros terminaron por cuestionar los cimientos mismos del régimen comunista, en Hungría. Los segundos, por su resistencia al nuevo rumbo que toma Moscú, comprometen esta tradición de centralismo externo, pero en secreto echan de menos la época y el inspirador. Las dos facciones abrieron juntas el surco del "policentrismo".

El creciente resplandor de la China revolucionaria y de la persona de Mao —el único comunista, junto con Tito, pero a otra escala, que después de Lenin haya conquistado el poder por sus propios medios— se injertó en este debilitamiento general de la autoridad de Moscú. Las otras Repúblicas satélites recibieron el poder de manos del Ejército Rojo. Tito lo había conquistado solo, antes del colapso de los nazis, y pese a Stalin[32]. Mao, a lo largo de toda su acción, había orientado la estrategia del Partido Comunista chino en forma independiente de Moscú: las dimensiones que tenía la China le daban a esta independencia un formidable potencial poder de separación. Los sucesores de Stalin lo comprendieron, pero no podrán conjurar la ame-

[32] A la cabeza del Comité Antifacista de Liberación Nacional, Tito y sus partidarios escapan de la aniquilación gracias a la capitulación de los italianos en septiembre de 1943. En el otoño recibe el apoyo de los británicos que abandonan al monarquista Mihailovic y sus Tchnetniks que se aprovecharon de los alemanes y los italianos. En cada comuna liberada, se instala un comité popular encargado de la administración, y cada región es dirigida por este consejo antifacista controlado por los comunistas. Esta estructura es reforzada por la de los comisarios que hacen de nexo entre el ejército de liberación y las autoridades civiles. Tito se convierte en el dueño del país con la llegada del Ejército Rojo que ayuda a los partisanos a tomarse Belgrado el 20 de octubre de 1944. La guerra continúa hasta mayo de 1945, el ejército popular se libra de una masacre en Eslovenia donde se refugiaban los croatas y los oustachi.

naza por mucho tiempo sin renunciar a su prerrogativa en el movimiento comunista internacional. Mao los apoyó en el problema húngaro, pero no sin algunas amonestaciones doctrinarias, lo que le dio a este apoyo un carácter implícitamente condicional. En todo caso China es demasiado grande, demasiado poblada, demasiado importante para ser un socio sometido a la política mundial de la U.R.S.S. La desestalinización a la manera de Kruschev le proporcionará el espacio ideológico para su independencia como Estado.

Entonces, es el fin del "socialismo en un solo país". El sistema había sobrevivido, pese al cisma yugoslavo, a la absorción de los Estados naciones de Europa Central y Oriental al interior de un Imperio casi tan centralizado como la propia Unión Soviética. Pero la desaparición de Stalin, seguida de la "desestalinización", abrió el campo a las fuerzas centrífugas, por el doble efecto del relajamiento del terror y de un cierto margen de juego en el interior de la ideología. Un movimiento que comienza, en forma bastante natural, en la periferia europea del Imperio y que muy pronto encuentra sus limitaciones allí, pero no su fin: las revueltas de 1953-1956 dejaron en esta parte del mundo comunista, incluso al interior de los partidos comunistas, recuerdos que no se olvidan. El sentimiento nacional, la exigencia de una democracia, el deseo de vivir mejor alimentarán casi en todas partes, en distintas dosis, fuerzas centrífugas que la Unión Soviética podrá contener pero no extinguir; tolerando mejor, por lo demás, los comunismos "nacionales" de tipo Ceausescu que los comunismos "liberales" de tipo Dubcek. Finalmente, la abierta disidencia de la China, encarnada también en Europa por la minúscula Albania, a partir de 1960, demuestra que incluso la hostilidad común hacia el "imperialismo" no basta para conservar la unidad de un partido que se dice no sólo de la misma doctrina sino que de la misma interpretación leninista de esa doctrina.

De esta manera se desmorona el mito soviético, atacado por ambos flancos del marxismo-leninismo, por los chinos y por los yugoslavos, por los albaneses y por los italianos; así retrocede la idea comunista, amenazada por la pluralidad. Trotski nunca logró darle vida política a un anti-estalinismo de izquierda. Después de los polacos y los húngaros, Tito y Mao, asociados por lo menos en el objeto de sus críticas, le dan cuerpo, pero sólo después de la muerte de Stalin, a un comunismo antisoviético. La idea comunista sigue siendo poderosa en el mundo, pero su encarnación territorial es desafiada. Roma ya no está en Roma.

Ha llegado la hora del "revisionismo": la de la palabra que expresa mejor el tambaleo de la estatua sobre su pedestal. Ella evoca el comienzo del fin del mito soviético, pero sin designar una figura para reemplazarlo: a

diferencia de su primer uso, cuyo objetivo era excluir a un disidente de la ortodoxia, de ahí en adelante está a disposición de todos un poco, dentro de una cadena de acusaciones recíprocas, como si hubiese desaparecido hasta la idea de un modelo. Kruschev tuvo mucho cuidado de no emplear la palabra, y prefirió la afirmación más tranquilizadora de un regreso al leninismo antes que la peligrosa idea de una "revisión, como si la única guía de la revolución hubiese sido la tradición. La incoherencia de su intención se debe a que, aunque él no lo quiera, es más sucesor que renovador. Es el heredero de un gigantesco legado que comprende una agricultura arruinada, la industrialización burocrática, una sociedad nueva, el Imperio Soviético extendido hasta Praga, la carrera armamentista y el movimiento comunista congelado por el servilismo. No tiene más posibilidades de volver a Lenin que las que tuvo Luis XVIII, en 1814, de restaurar el Antiguo Régimen. Al atacar a Stalin, sin saberlo y más aún sin quererlo, abrió el camino de la revisión.

Los primeros en embarcarse habían sido los yugoslavos, en 1948, y el viaje de reconciliación de 1955 les reconoció el derecho. Derecho que usaron con moderación, por lo demás, puesto que Djilas[33] y, después de él, Kardelj[34], fueron condenados por Tito por haber criticado el monopolio político del Partido. Al año siguiente, los acontecimientos polacos y más aún los húngaros demostraron la inconsistencia de una simple "corrección" de errores pasados. Más allá del terror, cuestionan la miseria de los obreros, la falta de democracia política, el sometimiento nacional. En Hungría, la "revisión" llegó a tal extremo que constituyó una amenaza para el propio régimen. En ambos casos su amplitud sólo se enfrenta con los imperativos de la geopolítica y la razón de Estado soviéticas. Gracias a esto, la idea de un socialismo reconciliado con la democracia y con el país sobrevive a su fracaso con tanto más fuerza cuanto que recibió un apoyo espectacular de los intelectuales y los obreros. Una idea que no cesará de agitar a las sociedades de Europa Central y Oriental hasta el interior mismo de sus partidos comunistas.

En sentido inverso, en los años siguientes, Mao y los comunistas chinos se dedican apasionadamente a conjurar esta amenaza constante a la

[33] Milovan Djilas puso de manifiesto, a partir de 1953, la contradicción que existe entre la idea de una autonomía en la gestión de una empresa y la administración y existencia de un partido único con disciplina leninista. *Cf. Anatomy of a Moral* (Nueva York: 1959).

[34] Edouard Kardelj, Vicepresidente del Estado Yugoslavo, recalcó la importancia de los "Consejos Obreros", que la revolución húngara reveló como los mejores instrumentos políticos de una sociedad socialista.

ideología del movimiento: primero, ayudando a los soviéticos a cerrar la brecha, en 1956-1957, y luego reivindicando para ellos mismos el privilegio de la ortodoxia. La unidad ya no está principalmente comprometida por los desbordes de los diques trazados por el Vigésimo Congreso. Es cañoneada por la crítica de los hombres del Vigésimo Congreso. He ahí a Kruschev convertido, personalmente, en el "revisionista" por excelencia, en el sentido más clásico del término: sepultador del comunismo. El lanzamiento del Sputnik no borrará este comienzo de separación ideológica, lo cual no deja de tener su lado grotesco cuando Albania se constituye en polo europeo del marxismo-leninismo "ortodoxo". La idea comunista no sobrevivió intacta por mucho tiempo al Imperio Comunista y a la muerte de su fundador.

Finalmente, el efecto de la disociación provocada por el informe secreto también se puede observar en el comunismo occidental, con el ejemplo de sus dos grandes partidos, el italiano y el francés. Éstos, en verdad, jamás se tuvieron demasiado simpatía; pero desde el fin de la guerra tuvieron, en gran medida, vidas paralelas y políticas comparables, puesto que ambos obedecían al mismo centro, partidos hermanos más a la fuerza que por amor, libraron la misma batalla en la retaguardia del adversario.

Pero la muerte de Stalin creó una situación nueva[35]. Es más, Thorez y Togliatti son veteranos del Komintern, jefes prestigiosos no sólo en casa sino en Moscú. Discípulos incondicionales de Stalin, no tienen las mismas razones para inclinar sus pasados delante de Malenkov o delante de Kruschev. Conocen bastante bien el lenguaje oficial *(langue de bois)* para comprender lo que se está preparando en Moscú desde 1953, detrás de las consignas de la "dirección colectiva" y el acento en la coexistencia pacífica. El informe secreto de febrero de 1956 nombra al vencedor, al menos provisorio, de la batalla de la sucesión, y consagra el precio que hay que pagar para estar en su campo: la denuncia del culto a Stalin. El movimiento comunista se descentralizó *de facto* en el momento en que ofrece a sus grandes jerarcas la elección más difícil de su vida, puesto que se trata de su propia identidad.

Thorez y Togliatti conocieron muy pronto el informe secreto en Moscú. Ellos están a la cabeza de dos partidos demasiado poderosos, demasiado arraigados en sus países para que una revisión, incluso de esta magnitud, constituya una amenaza a su existencia, como fue el caso con lo que quedaba

[35] Marc Lazar, *Maisons rouges. Les partis communistes français et italien de la Liberation a nos jours* (Aubier, 1992).

del comunismo norteamericano[36]. Pero, ¿cómo maniobrar para minimizar los daños, junto con disociar sus cargos y sus personas de este "culto a la personalidad", del cual ellos fueron instrumentos e imitadores a la vez, además de sus beneficiarios? Como lo demostró Marc *Lazar,* ambos líderes adoptan durante dos meses, en la primavera de 1956, una táctica parecida, adelantándose a los hechos, porque el texto completo del informe secreto aún no se conoce, pero recordando también los méritos de Stalin en la construcción y la victoria del socialismo soviético. Ambos comparten un desprecio por el *amoteurisme* de Kruschev, que los expone, a ellos y a todo el movimiento, a un riesgo tan desconsiderado; sin embargo, a partir de junio, cuando las "revelaciones" del Primer Secretario, ya publicadas *in extenso,* han llegado al público, ambos toman caminos diferentes. Togliatti da su famosa entrevista al *Nuovi Argumenti,* que lo sitúa, al lado de Tito, en el ala "revisionista" del comunismo; esboza una interpretación del "culto a la personalidad" menos estrecha que la de Kruschev, poniendo en el tapete una degeneración burocrática del régimen soviético; sostiene la idea de un "policentrismo" del movimiento[37]. Thorez, en cambio, continúa hablando del informe "atribuido al camarada Kruschev" y trata de cerrar el expediente Stalin, apenas abierto. Se apoya en la reacción negativa de la directiva soviética a la entrevista de Togliatti. Una delegación del Partido Francés, enviada en visita de información a Moscú, regresa portadora de la resolución soviética del 30 de junio[38], en retirada ya sobre el informe secreto en cuanto a los "errores" de Stalin y poniendo de relieve contra Togliatti el rol dirigente de la U.R.S.S. en el seno del comunismo internacional.

Ambos partidos, el italiano y el francés, aprobarán en noviembre la intervención de los tanques rusos en Budapest: el primero con resignación, el segundo con alivio. El segundo sólo vio en la insurrección húngara un complot del imperialismo; el primero culpa también a los comunistas húngaros. Ambos conocen la fronda de sus intelectuales; el primero le da mayor importancia al debate público, el segundo a las explicaciones de la autoridad respecto de los procedimientos de exclusión. En el fondo, las posiciones respectivas no son demasiado diferentes, puesto que Togliatti rechaza con tanta firmeza doctrinaria como Thorez la idea de las libertades "burguesas" y celebra con la misma intransigencia el "centralismo democrático" en el seno

[36] David A. Shannon, *The Decline of American Communism. A History of the C.P. of the United States since 1945* (Harcourt, Brace, 1959).

[37] Al comienzo la idea es soviética, formulada en el Vigésimo Congreso. Pero fue abandonada por Kruschev entre febrero y junio de 1956.

[38] *Cf. supra,* nota 18.

del Partido. Pero, en un sistema ortodoxo, los matices más pequeños asumen el carácter de una señal. Basta que en el Octavo Congreso del Partido italiano, en diciembre, Togliatti haya sacado del olvido la vieja antífona de la "vía italiana al socialismo", para que los camaradas franceses denunciaran a través de Roger Garaudy un peligro de desviación oportunista[39]. Menos de un año después del informe secreto, pareciera que el efecto más claro de la desestalinización, en Occidente también, no ha sido una mirada más auténtica al pasado, sino una nueva disposición de fuerzas. Desde la muerte de Stalin, el comunismo está menos emancipado de sus mentiras que del puño de hierro que mantiene unidas sus diferentes ramas.

A través de ello revela una característica que será mucho más notoria treinta y tanto años después, a la hora de Gorbatchev: su ineptitud para las reformas. Autoriza arreglos dentro de la ideología, para permitir concesiones a las diversidades nacionales en el movimiento. Pero, el rol que sigue jugando en su seno la ortodoxia "doctrinaria" limita el alcance real de estos arreglos junto con hacer absurdamente significativo el más pequeño matiz: de manera que el universo comunista quedó más dividido sin dejar de estar fundado sobre una mentira universal. De ahí en adelante hay un comunismo ruso y un comunismo chino, un comunismo germano-oriental y un comunismo yugoslavo, un comunismo italiano y un comunismo francés, etc. Hijos más o menos cercanos de una misma familia, todos reivindicando el mismo patrimonio y unidos por lo que los separa: una vez muerto Stalin, los "revisionistas" están casi en todas partes, es decir, en ninguna parte. Ello le ofrece una moratoria, e incluso posibilidades de rebote, al debilitamiento del mito central.

*

Cuando comienza este interminable trabajo de reparación, que va a mantener ocupada a la izquierda occidental hasta que desaparecen los regímenes comunistas, un escritor soviético escribió, en su país, el canto fúnebre. Ya lo he citado anteriormente*. Se trata de Vassili Grossman. En esa época nadie lo conocía en Occidente, donde sus libros no habían sido traducidos. Nadie sabrá tampoco, en ese momento, ni siquiera en la Unión Soviética, la profundidad de la crisis moral que lo apartará del comunismo e incluso de Rusia, entre 1952 y 1960. Porque el libro que él escribió en esos años, y que refleja su drama interior, sólo se publicará tardíamente y en Occidente, en 1980[40]. De modo que Grossman no ejerció ninguna influen-

[39] Marc Lazar, *op.cit.*, Capítulo 3, p. 101.

[40] Vassili Grossman, *Vie et destin* (Lausanne: Julliard L' Âge d'homme, 1980).

*N. del E: Se refiere a otra sección del libro del cual forma parte este ensayo.

cia, ni intelectual ni política, sobre sus contemporáneos rusos u occidentales. Lo que lo hace importante, a mis ojos, tiene menos que ver con el reconocimiento postumo de su talento que con la transformación, al parecer tan rápida, de un autor soviético en escritor antisoviético: el primero de la posguerra, si se piensa en Soljenitsyne, que lo sigue muy de cerca y con gran brillo.

Vassili Grossman es un judío ruso, nacido en Berditchev, en el corazón del Imperio Ruso, en 1905. Después de realizar estudios técnicos en Kiev y luego en Moscú, trabaja algunos años como ingeniero antes de abocarse a su vocación literaria, animado por Gorki. Se incorpora al oficio en 1935, con una primera colección de relatos, entre los cuales hay uno titulado *En la ciudad de Berditchev*[41], que había sido publicado en forma separada el año anterior. El título anuncia una historia judía, pero es todo lo contrario: en una de las viejas capitales del hasidismo, Grossman pone en escena, como para conjurar al genio del lugar, a una militante bolchevique, Vavilova, comisaria política del Ejército Rojo en el momento en que la contraofensiva polaca de 1920 amenaza a Ucrania occidental. Vavilova está embarazada y da a luz un Aliocha entre dos batallas, de ahí en adelante vive desgarrada entre su amor materno y su pasión por volver a entrar a la batalla. Los judíos sólo le dan a esta historia la importancia de un relato de color local: los berridos de las mujeres, la vacilación de los hombres cuando tienen que tomar partido, la estrechez familiar del *shetl*. La inspiración de la novela está en consonancia con el espíritu del régimen y con la de sus directivos: Grossman no es un escritor judío ruso, es un escritor soviético.

Es una situación bastante confortable, si se sacrifica la independencia. Es sólo una "situación": para todos los miembros de la Unión de Escritores la vida material es relativamente fácil. Grossman, por lo demás, no tiene nada de cínico; profesional de los temas del Partido, apóstol de la buena causa, él quiere ennoblecer estos temas obligados con un verdadero trabajo literario, inspirado en la tradición tolstoiana. La guerra civil, la guerra de intervención, la guerra ruso-polaca, la producción, los *kolkhozes*, la revolución, el heroísmo militar y civil de los bolcheviques: en el fondo y en la forma Grossman es un buen obrero del realismo soviético[42]. A la

[41] Vassili Grossman, *La route. Nouvelles* (Julliard-L' Âge d'homme, 1987), pp. 11-26.

[42] Su gran novela de preguerra, *Stephan Koltchouguine*, una trilogía de la cual sólo escribió los dos primeros tomos, relata la historia de un joven huérfano, obrero desde muchacho, que se hizo militante bolchevique clandestino y es deportado a Siberia en la Rusia de los zares. En el tomo que no escribió, él se iba a convertir en uno de los jefes del Komintern. *Cf.* Simón Markish, *Le Cas Grossman* (París: Jurlliard-L'Âge d'homme, 1983), pp. 46-47.

inversa de Soljenitsyne, no se dedicó a la literatura por rebeldía. El se instaló allí como en un oficio protegido que poco a poco será asediado por un espíritu de rebeldía.

La guerra debería haber sellado el espíritu soviético de este niño judío de los confínes polaco-ucranianos. De hecho, ella comienza a hacerlo dudar de ese espíritu. Grossman sigue al Ejército Rojo durante cuatro años, en calidad de corresponsal del principal periódico del ejército, el *Krasnaia Zvezda*. Es uno de los hombres que ha conocido mejor ese lugar apocalíptico que fue el frente germano ruso, la terrible retirada del Ejército Rojo, Stalingrado y las sucesivas arremetidas de la contraofensiva que en dos años llevarán los estandartes soviéticos hasta Berlín. Junto con apreciar el patriotismo ruso, pudo evaluar los crímenes nazis a lo largo del territorio reconquistado. En una de sus crónicas de guerra trata de describir "el infierno de Treblinka"[43]. El escritor llegó al sitio del campo nazi con el ejército soviético, a comienzos de septiembre de 1944, poco menos de un año después que los alemanes lo "cerraron" tratando de borrar cualquier huella. Pero él mira, sospecha, se informa en los alrededores y adivina la dimensión industrial del crimen. Su artículo, publicado en noviembre en *Znamia*, constituye uno de los primeros grandes textos sobre los campos de exterminio del Este polaco, Treblinka, Sobibor, Belzec, Birkenau[44]. No hay ningún periodista autorizado que haya descrito mejor que Grossman el carácter de lo que estaba en juego en la guerra antinazi. Ningún escritor soviético pudo imaginar como él la desgracia judía ni tuvo el valor de hablar de ella.

Un texto un poco anterior lo da a entender. Publicado en 1943, el relato[45] transcurre durante el mes de junio de 1942 en una aldea de Ucrania,

[43] Una colección de crónicas de guerra de Grossman, consagradas a la batalla de Stalingrado, fue publicada en francés a partir de 1945, en las ediciones France d'abord: *Stalingrand, choses vues.* Paralelamente, en la misma época, apareció en un folleto su largo artículo sobre Treblinka, *L'Enfer de Treblinka* (B. Arthaud, 1945). Últimamente, se puso a disposición del público francés una nueva colección más importante bajo el título *Années de guerre* (Ed. Autrement, 1993), con una nota final de Alexis Berelowitch. Lamentablemente, se le han suprimido los pasajes que hoy son juzgados como más "estalineanos". Este tratamiento postumo es tanto más injustificado cuanto Grossman puso en la guerra antinazi sus esperanzas de una liberalización del régimen soviético *(cf.* Simon Markish, *op. cit.*, pp. 54-56).

[44] Grossman "adivina" más que observa el infierno de Treblinka, puesto que el campo fue destruido por los alemanes después de la insurrección, el 2 de agosto de 1943, con los miembros de los Kommandos que hacen funcionar la máquina de la muerte. Su artículo es extraordinario, no tanto por la precisión documental como por su intuición horrorizada de lo que ocurrió en esos lugares convertidos en "naturales".

[45] La novela se titula "Le vieux professeur" ("El viejo profesor"), en *La Route. op. cit;* pp. 169-198; y "Le vieil instituteur" ("El viejo maestro"), en *Années de guerre, op. cit.*, pp. 29-66.

como la que lo vio nacer a él, en el momento en que arriban los alemanes e imponen el régimen del ocupante. Cuenta la historia de la eliminación de los judíos de la localidad, conducidos al borde de una quebrada y ejecutados en masa un poco más tarde; el viejo profesor, el héroe de la novela, estoico y sabio como un rabino, les explica "lo que sucede en el mundo" a sus compatriotas que van a morir: "Los fascistas crearon un gran presidio universal, paneuropeo, y para hacerse obedecer por los presidiarios construyeron una enorme escala de la opresión. Los holandeses viven peor que los daneses, los franceses viven peor que los holandeses, los checos viven peor que los franceses; la suerte de los griegos, los serbios y los polacos es peor, pero aún peor es la de los ucranianos y los rusos. Esos son los grados de la escala. Mientras más se desciende, más sangre, esclavitud y sudor hay. Y en lo más bajo de esta inmensa prisión de varios pisos hay un abismo al cual los fascistas han condenado a los judíos. Su fatalidad debe aterrorizar a toda la prisión europea, para que cada destino, por más espantoso que sea, parezca la dicha comparada con la suerte de los judíos. Y me parece que el sufrimiento de los rusos y de los ucranianos actualmente ha llegado a tal extremo que el tiempo les vino a demostrar que existe una suerte más atroz aún: 'No se quejen, estén orgullosos, sean felices de no ser judíos'"[46].

El argumento del viejo profesor vale lo que vale. Al menos muestra que Grossman es uno de los primerísimos escritores, en el mundo de aquella época, que se interroga sobre el genocidio judío: sobre la ferocidad de los verdugos pero también sobre la angustia de las víctimas. "¿Qué se puede hacer?" dice Mendel, el embaucador. Es el destino. Una vecina le dijo a mi hijo: "Iachka, no pareces judío, escápate de este pueblo". Mi Iachka le respondió: "Yo quiero parecer judío; adonde lleven a mi padre, ahí iré yo también"[47]. Grossman es como este niño. Quiere "parecer judío", a pesar de la ortodoxia soviética[48].

[46] Ibídem, p. 183.
[47] Ibídem, p. 193.
[48] Algunos meses después de la publicación del "Viejo profesor", Grossman volverá sobre el tema de las masacres de judíos en Ucrania, en un ensayo del 12 de octubre de 1943, titulado "Ukraine" y publicado en *Krasnaia Zvezda (La Estrella Roja).* En esta época, el escritor no habla más a través de fuentes indirectas. En el territorio reconquistado por la ofensiva del ejército soviético en el arco Urales-Koursk, pudo ver la masacres de judíos cometidas por los nazis en la margen izquierda del río Dniéper, especialmente en Babi Yar, cerca de Kiev. Pero sólo habla de pasada para no exponerse a la censura: porque la línea oficial es no poner de relieve los crímenes cometidos contra los judíos, con el pretexto de no alimentar en la U.R.S.S. la idea de una guerra conducida para defender a los judíos. Por el contrario, las informaciones sistemáticas sobre el genocidio judío serán publicadas en el periódico *Einikeit (Unidad),* órgano del Comité Judío Antifascista, publicado en idioma yiddish y difundido en Inglaterra y en los Estados Unidos. Grossman hará publicar en noviembre-diciembre de 1943 un ensayo titulado "Ucrania sin judíos".

Sin embargo, no se convirtió en judío-ruso, como Babel. El quiere ser un escritor ruso, como Tcheckhov, como Tolstoi, que fueron sus modelos. Y el tema de su vida sigue siendo la grandeza del pueblo ruso, en medio de las pruebas más grandes de su historia. Grossman siguió al Ejército Rojo a Stalingrado, donde nació la obra que iba a ocupar el resto de sus días. Es un libro concebido sobre el modelo de *La guerra y la paz,* libro interminable, con cien personajes y con intrigas entrecruzadas, construido, sin embargo, en torno a una familia central que pone en escena el pueblo en guerra. La batalla de Stalingrado es para él la prueba de la verdad, y el título de su obra debería haber sido el de la villa mártir, pero tuvo que ser cambiado, por intervención del poder, a *Por una causa justa.* Título que es a la vez más opaco y más "soviético", con el cual las autoridades, después de la guerra, hacen volver a las filas a un autor que se ha convertido en sospechoso. En efecto, el gran manuscrito atraviesa un período difícil con la censura entre 1945 y 1952; primero publicado como extractos cuando aún no estaba terminado, luego es suspendido durante largo tiempo porque no se menciona lo suficiente a Stalin y se habla demasiado de los judíos[49]. Finalmente, aparece en 1952, pero por partes; tuvo una buena acogida del público, pero también fue objeto de un violento ataque de la prensa, teleguiado desde arriba, a la manera soviética. El asunto es descrito detalladamente en los dos libros dedicados a Grossman sobre los cuales se apoya mi relato[50]

¿Se salvó el escritor con la muerte de Stalin, la cual ocurre inmediatamente después? Sí y no. Sí, si uno se imagina que, sin duda, le permitió evitar el Goulag. No, si uno quiere decir con eso que él, gracias a la publicación de su libro en 1954, se ha reintegrado a la literatura soviética. Porque él elige lo contrario. Aislado, se sumerge en la soledad. Cuando aparece, al fin, *Por una causa justa,* en la época de la "dirección colectiva", comenzó a retomar su obra. Con el pretexto de escribir un segundo tomo, consagrado a la batalla de Stalingrado propiamente tal[51], escribe otra versión: mismo tema, mismos personajes, misma ambición, pero esta vez liberado de las prudencias y las concesiones, con un verdadero título tolstoiano, *Vida y destino.* "Como nos enseña la tradición rusa —dice Grossman a un amigo—, los dos sustantivos deben estar unidos por la conjunción y"[52].

[49] Semion Lipkine, *Le destin de Vassili Grossman* (Lausanne: L'Âge d'homme, 1989), p. 28.

[50] Simon Markish, *op.cit.,* pp. 90-94; Sémion Lipkine, *op.cit.,* pp. 32-35.

[51] El relato de *Por una causa justa* se sitúa entre junio y septiembre de 1942.

[52] Sémion Lipkine, *op.cit., pp.* 44-45.

¿Que fue lo que separó al Grossman de *Por una causa justa* del Grossman de *Vida y destino?* ¿El Grossman de posguerra —autor sospechoso ya, pero autor soviético todavía—, al revisar las revistas autorizadas para publicar su libro sigue transando con la censura; y el Grossman después de Stalin, que en apariencia ha ganado la partida, pero que entra ahora en un exilio interior, vuelve a escribir otro libro convertido en escritor ruso? *Por una causa justa* aparece finalmente, pero por entregas sucesivas, bajo Stalin. El manuscrito de *Vida y destino* es confiscado por la K.G.B., bajo Kruschev, en febrero de 1961[53]. Contraste paradójico que dice todo sobre el trabajo de la libertad en Grossman y sobre las contradicciones del kruschevismo.

En realidad, el tema del libro indica bastante de dónde ha surgido el desencanto del escritor: en la guerra, y su cortejo de sacrificios y esperanzas. Al poner al servicio de la patria el coraje primitivo y estoico del pueblo ruso, se lo ha puesto asimismo al servicio de la libertad, porque el enemigo que hay que vencer es la Alemania de Hitler[54]. A la vez que una cruzada antinazi, la guerra aparece de este modo como una redención democrática del régimen, conjurando los malos recuerdos en nombre de un mañana más libre. La esperanza que tienen Pasternak o Grossman no es diferente de la ilusión de Roosevelt respecto de Stalin: todos pensaron que la guerra contra Hitler tenía una lógica inevitable. Pero las cosas se dieron de otra manera, y el régimen de Stalin sale inalterado de su victoria. Y esto no es decir demasiado: a su panoplia de odio y de persecución, Stalin agrega a los judíos, o al menos a aquellos que salieron vivos del genocidio hitleriano. El antisemitismo soviético es más fuerte después de la guerra, y más alentado

[53] Grossman confió su manuscrito a varias revistas. De allí pasó a las manos de Souslov quien, cuando recibe al autor algunas semanas después de la incursión de la K.G.B., le asegura que debe "olvidar" su novela, y agrega: "Tal vez pueda ser editada en unos doscientos o trescientos años".

[54] Este sentimiento se expresa de manera muy sutil, invirtiendo el tradicional relato de Pasternak sobre la Rusia-Alemania en un reportaje efectuado sobre el frente, en septiembre de 1941, junto al Tercer Ejército Soviético, que acaba de publicar Orel. Este reportaje fue expurgado por la censura antes de aparecer en *Troud,* el periódico de los sindicatos, en noviembre de 1943. La cita se extrajo de un pasaje censurado: "Lo que impacta en el hitlerismo es la pérdida de la superioridad política de Alemania. La dignidad de la nación ha sido sacrificada, para jugar sólo un papel secundario. El país ha sido a la fuerza reducido a nada más que un comentario reaccionario de la historia rusa. Si alguna vez la Rusia revolucionaria tuvo necesidad de un espejo deformador que disfrazara su rasgos en una mueca de odio o ignorancia, hélo aquí; Alemania estaba destinada a producirlo". *Cf.* Boris Pasternak, *A Journey to the Army,* traducido por Halina Willems, en *Novi Mir, A Selection 1925-1967* (Londres: Editions Michael Glenn, 1972) p. 247. He reducido el texto en inglés.

por el poder, que en ningún otro período de la historia de la U.R.S.S., y culminará con la gran campaña "antisionista" entre 1949 y 1953. ¿Cómo podría Grossman, ese ruso-judío testigo deliberado de la desgracia judía, estar autorizado a apropiarse de Stalingrado, ese monumento a la gloria del régimen estalinista?

De este modo, la guerra agravó la suerte de la nación. Ganada al precio de sus extraordinarias virtudes por un pueblo ingenuo que confió en Stalin, vino a fortalecer un poder totalitario comparable al vencido. ¡Los rusos, y los judíos rusos entre ellos, se equivocaron cuando renunciaron a odiar a sus jefes! La guerra fue un sacrificio inútil. Ese es el espíritu desesperado de *Vida y destino,* uno de los libros más tristes del siglo.

En efecto, en él se juzga la guerra con respecto a la esclavitud que permitió vencer, pero también sobre la que consolidó: una guerra admirable por el heroísmo simple que despliega el pueblo ruso y, sin embargo, sin salida, puesto que cualquiera de sus vencedores era deplorable: Hitler o Stalin. El dilema de Grossman es más insoluble que el de Stauffenberg[55]. En el caso del joven aristócrata alemán, la elección está entre la derrota de la patria que, no obstante, será liberada, y su victoria que la hará definitivamente cautiva, con toda Europa, del aventurero nazi: elección dramática, pero posible. La vía de la libertad y del bien pasa por un calvario nacional, pero existe. Para el autor de *Vida y destino,* el cautiverio del pueblo ruso está sellado en las dos hipótesis, bajo Hitler y bajo Stalin. ¿Qué hacer de ahí en adelante? ¿Ayudar a Hitler?, por ningún motivo. Grossman comprende lo que hizo actuar a Vlassov, pero no lo aprueba. Las atrocidades cometidas por las tropas nazis en Rusia y en Ucrania hacen aún más imperioso el deber natural de combatir por la patria. Pero, al defender la tierra rusa, el pueblo aprieta el nudo corredizo que lo estrangula; aporta todas sus fuerzas a la dictadura, y corre el riesgo de exportarla a toda Europa... De modo que ninguna elección es buena, sólo hay una elección menos mala, pero mala también, pese a la valentía que la acompaña. Hay un pueblo que sufre, elegido por la desgracia de la época, condenado a ser atacado violentamente incluso por sus virtudes.

Esta desgracia constituye el telón de fondo de la novela, y es como el murmullo constante de los personajes, soldados y civiles. Al interior de ese orden todos han padecido tanto, que la guerra hace que sus sufrimientos, al menos, valgan la pena. El testigo de todo es una vieja campesina, Krysta Tchouniak, que un día acoge providencialmente en su *isba* al cho-

[55] Principal actor del complot del 20 de julio de 1944 contra Hitler.

fer Semionov, que ha sido evacuado moribundo de un convoy de prisioneros de los alemanes en Stalingrado. El enemigo lo estaba dejando morir de hambre. Ella recuerda que los suyos habían hecho lo mismo con ella. Había quedado viuda doce años antes: "El pueblo estaba lleno de gemidos dulces y quejumbrosos; los niños, como pequeños esqueletos, se arrastraban por la tierra, en los *isbas*, gimiendo. Los hombres, con los pies hinchados de líquido, vagaban sin destino, incapaces del menor esfuerzo. Las mujeres buscaban algo para cocer, todo ya había sido hervido, todo ya había sido devorado: ortigas, bellotas, hojas de tilo, zuecos, huesos viejos, cuernos que andaban tirados en los traspatios, pieles de oveja... Y los mozos gallardos que llegaban del pueblo iban de casa en casa, pasando delante de los muertos y los agonizantes, abriendo las bodegas, perforando los graneros, auscultando el suelo con varillas de fierro: buscaban y requisaban 'el grano que ocultaba a los koulaks'. Un día de verano sofocante, Vassili Tchouniak dejó de respirar. Justo en ese momento, los jóvenes del pueblo habían entrado de nuevo a su casa, y un muchacho de ojos azules, que pronunciaba las "r" como ruso, igual que Semionov, dijo, mirando el muerto: 'Estos koulaks resisten hasta reventar'"[56].

El otro año negro, la cúspide del terror antes de la guerra, es 1937, cuando hubo tantas y tan imprevisibles detenciones en el Partido Bolchevique: la depuración de todos los funcionarios superiores de la nación. *Por una causa justa* le concede a los bolcheviques un gran lugar, pero no a su parte maldita. En *Vida y destino* se vuelven a encontrar los mismos personajes, apesumbrados por la tragedia. El más complejo es Krymov, el secretario del Comité Regional de Stalingrado, veterano del Komintern y de la retórica oficial del partido *(langue de bois),* pese a que estuvo muy cerca de ser detenido en 1937-1938. Solitario, abandonado por su mujer, vuelve a encontrar un rol en Stalingrado, donde se siente un extraño porque el pueblo había renacido allí: "La gente tenía hermosas relaciones en Stalingrado. La igualdad y la libertad campeaban sobre esta ribera de arcilla regada de sangre"[57]. Internacionalista abstracto, había perdido el uso de la forma de hablar de la nación. Finalmente, no puede escapar al arresto en plena guerra: signo que el reino de las denuncias sigue vigente en el Partido, y que la burocracia de Stalin no ha perdido nada de su poder absoluto. Es esa burocracia la que ganará la guerra, arropada en el nacionalismo, ocupando el lugar de los verdaderos vencedores.

[56] *Vida y destino, op. cit.,* p. 530.
[57] *Vida y destino, op. cit.,* p. 213.

De allí que el antisemitismo, objeto de un rechazo moral en todas partes del mundo después de la guerra, sobrevive e incluso prospera, promovido por el Estado, en la Unión Soviética de Stalin. Como patriota ruso, Grossman está obsesionado con la masacre de los judíos por los nazis: raro personaje, e incluso excepcional, en un país donde el idioma oficial sólo reconoce las víctimas del nazismo en general, y donde lo que existe de oposición "rusa" a los soviéticos tiende a reprochar a los judíos su participación en el movimiento comunista. Grossman considera el genocidio antisemita como el acontecimiento que marca la primera mitad del siglo, "período de exterminio total de grandes masas de la población judía, exterminio fundado en teorías sociales o raciales"[58], y agrega: "El mundo actual lo calla con una discreción bastante comprensible". Observación válida para casi todo el mundo, pero por excelencia en la U.R.S.S., donde el antisemitismo llega a su apogeo después de la guerra, bajo la misma forma estatal que tuvo en Alemania: "En los Estados totalitarios, donde la sociedad civil no existe, el antisemitismo sólo puede ser estatal. El antisemitismo estatal es el signo de que el Estado trata de apoyarse en los idiotas, los reaccionarios, los fracasados, en la estupidez de las supersticiones, la venganza de los hambrientos. En su primera etapa, este antisemitismo es discriminatorio... Luego el antisemitismo estatal pasa a la etapa de exterminio"[59].

De modo que el libro de Grossman está íntegramente estructurado en torno a la comparación de los dos totalitarismos, en guerra el uno contra el otro, privando así de una victoria al pueblo ruso, puesto que el enfrentamiento no contempla el campo de la libertad. Al combatir el comunismo, Hitler promete una servilismo parecido, quizá peor. Al combatir el nazismo, Stalin busca extender su poder absoluto. Ambos quieren destruir el instinto más noble del hombre, el de la libertad. Ellos lo condenan a un *destino* de esclavitud, en circunstancias que la vida humana consiste en ser libre: libre como los soldados que defienden Stalingrado.

De allí la importancia del tema de los campos de concentración, la institución común a ambos regímenes, mediante el cual Grossman vuelve a tratar en forma novelada el tema de Hanna Arendt (que al parecer no leyó). Su relato no deja de ir y venir de los campos de concentración alemanes a los campos soviéticos y vice-versa: del mundo de los zeks en la taiga siberiana al de los prisioneros, rusos y no rusos, enmarcados por los miradores nazis. Una tarde de 1943, detrás de uno de esos miradores, en el bloque especial donde están confinados los viejos bolcheviques, que ahora son

[58] *Vida y destino*, p. 197.
[59] Ibídem, p. 459.

objeto de un interés especial de parte de la Gestapo, uno de ellos, un comandante soviético tomado prisionero en Stalingrado, no encuentra otra cosa para definir el sentido de la guerra más que el odio que siente el fascismo por el comunismo. Frente a sus camaradas, vuelve a esgrimir el argumento de Stalin: "Nuestro padre tiene razón, el odio de los fascistas nos debe alegrar. Nosotros los odiamos y ellos nos odian. ¿Entienden? Ahora piensen lo que significa encontrarse en un campo custodiado por los suyos. Prisioneros de los suyos. Esa sí que es una desgracia. Mientras que ahí, no es nada. Nosotros somos muchachos fuertes, ¡ya lo verán los alemanes!"[60].

Un poco más adelante en la obra, en el mismo campo, Grossman pone en escena la misma idea bajo una forma diferente, puesto que la comparación entre Hitler y Stalin ahora la traza un oficial nazi. El comandante del campo, Liss, un SS alto, macizo, ha hecho venir a su oficina a un viejo militante bolchevique, Mostovskoi, tomado prisionero en la época del zarismo, pilar del Komintern, incondicionalmente fiel, pero que había sido apartado antes de la guerra por haber simpatizado con Boukharine. Le habla del carácter intercambiable de sus roles: "Veinte horas de vuelo y usted se encontrará en casa, en la Unión Soviética, en Magadan, instalado en el sillón de un comandante de campo. Aquí, con nosotros, usted está en su casa, pero lamentablemente tuvo mala suerte... Cuando nosotros nos miramos, no sólo miramos un rostro odiado, es como mirarnos en un espejo. ¿Tal vez usted no se reconoce en nosotros? ¿No cree que nosotros hacemos lo mismo que usted? ¿El mundo no es acaso igual para usted que para nosotros? ¿Hay algo que lo pueda hacer dudar o detenerse?"[61]. De manera que la guerra librada por los nazis no tiene ningún sentido intelectual ni moral, pese a la sobreinversión ideológica de que es objeto. Sólo se nutre de los odios nacionales, por ambos lados, en circunstancias que en ella "se enfrentan dos formas diferentes de una misma esencia: el Estado Partido". Si la Alemania de Hitler sale victoriosa, quedará sola frente a los pueblos, sin socios para compartir el peso de este odio. Si resulta vencida, el nazismo continuará viviendo oculto en el triunfo del comunismo: incluso el odio a los judíos, Stalin lo podrá agregar a su cuenta.

Desconcertado ante la situación, por un instante Mostovskoi es presa del vértigo hacia donde lo lleva el enemigo. Vislumbra que para responder al discurso del oficial SS tendría que rehabilitar las ideas y los hombres que él también ha aprendido a detestar, volver a darle una dignidad filosófica a la moral y a la religión, darles la razón a los cristianos o a los tolstoianos, e

[60] *Vida y destino,* p. 40.
[61] Ibídem, p. 371.

incluso a los mencheviques, en resumen, desautorizar a Lenin y a Stalin. Pero esta confusión momentánea pronto deja lugar a la realidad de la situación, que lo vuelve a llevar a su fe política, que constituye su base psicológica y moral. Mostovskoi piensa en la historia, que está de su lado. Pero encuentra su refugio más seguro en la relación amigo/enemigo, gracias a la cual puede volver a encontrar intacto su odio al adversario.

No creo que sea necesario interpretar esta escena de *Vida y destino* como una manera de ilustrar la equivalencia en el mal de dos regímenes cuyos ejércitos se enfrentan en Stalingrado. El autor coloca el discurso de la identidad en boca del oficial de la SS, quien lo manifiesta con espíritu de provocación y para sondear el estado de ánimo del adversario[62]: lo que es una primera manera de relativizar su alcance. Además, y sobre todo, a los ojos de Grossman, la batalla de Stalingrado no enfrenta a dos enemigos igualmente detestables; por el contrario, los soldados rusos luchan por defender su tierra, socorrer a su patria, salvar la libertad: incluso los comunistas, puesto que gobiernan el país, están envueltos en esta causa justa, aunque fuese momentáneamente. El heroísmo del Ejército Rojo sirve a los valores morales y a la justicia, salvando a los bolcheviques de las consecuencias de su propia doctrina. De este modo se explica la paradoja aparente, según la cual el escritor ruso que ha sido el más obsesionado por la masacre de los judíos europeos entre 1941 y 1945 es también el que vuelve a trabajar constantemente sobre el paralelo entre el nazismo y el comunismo. Si el martirio judío está omnipresente en *Vida y destino*, desde la reconstitución de los ghettos hasta las cámaras de gases, es porque él define el crimen nazi como algo inaudito, y con ello le da su sentido más brillante a la lucha del pueblo ruso. Pero, lo que la masacre de los judíos tiene de particular no suprime lo que conservan de comparable tanto las filosofías del poder y de la negación de la libertad en los dos regímenes. La guerra justa del pueblo ruso no le quita nada al nihilismo bolchevique, que se disimula mejor que nunca bajo el odio al nazismo. Y la victoria del pueblo ruso anunciará también la hora de un cautiverio sin rescate. Los vaticinios de Liss son también las profecías *postfactum* del autor[63].

En Grossman hay algo de Soljenitsyne. El mismo amor por el pueblo ruso, la misma compasión por su desgracia injusta y su bondad traicionada, la misma condena radical del régimen soviético y de la ideología bolchevique,

[62] *Vida y destino, op. cit.*, p. 444: "Liss sólo quería verificar algunas hipótesis con la esperanza de escribir un trabajo seguro sobre 'la ideología del adversario y sus líderes'".

[63] El argumento es desarrollado por Simon Markish, *op.cit.*, pp. 111-112.

el mismo sentido religioso, desapegado en uno y cristiano en el otro. Y Soljenitsyne es arrestado en uniforme, algunos meses antes del final de la guerra, como si su vida encarnase por adelantado el pesimismo absoluto de *Vida y destino.* Es más: a su llegada al Goulag, es recibido, junto con sus compañeros de detención, con el grito "¡Vienen los fascistas!"[64]. Grito de alegría, porque significaba la libertad para los delincuentes de derecho común, amnistiados por Stalin en honor al término de la guerra. "Los de derecho común, que siempre nos habían odiado o despreciado, ahora nos contemplaban con amor, porque nosotros éramos su relevo. Y estos mismos prisioneros de guerra que en el cautiverio en manos de los alemanes habían aprendido que no había en esta tierra una nación más despreciada, más abandonada, más extranjera y más inútil que la rusa, ahora, cuando bajaban saltando de sus carros rojos y de sus camiones sobre el suelo ruso, descubrían en el seno mismo de este pueblo de rechazados que ellos eran la tribu más desafortunada, la más miserable"[65]. De este modo Soljenitsyne escribe un poco la continuación de *Vida y destino.* Los héroes de Grossman, convertidos en los zeks del Archipiélago, están marcados con la infamia por el poder que ellos salvaron; y estigmatizados a través de la ideología del enemigo que derrotaron. Prueba de ello es que Stalin tuvo, más que nunca y contra toda evidencia, necesidad del fascismo después del fascismo, porque éste se convirtió en la figura indispensable de la mentira de su poder. Uno de los aspectos más profundos de *Vida y destino* es esta revelación sutil de la connivencia secreta que une al nazismo con el comunismo, incluso por la guerra.

Grossman murió poco después de la confiscación de su manuscrito. Falleció en 1964, pobre y desesperado, pensando en su obra perdida[66]. De las seis categorías de entierro a los cuales podían aspirar los escritores soviéticos, él obtuvo a penas la quinta, gracias a los trámites de su amigo, el poeta Sémion Lipkine[67], y por consideración a lo que había sido antes de

[64] Alexandre Soljenitsyne, *L'Archipiel du Goulag, 1918-1956, essais d'investigation litléraire* (París: le Seuil, 1974), Tomo II, p. 143 (3ª Parte, Capítulo 6, "Vienen los fascistas").

[65] Ibídem, p. 142.

[66] Sin embargo, tuvo tiempo para escribir *La paz sea con vosotros,* producto de un viaje a Armenia, que terminó en 1963, y un admirable relato, *Todo pasa,* terminado también en la víspera de su muerte y publicado a partir de 1970 en Occidente (en Francfort-sur-le-main). Ediciones francesas: *La paix soit avec vous, notes de voyage en Arménie,* prefacio de Simón Markish, (París: Ed. de Fallois-L'Âge d'homme, 1989). *Tout passe* (París: Julliard-L'Áge d'homme, 1984).

En cuanto a *Vida y destino,* un ejemplar de la novela escrita a máquina, que había escapado a la pesquisa de la K.G.B., llegó a Occidente en 1974 gracias a Andrei Sakharov, que había hecho microfilms y los hizo pasar "a Occidente", a Efim Etkind. El texto completo sólo fue publicado, en ruso y en francés, en 1980.

[67] Sémion Lipkine, *op. cit.,* pp. 123-126.

Vida y destino. Privilegio ínfimo y sin embargo excesivo, porque Grossman ya no era un autor soviético. El mundo descubrirá en él, veinte años más tarde, un gran escritor ruso de origen judío, que es también uno de los testigos más profundos del siglo. En el período inaugurado por el Vigésimo Congreso, gracias a él la novela rusa recuperó su tradición.

EPÍLOGO

Hay algo de accidental en la denuncia que hace Kruschev de Stalin. Le imprime tanta pasión a su discurso, que uno siente que hay algo más que un mero cálculo político detrás del "informe secreto" al Vigésimo Congreso: se escucha la voz de un hombre que rompe un tabú y que, llevado por el escándalo de lo que está denunciando, pierde el sentido de su propio efecto. Ese día, en el transcurso de una tarde, Kruschev abolió las leyes del lenguaje oficial *(langue de bois).*

No obstante, su discurso también se inscribe en una lógica de la necesidad o, si se prefiere, de la sucesión. En la historia de los regímenes fuertemente identificados con la vida de un hombre, no hay quienes hayan sobrevivido intactos a la muerte del único dueño de la autoridad. El caso de Stalin no es una excepción de la regla. Con un poder tan desmesurado como el suyo, la sucesión sobre una sola cabeza no es aceptable para ninguno de sus presuntos herederos. De ahí a declararla ilegítima, la distancia es tanto más fácil de franquear cuando la consigna de una "dirección colectiva" suena mejor en los anales del marxismo que las proclamaciones de devoción a un Guía. Si la doctrina sirve muy poco para interpretar lo que sucedió, ella es siempre indispensable para adueñarse del presente y del futuro.

Entonces, la partitura para lo que vendría después de la muerte de Stalin estaba escrita, en gran parte, de antemano, sobre una música clásica: cambio y continuidad. Lo que Kruschev le aportó fue una habilidad muy poco frecuente en un *apparatchik* formado en la escuela del silencio y del temor, es decir: el sentido de lo dramático y el gusto por el riesgo. Pero, repentinamente, él le da a esta primera crisis de sucesión la anticipación de un fin. Denuncia el terror, del cual fue uno de sus brazos. Denigra a Stalin, a quien ha adulado. Ataca en forma demasiado brutal el pasado del régimen para no tocar su leyenda. Tuvo necesidad de desacralizar a Stalin para manejar en beneficio propio la sucesión del poder soviético; pero cuando decide asumir esta sucesión a través de la discontinuidad, cuestiona el fundamento ideológico. Por una acción de la autoridad suprema del movimiento, los comunistas de la U.R.S.S. y de todo el mundo fueron despojados de una parte esencial de su pasado, del cual, sin embargo, siguen siendo hijos. Nada volverá a ser como antes.

No es que el sistema haya temblado sobre sus bases dentro de la Unión Soviética. Las rivalidades entre los líderes no debilitaron en absoluto la dictadura del Partido sobre el país. La ejecución entre gallos y media

noche de Beria no provocó mayor reacción que las muertes de Zinoviev o de Boukharine, en la gran época de los procesos; la expulsión de Molotov, Malenkov, Kaganovitch, del Comité Central, en junio de 1957, ni la del Mariscal Joukov, en octubre, tampoco tuvieron impacto alguno en una "opinión pública" emergente. Y a partir de marzo de 1958, Kruschev acumula sobre su cabeza, como Stalin, los dos cargos claves de Primer Ministro y Primer Secretario del Partido. Hélo aquí investido del poder absoluto, a través del control del Partido, y luego celebrado como un hombre de Estado de una inteligencia incomparable, cualquiera sea la naturaleza de sus iniciativas o de sus caprichos.

Lo novedoso de su gobierno no está, entonces, en una transformación de las instituciones políticas del régimen: el Partido Comunista sigue siendo el amo exclusivo y todopoderoso, la K.G.B. no tolera oposición alguna. Tampoco acepta las reformas económicas: la socialización de toda la producción, el intercambio en manos del Estado y la gestión burocrática de la economía siguen siendo las piedras angulares de la sociedad, como lo testimonia el fracaso de los grandes proyectos agrícolas del Primer Secretario. En fin, su política exterior desciende en línea directa de la de Stalin: reforzar el campo del socialismo y, si es posible, extenderlo a costa del imperialismo, al precio de un formidable esfuerzo técnico en materia militar. O, en su defecto, de una verdadera ferocidad política: el Muro de Berlín, esta invención tan extravagante que uno creería que fue levantado en otra época de la humanidad, data de 1961. Kruschev proclama en todo el mundo que él, más que nunca, es fiel a la ambición de todo bolchevique: enterrar el capitalismo.

¿Qué fue lo que le dio, de ahí en adelante, ese estilo iconoclasta a su acción y una fama tan duradera a su persona? Simplemente esto: él encarnó el fin de los asesinatos políticos y del terror masivo. Venció a sus rivales, no los eliminó; sin embargo éstos se tomarán su revancha en 1964, pagándole con su misma moneda. No hizo nada por reducir la arbitrariedad de la policía del Estado e incluso instituyó, en 1957, la persecución de los "parásitos", ofreciendo así un blanco para las denuncias y un pretexto para la K.G.B. Pero el país no volverá a ser sometido a represiones comparables con el martirio de los campesinos ucranianos, el terror de los años 1936-1938, ni la deportación masiva de los pequeños pueblos. Por otra parte, ¿qué más dice el informe secreto? Kruschev no hace una profesión de fe liberal en él; no presenta ninguna idea política nueva; no imagina un socialismo distinto; cuando ataca a Stalin no ataca al sistema, ni siquiera sus métodos, simplemente ataca todo lo que el terror tiene de horroroso, universal y casi demencial.

La Unión Soviética, durante el gobierno de Kruschev, pasa del estado totalitario al estado policial. Utilizo estos dos adjetivos no tanto para definir con una precisión ilusoria dos estados de una sociedad política sino para marcar su evolución fijándole adjetivos. Es evidente que bajo Kruschev, y después de él también, la U.R.S.S. conserva sus características totalitarias: por ejemplo, la voluntad del Estado de controlar el pensamiento a través del lenguaje y de poseer un pueblo que no pueda expresarse sino a través del vocabulario y las consignas impuestas desde arriba. Sin embargo, aun cuando esta voluntad sigue siendo inseparable de la dictadura del Partido, puesto que se ejerce igual que ayer en nombre del marxismo-leninismo, ya no es obedecida universalmente. Permite que se escuchen, incluso en público, algunas voces extrañas que uno creía perdidas para siempre. Ha perdido el poder casi perfecto que había tenido sobre este vasto murmullo de autocelebración que sale de la U.R.S.S. después de más de un cuarto de siglo. Otros ciudadanos soviéticos comienzan a hacerse oír, para contar una historia diferente.

Para hacer de la U.R.S.S. un lugar absolutamente hermético, desde donde no puede salir ni penetrar nada que no sea conocido de antemano por su policía, Stalin había puesto especial cuidado en someter o eliminar a los intelectuales; había reclutado a Gorki y mandado asesinar a Mandelstam[1]. Kruschev, por el contrario, necesita su apoyo. No sólo los deja resurgir, sino reaparecer con la desestalinización. Les deja un pequeño espacio público. Gorbatchev hará lo mismo treinta años más tarde, en otras circunstancias, movido sin duda por intenciones parecidas y por un mismo diagnóstico sobre los medios. Ni uno ni otro tuvieron siquiera que elegir en una sociedad cuya resistencia estaba quebrantada. Por lo demás, muchos de los interlocutores de Gorbatchev serán los que nacieron a la oposición bajo el régimen de Kruschev, con Sakharov a la cabeza. Gracias a ellos, la sociedad rusa vuelve a encontrar un hilo de voz y el camino para un renacimiento moral y político.

No es que exista una verdadera libertad de expresión y menos aún de prensa. Cuando Sakharov intenta, por primera vez, alertar a Kruschev sobre la creciente oposición a sus experiencias con la bomba de hidrógeno, a fines de los años 1950, es amonestado y emprende la ruta de los sospechosos. En esa misma época estalla el "escándalo" Pasternak. La novela *El doctor Shivago*, que había sido terminada en 1955, aparece en noviembre de 1957, pero en Italia[2]. La Unión de Escritores, fiel intérprete de la voluntad del Estado, se

[1] Nadejda Mandelstam, *Contre tout espoir* (París: Gallimard), 3 tomos, 1972-1975; Vitali Chentalinski, *La Parole ressuscitée. Dans les archives littéraires du K.G.B., op.cit.*

[2] En las Ediciones Feltrinelli. Para todo el asunto ver *Le Dossier de l'affaire Pasternak. Archives du Comité central et du Politburo*, traducción del ruso al francés de Sophie Benech, prefacio de Jacqueline de Poyart (Gallimard, 1994).

opone a su publicación en Moscú. Antes de un año recibe el Premio Nobel. La consagración del libro en Occidente provoca en la U.R.S.S. una explosión de insultos en contra del autor, acusado de traicionar a su país en el momento en que él les entrega su historia. Es una campaña orquestada por la prensa y las organizaciones del Partido, tan poderosa que el desafortunado Pasternak debe rechazar el premio y declarar su sumisión en el *Pravda*[3].

Sin embargo, lo siniestro que revela el "affaire Pasternak" sobre el mundo soviético no debe ocultar lo que anuncia de nuevo. Primero que todo, Pasternak vive, mientras que veinte años antes habría sido encarcelado, deportado y finalmente ejecutado; en seguida, su obra es publicada, en circunstancias que el manuscrito también habría sido confiscado y destruido; finalmente, su caso es discutido en el foro público, cuando antes habría sido enterrado. El torrente de barro que el Partido canaliza contra él está formado de pasiones bajas, pero poderosas: el igualitarismo y el nacionalismo. Enfrentado a posiciones valientes y desvelos por la libertad, él crea los gérmenes de un pequeño movimiento liberal, donde frecuentemente figuran algunos prisioneros del Goulag recién liberados. De modo que, pese a que el *affaire* Pasternak termina en forma triste, por la soledad del escritor en su país[4], inaugura un nuevo período en las relaciones entre el régimen y la sociedad. La persecución, cuando ya no mata, hace visible lo que persigue. Cuando no destruye la literatura de oposición, hace que se lea. Kruschev, por lo demás, hasta cierto punto tiene necesidad de esta literatura: lo que le da un nivel político incluso a las novelas o a la poesía. La denuncia del culto a la personalidad ha colocado a los intelectuales en el rol clave de testigos privilegiados, el que ya no cesarán de tener.

De allí un cambio importantísimo, aunque gradual, en la imagen de la U.R.S.S. que se forman los intelectuales de Occidente. En materia de literatura de la Unión Soviética, éstos sólo habían visto o conocido a los escritores partidarios del régimen y, generalmente, porque habían estado en misión junto a ellos. Gide mantuvo correspondencia con Gorki antes de ir a visitarlo[5]. Malraux, en la época en que era uno de los grandes personajes del antifascismo del Kominternien, entre 1934 y 1939, es objeto de las más

[3] El 1° y el 6 de noviembre de 1958. Sobre el carácter de estos dos textos, en los que se mezclan las inevitables concesiones (el escritor teme ser expulsado de la U.R.S.S.) con la reafirmación de su integridad intelectual. Cf. Lazar Fleishman, *Boris Pasternak, The Man and his Polines* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), Capítulo 12, pp. 296-300.

[4] Pasternak morirá poco tiempo después, el 30 de mayo de 1960.

[5] *Cf.* François Furet, *Le passé d'passé d'une iIlusión,* Capítulo 8, pp. 333-335.

grandes atenciones de Koltsov y de Ehrenbourg[6]. No es exagerar cuando se dice que la opinión de cualquier intelectual soviético que sea antisoviético es ignorada; más bien, es casi impensable. El caso de Víctor Serge, una vez resuelto, no inquietó a nadie. El hecho que los intelectuales soviéticos fueran diezmados en los años treinta pasó casi inadvertido al oeste de Europa. La derecha no hablaba de ellos por falta de interés, y la izquierda tampoco lo hizo, por falta de lucidez.

Esta situación experimenta un vuelco con Pasternak, Sakharov, Soljenitsyne y todos los que les acompañan o les siguen. El intelectual soviético ya no es más un testigo del socialismo: es un escritor disidente. En este cambio hay que tener en consideración la situación nueva creada con la muerte de Stalin, el fin de su mito, el debilitamiento de la dictadura y la reaparición de voces individuales. Según la triste ley del género, en el momento en que los intelectuales soviéticos dejan de ser exterminados recuperan la posibilidad de ser enjuiciados. Pero, de ahí en adelante, su nueva calidad de hombres de pensamiento y pluma les otorga el privilegio de ser influyentes, algo que el terror les había arrancado en favor de los aduladores del régimen. He aquí que la imagen que habían tenido, de escritores o sabios perseguidos por sus ideas, cambia por la de luchadores de la libertad y de la democracia: figuras conocidas en Occidente, que fueron liberadas gracias al inicio de la desintegración de la mitología soviética, y a través de quienes, a su vez, se acelera y aumenta la desintegración. Pues, debido a este cambio, la crítica al régimen de Moscú se extiende a toda la opinión pública, incluso de izquierda. Kravchenko era sólo un funcionario que había abandonado su país. Pasternak es un escritor golpeado por la censura a quien su gobierno le impide ir a recibir el Premio Nobel. *El doctor Shivago,* prohibido en Moscú, fue publicado en Italia, y luego en toda Europa, por una casa editorial de extrema izquierda. La derecha anticomunista ya no tiene necesidad de librar la batalla en torno al libro. La propia izquierda obediente al comunismo toma la delantera.

Evidentemente, no hay que exagerar los hechos. Se trata de una acción del comunismo italiano, el más dispuesto al "policentrismo", y además es una iniciativa editorial en la cual el Partido no tuvo nada que resolver. La interminable novela de Pasternak, pese a que en casi todas partes fue recibida como una resurrección de la gran literatura rusa, también

[6] *Cf.* Ibídem, p. 332.
Jean Lacourture, André Malraux, *op. cit.*, pp. 181-182, 197-198, 231-233.

hizo rechinar los dientes entre los comunistas, acostumbrados a los textos soviéticos más vigorizantes y poco dados a admirar la independencia del autor, puesto que ella es alabada por el adversario de clase. El escritor, es cierto, no esconde su pequeña satisfacción por el fracaso de octubre de 1917. Sin embargo, todo el asunto constituye mucho más un vuelco en la visión que Occidente tiene de la U.R.S.S. que una confirmación imprevista del informe secreto. Lo sorprendente de la situación es que, de ahí en adelante, la opinión occidental tiende a percibir la suerte de Pasternak a través de los términos en que Kruschev ha inculpado el despotismo estalineano. Lo que hizo posible el regreso del poeta al escenario literario es, también, lo que hace escandaloso que se le vuelva a perseguir. La poca libertad que hay nuevamente basta para hacer sentir lo que el totalitarismo permitía ocultar: el abismo que existe entre el régimen soviético y la libertad. La denuncia de Stalin, en vez de disminuir la sospecha la hace universal; privó a la U.R.S.S. de su mentira inmunizadora y resucitó a los testigos. Si Stalin cometió tantos crímenes, ¿cómo se les va a creer a sus discípulos que fueron sus lacayos? En los tiempos del dictador, la desaparición de un algunos escritores —Pilniak, Babel, Mandelstam— había pasado inadvertida en la opinión occidental. Bajo sus sucesores, la prohibición de una novela —premiada en Estocolmo, es cierto— se convierte en un escándalo universal.

La nueva visibilidad de la persecución impacta mucho más por cuanto, en el discurso pronunciado ante el Vigésimo Congreso, Kruschev parecía haber prometido ponerle fin, y porque él necesita un mínimo de apoyo de la sociedad para contrarrestar la hostilidad de sus rivales de la vieja guardia bolchevique. De modo que durante algunos años continúa la lógica que llevó a la denuncia frontal de Stalin, produciendo sus efectos en favor de los intelectuales, beneficiarios, testigos y actores a la vez de esta liberalización: si el hombre del informe secreto deja de avanzar en esa dirección, sus rivales obtendrán la garantía. Kruschev debió seguirlos en el asunto Pasternak, pero no tenía la intención de poner fin a la "desestalinización", que se había convertido en su título para gobernar el Partido y el país, y gracias al cual se produce en la opinión pública un renacimiento moral y literario. De ahí esta política zigzagueante, en que se alternan las concesiones con las represiones, según el estado de ánimo y la situación política del nuevo amo. Algunos años antes y después del Vigésimosegundo Congreso (1961), nacerá el *samizdat,* la literatura "concentracionista", la poesía de protesta, la lucha por los derechos cívicos, la reflexión libre sobre la experiencia soviética —Vassili Grossman, Varlam Chalamov, Evguenia Guinsbourg, Vladimir Boukovski, Alexandre Soljenitsyne, Andrei Sakharov. Ellos,

así, deben sobrellevar el peso de sus propias detenciones, estadías en hospitales psiquiátricos y condenas desmesuradas. La lucha sigue siendo, a corto plazo, extraordinariamente desigual entre un puñado de hombres y el régimen soviético. Pero, con la denuncia de Stalin, el propio Kruschev puso en duda la legitimidad de las detenciones hechas en su nombre. De modo que, privada de su fundamentación ideológica, la represión se debilita, aun cuando le sigue siendo indispensable.

No existe un mejor testimonio sobre estos años que el de Soljenitsyne. En un libro de Memorias[7], el escritor relata cómo descubrió y aprovechó la oportunidad de su vida. En 1958 tenía cuarenta años, lo suficientemente viejo como para haber escapado del Goulag. Fue identificado y detenido en febrero de 1945; la guerra no había terminado, llevaba el uniforme; le dan ocho años de campo de concentración por poco cooperador. La N.K.V.D. le ofrece la experiencia más importante de su vida: le permite agregar a su pasión de escribir el sentido de una misión providencial. Liberado en 1953, autorizado a volver a su hogar en 1956[8], rehabilitado en 1957, la casualidad de la desestalinización viene al reencuentro de su talento. Sus primeros libros los escribió en secreto y él se siente ya el nuevo Tolstoi del Gulag cuando regresan los sobrevivientes y su desgracia ha dejado de ser tabú.

De este modo puede ingresar a la celebridad literaria por la puerta oficial, lo que le dará un brillo inesperado a su predicación antisoviética. Gran escritor, luchador incansable, personalidad profética, de cualquier manera pronto habría sido reconocido como tal. Pero que su gran voz haya encontrado una tribuna provisoria en una publicación del régimen, gracias a un gigantesco malentendido, es un regalo de las circunstancias. En el momento en que Soljenitsyne somete *Un día en la vida de Iván Denissovitch*[9] a la revista *Novy Mir,* Kruschev, expuesto a las intrigas hostiles de sus rivales, le dio un nuevo giro antiestalinista al Vigésimo Segundo Congreso, en el otoño de 1961. Algunos años antes, había autorizado la persecución de Pasternak, menos, sin duda, por el contenido de su obra que por la publicación del *Doctor Shivago* en Occidente, y por la la intrusión, a continuación, de un Premio Nobel en el sistema estrechamente vigilado de la literatura soviética. ¡Pero, esta vez interviene personalmente frente a *Novy Mir* para darle carta de ciudadanía al personaje del deportado en susodicha literatura!

[7] Alexandre Soljenitsyne, *Le Chêne el le veau. Esquisse de la vie littéraire* (París: Le Seuil, 1975).

[8] Soljenitsyne tuvo que purgar, después de esos ocho años de deportación, tres años más de exilio en el sur de Kazakhstan.

[9] Julliard, 1963.

Sin duda, lo que quiso hacer fue evitar que se repitiera el "affaire" Pasternak, en un momento en que necesitaba más que nunca el apoyo de los intelectuales. Pero se equivoca de hombre y de obra. El poeta, uno de los últimos escritores escapados de los hermosos días pasados, había retomado con *El doctor Shivago* la antorcha de la tradición novelesca; no había mostrado gran consideración por la revolución de Octubre, pero, en fin, había tenido cuidado de no abordar en su novela los tiempos más trágicos de la historia nacional. Este hijo del Antiguo Régimen poseía todavía los dones del *understatement,* que le daban una cierta prudencia. En cambio, Soljenitsyne sólo conoció la "construcción del socialismo" de la vida social. Alimentó un temperamento rebelde, cuya violencia no fue apaciguada por su reencuentro con una poderosa fe cristiana. El Primer Secretario, cuando buscaba un aliado, se encontró con el antisoviético más implacable del mundo. Al tratar de poner la literatura de su lado, repentinamente convirtió al deportado en el personaje más importante y casi en el único "héroe positivo" de las letras de la U.R.S.S. Sin querer, reemplazó el falso "hombre nuevo", que celebraba el Congreso de Escritores "Antifascistas" en los años treinta y cuarenta, por un héroe de verdad, viejo como el mundo, pero cuya condición se repitió con la historia del siglo: el perseguido, el prisionero, el deportado; en resumen: el *zek.* El público ruso aclama *Un día en la vida de Iván Denissovitch.* Súbitamente, Soljenitsyne se hace famoso en Rusia, antes de serlo en Occidente: circunstancia suficientemente rutilante como para que su celebridad adquiriese un carácter irrefutable, puesto que ella no es sospechosa de haber sido el producto de una intriga antisoviética. El libro del ex *zek* se beneficia del mismo privilegio que el informe secreto del Primer Secretario algunos años antes: el testimonio no es objetable en Occidente, si ha sido escuchado y aclamado en Moscú. Aún más, Kruschev, al denunciar a Stalin, tuvo el cuidado de limitar el daño y de separar los crímenes de su predecesor del principio en que se sustenta su poder. En cambio, Soljenitsyne le declaró la guerra al principio.

Pero el régimen no tiene nada que temer de uno de sus hijos predilectos. Sakharov es su físico más brillante, regaloneado desde muy joven por su utilidad, miembro de la Academia de Ciencias a los treinta y dos años, en 1953 es uno de los artífices de la bomba de hidrógeno soviética. Ahora bien, hélo aquí también comprometido a su manera en la desestalinización, a partir de 1957: igual que a sus colegas occidentales y norteamericanos diez o quince años antes, le inquieta el peligro que corre la humanidad por los ensayos nucleares y el riesgo de una guerra de esta naturaleza. A partir de esto, se encadenan una serie de notas confidenciales y de exabruptos que llevan a Sakharov a una oposición cada vez más abierta. "El problema

atómico, explicaría más tarde, siempre ha sido mitad científico mitad político. Naturalmente, abrió la vía a los asuntos políticos. Lo importante era haber abandonado el conformismo sobre uno y otro problema. Después de esta primera ruptura, todo salió en forma natural"[10] El propio gobierno contribuye a esta evolución, y debido a la persecución, el físico se va sumando poco a poco a los pequeños círculos de la oposición intelectual. El le dará, junto con Soljenitsyne, una figura moral de otro tipo, pero no menos prestigiosa y no menos familiar para el mundo civilizado que la del escritor y profeta maldito: la del sabio que lucha por la paz y la libertad en nombre de la ciencia y del progreso.

Cuando en el otoño de 1964 Kruschev es destituido del gobierno por haberlo ejercido en forma demasiado imprudente, no está en poder de ninguno de sus sucesores el volver a la época en que la Unión Soviética formaba un territorio herméticamente cerrado, de donde sólo salía la voz del poder, repetida como un eco por decenas de millones de siervos. De ahora en adelante, es un Estado que no se puede calificar ni con palabras ni con lenguaje alguno, y que más bien, a falta de un calificativo mejor, se podría definir en términos cronológicos como "postotalitario": lo suficientemente represivo como para llenar las cárceles y los hospitales psiquiátricos con aquellos que no piensan igual, pero incapaz, de ahí en adelante, de inspirar el miedo universal que es la condición del silencio universal. Lo que recupera de fidelidad al despotismo estalinista se estrella contra lo que debe conservar de la denuncia de Stalin. Lo que tiene de terrorista ya no goza del apoyo de ese dios misterioso que se llama "el espíritu de los tiempos". Los asesinos ya no creen; se han convertido en cínicos. Las víctimas ya no tienen miedo; se han convertido en objetadores.

La era de Breshnev, a partir de la mitad de los años sesenta, fue en términos materiales, sin duda, la menos desgraciada de la historia soviética de Rusia. Pero también fue la menos legítima. La Unión Soviética invadió Checoslovaquia y ocupó Afganistán. Se exilia, deporta y encarcela a los disidentes. Está en manos de una burocracia de ancianos corruptos. El matrimonio de la idea revolucionaria con su territorio se acerca a su fin. Había durado medio siglo.

En ese momento comienza el entierro de la idea comunista en Occidente, el que durará treinta años. Estará acompañado de una muchedumbre inmensa y bañado de lágrimas. Incluso las generaciones jóvenes participarán en el cortejo, tratando de darle, por aquí y por allá, aires de renacimien-

[10] Andrei D. Sakharov, "How I came to dissent", *New York Review of Books,* 21 de marzo de 1974, pp. 11 a 17; y *Mémoires* (Le Seuil, 1990).

to. Me habría gustado seguirlo paso a paso, si al hacerlo este libro no hubiese adquirido una dimensión irracional. Me conformaré con marcar sus etapas.

*

Cuando la Unión Soviética deja de ser un ejemplo venerado, al extremo que sus disidentes comienzan a ser escuchados hasta por la izquierda europea —escuchados pero no aprobados—, la idea comunista explota varios territorios de reemplazo. Encuentra vitrinas de recambio, como se ha visto en el interior del viejo Imperio ideocrático estalinista, en los Estados emancipados no tanto por la muerte del déspota como por la denuncia de sus crímenes: ya sea que se liberen de la tutela de Moscú defendiendo a Stalin, como la China de Mao, o que conquisten un poco de independencia apostando demagógicamente al kruschevismo, como el primero Gomulka o el segundo Kádár. El informe secreto de 1956 abrió, inevitablemente, las dos vías que se van a desmultiplicar por sí solas: en materia de herejía ideológica, sólo el primer paso es el que cuesta y éste lo dio Kruschev. Desde entonces, por lo demás, a través de los disidentes, la propia U.R.S.S. deja escuchar las voces discordantes, entre las cuales más de una sostiene ser de otro comunismo.

La idea comunista ganó en extensión lo que perdió en unidad. A través de los movimientos de independencia del Tercer Mundo avanzó, incluso, más allá de lo que constituía el legado de Stalin. En un momento dado, la extrema izquierda intelectual francesa creyó encontrar en el F.L.N. algeriano una especie de nuevo socio en una política de "escapismo revolucionario": una forma de aplicar el esquema leninista de 1914 a la situación creada por la lucha del nacionalismo algeriano contra la "burguesía" francesa. De manera más general, las luchas y guerras ligadas a la emancipación de los pueblos colonizados les darán una nueva juventud a las teorías del "imperialismo, etapa suprema del capitalismo", abriéndoles espacios nuevos, más distantes aún de lo que había estado Rusia en 1917 con respecto a Europa. En su época, esta distancia había sido zanjada por los efectos de la familiaridad producida por las circunstancias de la guerra y la idea de la revolución socialista. Medio siglo después, otros factores, de índole muy distinta, contribuyen a reducirla: la rápida universalización del mundo por el progreso tecnológico y el foro de las Naciones Unidas, el sentimiento de culpabilidad del hombre blanco, la simplificación bipolar del tablero político mundial. La teoría del imperialismo procede a designar, en el momento preciso, al principal eslabón del sistema capitalista, al enemigo onmipresen-

te de la emancipación de los pueblos: los Estados Unidos. Pueblo nacido de una revolución colonial, pero también hijo de la civilización europea, es en este segundo rol que los norteamericanos ofrecen a este leninismo tardío una imagen unificada del adversario.

El odio a los Estados Unidos le da forma universal al odio al capital. Pero ya no tiene un punto de apoyo privilegiado en la veneración o imitación de la Unión Soviética. Nutre a diversos movimientos o regímenes más o menos bien canalizados por la diplomacia soviética, a veces infiltrándolos, a menudo entregándoles ayuda material, pero no ya sometidos a la obligación de calcar el gobierno o el lenguaje de Moscú. Kruschev trató de reestructurar el "campo socialista" sobre estas bases más amplias, al precio de un debilitamiento ideológico que pagó por anticipado en el Vigésimo Congreso. La Unión Soviética ganó otro espacio político en el Tercer Mundo, pero con ello se arriesgó a ceder la demagogia revolucionaria a sus rivales. China es el primero entre ellos, como ya se vio. Kruschev integró, más o menos, a Tito a la familia, pero perdió a Mao Tse- Tung.

De pronto, el presidente chino es inducido, con toda naturalidad, a captar para sí la misma fascinación que ejerció Stalin. Las circunstancias han cambiado y al líder chino ya no le entusiasma tanto la gran moda del antifascismo. La historia de China, incluso la reciente, hasta en aquello que compartió con Occidente durante la Segunda Guerra Mundial, sigue siendo un misterio para la opinión pública de las democracias: éstas, por lo demás, nunca se han apasionado por lo que ocurre tan lejos de su alcance. Además, los partidos comunistas son muy prudentes. A diferencia del estalinismo, el maoismo seguirá estando limitado a pequeños grupos de estudiantes e intelectuales incapaces de formar partidos. Sólo vuelve a movilizar en una proporción muy pequeña la pasión ideológica que ha declinado desde el Vigésimo Congreso soviético.

La China de Mao, como ya se vio, se alejó rápidamente de la "desestalinización". Vistió su conflicto de poder con la Unión Soviética con el antiguo lenguaje universal prostituido por Kruschev: el marxismo-leninismo, cuyo magisterio está vacante. Los huérfanos del estalinismo lo volverán a hablar en su versión china. Frente a los "revisionistas" del Kremlin, Mao vuelve a encarnar la fidelidad a la tradición: Trotski había acusado a Stalin de haber traicionado a Lenin, Mao acusa a Kruschev de haber traicionado a Stalin. A Mao, por lo demás, no le faltan títulos para la sucesión. Quiso, como Stalin, hacer una revolución dentro de la revolución: su gran "salto hacia adelante" se puede comparar con la marcha forzada de los primeros planes quinquenales, y su "revolución cultural" con "el socialismo en un solo país". Ambos quisieron destruir el Partido del cual seguían siendo los

jefes, Stalin a través de su policía y Mao con sus "guardias jóvenes". Ambos fueron los grandes maestros sucesivos de un catecismo marxista-leninista, presentado en fórmulas simples y sacramentales en dos grandes best-sellers mundiales: *Les Questions du léninisme y Le petit livre rouge.*

Este desplazamiento de la pasión revolucionaria de Stalin a Mao Tse- Tung fue enmascarado por el enfrentamiento entre la U.R.S.S. y China Popular, que inundó las décadas del sesenta y del setenta: la violenta hostilidad del Partido Comunista chino hacia la U.R.S.S. oculta todo lo que lo asemeja al detestado adversario, que le había proporcionado su lenguaje, sus pasiones y sus prácticas de dominación terrorista. El maoismo es esta cosa curiosa, un estalinismo antisoviético, al cual Kruschev le abrió las puertas, pero no le dio la sustancia. Mao combate a la Unión Soviética con el lenguaje que ella creó y que él desacredita pensando que él lo habla mejor: porque si de ahí en adelante "el imperialismo" tiene como vector principal "el revisionismo" de Moscú, ¿qué sentido pueden tener todavía las palabras de la ideología? Este es un signo del extraordinario poder que ellas conservan en la imaginación, en el sentido de que podrían resucitar en Occidente, en los círculos de estudiantes, pero esta vez al servicio de Mao. Pero ese fanatismo posee la exasperación de una herejía milenarista más que los rasgos de una religión de la historia. Representa el ocaso del marxismo-leninismo, no su renacimiento. Apuesta al estalinismo, al fanatismo de los grandes días, pero como una ilusión sobre una ilusión. Es un niño que habiendo llegado demasiado tarde a la tienda de las ideologías del siglo, como una imitación antisoviética del sovietismo, no ha nacido para durar.

En esa misma época, el "castrismo" constituye la otra encarnación de la idea revolucionaria en Occidente. Tiene en común con la China de Mao la presencia de un jefe carismático, figura del intelectual elegido por la historia, conduciendo un ejército popular a la victoria. Castro también tiene su "larga marcha", menos larga, pero más reciente: sólo conquistó el poder al mando de sus guerrilleros a fines de 1958. Es demasiado joven, demasiado exótico y demasiado principiante al comienzo para ser involucrado en lo contencioso que desune al universo comunista; no tendrá que sufrir como Mao los embates de Kruschev, ni como Kruschev los de Mao. Su marxismo tiene el encanto de los trópicos, en vez de la austeridad de las duras planicies euroasiáticas. El peregrinaje ideológico a Cuba casi se podría incluir en los programas de las agencias de viajes[11].

[11] Jeannine Verdès-Leroux, *La Lune et le caudillo. Le rêve des intellectuels et le régime cubain (1959-1971)* (Gallimard, 1989, colección L'Arpenteur); Paul Hollander, *Political Pilgrims. Travels of Western Intellectuals to the Soviet Union, China and Cuba* (Nueva York: Harper Colophon Books, 1981).

La imagen de Fidel Castro, reforzada por la del Che Guevara, viene a agregar entonces sus rasgos peculiares al caleidoscopio revolucionario que sucede al monolitismo estalineano. Igual que para Mao, la izquierda europea prepara un culto menor para el dictador barbudo, en una versión menos hierática, más ajustada a la dimensión del teatro cubano y a la suavidad de la vida occidental. Porque si el culto de Mao fue uno de los últimos estallidos del mesianismo comunista de tomo y lomo, el de Castro también permite inversiones menos puritanas y menos autoritarias. En París, para los discípulos de Althusser, la China de Mao encarna la utopía de un universo pobre, austero y justo. Cuba bajo Castro representa para los estudiantes californianos el paraíso latino del calor comunitario. ¡Qué lejos se está de los años treinta y del entusiasmo que suscitaban los planes quinquenales soviéticos! La idea del crecimiento económico ya no es nada comparada con la idea de la igualdad o la de la comunidad. Occidente es rico, cada día más, y está embelesado con el progreso económico y la sociedad de consumo. Contrariamente a los pronósticos unánimes del período entre las dos guerras mundiales, el capitalismo occidental, lejos de estar enterrado, vive sus días más gloriosos. La utopía comunista se replegó sobre la quimera de la pobreza; pero ésta sólo toca a los hijos de los ricos.

Una de las características de la época es este desplazamiento social. Se puede observar bajo su forma más visible en los países occidentales, donde los partidos comunistas conservan su influencia sobre una parte de los obreros —en Francia y en Italia— y donde no ejercen, por otro lado, mayor influencia sobre los movimientos estudiantiles, los cuales salen a buscar su inspiración lejos de la Unión Soviética. En efecto, éstos, cuando son ajenos a la tradición política marxista, no tienen razones para excluir a la Unión Soviética de su crítica de la opresión burocrática moderna. Y cuando vuelven a usar el marxismo para incriminar más precisamente al capitalismo, le buscan ropa nueva lejos del vestuario moscovita. Hasta el marxismo occidental se emancipa. Ahora está dedicado a una función menos peligrosa que la de una filosofía de Estado, que ya sólo sirve para denunciar a la sociedad burguesa y que se apoya más en Marcuse o Gramsci que en Jdanov o Casanova[12]. La crisis del marxismo-leninismo le permite al marxismo, solo, sin apellidos, volver a aparentar una recuperación al precio de una interpretación ecléctica, según sea que conduzca a un radicalismo revolucionario o a la reivindicación más frecuente de un individualismo antiburgués. La agitación estudiantil de fines de los años sesenta hace

[12] Inmediatamente después de la guerra, Laurent Casanova era el encargado de los intelectuales en la dirección del Partido Comunista francés.

aparecer todos estos marxismos juntos como en una fotografía de familia, en la que ha desaparecido la unidad de la fidelidad común a una patria de elección. Lo que sucede es que el movimiento tiene por fuente y por centro algo mucho más difuso que el sentimiento de clase o una estrategia internacional: marca una nueva era política, donde la clase obrera pierde su rol mesiánico al mismo tiempo que la Unión Soviética es despojada poco a poco de su mito. La hora pertenece a una bohemia intelectual dividida entre el odio y el culto a sí misma, que más que invocar una sociedad modelo inculpa a la sociedad actual. El intento esporádico de volverse a encontrar con los batallones obreros de las fábricas sólo trasluce la supervivencia del pasado en el presente: los estudiantes encuentran las puertas cerradas. En realidad, la crítica del capitalismo y de la democracia burguesa ha cambiado de actores, de referencia y de registro.

De modo que en Occidente todo conspira para debilitar el mito de la Unión Soviética. Las sociedades europeas han entrado en una época de rápida transformación, impulsadas por esta misma economía capitalista que habían condenado a muerte hace un cuarto de siglo. Integran mejor a sus obreros que a sus estudiantes; debilitan las solidaridades de clase, junto con agudizar las expectativas y las frustraciones. De la época que acaban de vivir, guardan la idea comunista en el expediente de sus representaciones políticas, pero le han borrado la magia. Ya sea que ella sobreviva a sí misma en los viejos partidos del Komintern, testigos claves de otra época. Ya sea que se pasee al azar en pequeños grupos, como fue en su forma trotskista; pero tanto la pluralidad de los modelos que adopta como las políticas contradictorias que comprende expresan de manera muy parecida el agotamiento de la encarnación soviética. La U.R.S.S. es, más que nunca, una superpotencia militar en el mundo[13] cuando ya ha perdido gran parte de su función utópica.

Ninguna de las imágenes de reemplazo la sustituirá verdaderamente en el orden mítico donde ocupó un lugar tan fundamental desde Octubre de 1917. El activismo maoista sólo servirá de alimento a algunos grupúsculos terroristas, sin verdadero espacio de opinión. Castro envejecerá mucho más pronto

[13] A fines de los años sesenta, la U.R.S.S. parece haber alcanzado y quizá sobrepasado a los Estados Unidos en materia de armamento nuclear. La política de "distensión" le permite, además, beneficiarse de importantes préstamos otorgados por las instituciones financieras occidentales, junto con mantenerse fiel a la interpretación bolchevique del término "distensión", es decir, éste no es otra cosa que un medio para aumentar las conquistas del socialismo a expensas del capitalismo. Lo que, por lo demás, ocurre durante la década del setenta en Vietnam, Laos, Camboya, Angola, y finalmente en Afganistán. En el momento (1972) en que Brejnev y Nixon sellan mediante un tratado su nueva "cooperación", la Unión Soviética y sus satélites están en el centro de la logística terrorista en el mundo.

que Octubre de 1917, el joven héroe revolucionario se convertirá en pocos años en un tirano estalinoide. El atractivo que aún conserva el comunismo en Europa se debe, por una parte, a que ha logrado mantener el brillo de los grandes años filosoviéticos: legado administrado por los partidos del ex Kominform con un cierto talento para adaptarse a las circunstancias. Ya no se trata de celebrar a la U.R.S.S. con aires triunfalistas, sino de proteger su imagen al precio de concesiones inevitables. La patria del socialismo ya no es más ese régimen ideal donde florecen juntos el progreso material y moral, la libertad y la igualdad. Es un país que ha conocido "el culto a la personalidad", cuyas consecuencias todavía no han sido superadas. Esta atenuación permite extenderle a Breshnev la bendición general en la cual debe permanecer envuelta la Revolución de Octubre, aun cuando sus herederos cometan faltas. Es bastante abstracta como para darle a los partidos comunistas la libertad mínima para retractarse, lo cual es indispensable para mantener la teoría principal, según la cual la Unión Soviética encarna el sentido de la historia, es decir, la superioridad esencial del socialismo sobre el capitalismo.

Este margen de maniobra permite salvar lo esencial y le concede, al mismo tiempo, un pequeño espacio a la idea de un comunismo menos autoritario, lo que podría darle mayor flexibilidad a la gestión de la economía y mayor libertad al debate político y al traspaso del poder. Así se dibuja una especie de utopía matizada, sacada de su forma pura y destinada a contener su declinación: algo que todavía sería un derivado del "género" soviético sin presentar un déficit en materia de libertades individuales[14]. Esta cuadratura del círculo filosófico —reconciliar el marxismo con la idea de los "derechos humanos"— es más insoluble aún en el orden histórico, puesto que la dictadura del partido único constituye el instrumento común de todos los regímenes comunistas existentes. Sin embargo, forma el fondo de esperanzas puestas en la relativa moderación del gobierno de Kádár en Hungría, antes de explicar el entusiasmo de Occidente por la "Primavera de Praga". Allí, la opinión pública prefiere la aparición tardía de las imágenes

[14] La "distensión", cuyo símbolo engañoso fueron los acuerdos de Helsinki, favoreció la imagen de la U.R.S.S. sobre la vía de la libertad. El acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, firmada en 1° de agosto de 1975 por treinta y tres países europeos, Estados Unidos y Canadá, consagra al mismo tiempo el *statu quo* territorial, el desarrollo de las relaciones económicas, y la libre circulación de las ideas y de las personas. Le dio un arma a los disidentes soviéticos en su lucha por los derechos humanos, pero no cambió en nada la despiadada represión que los golpeaba. El gran número de internados en los asilos psiquiátricos se remonta a aquellos años en que la opinión pública occidental creía ver, por el contrario, una liberalización del régimen. *Cf.* Vladimir Boukovski, "Plaidoyer pour une autre detente", *Politique Internationale*, otoño de 1985.

"liberales" del comunismo antes que el nuevo margen de independencia frente a Moscú: uno de los secretos de la popularidad de Dubcek en la izquierda europea, en 1968, es haber encarnado el resurgimiento de la libertad en el interior del partido único, sin dejar, de este modo, espacio para los nuevos partidos "burgueses". El episodio checo ilustra con claridad los límites en los cuales aún se sigue moviendo hasta el "revisionismo" más liberal. La intervención militar soviética no cambia, por lo demás, su naturaleza, puesto que la breve tentativa de "eurocomunismo", de los años setenta, sigue fundada sobre el proyecto de una versión "suave" del comunismo soviético. Suave, pacífico, occidental, por así decir, y sin embargo perteneciente a la misma familia, hija también de la cepa de Octubre.

Este es el ropaje bajo el cual declina la idea comunista en el horizonte de la historia; confeccionado con la doble preocupación de hacerla sobrevivir de otra manera y, sin embargo, manteniéndola fiel a sus orígenes. Habiéndose desembarazado del lecho del Procusto estalineano, ella perdió fuerza y ganó flexibilidad. Se resignó a perder aquello que era insalvable para conservar lo rescatable, para poder reunir a aquellos cuyos recuerdos los mantienen aún atados a la imagen antigua y a aquellos que desean rejuvenecerla. Unos y otros comparten al menos la misma hostilidad hacia los hombres que quieren deshonrar ese pasado o impedir su renacimiento. De allí que, si el comunismo se hizo bastante menos fanático por aquí y por allá, el anticomunismo, por el contrario, sigue siendo más que nunca una herejía que debe ser condenada.

Este viejo entredicho es desde sus orígenes el más fiel aliado de la idea comunista, porque prohibe criticarla. Juega más o menos el mismo rol que el antifascismo en su versión kominterniana, garantizando a la experiencia soviética una protección mucho más sólida puesto que las razones son ajenas a su desarrollo y, por lo tanto, independientes de la observación. La inmunidad garantizada de esta manera a la U.R.S.S. había encontrado uno de sus puntos de apoyo en la lucha contra Hitler. Pero tenía una base más antigua, independiente de las circunstancias, y de gran importancia: desde 1917, cualquier crítica a la Revolución de Octubre era motivo para ser acusado de estar en contra de la emancipación obrera y del sentido de la historia. Y demás está decir que esta acusación fue un recurso constante de la agitación y propaganda comunista; desde Lenin hasta Breshnev, fue recalcada con la amenaza de la excomunión. Hoy día que ha desaparecido, es difícil imaginar cómo y por qué intimidó tanto las conciencias y los ánimos. Pero para hacerse una idea basta recordar la fascinación que ha ejercido sobre los hombres, en nuestro siglo, la deidad "historia". Ahora

bien, los comunistas supieron aprovechar ese encanto en beneficio propio, en nombre de la "clase obrera". De ahí su poder para prohibir.

Lo curioso es que ella sobrevivió a su debilitamiento e incluso encuentra ahí fuerzas y razones adicionales. Kruschev destruye el mito de Stalin, pero cree firmemente en la historia. Atacó la imagen de la Unión Soviética, pero extendió la del socialismo. La sociedad que debe suceder al capitalismo no ha perdido en absoluto su necesidad de contar con diferentes modelos, entre los cuales hay algunos que tienen que ser inventados todavía. Los estudiantes de París, Berlín o Roma, que en 1968 critican la burocracia soviética, piensan en otras versiones del socialismo. Incluso estos hijos de la abundancia lanzan el capitalismo a los basureros de la historia, igual como lo hizo, treinta y cinco años antes, la generación de la Gran Depresión. Durante el período de la crisis mundial sus padres habían sentido admiración por la Unión Soviética, pero, en la era de la prosperidad, los hijos ya no tienen este recurso. Sin embargo, ya que por razones inversas ellos sienten el mismo desprecio por la economía de mercado, la idea del socialismo, incluso estropeada por la Unión Soviética, les sirve para su rebeldía, puesto que se ha deshecho de sus malos pastores. En todas sus versiones, china, cubana, albanesa, italiana, checa, soviética, camboyana, sandinista, el comunismo conserva su privilegio histórico de ser el enterrador del capitalismo[15].

Es por eso que la luz roja colocada frente al anticomunismo no perdió en absoluto, en esa época, su carácter obligatorio. Le dio forma a esta ortodoxia mínima que reúne, en torno a un rechazo compartido, pensamientos difusos y políticas soñadas. Evidentemente, los partidos comunistas velan alrededor de ella como si fuera una tradición obrera: disminuidos, envejecidos, pero de pie, fieles a su nave que se hunde y sacando todavía importantes dividendos de su capital mitológico[16]. Son bastante poderosos como para

[15] La última manifestación de entusiasmo de una parte de la izquierda occidental con respecto al terror de inspiración neo estalinista (o neo maoista) tuvo lugar a propósito de la revolución del Khmer-Rouge, entre 1975 y 1977.

[16] Para quien quisiera formarse una idea de la idealización del pasado y del presente de la Unión Soviética, bastaría con consultar los manuales escolares de historia y geografía de enseñanza media y superior sobre el tema, sobre todo en Francia, durante toda la época de post guerra y hasta un período reciente. *Cf.* Diana Pinto, "L'Amérique dans les manuels d'histoire et de géographie", en *Historiens et Géographes,* febrero de 1985, Nº 203.

Cabe notar, lo que no es sorprendente, que el entusiasmo de los autores de manuales relativos a la Unión Soviética retardan el advenimiento y la evolución de la vida intelectual. Es particularmente interesante en los decenios después de la muerte de Stalin. *Cf.* el informe presentado por Jacques Dupâquier en un Coloquio que tuvo lugar en el Senado, en 1987, sobre "la percepción de la U.R.S.S. a través de los manuales franceses". Citado en Jean-Francois Revel, *La connaissance inutile* (Pluriel, 1989) pp. 437-428.

pensar en recuperar, a plazo, a los herejes marginales del maoismo y del castrismo, y bastantes débiles para dejar de discutir sobre los detalles.

Más que incondicionales de la revolución, en pocos años la agitación estudiantil dio origen a una vasta clase media de izquierda, hija de la democratización universitaria y de las ideas de 1968. El legado más contundente de los "acontecimientos" que tuvieron lugar en la Sorbonne, en la Universidad Libre de Berlín, en la Escuela Normal Superior de Pisa o en Oxford, no fue ni el maoismo ni el castro-guevarismo, estrellas efímeras, sino un nuevo progresismo burgués, más amplio que el antiguo y con un espíritu diferente. Los ex jóvenes del sesenta y ocho pronto hicieron las paces con el mercado, la publicidad y la sociedad de consumo, donde nadan como peces en el agua, como si hubiesen tenido que denunciar las taras para adaptarse mejor a ellas. Pero quieren conservar los beneficios intelectuales de la idea revolucionaria en el corazón de su estructura social. Entre los autores que admiran, Marcuse, Foucault, Althusser, el totalitarismo es sólo el del orden burgués. En vano buscan ahí un análisis crítico del "verdadero socialismo" en el siglo **XX.**

Es cierto que en Francia los "nuevos filósofos" ponen término a esta inmunidad dándole, finalmente, carta de ciudadanía al concepto de totalitarismo aplicado a la historia de la Unión Soviética[17]. Pero, por una parte, el caso francés es único en Occidente y está ligado a la acogida excepcional que recibe allí la publicación de *El Archipiélago de Goulag*[18]. Por otra, el antiestalinismo tardío no impide el florecimiento de un "revisionismo" compensatorio, destinado a hacer revivir una tradición marxista leninista depurada. En esos mismos años en que Soljenitsyne tiene un éxito extraordinario con la edición francesa, la izquierda socialista utiliza como medio de su renacimiento la unión con el partido estalinista más antiguo de Occidente en torno a una ambición común de "ruptura con el capitalismo". Matrimonio anacrónico pero fecundo, puesto que llevó a la presidencia a Francois Mitterrand, arrinconado por un tiempo en el último programa neo bolchevique de la historia universal. El mito soviético muere entre los intelectuales, pero

[17] André Glucksman, *La cuisinière et le mangeur d'hommmes. Essai sur l'Etat, le marxismo, les camps de concentración* (Le Seuil, 1975). Bernard-Henri Lévy, *La Barbarie á visage humain* (Grasset, 1977). *Cf.* Pierre Rigoulot, *Les paupières lourdes op. cit.*, Capítulo 15, pp. 131-150.

[18] La obra tuvo un tiraje de casi un millón de ejemplares, en las ediciones Seuil.

sobrevive en el público de una manera matizada, a través de la idea revisionista[19], y, negativamente, por la condenación del anticomunismo.

No existe otro lugar donde este último fenómeno sea más visible, en la misma época, que en las universidades norteamericanas que forman un laboratorio privilegiado para el observador de este tabú, tan típico de las generaciones posteriores a la década del sesenta. Al unísono con el país, el anticomunismo es desde los años de pre guerra un sentimiento ampliamente compartido por los medios intelectuales de Estados Unidos. La revuelta estudiantil de los años sesenta, más larga y más vasta que en Europa, rompe este consenso de guerra fría. Los jóvenes mezclan su malestar por la sociedad de consumo con la denuncia de la guerra de Vietnam. De ahí en adelante tienen por blanco, al menos provisoriamente, su propio país, en una versión del escapismo leninista con frentes invertidos: los niños privilegiados de las universidades se encuentran del lado de la revolución y los sindicatos obreros del lado del orden. Las ideas y las pasiones de los primeros son mucho más complejas que el odio de clases en el cual el fundador del bolchevismo había creído ver, después de Marx, el motor de la acción revolucionaria, y del cual yo no me atrevería a esbozar siquiera un inventario. Lo que interesa para mis fines es que aparece, movido por una compasión histriónica respecto de Vietnam, un rebrote de ilusionismo sobre el mundo comunista. ¿Un rebrote? Mejor sería decir una nueva ola, diferente de la antigua, y que posee una superficie de opinión mucho más amplia.

Con el Vigésimo Congreso había naufragado lo que quedaba del Partido Comunista norteamericano después de la persecución de Mac Carthy. El activismo revolucionario que renace con la revuelta estudiantil ya no obedece a los soviéticos. Igual que en París, Roma o Berlín, las referencias han cambiado, ahora se trata de Mao, Hô Chi Minh, Castro, Guevara e, incluso, el tardío Ortega, el "sandinista" de Nicaragua. Pero estos resurgimientos de fanatismo exótico sólo llegan a unas pequeñas minorías y, además, pasan pronto. Por el contrario, la parte perdurable del movimiento estudiantil es haber reinventado una cultura política "radical", en cuyo tribunal Norteamérica es menos democrática que lo que se dice y la Unión Soviética es más de lo que sus adversarios admiten. Los filisteos de Was-

[19] El mejor documento para medir este espacio de la bolchevización abstracta del partido socialista francés en esta época es el comunicado firmado en mayo de 1976 por una delegación del partido francés, dirigido por Mitterrand, y la dirección del Partido Socialista Obrero húngaro. Lo sorprendente no es el intercambio de cortesías, que está de acuerdo con la ley del género, sino el lenguaje que los reviste: "La delegación del Partido Socialista francés ha quedado favorablemente impresionada por los éxitos obtenidos en la construcción del socialismo por el pueblo húngaro bajo la dirección de la clase obrera y de su Partido".

hington han querido ver en ambos campos dos tipos de sociedades, tan distintas como la libertad lo es de la esclavitud y el bien del mal. En respuesta, los "radicales", cuando les llega el turno de subir a las cátedras universitarias, les enseñan a las generaciones que les siguen la responsabilidad que tuvo Estados Unidos en la guerra fría[20] y las circunstancias atenuantes que pudieron prevalecer en la Unión Soviética, por poco que la examinemos con una mirada fresca.

Es la hora de las ciencias sociales: ellas permiten dar a esta tentativa un aire de objetividad, ratificando de antemano la ambición del "dentista social" de descubrir las causas reales del funcionamiento social, ocultas bajo el interminable comentario que cada sociedad hace de sí misma. En este juego, el carácter ideológico de la sociedad soviética pierde su importancia, puesto que no le es peculiar. La Unión Soviética es una sociedad "pluralista", como todas las sociedades complejas. El adjetivo "totalitario", convertido en clásico desde Hannah Arendt, pierde su relevancia y su uso, con respecto no sólo a la Unión Soviética de Breshnev, sino a la de Stalin también. Tiene tanto menos sentido cuanto que, de ahora en adelante, se trata de estudiar a los actores sociales más que el Estado. Porque las ciencias sociales agregan a sus cualidades "científicas" la virtud democrática; ellas combinan el enfoque de "la infraestructura" y la preferencia dada al *"little man":* trabajan la materia social de abajo hacia arriba. Gracias a ellas, la U.R.S.S. entra en el derecho común de las sociedades.

El lector habrá reconocido en estas líneas los rasgos de un nuevo estilo de sovietología, que ha ocupado el primer plano del escenario universitario en Estados Unidos y Europa occidental durante los últimos veinte años del régimen soviético. Como todas las escuelas historiográficas, ésta aporta cosas buenas y cosas malas, dependiendo de los temas y de los autores[21]. Yo no pretendo establecer una bibliografía crítica aquí, sino poner de relieve un espíritu común, frecuentemente afirmado como una solidaridad generacional, sobre todo en Estados Unidos, donde la crisis social y moral de los años sesenta fue la más profunda. Los mayores

[20] Cf. Francois Furet, *Le passe d'une iIlusión,* Capítulo 11, p. 457.

[21] El libro más típico —no lo mejor— de esta "escuela", si el término no resulta excesivo, es el de J. Hough, *The Soviet Union and Social Science Theory* (Harvard University Press, 1977). De esta misma inspiración son, por ejemplo: Moshe Lewin, *The Making of the Soviet System* (Nueva York: Pantheon Books, 1985); Leon Haimson, *The Politics of Rural Russia (1905-1914)* (Bloomington, 1979). Stephen Cohen, *Rethinking the Soviet Experience* (Oxford University Press, 1985).

—Fainsod, Schapiro, Pipes, Ulam, Malia, Besançon, Conquest[22] — son sospechosos de haber escrito una sovietología de guerra fría. A los de menor rango, más propensos a incriminar a su propio país, les mueve un rechazo inverso al anticomunismo. Se trata de demostrar que el estalinismo no es sólo un período muy determinado, sino distinto de la historia del bolchevismo, por donde se le mire; hubo momentos espantosos en la historia que inauguró la Revolución de Octubre, pero ellos no condenan el conjunto de esta historia porque no es una consecuencia necesaria. Versión ilustrada de la idea, tan poderosa en la época, que el comunismo, incluso el de Breshnev, debe ser separado de los crímenes cometidos por Stalin; o, más aún, en forma más general, que el régimen fundado en octubre de 1917 es bueno pese a los desastres que ha provocado desde que nació, mientras que el capitalismo es malo pese a las riquezas que ha generado.

Por un curioso vuelco en las circunstancias, los profesores norteamericanos detestan el concepto de totalitarismo, después que ellos mismos lo elaboraron, ahora que los intelectuales franceses lo están estudiando después de haberlo ignorado. Pero son las universidades norteamericanas las que expresan el espíritu más general de los tiempos, legible también en Italia, en Inglaterra o en Alemania: aunque en los últimos decenios de su existencia la Unión Soviética perdió para siempre el extravagante privilegio de ser modelo universal, sigue protegida, casi en todas partes, por lo que aún queda algo de su promesa original. El fracaso de la ambición de octubre, reconocido por todos, no ha apagado completamente la idea comunista. Ésta ha encontrado otras patrias provisionales. Incluso en la propia Unión Soviética, su legado está resguardado por el brillo que conserva: su parte trágica se debe más a las circunstancias de su historia que a Lenin o Stalin. La sociedad moderna, por lo demás, que se ha batido en su nombre, se puede recuperar, aunque cuando haya salido de su pobreza no vuelva a encontrar la estrella que iluminó su

[22] Entre los libros que han marcado el tono de esta sovietología están: Merle Fainsod, *How Russia is Ruled* (Cambridge: Harvard University Press, 1953); *Smolemk under Soviet Rule* (Harvard University Press, 1958); Karl Friedrich y Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Harvard University Press, 1956); Leonard Schapiro, *The Origins of the Communist Autocracy* (Harvard University Press, 1954); *De Lénine à Stalin: histoire du parti communiste de I'Union soviétique* (Gallimard, 1967); A. Ulam, *Les Bolcheviks* (Fayard, 1973); Robert Conquest, *The Great Terror* (Mac Millan, 1968); Alain Besançon, *Les Origines intellectuelles du léninisme* (Calmann-Lévy, 1977).

Después de haber estado a la cabeza del "gorbatchismo", que parecía validar la tesis de una Unión Soviética "pluralista" en marcha hacia la reforma, la escuela revisionista se puso a la defensiva por la implosión del régimen. *Cf.* "The Strange Death of Soviet Communism", en *The National Interest*, N° 31 (primavera de 1993), Segunda Parte: *Sins of the Scholars*, por Richard Pipes, Martin Malia, Robert Conquest, William Odom, Peter Rutland.

cuna. La patria del marxismo-leninismo también se encuentra protegida, paradójicamente, bajo la idea "revisionista".

Así, en este período, la imagen del comunismo en Occidente experimentó así una evolución contradictoria: frente a la declinación de la mitología soviética en su versión dura se produce una extensión de su versión blanda. Los tiempos de posguerra se han acabado, y la U.R.S.S. pierde para siempre su condición de país modelo que todos los partidos comunistas del mundo celebraban. Sus partidarios se han puesto menos exigentes y se conforman con un balance "globalmente positivo", junto con la esperanza de un mañana brillante. Al no ser sino la matriz imperfecta de un orden social mejor, el régimen soviético da menos pie a sus adversarios, sospechosos de pertenecer a una época pretérita de pasiones políticas. Por muy agotado que esté, más que nunca puede ahora servir de apoyo a las pasiones anticapitalistas o antiimperialistas. Si nadie está obligado, incluso los comunistas, a justificar o bendecir la más pequeña de sus acciones, la idea que les sirve de estandarte se encuentra más disponible universalmente. Liberada de su obligación de infalibilidad, la Revolución de Octubre recupera sus rasgos ajados, pero también rejuvenecidos.

Esta vuelta a la promesa original obra mucho más fácilmente porque desafía las inclinaciones políticas de las generaciones de estudiantes jóvenes, tan influyentes en la formación del espíritu público. En lugar de la lucha de clases, estas generaciones han colocado los Derechos Humanos en el primer plano del escenario público. Al hacer esto, anticipan el fin de la U.R.S.S., puesto que ellas pretenden someter el régimen nacido en octubre al tribunal de principios que Marx y Lenin habían denunciado como mentiras burguesas. Pero ellas no saben esto, porque lo que quieren hacer es algo totalmente diferente: quieren relanzar la confrontación de las ideologías acerca de lo universal y lo particular, a través de una demagogia de abstracción democrática. En ese juego los comunistas no están bien colocados, porque ellos van en contra de la corriente de su doctrina, y su balance en materia de derechos, incluso en las postrimerías del siglo, sigue siendo aterrorizador. Sin embargo, en el mundo de las finalidades morales formado por el universalismo de los Derechos Humanos, todavía pueden defender sus intenciones; encuentran una defensa contra su historia en el parentesco ideal que los acerca, en cuanto a los fines, a la utopía liberal y democrática. Hasta el fin, la Unión Soviética habrá cobijado su imagen en lo que ella quiso destruir. En vísperas de la implosión del régimen fundado por Lenin, sin duda hay una mayor condena universal del anticomunismo en Occidente que en los mejores tiempos del antifascismo triunfante.

*

El último episodio de la historia soviética es la máxima demostración de que el comunismo reformado, el socialismo con "rostro humano", es la forma más universal de inversión política cuya historia he intentado escribir. Gorbatchev cierra la lista de gobernantes comunistas aclamados por Occidente.

La forma en que se desintegró la Unión Soviética, y a continuación su Imperio, sigue siendo un misterio. Lo más difícil es distinguir el papel que desempeñaron las voluntades o caprichos. Es más fácil establecer el rol que tuvieron los factores objetivos. El precio cada vez más alto del poder mundial, y sobre todo la carrera armamentista, terminó por agotar la economía soviética, a la cual había que darle tonicidad. Tal vez algún día los historiadores llegarán a decir que la política de Reagan fue, en este sentido, mucho más eficaz de lo se le reconoce en la prensa internacional. Por lo demás, el descalabro en la Unión Soviética a fines de los años de Breshnev había alcanzado un grado tal, que no sólo su poderío, sino que también su sanidad física y moral, sus abastecimiento, condiciones de vivienda, hospitales, en síntesis, la capacidad de las autoridades públicas para satisfacer las necesidades sociales elementales, estaban siendo cuestionados. Al extremo que uno de los observadores que previo, después de Amalrik[23], la crisis general del régimen fue un joven demógrafo, Emmanuel Todd[24], que en los años setenta descubrió que había aumentado la tasa de mortalidad infantil en la Unión Soviética.

Quizás las personas estaban viviendo un poco mejor que antes, lo que no es mucho decir tampoco, pero el régimen estaba prácticamente agotado, el Partido gangrenado por la corrupción, el cinismo, la ebriedad y la pereza generalizada. El derrumbe general, inducido por el colapso del Partido, es la vulnerabilidad propia de un sistema con un partido único todopoderoso sobre la sociedad. Sin embargo, este bolchevismo crepuscular podría haber sobrevivido otro poco todavía, quizá hasta el término del siglo. Porque si la gente ya no creía en él, todavía existía una policía importante,

[23] Andrei Amalrik, *L'Unione Soviétique survivra-t-elle en 1984?* (París: Fayard, 1970), reeditado como libro de bolsillo por Pluriel.

[24] Emmnauel Todd, *La Chute final. Essai sur la décomposition de la sphère soviétique* (Robert Laffont, 1976). El argumento también se encuentra en dos informes entregados por el demógrafo norteamericano Murray Freshback, en abril de 1978 *(Population and Manpower Trends in the USSR)* y en julio de 1983 *(Soviet Population, Labor Forcé and Health).* Estos informes están citados y comentados en Seymor Martin Lipset y Bence Gyorgy: *Anticipations of Failure of Communism,* contribución presentada al Congreso de la Asociación Norteamericana de Sociología, en Pittsburgh, en agosto de 1992.

vigilando que todos hablasen el idioma muerto de la ideología. Sakharov estaba bien custodiado en Gorki. Los hospitales psiquiátricos cuidaban a los disidentes.

Pero los sucesores de Breshnev —sobre todo Andropov, antes de Gorbatchev[25]— no quieren parecerse a él: lógica cuyos riesgos ya había advertido Kruschev y punto débil de la dictadura del Partido desde la muerte de Lenin. En qué medida se mezcla esta vez un plan concertado de reforma, formando como un contrato tácito entre Andropov, luego Gorbatchev y una mayoría del Comité Central, eso no lo sabemos. Esta historia queda por escribirse, y simplemente por conocerse, porque incluso en la víspera de su desintegración la Unión Soviética sigue envuelta en el secreto. Lo que sí es seguro, por lo menos, es que comenzó como una típica crisis de sucesión, por el ejercicio obligado de cada nuevo amo del Partido: tomar el control del régimen. Andropov o Tchernenko no duraron tanto en el poder como para convertirse en blanco de sus sucesores; todavía había que someter o eliminar a los hombres de Breshnev para erigirse en amo. Entonces Gorbatchev hizo lo mismo que Kruschev después de Stalin y que Breshnev después de Kruschev: acumuló entre sus manos el máximo de poder.

Mas lo hizo de una manera inédita. Antes de él, el Partido era el único medio de poder. De vez en cuando el Secretario General podía oponerse a él, destruir el esqueleto para volverlo a armar, como lo hizo Stalin en los años treinta; pero nadie podía ser el amo de la Unión Soviética sin tener la autoridad absoluta sobre el aparato comunista. Cuando Kruschev perdió esta autoridad, en 1964, cayó. Ahora bien, Gorbatchev tomó otro camino para imponerse. No le bastó con remodelar las altas esferas del Partido para asegurar su reinado. Se apoyó en elementos externos al Partido. La liberación de Sakharov, en 1986, indica que cambió las reglas del régimen.

Táctica que, en el fondo, no estaba tan distante de la de Mao Tse-Tung cuando lanzó a los jóvenes contra el aparato del Partido: la idea era resucitar un entusiasmo comunista y, a la vez, debilitar a los dirigentes comunistas, sus rivales abiertos o potenciales en el Buró político. Pero las cosas se dieron de otra manera. Los comandos ya no responden. La modesta apertura hacia la sociedad y el relativo cese del terror policial dejan ver no un rebrote del comunismo, sino una vaga aspiración a la democracia, sobre la cual se apoyó poco a poco Gorbatchev, tanto por elección propia como por la fuerza de las circunstancias. Kruschev jamás cuestionó el monopolio

[25] A su muerte, el 10 de noviembre de 1982, Breshnev fue reemplazado por el Secretario General del Partido, Andropov, hombre de la K.G.B., rodeado de una fama de "modernizador". Pero Andropov muere el 9 de febrero de 1984. Le sucede Tchernenko, un viejo jerarca de estilo breschneviano, quien a su vez muere el 10 de marzo de 1985.

político del Partido. Su futuro sucesor infringe esta regla fundamental[26]; amenazado igual que él de quedar en minoría en el Comité Central, reanima al Parlamento y se apoya en fragmentos de la opinión pública como los intelectuales. Pero al debilitar a sus adversarios también se debilita él mismo, destruye la fuente de su legitimidad, ofrece un terreno nuevo a rivales imprevistos y, al suprimir el temor a hablar, elimina el principio de la obediencia. Incluso el creciente desorden de la economía encuentra allí una de sus fuentes, en la medida en que es inseparable de la anarquía en el Estado: "Al suprimir el Terror —me dijo en esa época un miembro del Parlamento soviético—, Gorbatchev eliminó la confianza". Palabras terribles, pero profundas, que demuestran el carácter frágil y ambiguo del primer y último "Presidente de la Unión Soviética", demasiado comunista para dar tanta libertad.

Sin duda es demasiado prematuro aún para saber exactamente qué es lo que quería hacer. La única respuesta segura es que Gorbatchov no quería hacer lo que hizo. Porque no hay razón alguna para suponer que Gorbatchev haya sido un anticomunista enmascarado o siquiera un mal comunista, antes y después de asumir el poder. Todo hace dar crédito bajo palabra a este hijo educado en el cerrado mundo del sovietismo cuando, durante todos esos años, no deja de predicar el renacimiento del comunismo a través de la reforma. Si él abrió el camino para la liquidación de los regímenes comunistas de Europa oriental, en el otoño de 1989, fue porque se negó a derramar sangre y no por una decisión deliberada. En la patria del bolchevismo, él sigue fiel a la idea original, que desea remozar y renovar pero no traicionar. Incluso el abandono del monopolio político del Partido se inscribe sin duda, a sus ojos, en una estrategia: reagrupar en torno a él, con los grandes comunistas, un gran partido del Presidente, que tendría a cada lado una derecha y una izquierda marginadas. Algo así como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano, fiel guardián de una legitimidad revolucionaria perdida en la noche de los tiempos. Que el proyecto haya parecido insubstancial muy pronto, no significa que no lo hayan deseado.

Lo más extraordinario de la historia, por lo demás, no es que Gorbatchev haya querido resuscitar la idea comunista, sino que Occidente le haya creído y se haya entusiasmado con él. En cuanto a la popularidad del último gobernante soviético en Occidente, hay que considerar la prudencia de los gobiernos: ningún poder establecido ama las rupturas bruscas en las situa-

[26] La liberación de Sakharov, en 1986, fue el primer paso en esta dirección; el voto del Comité Central, en febrero de 1990, para poner fin al monopolio político del Partido, el último.

ciones y costumbres, y la U.R.S.S. desde hace mucho tiempo forma parte del mobiliario internacional que nadie quiere ver desaparecer, incluso entre los adversarios más constantes[27]. Además, Gorbatchev presiona por la distensión y la reducción de armamentos: la ayuda financiera de Occidente, que nunca le ha faltado a la U.R.S.S., se hace masiva cuando se trata ya no de atar cabos sino de impedir el final[28].

¡Pero si el deseo de ayudar es tan fuerte de parte de los Estados capitalistas, qué decir de la opinión pública occidental! Ésta celebra las palabras vagas pero prometedoras de *glasnost* y *perestroika*, que por fin prometen una Unión Soviética acorde con la obsesión de fines de siglo de los "derechos humanos": una sociedad que ya no sería tanto el paraíso de los trabajadores, como en los años entre las dos guerras (porque el mesianismo obrero ya no existe), sino un mundo de individuos protegidos contra la desigualdad y libres a la vez. La Unión Soviética de Gorbatchev aún conserva de la Revolución de Octubre original la gracia de haber roto con el capitalismo, a lo que se agrega el redescubrimiento de los "Derechos". Esto que en el primavera de 1968, en Praga, se había llamado "el socialismo con cara humana", ahora está encarnado por la nación madre del comunismo, reunidos en una ambición que el Ejército Rojo habría destruido en el vientre veinte años antes.

Así corren los últimos tiempos de la mitología soviética, envueltos en esta síntesis ficticia entre los principios del bolchevismo y los del pluralismo liberal democrático. Porque el bolchevismo es compatible con el nacionalismo, como lo demostró constantemente Stalin; e incluso devolviéndole cierta autonomía al mercado, como lo había imaginado Lenin —como solución provisoria, es cierto— con la N.E.P. Pero no tiene ninguna flexibilidad en materia ideológica y de libertad política; sólo puede reinar por la mentira y el medio. Incluso Kruschev tuvo que matar a Nagy. Breshnev toleró a Ceausescu y a Kádár, pero no a Dubcek. Ahora bien, Gorbatchev vuelve a tomar la partitura de Nagy y la de Dubcek, sobre un teatro más amplio, en el centro del Imperio: la reforma-renacimiento del bolche-

[27] Jacek Kuron, uno de los grandes disidentes polacos, convertido en Ministro, dirá un poco más tarde: "Yo percibo entre algunos de ellos (los hombres políticos de Occidente) una cierta nostalgia con respecto al antiguo orden mundial y de la Unión Soviética. Algunos incluso estarían dispuestos a reconstruir esta última para poder tener los comandos gubernamentales de nuevo", en *Polityka*, 26 de marzo de 1993. Traducido al francés en *Nouvelle Alternative*, Nº 34, junio de 1994.

[28] La mejor descripción del "gorbatchevismo" incondicional de los gobiernos y de la opinión pública en Occidente se encuentra en Jean-Francois Revel, *Le Regain démocratique* (Fayard, 1992), segunda parte.

vismo mezclada con los principios que el bolchevismo había querido destruir en Octubre de 1917. Quiere renovar el régimen comunista, y no dispone de otras ideas que las que pide prestadas a la tradición Occidental, ni de otros medios que los que mendiga a las grandes democracias capitalistas. Lo que hace contradice lo que dice querer hacer. Cuando la referencia a Occidente se convierte poco a poco en un pensamiento que comparte con Sakharov, uniendo nomenclatura y oposición intelectual, a la idea comunista no le queda nada más que lo que destruyó. Una sociedad ha sido destrozada hasta, e inclusive, en sus recursos de reconstrucción a la manera occidental, en circunstancias que no tiene otros a su disposición.

Los pueblos de las naciones de Europa Central y Oriental lo comprendieron de inmediato y rompieron su encadenamiento con Moscú para volver a encontrar lo más pronto posible las fuentes de su historia. Incluso en Rusia, Gorbatchev es odiado aún más como líder comunista cuando comienza a aparecer como un político vendido a Occidente. Simula que todavía gobierna a su país, pero sólo la opinión pública occidental le cree, fiel a su constante credulidad frente a la Unión Soviética. Los rusos sintieron que él presidía una desintegración general, sin porvenir previsible, como para desmentir todavía una última idea del marxismo, según la cual las sociedades sólo mueren cuando están listos los elementos del relevo, formados en el seno del antiguo mundo. Aquí no ocurre nada parecido. El comunismo soviético muere por una descomposición interna, que Gorbatchev sólo precipita, antes de que su rival Yeltsin se convierta en el liquidador. Nacido de una revolución, desaparece en una involución. Pero su último gobernante, detestado en Rusia, es venerado hasta el final por Occidente, que no se resigna a su caída, puesto que ésta acarrea, obligadamente, el fin de una ilusión que había llenado el siglo. La Unión Soviética se retira de la escena de la historia antes de haber agotado la paciencia de sus partidarios en el exterior de sus fronteras. Ella deja muchos huérfanos en el mundo.

El fracaso del régimen nacido en Octubre de 1917, y quizás aún más el carácter radical que tuvo, privan de hecho a la idea comunista no sólo de su territorio escogido, sino que también de todo recurso: lo que murió bajo nuestros ojos con la Unión Soviética de Gorbatchev, abarca todas las versiones del comunismo, los principios revolucionarios de Octubre hasta su historia, e incluso la ambición de humanizar el rumbo en condiciones más favorables. Es como si se cerrara el camino más grande que se haya ofrecido a la imaginación del hombre moderno en materia de felicidad social. El comunismo jamás concibió otro tribunal que el de la historia, y hélo aquí condenado por la historia a desaparecer en cuerpo y alma. Podría haber perdido la guerra fría y sobrevivir como régimen. O dar nacimiento a

Estados rivales, sin morir como principio. O presidir el desarrollo de diversas sociedades, que lo podían haber conservado, no obstante, como referencia original. Uno puede imaginar otros destinos para él, donde se hubiera desgastado sin naufragar como cuerpo de ideas. Pero el que encontró no deja nada. Los regímenes comunistas han debido ceder el lugar en algunos meses a las ideas que la Revolución de Octubre creía haber destruido y reemplazado: la propiedad privada, el mercado, los derechos humanos, el constitucionalismo "formal", la separación de los poderes —toda la panoplia de la democracia liberal. En este sentido el fracaso es absoluto, puesto que borra la ambición original.

Pero esto no sólo alcanza a los comunistas y a los comunisantes. Más allá de ellos, obliga a volver a pensar las convicciones tan antiguas como la izquierda occidental e incluso la democracia. Comenzando por el famoso "sentido de la historia", por el cual el marxismo-leninismo había pretendido darle al optimismo democrático la garantía de la ciencia. ¿Si el capitalismo se ha convertido en el porvenir del socialismo, si es el mundo burgués el que sucede al de la "revolución proletaria", qué ocurre con esta seguridad con respecto al tiempo? La inversión de las prioridades canónicas desarma el encaje de las épocas sobre la ruta del progreso. La historia vuelve a ser ese túnel donde el hombre se introduce en la oscuridad, sin saber adonde lo llevarán sus acciones, incierto de su destino, desposeído de la seguridad ilusoria de un conocimiento de lo que hace. Privado de Dios, el individuo democrático ve temblar sobre sus bases, en este fin de siglo, la divinidad historia: angustia que tendrá que conjurar.

A esta amenaza de la incertidumbre, en su espíritu se agrega el escándalo de un porvenir cerrado. El hombre democrático está acostumbrado a poner una esperanza ilimitada en la sociedad, puesto que ésta le asegura que es libre como todos e igual a todos. Pero para que estas cualidades adquieran pleno sentido, todavía es necesario que un día pueda sobrepasar el horizonte del capitalismo e ir más allá del universo donde existen ricos y pobres. Ahora bien, el fin del comunismo lo lleva, por el contrario, al interior de la antinomia esencial de la democracia burguesa. Le revela, como si fueran de ayer, los términos complementarios y contradictorios de la ecuación liberal, los derechos del hombre y el mercado; a través de ella compromete el fondo mismo de lo que es el mesianismo revolucionario desde hace dos siglos. Se ha vuelto casi imposible pensar en la idea de *otra* sociedad y, por lo demás, nadie propone en este tema, en el mundo de hoy, ni siquiera un esbozo de un concepto nuevo. Aquí estamos condenados a vivir en el mundo en que vivimos.

Esta es una condición demasiado austera y muy contraria al espíritu de las sociedades modernas para que pueda durar. Por el solo hecho de

existir, la democracia fabrica la necesidad de un mundo posterior a la burguesía y al Capital, donde pueda prosperar una verdadera comunidad humana. Lo hemos visto a lo largo de todo este libro sobre el ejemplo de la Unión Soviética: la idea del comunismo no ha dejado de proteger en todas sus épocas la historia del comunismo, hasta el momento último en que la segunda, por simple y pura detención de su trayectoria, llevó a la primera a desaparecer, debido a que la había encarnado durante tanto tiempo. Pero, el fin del mundo soviético no hace cambiar en nada la búsqueda democrática de otra sociedad, y por esta misma razón podemos apostar a que este gran fracaso seguirá gozando de circunstancias atenuantes en la opinión del mundo y conocerá, quizá, una renovada admiración. No creo que la idea comunista pueda renacer bajo la misma forma en que murió: la revolución proletaria, la ciencia marxista-leninista, la elección ideológica de un partido, de un territorio y de un Imperio sin duda han terminado su trayectoria junto con la Unión Soviética. Sin embargo, la desparición de estas conocidas figuras de nuestro siglo, más que clausurar el repertorio de la democracia, pone fin a una época. □

ENSAYO

BORGES Y EL ARTE DE LA DEDICATORIA

Oscar Hahn

Después de determinar los rasgos estructurales de la dedicatoria como género literario, en este artículo se analiza la dedicatoria a Leopoldo Lugones que aparece en *El hacedor,* de Jorge Luis Borges. El énfasis del análisis está puesto en los elementos de simetría que unen a esos dos autores y en la antinomia realidad/irrealidad presente en el texto de Borges.

A Borges debemos la elevación del prólogo y del auto-prólogo a la categoría de obras de arte. A esta deuda hay que agregar otra: el aporte de una pieza maestra al género de la dedicatoria en letra impresa. Existe una recopilación de prólogos de Borges, a los que el escritor argentino ha puesto un "Prólogo de prólogos"[1]. No sería extraño que se publicara un libro constituido solamente por dedicatorias memorables, apócrifas o no, destinadas a personas reales o inexistentes. Como ese hipotético libro aún no ve la

OSCAR HAHN. Profesor de Literatura Hispanoamericana en la Universidad de Iowa. Miembro correspondiente de la Academia Chilena de la Lengua. Paralelamente a su obra poética, ha desarrollado una amplia labor como ensayista. En el campo de la crítica es autor de los libros *El cuento fantástico hispanoamericano en el siglo XIX* (1978), *Texto sobre texto* (1984), *Antología del cuento fantástico hispanoamericano. Siglo XX* (1990), y de numerosos artículos recopilados en *Magias de la escritura,* obra que será publicada próximamente por el Fondo de Cultura Económica.

[1] Jorge Luis Borges, *Prólogos* (Buenos Aires: Torres Agüero, 1975).

luz, examinaré una de las dedicatorias dignas de figurar en él. La que Borges puso al frente de *El hacedor:*

A Leopoldo Lugones

> Los rumores de la plaza quedan atrás y entro en la Biblioteca. De una manera casi física siento la gravitación de los libros, el ámbito sereno de un orden, el tiempo disecado y conservado mágicamente. A izquierda y derecha, absortos en su lúcido sueño, se perfilan los rostros momentáneos de los lectores, a la luz de las lámparas estudiosas, como en la hipálage de Miltón. Recuerdo haber recordado ya esa figura, en este lugar, y después aquel otro epíteto que define por el contomo, el *árido camello* del *Lunario, y* después aquel hexámetro de la *Eneida,* que maneja y supera el mismo artificio:
>
> *Ibant obscuri sola sub nocte per umbras*
>
> Estas reflexiones me dejan en la puerta de su despacho. Entro; cambiamos unas cuantas palabras y le doy este libro. Si no me engaño, usted no me malquería, Lugones, y le hubiera gustado que le gustara algún trabajo mío. Ello no ocurrió nunca, pero esta vez usted vuelve las páginas y lee con aprobación algún verso, acaso porque en él ha reconocido su propia voz, acaso porque la práctica deficiente le importa menos que la sana teoría. En este punto se deshace mi sueño, como el agua en el agua. La vasta biblioteca que me rodea está en la calle México, no en la calle Rodríguez Peña, y usted, Lugones, se mató a principios del treinta y ocho. Mi vanidad y mi nostalgia han armado una escena imposible. Así será (me digo), pero mañana yo también habré muerto y se confundirán nuestros tiempos y la cronología se perderá en un orbe de símbolos y de algún modo será justo afirmar que yo le he traído este libro y que usted lo ha aceptado[2].

Toda dedicatoria es una estructura morfológica en la que entran en juego cuatro elementos: el que ofrece la dedicatoria (dedicante), el que la recibe (dedicatario), el objeto dedicado y la razón que la motiva. Estos elementos pueden estar *in praesentia* o *in absentia,* pero siempre existen virtualmente. La concreción más elemental del género tiene un mínimo de palabras: las preposiciones "a" o "para" y el nombre del dedicatario. A

[2] *El hacedor* (Buenos Aires: Emecé, 1960), pp. 7-8. La dedicatoria a Lugones ha aparecido posteriormente en *El otro, el mismo,* libro incluido en *Obra poética* (Buenos Aires: Emecé, 1966), pp. 131-289. En *El hacedor* la dedicatoria está fechada en Buenos Aires, 9 de agosto de 1960. En *El otro, el mismo la* fecha ha sido omitida.

partir de esa fórmula, infinidad de variaciones y amplificaciones son posibles, desde el epigrama hasta el cuento, el poema o el ensayo breve. Teóricamente, es concebible un género mayor cuya estructura fuera la de la dedicatoria.

Aunque la forma básica ("A Leopoldo Lugones") también es empleada por Borges en *El hacedor,* lo cierto es que la dedicatoria no acaba allí: la formulación funciona como el título de un texto que se despliega en seguida. Lo primero que llama la atención en ese texto es el hecho de que todo lo que en una dedicatoria comente suele ser virtual o figurado, en la de Borges se transforma en *acontecimiento,* por actualización de lo virtual y por literalización de lo figurado. El dedicante, que en la mayoría de las dedicatorias queda sobreentendido o se explicita mediante la sola mención de su nombre, adquiere aquí corporeidad: se vuelve personaje. Lo mismo ocurre con el dedicatario: ya no es un mero nombre propio, sino la figura sensible de Leopoldo Lugones. En cuanto a la acción de dedicar, que tiene el sentido figurado de "dirigirse a" o "tomar la dirección de", deviene literal: Borges se dirige al despacho de Lugones y le entrega, imaginariamente, un ejemplar de *El hacedor.* La razón que motiva la dedicatoria no es explicitada: el hecho mismo de dedicar implica un tributo, un homenaje (no excluyo la posibilidad de que se escriban anti-dedicatorias, pero no es éste el caso).

En el plano de la composición del texto que nos ocupa se distinguen tres unidades de sentido. La primera se inicia con el verbo "entrar", en tiempo presente: "Los rumores de la plaza quedan atrás y entro en la Biblioteca". La segunda empieza con el mismo verbo: "Estas reflexiones me dejan en la puerta de su despacho. Entro...", y se prolongan hasta que el hablante "despierta". Desde aquí hasta la última línea de la dedicatoria se extiende la tercera unidad.

Al iniciar la narración, el dedicante ha abandonado el espacio abierto, ruidoso, caótico y profano de una plaza pública y ha ingresado en el espacio cerrado, silencioso, simétrico y sagrado de la Biblioteca donde está el escritorio de Lugones. Y es como si entrara en un templo. Su avance, flanqueado por lectores que más que leer parecen sumidos en la meditación, es también una travesía hacia el sitio del ofertorio. Recordemos que el verbo "dedicar" tiene connotaciones religiosas que lo ligan al acto de la consagración. Sólo en el "ámbito sereno de un orden" el dedicante encuentra la armonía espiritual necesaria para la ejecución de su empresa.

En medio de los dos hitos verbales ya mencionados ("entro" y "entro"), se desarrollan las reflexiones del dedicante, que tienen la función de presentar el paso del tiempo, desde su entrada a la Biblioteca hasta el final

de la travesía, temporalidad que el lector de la dedicatoria experimenta como vivencia. Dichas reflexiones están divididas en dos series. La primera puede desglosarse así: "De una manera casi física siento": a) "la gravitación de los libros"; b) "el ámbito sereno de un orden"; c) "el tiempo disecado y conservado mágicamente". Como refuerzo del significado de esas frases, la construcción paralelística y la bien proporcionada enumeración de complementos directos ejercen el rol de significantes que, desde otro ángulo, connotan la cosmovisión que preside el texto: la de un espacio y un tiempo sujetos a la simetría, al equilibrio, al orden, y cuyo modelo ideal es la Biblioteca, con sus estantes alineados, sus fichas y clasificaciones, y cuya forma de expresión es una prosa que también se caracteriza por la simetría, el equilibrio y el orden.

Estas cualidades son perceptibles en todos los niveles de la escritura borgeana. Por ejemplo, en el plano del enunciado hay pares simétricos en los participios referidos al vocablo "tiempo": "disecado y conservado"; en los adjetivos que determinan al sustantivo palabras: "convencionales y cordiales" (en los dos casos hay igualdad morfológica y fónica); y en las paronomasias "recuerdo / haber recordado" y "le habría gustado / que le gustara", donde la acción representada por el verbo principal se duplica en la frase sustantiva. Algo análogo sucede con la comparación "como el agua / en el agua". En todas estas frases el eje de simetría es un elemento de valor gramatical.

Los personajes que flanquean a Borges también constituyen pares simétricos, porque comparten la misma condición: ser absortos lectores. Se podría argüir que si son iguales y múltiples no es apropiado hablar de simetría, en cuanto ese concepto implica la existencia de un eje que separa en dos partes análogas. La réplica es simple: el mismo dedicante, al atravesar el pasillo central, funciona como un eje que separa la Biblioteca en mitades simétricas. Así lo deja ver la perspectiva desde la cual se refiere al contorno: "A izquierda y a derecha, absortos en su lúcido sueño, se perfilan los rostros momentáneos de los lectores".

Después del hermoso oxímoron "un lúcido sueño", que apunta al fenómeno de ensimismamiento y enajenación que sufre el sujeto durante el acto de la lectura, empieza la segunda serie de reflexiones. Ellas se despliegan a partir de la frase "se perfilan los rostros momentáneos de los lectores". En lenguaje no figurado diríamos: "Se perfilan momentáneamente los rostros de los lectores". El desplazamiento de la momentaneidad desde "se perfilan" hasta "rostros" indica que se trata de la figura literaria denominada hipálage. Y lo notable es esto: inmediatamente después, por una especie de asociación mental, Borges señala que los rostros se perfilaban "a la luz de

las lámparas estudiosas"; y agrega: "como en la hipálage de Miltón"[3]. La mención de ese procedimiento retórico lo lleva a citar otras dos hipálages memorables. La primera es el "árido camello", de Leopoldo Lugones, donde el adjetivo "árido" es desplazado desde la idea de desierto. Esta figura surge del siguiente contexto: "Y el corazón marcha con su pena oscura / como árido camello con su carga"[4]. La otra es el hexámetro de la *Eneida: Ibant obscuri sola sub nocte per umbras* (sic), en el que se producen dos hipálages cruzadas: *obscuri*, que debería corresponder a *nocte (obscura nocte)* es aplicado a los caminantes, y *sola*, que debería corresponder a los caminantes *(Ibant soli)* es aplicado a *nocte*[5].

Las de la segunda serie son entonces reflexiones en el sentido etimológico de la palabra. El lenguaje, después de exhibir sus recursos, se vuelve sobre sí mismo. La distancia entre la obra de creación y la exégesis de esa obra queda anulada: el crítico es el creador y el creador es el crítico. Círculo literal y figuradamente vicioso, en el que el gozador y lo gozado son uno. El sujeto es el objeto; el otro es el mismo. Simetría en movimiento.

La segunda unidad de la composición presenta el acto material de entrega del libro a Lugones. La mayor parte de esta unidad es una especie de —valga el oxímoron— "diálogo unilateral". Aunque por definición todo diálogo es bilateral, en este caso sólo se escucha uno de los lados: la voz de Borges. Sin embargo, la muda y casi fantasmal figura del oyente se hace visible a través de un vocativo, de los respetuosos "usted" y de las partículas morfemáticas de los verbos; apelación meramente retórica, que se presta para ser combinada con fragmentos de narración en segunda persona: "Pero esta vez usted vuelve las páginas y lee con aprobación algún verso". La primera unidad de la composición, en cambio, se configuraba a partir del discurso del narrador puesto en función referencial. El parlamento del "diálogo unilateral" es instalado en el cauce del discurso con tal habilidad, que el paso desde una función lingüística a otra es casi imperceptible.

[3] Con la ayuda del "Verbal Index" que aparece en *Miltón's Poetical Works* (Nueva York: Amss Press, 1970), he buscado sin éxito en la obra de Milton la frase en inglés equivalente a "lámparas estudiosas". La más cercana es la hipálage "officious Lamps", *Paradise Lost* (Libro IX), verso 104. Es posible que no se trate de una cita textual y que la referencia sólo aluda al empleo de la hipálage a partir del elemento "lámpara", a la manera de Milton.

[4] Véase el poema "Luna marina" de *Lunario sentimental*, libro incluido en Leopoldo Lugones, *Obras poéticas completas* (Madrid: Aguilar, 1959), pp. 280-283.

[5] En todas las ediciones de *El hacedor y* de *El otro, el mismo* que he revisado, la cita del verso 268 de la *Eneida* repite la misma errata: *umbras*, en lugar de *umbram*. Véase el texto latino en Virgilio, *Aeneid VI*, editado con introducción y comentario de Sir Franck Fletcher (Londres: Oxford University Press, 1951), p. 8.

A través de la narración en segunda persona se nos informa que el dedicatario recibe el libro, lo hojea "y lee con aprobación algún verso"; porque lo que Borges le ha entregado a Lugones no es sólo un objeto físico, "un volumen, un prisma de seis caras rectangulares", sino "una expresión o una concatenación de expresiones"[6]. De los motivos que Borges atribuye a la aprobación de su libro por el poeta del *Lunario* nos interesa enfatizar uno: la hipótesis de que (acaso) Lugones "en él ha reconocido su propia voz". Este reconocimiento se inserta en el proceso de igualación que avanza hacia la simetría absoluta de los rasgos relevantes de Borges y Lugones. En Lugones esos rasgos son: su condición de escritor, de bibliotecario y de persona muerta. Borges comparte con él los dos primeros rasgos, dibujando así una figura parcialmente simétrica en relación con la de Lugones. La simetría total sólo puede producirse con la muerte de Borges. Entonces sus aguas alcanzarán el mismo nivel y se mezclarán. Estas ideas se vinculan con la noción del "yo plural" expresada en el "Poema de los dones". La pluralidad de ese yo admite la posibilidad de que los contrarios, como Aureliano y Juan de Panonia, es decir, el ortodoxo y el hereje (cuyas diferencias no interesan en el reino de los cielos), y los análogos, como Borges y Lugones, no sean sino diferentes versiones de un solo ser, que se duplica al encarnar en individuos distintos[7].

En la última unidad de la dedicatoria se desmorona todo lo que se había edificado hasta ese momento. Las dos primeras unidades son desmanteladas por Borges, al equipararlas a la fugacidad de lo ilusorio: "En este punto se deshace mi sueño como el agua en el agua"[8]. El espacio de la irrealidad había sido el lugar en el que la biblioteca de Borges y la de Lugones, ubicadas en las calles México y Rodríguez Peña, respectivamente, coincidían para dar origen a *la Biblioteca.* La labor de desmantelamiento se basa en la des-irrealización de los factores claves: el ámbito deja de ser la Biblioteca irreal y vuelve a ser la biblioteca "real" de la calle México. Pero de la des-irrealización de Lugones sólo puede surgir su vacío, su ausencia definitiva, "porque se mató a principios del treinta y ocho".

A su nostalgia y a su vanidad achaca Borges el haber armado esta "escena imposible". ¿Por qué a su vanidad? En el universo borgeano es

[6] Las dos citas corresponden a J. L. Borges, *Evaristo Carriego* (Buenos Aires: Emecé, 1965), p. 53.

[7] Véanse las tres últimas estrofas del "Poema de los dones", en *Obra poética,* pp. 174-175, y "Los teólogos", en *El Aleph* (Buenos Aires: Emecé, 1966), pp. 35-52.

[8] En el soneto "Lectores" de *Obra poética,* p. 225, Borges conjetura, paralelamente, que don Quijote "no salió nunca de su biblioteca" y que la crónica que narra sus aventuras fue soñada por el ingenioso hidalgo.

frecuente que todo lo que está hecho con la materia de los sueños —el mundo, la literatura, los seres vivos, las imaginaciones— aparezca ligado al tópico de *vanitas vanitatum.* La conciencia de la vanidad se hace presente cuando aquello que el hablante creía sólido, consistente, capaz de enfrentarse a las pobrezas de la realidad cotidiana como otra realidad mucho más rica, resulta ser, en rigor, efímero, evanescente, ilusorio, mero simulacro. La consecuencia de esa comprobación es el repliegue del dedicante hacia la humildad del mundo real, hacia la biblioteca de la calle México, donde esos encuentros anacrónicos no son posibles.

En este punto literalmente des-ilusionante, Borges da otra vuelta de tuerca. Desestimadas la irrealidad, por su condición derivativa, y la realidad cotidiana por su inadmisión de lo imposible, Borges recurre al único sitio de encuentro que se levanta por encima de esas limitaciones: el espacio de la muerte. La muerte es el ámbito donde lo contradictorio deja de existir como tal y los tiempos individuales se disuelven en el Tiempo de "los Arquetipos y Esplendores"[9].

En este texto biblio-maníaco, en el que un escritor y bibliotecario, rodeado de libros y de lectores, entrega un libro a otro escritor y bibliotecario, en el recinto de una Biblioteca, el autor de *Ficciones* vuelve a abrumarnos con el sentimiento de lo infinito. A medida que leemos su dedicatoria, vamos poniendo en movimiento las acciones representadas y colaborando en la fundación del mundo ficticio. Entre los varios objetos mentados en ese mundo verbal se incluye el libro cuya dedicatoria estamos leyendo[10]. En este punto el vértigo ya se ha desencadenado. Tenemos primero el volumen de *El hacedor* en el que leemos la dedicatoria de Borges; en ella aparece Borges con un ejemplar de *El hacedor* que contiene una dedicatoria; en esa dedicatoria existe un libro que es *El hacedor,* en él hay una dedicatoria en la que figura ese libro, y así *ad infinitum.* Infinitos Borges dedican infinitos libros a infinitos Lugones. *Non plus ultra:* la primera obra maestra del género de la dedicatoria puede ser también la última. □

[9] Estas palabras proceden de Borges, "Baltazar Gracián", *Obra poética,* p. 164.

[10] Se trata del mismo procedimiento que Borges denomina "elevaciones a potencia del sueño", cuando se refiere al cuento dentro del cuento, a propósito de la noche 602 de *Las mil y una noches,* y a la escena dentro de la escena, a propósito de *Hamlet,* en "Los traductores de las 1001 noches", en *Historia de la eternidad (Buenos* Aires: Emecé, 1961), p. 133.

OCTAVIO PAZ: *LA LLAMA DOBLE, AMOR Y EROTISMO*
(Barcelona: Seix-Barral, 1993)

OCTAVIO PAZ: *VISLUMBRES DE LA INDIA*
(Madrid: Círculo de Lectores, 1995)

SOBRE EL AMOR Y LA INDIA: DOS LIBROS RECIENTES DE OCTAVIO PAZ

Roberto Hozven

1. *La llama doble. Amor y erotismo*

En el prólogo a *La llama doble. Amor y erotismo,* Octavio Paz nos informa que este libro, escrito durante los meses de marzo y abril de 1993, había sido querido y proyectado desde 1965 pero que, por uno u otro motivo, lo había ido aplazando a pesar de su deseo vehemente y recurrente por escribirlo. Es un libro que Paz se debía a sí mismo, pero que se resistía a ser escrito. ¿Por qué este libro nace hoy día, en el crepúsculo de su larga y eminente tarea de escribir? Si es un testamento –como Paz se lo pregunta en las páginas iniciales– ¿cuál es su legado?; ¿y cuáles son las relaciones de él con el resto de su obra poética y ensayística? Para responder a estas preguntas, me concentraré en el enfoque de Paz y en los principales puntos en los que desarrolla sus reflexiones sobre el amor y el erotismo.

Comenzaré diciendo que éste no es un libro sobre el sentimiento amoroso *per se*, sobre la atracción pasional por una persona, fenómeno universal, sino sobre la idea del amor en la sociedad occidental y las maneras en las que ésta asume y transforma esta idea desde su primer surgimien-

ROBERTO HOZVEN. Doctorado en la Universidad de París. Profesor de literatura en la Universidad de California, Riverside, y en la Universidad Católica de Chile. Autor de numerosos artículos y de los libros *El estructuralismo literario francés* (Universidad de Chile, 1979) y *Octavio Paz, viajero del presente* (Colegio Nacional de México, 1994).

to, en la Provenza francesa del siglo XII, como "amor cortés", "como ideal de vida superior que implicaba una ascética y una ética". Éste es un libro sobre las maneras en las que una sociedad vive, reprime o sublima sus pasiones amorosas, así como también sobre las diversas concepciones por las que se explica, interpreta y reflexiona sobre los efectos de sus pasiones.

Segundo: para explorar la idea del amor en Occidente y sus transformaciones en estos ocho siglos, Paz acude a las leyendas y monumentos literarios y filosóficos que bullen en nuestro imaginario colectivo, orientan simbólicamente la intrahistoria de nuestras costumbres y prácticas amorosas, y establece cómo nos proporcionan hoy día los modelos culturales para reflexionar sobre las encarnaciones históricas de esta idea. Escribir sobre la idea y transformaciones del amor occidental viene a ser así, ni más ni menos, que reflexionar sobre un género literario: "La historia del amor no sólo es la historia de una pasión sino de un género literario. Mejor dicho: la historia de las diversas imágenes del amor que nos han dado los poetas y novelistas" (136). [El número remite a *La llama doble;* el entrecomillado sin número a la obra de Paz en general.] Estas imágenes, conforme a las exigencias contextuales de cualquier género, Paz las explora y compara temporal y espacialmente. Temporalmente, cuando se proyecta a las imágenes formantes de nuestra tradición grecolatina; espacialmente, cuando trasciende esta tradición y se sirve de imágenes provenientes de la literatura y filosofía orientales (tantrismo chino, indo, etc.), para mejor desfamiliarizar la tradición de Occidente y así ahondar en las zonas insólitas de nuestra cultura amorosa.

Tercero: ¿cuáles son algunas de las principales imágenes forjadas por el ideal del amor occidental? Pero, antes de seguir, ¿qué entiende Paz por "imagen amorosa"? Una imagen amorosa es "la expresión de profundas aspiraciones psíquicas y sexuales cuya coherencia no es racional sino vital". Implican "una visión del mundo y, así son también una ética y una estética, una *cortesía*" (135). Anotemos dos series de imágenes configuradoras del amor occidental, entre las muchas que este libro identifica y explora: la primera, permanente desde sus orígenes hasta el momento actual como "amor cortés"; la segunda, propia de la imagen amorosa de hoy.

La primera serie se configura en cinco imágenes constitutivas que han sobrevivido durante ocho siglos de historia amorosa y que seguimos validando como condiciones sin las cuales no puede haber amor. 1) *Exclusividad que exige reciprocidad.* El hecho de que todos la soliciten y pocos la cumplan señala su relativización en complicidad erótica indicando "una baja de la tensión pasional" (118). 2) *Obstáculo y transgresión,* puesto que "el amor ha sido continua y simultáneamente interdicción e infracción, impedimento y contravención" (119). 3) *Dominio y sumisión:* no es que se nie-

gue y se reduzca al otro a sombra, sino que lo que se niega es la propia soberanía. El signo del amor será, entonces, "la apuesta, insensata, por la libertad. No la mía, la ajena" (60). 4) *Fatalidad y libertad*, es decir, "atracción involuntaria hacia una persona y voluntaria aceptación de esa atracción" (125). Este nudo contradictorio es el de la libertad y el destino: "al enamorarnos escogemos nuestra fatalidad" (128). 5) *Cuerpo y alma:* unión indisoluble para todo enamorado y que configura una paradoja, un segundo nudo trágico: "amamos simultáneamente un cuerpo mortal, sujeto al tiempo y sus accidentes, y un alma inmortal" (129). Por otra parte, la ruptura de esta unión nos deja dos veces inermes: espiritual y físicamente. Espiritualmente, porque la reducción del alma o del espíritu humano a un reflejo de funciones corporales erosiona "en su centro mismo a la noción de persona, doble herencia del cristianismo y de la filosofía griega" (129). Esta erosión de la noción de persona implica y explica, de paso, tanto el desinterés de nuestra época por los derechos humanos, por la naturaleza y el medio ambiente como el respeto por los otros.

Y bajo el signo del ocaso de la noción de persona humana, enumeremos las imágenes configuradoras de la idea del amor que han dominado nuestra época: 1) *La aceleración de los cambios en nuestra idea del amor;* por ejemplo, el matrimonio: "de sacramento religioso a contrato interpersonal, de arreglo de familias sin participación de los contrayentes a convenio entre ellos" (135). 2) *El laxismo de las sociedades liberales de Occidente:* explicable por la creciente independencia de la mujer, la aparición de métodos anticonceptivos y por la revolución de nuestras costumbres. 3) *La conciencia de nuestra radical incompletud*, o sea, de que el sujeto humano está estructurado alrededor de una carencia de ser más que de su utópica plenitud; lo que ha sido evidenciado desde la poesía (Antonio Machado) hasta el psicoanálisis (Sigmund Freud, Jacques Lacan). 4) *La politización del amor en nuestras sociedades democráticas*, así como la Alta Edad Media lo vivió bajo el signo de la religión *(La Celestina)* y la Edad Moderna bajo el de su profanación panteísta, haciendo así evidente el parentesco del hombre con el universo (*Wether, Atala*). La politización del amor ha sido posible por la intervención de varios agentes, positivos los unos y maléficos, los otros, fácilmente reconocibles: la lucha de las minorías (étnicas, mujeres, homosexuales) por sus libertades y derechos; el signo político y religioso de la gran poesía vanguardista americana (Eliot, Mistral, Neruda, Poung o Vallejo); la esterilización psíquica impuesta por el dogmatismo pseudorrevolucionario; la ortodoxia ideológica y el espíritu burocrático comunes a los dos totalitarismos que asolaron el siglo XX: el comunista y el nazista, para los cuales el otro sólo existió como sujeto para convertir o

eliminar, enfermedad esta última ideológica erradicada de sus países de origen, pero que subsiste todavía en los márgenes del Tercer Mundo (castrismo o terrorismos locales como Sendero Luminoso). 5) *La degradación del amor en las sociedades capitalistas* por el desmoronamiento de la moral familiar, de las creencias religiosas, de la insensibilidad afectiva y por el poder devastador, sin contrapesos, de dinero y de los medios de comunicación que han convertido al amor en una rama del comercio y al erotismo en un departamento de la publicidad. Como concluye Paz, con una de esas sentencias suyas de cuño aforístico: "El capitalismo ha convertido a Eros en un empleado de Mammon al aplicar las leyes impersonales del mercado y la técnica de la producción en masa a la vida erótica" (158-159).

Cuarto: valor curativo del amor en lo moral, político y social en la medida que regenera la nación de *persona*, eje de nuestra civilización. ¿Cómo la idea de amor imperante puede regenerar a la noción de persona? Frente a las leyes insensibles del mercado capitalista con su idolatría de las cosas, el amor puede oponer la conciencia crítica y la misericordia. Doble voluntad por la que se puede hacer del mercado una auténtica "expresión del pacto social y un instrumento efectivo de justicia y equidad". Frente a las ortodoxias ideológicas amparadas en los absolutos histórico-futuristas propios del totalitarismo (lo que quiere decir justificar el terror institucional presente en nombre de un futuro mejor, liberar al hombre mediante su servidumbre provisional, régimen de privilegios y de campos de concentración para los disidentes), el amor opone, en primer lugar, la valoración del presente como una "percepción instantánea de todos los tiempos en uno solo, de todas las vidas en un instante" (220); y en segundo, nos preserva de las ortodoxias, la apertura a la otredad, entendida como esa experiencia de "la conjunción del sujeto y del objeto, del yo soy y el tú eres, del ahora y el siempre, el allá y el aquí" (143) por la que nos damos cuenta "de que somos simultáneamente otros sin dejar de ser lo que somos". Frente a la progresiva desvinculación del hombre con la naturaleza y su consecuente desvalorización, el amor opone su permanente certidumbre en la visión analógica del universo. Tradición central de Occidente que considera a éste como un sistema de correspondencias donde convergen la emoción y la reflexión, la acción y la teoría, las acciones humanas con su transposición artística en letra, imagen o sonido y que se traduce, en una época histórica dada, en percibir y comprender la cultura de una sociedad como "un sistema fluido de vasos comunicantes que se irrigan e influyen entre ellos".

Creo que éste es, precisamente, uno de los legados principales de *La llama doble* sobre el que me preguntaba al inicio de esta nota. Un libro que necesitó de un largo barbecho y, quizás, también, del desmoronamiento del

totalitarismo soviético para ser más creído, por nuestra época escéptica, en las razones amorosas, éticas y políticas por las cuales el amor, en cuanto ejercicio de un *acto libre* de libertad encarnada en cuerpo y alma, es la mejor defensa frente a la seducción e intimidación totalitarias. No olvidar que "Amor y política son dos polos unidos por un mismo arco: la persona" (170). La exhortación de Paz a regenerar la noción de persona, "eje de nuestra civilización" (171), se debe a que sin ella no hay renacimiento del amor ni de la política, de la alcoba ni de la plaza, de la relación privada ni de la pública. Por ello es imperativo darle una cara humana al presente, y no la inhumana del futuro con la que se enmascaran los totalitarismos, fomentando el diálogo entre la ciencia, la filosofía y la poesía para reconstruir la unidad de nuestra cultura. Diálogo del que Paz nos da un modelo reducido en su penúltimo y polémico capítulo, "Rodeos hacia una conclusión". Para terminar esta nota sobre *La llama doble,* retomaré la segunda pregunta que me planteé al inicio: sus relaciones con el resto de su obra. Son numerosas, pero me limitaré a hacer evidente una, capital, que nos demuestra que este libro no es sino una de las variaciones que conforman su obra total, la rama metaamorosa de ese frondoso árbol.

Este libro, una reflexión sobre el amor, ha sido también y fundamentalmente una reflexión las maneras por las cuales la cultura occidental ha asumido y transpuesto (*o no*) en sus discursos, creencias y conductas amorosas esa tradición central de Occidente que ha sido la visión analógica de la sociedad y del universo. Esa visión que concibe a la sociedad como un sistema de vasos comunicantes por donde circula una misma energía binaria susceptible de asumir diversas formas según cada texto. Así, por ejemplo, la comunión ritual que se produce en la *fiesta* mexicana se opone a su petrificación en *pirámide* o a su incomunicación y corrupción lingüística encarnada en la *máscara* (cf. *El laberinto de la soledad),* de la misma manera que dentro del registro amoroso occidental la *apertura a la otredad* se opone a su represión, operada por las *ortodoxias ideocráticas* (cf. *La llama doble*) y de la misma manera que la *plurivalencia* del habla poética se opone a la univocidad del habla cotidiana (cf. *El arco y la lira*). Equivalencias que pueden continuarse estableciendo en el resto de su obra a condición de que sepamos seguir el hilo cambiante de las imágenes y anamorfosis en que van encarnándose.

2. *Vislumbres de la India*

Según Octavio Paz, la pregunta que está en el origen de estos vislumbres fue la siguiente: "¿Cómo ve un escritor mexicano, a fines del siglo

XX, la inmensa realidad de la India?" (39)[1]. El lector, a su vez, se pregunta sobre lo que pueden decirle a él estos tenues pero reveladores resplandores pacianos.

Primero, nos dicen la sorpresa de Paz y, luego, sus conjeturas de escritor mexicano ante "una diversidad hecha de violentos contrastes: modernidad y arcaísmo, lujo y pobreza, sensualidad y ascetismo, [...] pluralidad de castas y de lenguas, dioses y ritos, costumbres e ideas [y, sobre todo, el más notable, la coexistencia opositiva] del islam y del hinduismo, de monoteísmo más extremo y riguroso frente al politeísmo más rico y matizado" (42). La India surge como una realidad y transrealidad heterogénea, heteróclita, que conforma un continente de signos que este libro explora en su contexto intelectual, así como *Ladera Este* (poemario de 1962-1968) y *El mono gramático* (ensayo de 1970) testimoniaron y fijaron, vitalmente, que "ciertos momentos excepcionales, hayan sido dichosos o desventurados" (39).

Segundo: este testimonio, que "no es sino una larga nota a pie de página de los poemas de *Ladera Este* y *El mono gramático*" (39), es también y sobre todo la visión que un escritor mexicano se va forjando de la India a la luz de las similaridades, sorprendentes, que ésta le va revelando con su propio país. "Desde el principio, todo lo que veía provocaba en mí, sin que yo me lo propusiese, la aparición de imágenes olvidadas de México. La extrañeza de la India suscitaba en mi mente la otra extrañeza, la de mi propio país" (19-20). Similaridades, sí, pero en el orden de las diferencias que ambas naciones adoptaron con respecto a las costumbres y tradiciones de Oriente y Occidente, respectivamente. "Durante los años en que viví en la India advertí que entre los indios era muy viva la conciencia de sus diferencias con otros pueblos. Es una actitud que comparten los mexicanos. Una conciencia que no excluye, para los indios, sus diferencias con las naciones del sudeste asiático y, para nosotros, con las naciones latinoamericanas" (87-88). Son sus diferencias con respecto a los otros, sus vecinos, las que asemejan a la India con México, las mismas que favorecen la interrogación sobre el propio ser desde el balcón vicario abierto por esta nueva, "vasta y enigmática" realidad: "¿Qué me atraía [en la India]? Era difícil responder: *Human kind cannot bear much reality.* Sí, el exceso de realidad se

[1] Aclaremos que Octavio Paz visita India en dos ocasiones: en 1951, con motivo de un breve nombramiento como segundo secretario en la recién abierta misión de México en Nueva Delhi; y en 1962, cuando regresa como embajador de India, de Afganistán y de Ceilán hasta 1968. Renuncia a su puesto de embajador el 3 de octubre de ese mismo año con motivo de la matanza de Tlatelolco, ocurrida en la Plaza de las Tres Culturas, en ciudad en México.

vuelve irrealidad, pero esa irrealidad se había convertido para mí en un súbito balcón desde el que me asomaba, ¿hacia qué? Hacia lo que está más allá y que todavía no tiene nombre" (16).

Tercero: La India es poética en el sentido definido en uno de sus poemas escritos allá: fomenta la experiencia del descenso al no estratificado todavía por el pensar y el ver cotidianos: "La poesía/ es la hendidura/ el espacio/ entre una palabra y otra/ configuración del inacabamiento"[2].

Cuarto: la India nos inicia en una manera alegórica de percibir –o mejor– de comprender los acontecimientos cotidianos: allí el sentido de cualquier evento no se agota en su nivel inmediato o literal. Sea, por ejemplo, la llegada de Paz al hotel Taj Mahal: "Es real y es quimérico, es ostentoso y es cómodo, es cursi y es sublime. Es el sueño inglés de la India a principios de siglo, [...) Sus arcos de complicados ornamentos, sus recovecos imprevistos, sus patios, sus terrazas y jardines nos encantan y nos marean. Es una arquitectura literaria, una novela por entregas" (13-14). Pero la alegoría no se detiene aquí; se continúa en la contemplación de los jardines que circunvalan a un mausoleo: "Entre las avenidas de palmeras y los prados multicolores, inmensos estanques rectangulares que reflejan, según la hora y los cambios de luz, diferentes aspectos de los edificios inmóviles y de las nubes viajeras. [...] El agua cumple una doble y mágica función: reflejar al mundo y disiparlo. [...] No hay nada aterrador en esas tumbas: nos dan la sensación de infinitud y pacifican al alma. [...] Esos monumentos y esos jardines nos incitan a soñar y a volar. Son alfombras mágicas" (23). En suma, la alegoría restituye las correspondencias invisibles, pero no por eso menos actuantes y presentes, del hotel con sus esculturas, del mausoleo con sus jardines y de ambos con el cuento de hadas. Más adelante continuará descubriendo correlaciones que enhebrarán las especulaciones del monismo idealista hindú con su traducción sensible y corpórea en la escultura y en la pintura (149-150) o en la cocina: "en la India los distintos guisos se juntan en un solo y gran plato. No sucesión ni desfile [como la comida occidental] sino aglutinación y superposición de substancias y de sabores: comida sincrónica. Fusión de los sabores, fusión de los tiempos" (92).

Quinto: más se adentra el lector en *Vislumbres...* y más evidente resulta su parentesco medular con *El laberinto de la soledad,* su primer gran texto de 1950 y conocido ensayo interpretativo sobre la identidad nacional mexicana. El mismo Paz se encarga de explicitarlo en varias oportuni-

---

[2] "Carta a León Felipe", *Ladera Este [1962-1981],* en *Obra poética (1935-1988)* (Barcelona: Seix-Barral, 1990), p. 443. Y también en un poema más reciente: "Entre lo que veo y digo,/entre lo que digo y callo,/entre lo que callo y sueño,/entre lo que sueño y olvido,/la poesía". "Gavilla: Decir: hacer", *Arbol adentro, op. cit.,* p. 665.

dades: "Acababa de escribir *El laberinto de la soledad* [1950], tentativa por responder a a la pregunta que me hacía México; ahora [1951] la India dibujaba ante mí otra interrogación aún más vasta y enigmática" (20). La India, como antes México, le plantea preguntas que, para ser indagadas, requieren de un cuestionamiento de las representaciones admitidas por la colectividad. Este cuestionamiento es autorreflexivo y su cumplimiento va a coincidir con la escritura del libro en cuestión. En este sentido, *Vislumbres...* es tan performativo como lo fue *El laberinto...* cuarenta y cinco años antes: una indagación que recrea al objeto explorado en el momento de explorarlo, un texto que no sólo describe sino que interviene y opera de vuelta sobre la realidad indagada, un texto que hace lo que dice tanto como dice lo que hace. En suma, este libro *sobre* la India también es un texto *de* la India, la recrea al sumergirse en ella y no sólo contemplarla. Paz cumple con la India, en 1995, la interrogación y autoexigencia que lo estimuló, en 1950, a escribir su ensayo de identidad mexicana: "En lugar de interrogarnos a nosotros mismos, ¿no sería mejor crear, obrar sobre una realidad que no se entrega al que la contempla, sino al que es capaz de sumergirse en ella?" (*El laberinto...*, 10).

Sexto, y concluyendo, *Vislumbres...* reencuentra en su desarrollo los temas intelectuales y preocupaciones poéticas mayores de Paz. Señalemos un tema y una preocupación. En el ámbito de su investigación antropológico-histórica, la India exacerba uno de los temas más subrayados por Paz en su caracterización de México y de Latinoamérica: el carácter sincrético ("repetición de formas y superposición de conceptos (183) y ritual de sus manifestaciones culturales y artísticas. "Ni los indios ni los mexicanos reniegan de su pasado: lo recubren y lo repintan" (136). De tal manera que la India –según Nehru– es comparable a un palimpsesto: "uno debajo del otro, están inscritos muchos hechos, ideas y sueños, sin que ninguno de ellos cubra completamente a los que están abajo" (134, Nehru citado por Paz). Este tema se corresponde con una preocupación poética y política recurrente en Paz: ¿Cómo traducir esta realidad-palimpsesto en la vida concreta de todos los días? ¿Cómo asimilar cotidianamente toda la carga de caras y de pasados del palimpsesto India, pero también del palimpsesto Latinoamérica? La respuesta de Paz, reflexiva y a la vez poética –y concordante con el sentido de las alegorías hindúes e islámicas enhebradas en este libro– está en sumergirse en esta "realidad que sólo se manifiesta aquí y ahora, en este instante fechado de la historia, pero que es irreductible a la historia": sumergirse en el presente como si fuera una plenitud de presencias. Hay "plenitud de presencias" cuando experimentamos el tiempo como coexistencia del hoy con la antigüedad más antigua, cuando escuchamos lo que nos dice hoy

desde el pasado milenario y a éste desde nuestra modernidad. Es lo que evidencia la India: “Museo vivo en el que coinciden la modernidad más moderna con arcaísmo que han sobrevivido milenios” (81). Igualmente, la India nos instruye que esa coexistencia de contrarios, de que está hecho el presente, se da como “una gradación hecha de oposiciones y conjunciones a un tiempo violentas y sutiles” (146) y que encontramos en la cocina, la música, la danza, la poesía y el pensamiento indios: “la tensión entre la unidad y la vacuidad, el continuo ir y venir entre ambas” (147).

Finalmente, en la contracubierta, al pie de una viñeta titulada “El hecho de los amantes”, leemos: “El genio indio es amor por la abstracción más alta y, simultáneamente, pasión por la imagen concreta”. Este libro, reflexión sobre las antítesis y paradojas con que lo interrogó la India, se cierra con una reflexión bajo el signo del amor porque –como escribe en *La llama doble* (220)– “el tiempo del amor es la percepción instantánea de todos los tiempos en uno solo, de todas las vidas en un instante”. Reflexión con valor de aforismo que conviene por igual a su definición del presente como “plenitud de presencias” que a esta visión de la India “hija no del saber sino del amor” (41). De este modo, su libro sobre la India desemboca en su reflexión previa sobre el amor, así como su libro sobre el amor concluyó bajo del signo del tiempo. ¿Por qué? Porque “creo que la reforma de nuestra civilización deberá comenzar con una reflexión sobre el tiempo. Hay que fundar una nueva política enraizada en el presente” (193). Podemos inferir el derrotero probable de la reflexión por venir de este gran escritor latinoamericano –brújula en nuestra época enigmática más que sólo “a fellow-traveler of modernity”– como se refiriera a él Jünger Habermas. Habrá que estar atento a las señales de su andar. □

SELECCION DE ESCRITOS DE ERASMO DE ROTTERDAM

Joaquín Barceló

INTRODUCCION

Desiderio Erasmo nació en Rotterdam probablemente en 1469 y murió en Basilea en 1536. Las fechas son significativas porque lo ubican precisamente en el período del florecimiento del humanismo al norte de los Alpes y del estallido de la reforma luterana de la Iglesia. Fue el más grande humanismo de su tiempo, teólogo destacado, filólogo eximio y uno de los autores más leídos en su época. Abrazó el sacerdocio, pero fue liberado de las obligaciones de la vida monástica debido a su construcción enfermiza, circunstancia que le permitió dedicarse por entero a los estudios, realizar frecuentes viajes y establecer contactos con numerosos y distinguidos y humanistas y teólogos, con algunos de los cuales lo unieron lazos de sólida amistad.

Erasmo amó y defendió con denuedo su libertad intelectual, actitud que no dejó de procurarle satisfacciones pero también múltiples sinsabores: "Pobre de mí", le escribió en una oportunidad a su amigo el monje Hermans, "que conozco demasiado bien la libertad; pobre de ti, que no la conoces suficientemente". Esta independencia, unida a la extensión de su saber y a la profundidad de sus intuiciones, produjo en él ese efecto que muchas

JOAQUÍN BARCELÓ. Profesor Extraordinario de Filosofía, Universidad de Chile. Profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

veces aqueja a ciertos intelectuales: la incapacidad de tomar un partido claro y unívoco en las situaciones conflictivas. Su visión amplia y abarcadora de los problemas en discusión le permitió comprender también las razones que movían al adversario y aquilatar su valor, impidiéndole cerrar su espíritu frente a argumentos a los cuales podía no prestar plena adhesión, pero que tampoco rechazaba de plano y a fardo cerrado negándose a examinarlos antes con honestidad. Es justamente lo que le ocurrió a Erasmo frente a Lutero. Experimentó simpatía por diversas tesis del reformador, aun sin concordar con él en puntos fundamentales de doctrina. El resultado de ello fue que defraudó a la vez a luteranos y papistas; no apoyó a Lutero como esperaban los primeros, pero tampoco lo combatió con la energía que demandaban los últimos. En consecuencia, en un mundo dolorosamente dividido por la reforma religiosa y profundamente conmovido en su más íntima espiritualidad, se halló en la incómoda posición de quien no goza de la plena confianza de nadie y es vulnerable a los ataques de una y otra parte.

En la figura de Lutero vio Erasmo, en efecto, la de un cristiano piadoso que a los intereses mundanos anteponía el mensaje espiritual de Cristo pero que, por desgracia, se dejó arrastrar hacia una posición belicosa y desafiante que sólo podía tener funestas consecuencias para la Iglesia. Que ésta necesitaba ser reformada con urgencia. Erasmo habría sido el último hombre en negarlo. Por eso alabó en Lutero su celo reformador, reprobando empero la política declaradamente antipapista que el agustino terminó por adoptar. Erasmo reconoció que la oposición eclesiástica romana a Lutero fue inspirada por malos motivos, por envidias y codicias completamente ajenas a la caridad cristiana, y que las armas esgrimidas contra el reformador no fueron en absoluto limpias. Pero hubiese querido a la vez que Lutero reaccionara como lo hizo Jean Vitrier, un piadoso franciscano del monasterio de St. Omer en Artois, amigo de Erasmo. En una carta a uno de los secuaces de Lutero, relata Erasmo el bochornoso incidente de que fue víctima el monje y que constituye al mismo tiempo un testimonio elocuente de la degradación moral de la Iglesia en aquella época. "Había en su vecindario", dice Erasmo refiriéndose a Vitrier, "un convenio de monjas en el que la vida religiosa había descendido a un nivel tan bajo que en verdad, más que un convento, era una casa de mala reputación. Pero entre ellas había algunas deseosas y capaces de enmienda. Mientras él procuraba reconducirlas a Cristo mediante reiteradas y frecuentes prédicas y exhortaciones, ocho de las descarriadas complotaron en contra suya. Después de acechar a su víctima, lo arrastraron a un lugar apartado y, envolviéndolo con sus velos, intentaron estrangularlo. No desistieron de su empeño hasta que casualmente se interpuso un transeúnte y detuvo la

criminal violencia. El monje había quedado inconsciente y con dificultad pudo volver a respirar. Sin embargo, no se quejó del hecho ni siquiera ante sus más íntimos amigos, ni omitió tampoco ninguno de los servicios que solía administrar para el provecho espiritual de aquellas monjas. Ni aun las miradas que les dirigía delataban alguna severidad desacostumbrada. Él sabía muy bien quién había instigado el complot, un dominico, obispo auxiliar de Boloña, hombre de vida notoriamente disipada. Pero nunca lo importuno con palabra alguna acerca de este episodio, a pesar de que no había personas a quienes mostrara una disposición menos favorable que los que profesan ser guías y maestros pero alejan a las gentes de Cristo por sus perversas vidas y doctrinas".

Ya en época de Erasmo se decía que él había puesto el huevo incubado más tarde por Lutero. Ciertamente había entre ambos cierta afinidad espiritual, aunque no de temperamento. No sólo abogaban ambos por la reforma moral de la comunidad cristiana, no sólo desvalorizaban las interminables disputas teológicas y las sutiles y abstractas distinciones del pensamiento escolástico, no sólo buscaban la auténtica actitud religiosa en la interioridad del alma humana, rechazando la exagerada importancia atribuida a las ceremonias y prácticas exteriores, sino que también compartían un mismo espíritu frente a las Escrituras como fundamento de la fe. Si Lutero tradujo la Biblia al alemán, Erasmo se había pronunciado ya mucho antes acerca de la necesidad de traducirla a todas las lenguas, incluyendo a las de los infieles. Entre todas sus numerosas obras, Erasmo consideraba que la más importante era su revisión crítica del texto griego del Nuevo Testamento y su nueva traducción del mismo al latín, que se apartaba de la Vulgata debida a San Jerónimo. Al emprender esta labor, el teólogo filólogo que fue Erasmo introdujo su dedo en una profunda llaga de la tradición cristiana medieval que se había formado en el estudio de la Vulgata; por eso es que el atrevimiento de meter mano en el texto sagrado no pudo dejar de ser resentido en su época, por mucho que el autor contara para ello con precursores de nota en la Edad Media no menos que en el Renacimiento.

Así y todo, Erasmo se defendió con vehemencia de quienes procuraban asociarlo con Lutero. En muchas de sus cartas dejó constancia de que ni siquiera había leído con atención los escritos del reformador; se abstenía, por tanto, de defenderlo o de combatirlo. Sólo pidió que, en caso de comprobarse que Lutero estaba en error, se le corrigiera fraternalmente con un espíritu de auténtica caridad cristiana, pero no se le persiguiera. Erasmo temía, en efecto, que la exacerbación de una disputa originalmente teológica pudiera conducir a un cisma dentro de la Iglesia; para él, los desacuerdos entre teólogos carecían de un verdadero significado espiritual y no merecían que por ellos se dividiera una comunidad destinada a recibir el menaje

de amor y de paz proveniente de Cristo. Por eso, la actitud beligerante que a la postre adoptó Lutero provocó la ruptura definitiva entre ambos. Erasmo decidió atacar aquella doctrina del reformador por la que abrigaba franca antipatía: Lutero, en efecto, había negado la libertad de la voluntad humana y había insistido en la total dependencia del hombre respecto de la misericordia de su Creador en el negocio de la salvación. Erasmo defendió la doctrina tradicional de la Iglesia, concediendo alguna participación al libre albedrío humano pero dejando la parte mayor y más decisiva a la gracia divina. Al *Libre arbitrio* de Erasmo respondió Lutero con su *Siervo arbitrio,* y acusó a su adversario de cobardía y de preferir la erudición libresca a la piedad religiosa Erasmo replicó con el *Hyperaspistes contra el 'Siervo arbitrio' de Martín Lutero (hyperaspistes* es un término griego que significa "guerrero bien armado"). Entre ambos ya no hubo conciliación posible.

La concepción defendida por Erasmo de una vida cristiana fundada en el amor y la pureza de las costumbres, no en la adhesión a sutiles y abstrusas definiciones teológicas, no podía menos de llevarlo a ocuparse del problema de la educación de los niños. Esta fue entendida por él como un asunto esencialmente moral. No se cansó de insistir en que una educación "liberal" (es decir, "humanista" en la terminología de hoy) debe estar presidida y orientada por la filosofía; pero por "filosofía" entendió Erasmo permanentemente la doctrina moral como exposición razonada de los preceptos para una vida virtuosa, y en ningún caso disciplinas tales como la ontología o la cosmología o la lógica. La educación, sostuvo Erasmo, ha de empezar en los primerísimos años de la vida; el niño debe familiarizarse lo antes posible con las fábulas de Esopo y otras historias amenas de las que pueda extraer ejemplos, enseñanzas y advertencias para la conducción de su vida. La excelente memoria de los niños ha de ser aprovechada para que aprendan sin esfuerzo las lenguas que les permitirán más tarde dedicarse aventajadamente al estudio de disciplinas más arduas. Erasmo enfatizó la conveniencia de respetar las vocaciones e intereses individuales de los niños; desestimó el aprendizaje mecánico, llamó la atención sobre el valor educativo del juego como un modo de hacer grata la memorización de las cosas necesarias y, sobre todo, rechazó abiertamente y con marcada insistencia los castigos corporales y aun las reprimendas demasiado frecuentes. Tan grande fue su interés por el problema educacional que cuando escribió la obra en que vertió sus opiniones acerca del arte del gobierno de un Estado (no todas ellas originales suyas, pero muchas de un sabor muy moderno), no vaciló en enmarcarlas dentro de un contexto pedagógico; el libro, en efecto, lleva por título *La educación de un príncipe cristiano.*

La vida auténticamente cristiana supone la idónea educación de los

ciudadanos y de sus gobernantes; sin ella no podrá configurarse el mundo en que las virtudes predicadas por Cristo logren efectivamente ser practicadas, que es un mundo en que reine la paz. El irenismo, el rechazo de la guerra y el elogio de la paz fue otro de los temas predilectos del humanista de Rotterdam. Si el lector pasa revista en su memoria al modo en que se conducía la política internacional a fines de la Edad Media y en los comienzos de la modernidad, podrá comprender cuán extemporáneo y a la vez cuán actual fue en este respecto el menaje de Erasmo. En este punto, a la verdad, su pensamiento constituye una admonición que aun hoy no ha perdido nada de su vivencia.

Hemos escogido para esta selección diversos pasajes de obras de Erasmo que ilustran los temas ya señalados. No sin vacilaciones hemos incluido también diversos pasajes del *Elogio de la locura*. Explico mi vacilación. La obrita pasa habitualmente por ser una sátira, un opúsculo festivo, un *divertimento* sin mayor importancia intelectual que la de ser una suerte de ejercicio retórico en que el autor podía hacer gala de su ingenio y de su inagotable erudición clásica. Sin embargo, he llegado al convencimiento de que en ella Erasmo desarrolla, en forma un tanto velada pero no oscura, toda una filosofía de la historia y del esfuerzo civilizador del hombre. Antes de presentes los textos mismos creo conveniente fundamentar esta apreciación.

El *Elogio* es, sin lugar a dudas, la obra más popular de Erasmo y acaso la única que entre todas las suyas es leída aun hoy por el público culto. Si recordamos la inmensa difusión de que en vida de su autor gozaron en cambio otros libros suyos, tendremos un buen punto de partida para reflexionar acerca de la transitoriedad de las cosas humanas. El propio Erasmo definió al *Elogio* como una broma, un chiste inspirado en una circunstancia intrascendente. Pero la verdad es que si uno se da el trabajo (no muy grande) de leer el libro hasta el final, aparecen buenas razones para preguntarse si no se trata más bien de un escrito terriblemente serio, y aun más que serio, en cierto modo trágico. Es verdad que muchos intérpretes de la obra entienden que, a medida que avanzaba en su composición, Erasmo iba cambiando inadvertidamente el significado que atribuía al término "locura", y de este modo se explicarían las distintas y divergentes impresiones que deja su lectura[1]. Me atrevo a no creer que esta hipótesis sea necesaria. Aun sin haber realizado el análisis minucioso de la obra que la filología moderna

[1] Así, por ejemplo, J. Lefebvre, *Les fols et la folie* (París: 1968), distingue tres diferentes significados de la *moría* en esta obra de Erasmo: la locura como creadora de la vida, la locura en la sociedad y la historia, y la locura del Evangelio y del éxtasis místico.

exigiría para proponer una auténtica interpretación de ella, no alcanzo a ver una razón convincente por la cual la concepción bíblica de la locura planteada en los últimos capítulos del *Elogio* no pueda proyectarse retrospectivamente sobre el resto del libro para iluminar lo que se muestra a la vez como la grandeza y la miseria de la condición humana en su historicidad. Me resulta claro, desde esta perspectiva, que si Erasmo realmente pensó el problema de este modo, no podía menos que hacerse acreedor en su época de una condenación eclesiástica; y vale la pena recordar que el libro mereció efectivamente la reprobación de los teólogos, como lo atestigua la carta que a Erasmo le enviara Martin van Dorp (Dorpius), y que en 1559 la totalidad de la obra erasmiana fue incluida por Roma en el *Index* como "autor prohibido de primera clase". Pero, como ha observado Marcel Bataillon, si nuestro autor hubiera escrito en el siglo XX, y concretamente después del Concilio Vaticano II, no habría recibido la menor censura. Todo lo cual significa que estamos frente a una obra auténticamente revolucionaria, en la que Erasmo anticipó modos de pensar que sólo hoy han alcanzado un reconocimiento como planteos válidos y vigentes para el hombre y su historia.

La "locura" (*moría*) es una noción equívoca; puede significar necesidad, pero también significa irracionalidad, esto es, ausencia de la guía de la razón, ya sea porque se carece de ella o porque se la excede y sobrepasa, como por ejemplo cuando las acciones son dirigidas por una facultad de otra naturaleza y superior a la racional. Erasmo nos dice que la idea de escribir el *Elogio* le fue sugerida por la similaridad del apellido de su amigo Tomás Moro –en cuya casa en Inglaterra a la sazón se hospedaba– con el nombre de la *moría.* ¿Se trata entonces de un elogio de la locura o de un elogio de Tomás Moro? ¿Pero tenía Erasmo a Moro por loco? Ciertamente no por necio, sino todo lo contrario ("tu apellido Moro, que tanto se acerca al vocablo *moría* cuanto tú te alejas de ella"); pero acaso sí lo consideraba poseído por una fuerza trascendente ajena a la facultad racional y superior a ésta. Recordemos tan sólo que Moro, el futuro autor de ña *Utopía* (publicada en 1516, en tanto que el *Elogio* es de 1509), fue hombre de profunda religiosas, independencia de carácter y amor por el saber, cuya intransigente actitud moral frente a lo que él tenía por inadmisible conducta de su soberano, el rey Enrique VIII, lo había de llevar luego al cadalso y más tarde a los altares de la Iglesia romana. Erasmo admiraba a Moro; ¿qué clase de locura pudo haber animado, según él, a su amigo?

A mi entender, la noción de *moría* utilizada por Erasmo en el *Elogio* es la misma que empleó el apóstol Pablo en los primeros capítulos de su primera carta a los corintios y está cargada con la misma equivocidad que posee en dicha epístola. En ella, la doctrina de Cristo crucificado y su predi-

cación se muestra como locura (*moría*) para los sabios del mundo[2]; pero esta locura es una auténtica sabiduría (*sophía*) divina, misteriosa y escondida, frente a la cual la de los sabios del mundo es también locura[3], de tal manera que el verdadero modo de llegar a ser sabio es hacerse loco, *morós*[4]. Hay, pues, dos locuras: una de Dios y una de la sabiduría mundana. ¿En qué relación se encuentran ambas?

Si la locura humana es identificada por Pablo con la sabiduría del mundo, esto significa que ella es el origen de las artes y de las ciencias, esto es, de la civilización y, en general, de los medios de que se sirve el hombre para afirmar y asegurar su existencia en la historia. La locura divina, en cambio, se vincula con la revelación y la redención, es decir, con los medios para la afirmación sobrenatural del ser humano. De este modo, desde el advenimiento de Cristo, la historia humana se desenvuelve entre dos locuras, la que viene de Dios y la que viene del hombre mismo. Para un cristiano, sin embargo, la afirmación de la existencia histórica del hombre en el mundo no se logra ni se cumple sin la redención; en otras palabras, la locura humana, es decir, la energía civilizadora por la cual el hombre se esfuerza por superar su propia condición natural, no puede satisfacer su cometido si no es iluminada por la locura divina, la única que puede darle sentido. El *Elogio* pasará revista entonces a todas las formas "mundanas" de locura en un doble intento: mostrar por una parte su vanidad intrínseca, puesto que en sí mismas sólo se revelan como el esfuerzo humano por no ser lo que de hecho se es –y aquí es donde se revela el aspecto trágico de la obra–, y señalar, por el otro lado, su valor y sentido como medios o caminos para acceder a la "filosofía de Cristo" (*philosophia Christi*) –una idea inspirada en el pensamiento patrístico, tan caro a Erasmo–. La historia en sí misma es locura; sin *moría* no sería concebible la historia, y dicha locura es inevitable porque el hombre *es* de suyo un ser histórico. Pero complementada con la locura divina, la historia conduce al hombre a la plena realización de sus posibilidades naturales y sobrenaturales.

¿Por qué, sin embargo, utiliza Erasmo en ambos casos la designación "locura", tanto para hablar de la acción divina como de la acción humana en relación con la historia? En otras palabras, ¿por qué adoptó la extraña e inusual terminología de los textos de San Pablo citados arriba? Decimos que los actos del loco se revelan sin sentido, es decir, carentes de una finalidad que a la razón lógica pueda aparecérsele como conducente y sensata. Des-

[2] I Cor. I:18, 21, 23, 27; 2:14; 4:10.
[3] Ibid. 1:25, 2:6-7, 3:19.
[4] Ibid. 3:18.

de este punto de vista, tanto el esfuerzo civilizador del hombre como el misterio de la redención son manifestaciones de locura. Las artes y las ciencias humanas exhiben su vanidad intrínseca al no mostrar visiblemente su raíz última en el designio divino de un destino sobrenatural para el hombre. Y la predicación cristiana, por su parte, insiste en dicho destino sobrenatural, pero éste permanece inaccesible para la indagación racional. En uno y otro caso, consideradas aisladamente y fuera de su interconexión recíproca, tenemos pura *moría*, locura.

Pero la locura humana puede entenderse también, de acuerdo con Erasmo, en dos sentidos diferentes. Hay una locura engendrada en los infiernos (*ab inferis*) que lleva a los hombres a cometer toda clase de maldades y depravaciones. Pero hay asimismo otra, originada en la Moría que hace su autoelogio en la obra, que proporciona a los hombres la felicidad porque les da confianza en sí mismos y les hace ver sus propias iniciativas como dotadas de sentido, aun cuando en sí mismos no le tengan. La locura de que trata este opúsculo es precisamente esta última, la que permite a los seres humanos evadirse de la conciencia de su miseria y alcanzar la fe en su propia historia.

Ahora estamos en condiciones de entender en qué sentido podía ser considerado loco (*morós*) el amigo de Erasmo (Morus): sabio según el mundo y, en el momento de la redacción del *Elogio*, a punto de iniciar una brillante carrera en la corte inglesa, sólo truncada por su tenaz adhesión a los principios de su moral religiosa; y además también cristiano fervoroso. Es decir, loco en el doble sentido de Pablo. Si Erasmo, como hombre de fe, poseyó sólo una de las dos formas de locura, Moro las poseyó ambas, porque fue hombre de Dios y del mundo a la vez.

Pero también estamos ahora en condiciones de leer el *Elogio* de modo diferente al habitual, es decir, no como sátira, y ello es lo que procuramos reflejar en nuestra selección. Con este propósito, presentamos en primer lugar algunos de los párrafos finales de la obra que hablan de la locura divina, sin la cual el resto del libro no pasaría de mostrarse como una sátira intrascendente, de un humor erudito y un tanto nórdico, carente en gran medida de actualidad. Una vez planteada esta forma originaria de la *moría*, se examinan algunos aspectos de la locura humana, comenzando naturalmente, para despejar todo posible equívoco, por la distinción entre la locura infernal y la locura consistente en "cierto alegre extravío del espíritu" (*iucundus quidam mentis error*) que hace soportable la vida. De las distintas formas de la locura humana sólo presentamos una que otra a modo de ejemplos. Como locura se muestra, en primer lugar, la condición misma del hombre que se sabe diferente del animal y que, en consecuencia, se evade

de la naturaleza, de su sistema de instintos y de sus ritmos prefijados, pero ignorando hacia dónde se evade y quedando presa de la incertidumbre y la inquietud. Como locura se muestra también el imperio sobre el hombre de sus pasiones, que contraría los dictados de la razón, pero no menor locura es el intento de ahogarlas y someterlas contrariando a la naturaleza, como quieren los sabios estoicos, auténticos representantes de la loca sabiduría del mundo. Es manifestación de locura igualmente la más útil y beneficiosa de las pasiones, el amor de sí mismo (la *philautía*), así como también la subjetividad de las valoraciones humanas, por la cual los hombres se halagan a sí mismos y se complacen en lo suyo.

¿Es el caso entonces de renunciar al hato de sandeces inspiradas por la locura y seguir la vía de la sensatez recomendada y señalada por la razón? ¡De ningún modo! "Engañarse, dicen, es lamentable; pero aun más lamentable es no engañarse" (cap. 45). La locura que nos es congénita nos proporciona las máscaras con las que representamos nuestro papel en el teatro del mundo. La verdadera prudencia, que es parte de la locura, exige que conservemos nuestras máscaras puestas hasta el final de la comedia de la vida, cuando el director nos ordene retirarnos de la escena. El *Elogio de la locura* de Erasmo no es únicamente la denuncia de la vanidad del mundo y de su sabiduría; es también, al mismo tiempo, una radical afirmación de la historia que, precisamente a través de la *moría* humana, conduce al hombre hacia el cumplimiento de su destino.

No cabe duda alguna de que uno de los hombres que con mayor profundidad penetraron en el espíritu de Erasmo fue Holbein el joven cuando pintó uno de los retratos del humanista holandés, el "redondo", conservado hoy en el Museo de Arte de Basilea. Vemos en él el rostro de un anciano demacrado por las enfermedades y las privaciones; su mirada es serena y meditativa, calando con hondura por debajo de la superficie de las cosas; su boca posee un rictus irónico pero benevolente; la expresión refleja un tranquilo desencanto que carece, sin embargo, de toda amargura o resentimiento. El hombre observa desde más allá la tragedia de los vanos y locos esfuerzos humanos, que él fue capaz de contemplar, a pesar de todo, con jovialidad y simpatía.

La traducción de los pasajes recogidos en esta selección se ha hecho sobre el texto latino de la edición de W. Welzig (Erasmus von Rotterdam, *Ausgewählte Schriftenm* 8 vols., Darmstadt 1967-1980), con excepción de la carta a Anton von Bergen, que ha sido tomada de la edición a cargo de W. Köhler y A. Flitner (Erasmus von Rotterdam, *Briefe*, Darmstadt 1986). Para los trozos del *Elogio de la locura* hemos utilizado la traducción de Teresa Suero Roca (Editorial Bruguera, S.A.), no sin antes confrontarla con

el original en latín. No hemos tenido acceso al texto latino de *La temprana educación liberal de los niños (De pueris statim et liberaliter instituendis)*, por lo que hemos usado la traducción de Lorenzo Riber (que lleva por título *De cómo los niños han de ser precozmente iniciados en la piedad y en las buenas letras*, Madrid, Aguilar 1956); en ella, sin embargo, hemos sustituido algunos términos y giros obsoletos o inusitados por sus equivalentes de uso más habitual, y hemos desplazado dos breves pasajes desde su ubicación original a otra más acorde con los temas enunciados por los subtítulos (que no son de Erasmo sino nuestros). Al Centro de Estudios Público debemos agradecer el haber puesto a nuestra disposición abundante material de textos de Erasmo y de literatura secundaria acerca de su obra, en gran parte no accesible en Chile. Para no recargar el texto, hemos prescindido de anotar las numerosas alusiones, citas y referencias a autores y pasajes clásicos sembradas en los escritos de Erasmo. En lo referente a la interpretación del *Elogio*, la aquí propuesta se basa en buena medida, aunque no totalmente, en E. Grassi y M. Lorch, *Folly and Insanity in Renaissance Literature* (Nueva York, 1986).

SELECCION

1. Literatura bíblica y religiosidad cristiana

Las Sagradas Escrituras

Con vehemencia disiento de quienes se oponen a que los laicos puedan leer las Santas Escrituras traducidas a las lenguas vulgares, como si Cristo hubiera enseñado cosas tan intrincadas que escasamente pudieran ser comprendidas por unos pocos teólogos y como si la difusión de la religión cristiana dependiera del desconocimiento de ella. Tal vez pueda ser conveniente que los reyes oculten sus secretos, pero Cristo quiere divulgar al máximo sus misterios. Desearía sus misterios. Desearía que aun las mujeres más humildes pudieran leer el evangelio y las epístolas de Pablo. Y ojalá también que se tradujesen a todas las lenguas, para que su lectura y conocimiento estén al alcance no sólo de los irlandeses y escoceses sino igualmente de los turcos y sarracenos. El primer paso tiene que ser en cualquier caso su conocimiento. Muchos tal vez lo tomarán a risa, pero algunos comprenderán. Ojalá que el agricultor al arar cante algunos pasajes, que el tejedor repita algunos al usar la lanzadera, que con estos relatos alivie el viajero la fatiga del camino y que sobre tales cosas versen las conversaciones

todas de todos los cristianos. Somos, en efecto, lo que se refleja en nuestras charlas cotidianas (...) (*Prefacios al Nuevo Testamento. Exhortación*).

Por lo que se refiere a las disciplinas con cuyo auxilio podamos alcanzar más fácilmente la piedad, ha de ser nuestro primer cuidado aprender bien estas tres lenguas, el latín, el griego y el hebreo, porque es sabido que las Sagradas Escrituras han sido transmitidas en ellas. No retrocedas al punto, amigo lector, como amenazado de un garrotazo debido a la dificultad del empeño. Si no faltan maestros y voluntad, estas tres lenguas pueden ser aprendidas casi con menor esfuerzo que con el que hoy se aprende el miserable balbuceo de una sola semilengua, sin duda a causa de la ignorancia de los maestros. Tampoco exigimos que en ellas se avance hasta alcanzar una elocuencia prodigiosa; basta con adquirir la pureza y la elegancia, es decir, lograr un dominio mediano de ellas, suficiente para poder formarse un juicio. Para no hablar de las restantes disciplinas humanísticas, no hay modo alguno de entender un escrito si se ignora la lengua en que está redactado. Tampoco estimo que se deba escuchar a aquellos que, enredados en sutilezas sofísticas hasta su edad más decrépita, suelen decir: “Me basta con la traducción de San Jerónimo”. Así acostumbran responder quienes ni siquiera se han dado el trabajo de aprender bien el latín, y para quienes por tanto Jerónimo tradujo en vano. Para no abundar demasiado, de tal fuente es posible abrevar como de una laguna. Ciertamente, muchas expresiones no pueden ser vertidas a otra lengua manteniendo su mismo brillo, su gracia original, un énfasis semejante. Muchos matices son demasiado finos para que puedan siquiera ser traducidos, de lo que tanto se queja el mismo San Jerónimo. Muchos textos corregidos por Jerónimo sucumbieron ante la injuria de los tiempos, como los evangelios revisados por él según el texto griego. Debido a los errores y la ligereza de los copistas se han corrompido tantos libros en épocas pasadas como continúan corrompiéndose hoy. Los medios mismos de que se sirvió Jerónimo para enmendar los textos no pueden ser comprendidos si no se conocen las lenguas en cuyo testimonio se basó. Si la traducción de San Jerónimo fuera definitiva, ¿qué propósito tendrían las advertencias de los decretos pontificios en el sentido de que la verdad del Antiguo Testamento ha de hallarse en los rollos hebreos, y la fe del Nuevo en las fuentes griegas que Jerónimo tradujo? Si ella fuera suficiente, ¿cómo pudo ocurrir que teólogos del más alto nivel hayan caído en errores evidentes y vergonzosos, algo tan manifiesto que no se puede negar ni discutir? (...) (*Prefacios al Nuevo Testamento. El método.)*

Carta a Paul Volz, abad del monasterio de Hugshofen

(...) Hoy se prepara una guerra contra los turcos, y cualquiera que sea su causa hay que rogar que ella no sea en provecho de unos pocos sino por el bien común de muchos. Pero, ¿qué podría ocurrir si, para convertir al cristianismo a los vencidos –porque no creo que les demos muerte a todos– los enfrentamos con las obras de (Guillermo de) Occam, o de Durando, o de (Duns) Scoto, o de Gabriel (Biel) o de Alvaro (Pelagio)? ¿Qué pensarán, qué sentirán –ya que no son sino seres humanos– al escuchar esos argumentos espinosos e inextricables acerca de instancias, formalidades, quididades y relaciones? Y especialmente cuando vean que ni siquiera se ponen de acuerdo sobre ellos los grandes maestros de religión, hasta el punto de que palidecen, se insultan, se escupen unos a otros y a veces aun recurren a los puños; cuando vean a los dominicos peleando de cerca o de lejos por su Tomás (de Aquino), a los franciscanos defendiendo en cambio a sus doctores (sutilísimos" y "seráficos", unos a fuer de nominalistas y otros como realistas; cuando vean que el problema es tan difícil que nunca se habrá discutido suficientemente con qué palabras hay que hablar de Cristo, como si fuera un espíritu maligno evocado en el propio daño si hubiese un error en las palabras prescritas, y no más bien el Salvador misericordioso que sólo exige de nosotros una vida pura y sencilla. Dime, por Dios inmortal, ¿qué ocurriría en este caso, sobre todo si nuestra vida y costumbres se asemejan a un adoctrinamiento tan arrogante. Si en nuestros clamores más que tiránicos los turcos llegan a percibir nuestra ambición, si nuestra rapacidad delata nuestra avaricia, si nuestra deshonestidad manifiesta nuestra codicia, si nuestros actos de opresión exhiben nuestra crueldad, ¿con qué cara les llevaremos la doctrina de Cristo, tan contraria a estas cosas? El modo más eficaz de vencer a los turcos sería que ellos pudieran ver en nosotros el brillo de lo que Cristo dijo y enseñó: que pudieran comprobar que no ambicionamos su poder ni su oro ni sus posesiones, que nada queremos sino su salvación y la gloria de Cristo. Esta es la única teología verdaderas, auténtica, eficaz, que antaño sometió el orgullo de los filósofos y los cetros invictos de los príncipes. Si de este modo actuamos, Cristo mismo estará a nuestro lado.

No corresponde, en efecto, que nos declaremos cristianos con el argumento de haber dado muerte a todos los que podíamos, sino con el de haber salvado a cuantos pudimos; ni por haber enviado a muchos miles de infieles al infierno, sino por haber convertido en fieles al mayor número posible; ni por haberlos cubierto de maldiciones, sino por haber rogado piadosamente al cielo que les otorgara un mejor espíritu y la salvación. Si no

es ésta nuestra actitud, pronto ocurrirá que nosotros nos convertiremos en turcos antes de atraerlos a ellos a nuestra fe. Y aunque los ambiguos dados de Marte nos sean favorables, ocurrirá acaso que reinen más extensamente el papa y sus cardenales, pero no Cristo, cuyo reino florece únicamente donde dominan la piedad, el amor, la paz y la castidad. Esperamos que esto se logre bajo la conducción y guía del óptimo León X, si es que el tráfago de las cosas humanas no desvía sus esfuerzos alejándolos de lo mejor, porque el mismo Cristo se declara protector y príncipe del reino de los cielos, cuya gloria reside únicamente en el triunfo de las cosas celestiales (...) (Prefacio al *Manual del soldado cristiano.*)

El problema del libre arbitrio

Habré logrado la mitad de lo que me propuse en este libro si consigo persuadir de que acerca de estas cosas no es preciso disputar hasta los menores detalles, mucho menos ante el vulgo, pues no es necesario argumentar para que la verdad resplandezca, la cual acaso brotará de la comparación (de los textos) de las Escrituras como el fuego del frotamiento del pedernal. Ante todo, no se puede negar que hay muchos lugares en las Sagradas Escrituras donde abiertamente se afirma la libertad del arbitrio humano, pero que también existen algunos que parecen excluirla por completo. Mas es claro que la Escritura no puede contradecirse a sí misma, ya que toda ella proviene del mismo espíritu. Examinaremos en primer lugar, por tanto, aquellos lugares que confirman nuestra opinión, y luego procuraremos desvirtuar aquellos otros que parecen sostener lo contrario. Entendemos aquí por libre arbitrio la capacidad de la voluntad humana por la que el hombre puede inclinarse hacia lo que conduce a la salvación eterna, o bien apartarse de ello. (*El libre arbitrio,* I b 10.)

Me referiré ahora a la fórmula de la mentalidad cristiana que tú (i.e., Lutero) denuncias como peor que pagana o judía, pero que, como he dicho, no propongo para personas como tú sino para los laicos que no son sino (simples) cristianos. Conviene citar aquí la fórmula misma, para que al lector le resulte más claro aquello de que se trata. Yo escribí: "Respecto del libre arbitrio, lo que aprendemos en mi opinión de la Sagrada Escritura es que si estamos en el camino de la piedad, hemos de tender con ardor hacia las cosas mejores y olvidar el resto; si estamos enredados en la pecaminosidad, hemos de procurar con todas nuestras fuerzas evadirnos de ella acudiendo al remedio de la penitencia y pidiendo por todos los medios la misericordia del Señor, sin la cual ni la voluntad ni los esfuerzos humanos son eficaces; si hay algo

malo, atribuyámoslo a nosotros mismos; si hay algo bueno, atribuyámoslo en su totalidad a la bondad divina, a la que debemos aun esto que somos. Además, cualquier cosa que nos ocurra en esta vida, buena o mala, hemos de creer que nos ha sido enviada por Él para nuestra salvación y que nada injusto puede hacernos Dios, que por naturaleza es justo, aun cuando nos parezca que nos ocurre algo inmerecido; nadie ha de desconfiar de la benevolencia de Dios, que es por naturaleza clementísimo. Digo que sostener esto es suficiente para la piedad cristiana, y que no hay que inmiscuirse con curiosidad impía en aquellas cuestiones engorrosas, por no decir superfluas, de si Dios conoce de antemano lo contingente", etc. En primer lugar, como ya he dicho repetidas veces, ésta es la fórmula para los cristianos laicos, a quienes les es suficiente progresar según sus fuerzas y entregarse por completo a la voluntad divina, y a quienes no se puede exigir, en mi opinión, que se enreden en problemas que ni siquiera los teólogos han aclarado suficientemente, como el de los futuros contingentes o el de la presciencia y la predestinación divinas. (...) Nunca he desaconsejado que, cuando se da la oportunidad, el pueblo escuche decir que hay un libre arbitrio pero que es ineficaz sin la gracia de Dios. Pero lo que tú enseñas ahora al pueblo, que no existe el libre arbitrio y que todo ocurre por pura necesidad, además de ser falso, se le dice perniciosamente a la multitud inculta; y tampoco me parece acertado que quienes defienden el libre arbitrio traten las restantes dificultades de esta cuestión frente al pueblo. (...) Nuestro cuerpo no entiende de qué modo el alma ejerce su poder sobre él; le es suficiente obedecerla con docilidad. Tampoco es necesario que el alma sepa de qué maneras opera en ella la gracia; basta que la acepte dócilmente. (...)

(...) Tú das, sin embargo, dos razones por las cuales tu doctrina debería ser divulgada entre todos. La primera es que el hombre, desconfiando de sí y desengañado de sí mismo, no ha de esperar su salvación sino únicamente de Dios, cuya misericordia le es próxima, porque comprende que por sus propias fuerzas nada puede hacer para asegurársela. (...) Entre tú y yo no hay desacuerdo, excepto en que yo hago de nuestra voluntad una cooperadora de la gracia de Dios, en tanto que tú la concibes completamente pasiva. Porque lo que añades, que "mientras el hombre esté persuadido de que puede hacer siquiera un poquito por su salvación, permanece en la confianza en sí mismo y no se desengaña interiormente de sí, por lo cual no se humilla ante Dios", etc., y secretamente permanece soberbio y enemigo de la gracia divina", está dicho con fuerza pero sin pruebas y en sentido contrario a las Escrituras, además de que, aparte de la exageración, no contiene ninguna novedad. (...) ¿De qué modo se alzará contra Dios el que sabe que no cuenta con ninguna esperanza de salvación sin una particular gracia divina, el que está persuadido de que todas las fuerzas humanas nada apor-

tan a la salvación si no es con la ayuda de la gracia. Sobre todo si no ignora que todo cuanto puede con sus fuerzas naturales no es sino don gratuito de Dios. ¿Quién que desee atravesar el océano confía en poder hacerlo si no cuenta con un barco y con vienes favorables? Y sin embargo no se mantendrá ocioso durante la navegación. Así también la afirmación del libre arbitrio no tiende a que el hombre atribuya menos a la misericordia divina, sino a que no defraude a la gracia operante y a que tenga de qué acusare si naufraga (...). (*Hyperaspistes,* I.)

2. La educación de los niños

Necesidad de una educación temprana

Tras una larga desesperanza de la fecundidad de tu esposa, tengo noticias de que eres padres y, por cierto, de un hijo varón. (...) Tú debes tener el propósito preconcebido de procurar que un niño de tantas esperanzas, así que hubiere crecido algún tanto, sea iniciado en las buenas letras, instruido en las más honestas disciplinas y formado y aleccionado por los más saludables preceptos de la filosofía. (...) Una advertencia única, atrevida sin duda, pero amigable, quiero darle, y es que, esclavo del juicio o del ejemplo del vulgo, no permitas que la más temprana más temprana de tu tierno vástago discurra ayuna de toda fructuosa enseñanza y que tarde y mal te decidas a que aprenda los primeros conocimientos literarios, cuando su edad fuere menos maleable y el ingenio más propenso a la disipación, y quién sabe si enmarañado ya en la maleza de unos vicios de los que le costará harto y esfuerzo desprenderse. (...)

Pienso que no está bien en ti (...) que prestes oídos a esas mujercillas y aun a esos varones que, con excepción de la barba, son demasiado semejantes a las mujercillas, que con misericordia cruel y hostil benevolencia opinan que los muchachos deben andar hasta la misma pubertad entre el besuqueo de sus madres, los mimos y regalos de las nodrizas, los juegos y boberías nada castas de sirvientas y criados, y que se los debe mantener lejos de la venenosa proximidad de las letras. No se cansan de decir que la primera edad es demasiado ruda y sin capacidad para las disciplinas y demasiado tierna para que pueda soportar el trabajo de los estudios. En conclusión, sostienen que es muy escaso el rendimiento de aquella edad para que con este motivo se hagan dispendios o para que se atropelle su débil constitución. (...)

Pero ¿qué ser existe objeto de amor más entrañable que un hijo,

especialmente siendo único, en quien desearíamos transfundir, si fuese posible, toda nuestra vida y todas nuestras posibilidades? Por esta razón, ¿quién será tan ciego que no vea que proceden mal y en sentido contrario a lo que corresponde aquellos que ponen el mayor esmero en el cultivo de los campos, en la construcción de edificios, en la cría de caballos, dedicando a esos menesteres personas expertas y de probada experiencia, pero ponen tan escasa atención, en cambio en la educación y formación de sus hijos, en favor de quienes se hacen todos los restantes preparativos, que ni se preocupan de averiguar cuál sea su vocación ni consultan el parecer de personas sensatas, sino que, como si se tratara de un negocio de muy poca monta, se atienen al juicio de mujeres tontas o locas y de cualesquiera individuos de la más vil ralea? (...)

No voy a entretenerte con lugares comunes de cuánto el natural instinto, el amor paternal, la ley de Dios o las constituciones humanas quieren que los padres sean deudos a sus hijos a través de los cuales, hasta el límite de lo posible, evitamos la mortalidad y nos volvemos inmortales. Los hay a quienes les parece haber cumplido perfectamente los deberes de la paternidad con no más que haber engendrado, siendo así que este acto es la porción más fugaz y ruin de las inexorables obligaciones que trae consigo el título augusto de padre. Para ser padre de veras debes poner tu cuidado en todo el hijo. A él se le debe la primera y más desvelada solicitud en aquella parte por la cual descuella sobre los irracionales y más de cerca se avecina a la semejanza de la divinidad. Cuánto interés pone la generalidad de las madres en que el niño no salga turnio o con las mejillas caídas, o con el cuello torcido, o con joroba, o con las piernas chuecas, rompiendo la bella proporción de la figura humana. (...) Nadie califica de prematuro el cuidado que se pone en la parte inferior del hombre. ¿Y por qué razón aquella parte superior por la cual nos cupo en suerte la denominación de hombre queda desatendida tan largo espacio de años? (...) Digo yo que el mayor absurdo es poner el cuidado que es razonable que se ponga en el cuerpo mortal, sin tener en cuenta alguna la inmortalidad del alma. (...) La labor que se realiza más a tiempo es la que rinde mayor utilidad. (...) (*La temprana educación liberal de los niños.*)

La educación es exclusiva del hombre

La naturaleza, madre de todos, concedió a los animales irracionales mayor auxilio para sus funciones propias; empero, como la providencia divina hizo racional tan sólo a un ser animado, dejó la mayor parte de su formación a la crianza. Con sumo acierto escribió un autor que lo primero, lo

segundo y lo tercero, esto es, la cifra y cumbre de la felicidad humana, consiste en la recta instrucción y en la educación legítima. (...) La fuente de toda virtud es la educación diligente y esmerada, así como para la necedad y la malicia lo primero, lo segundo y lo tercero es la instrucción descuidada y viciosa. Y ésta quedó especialmente reservada a los seres humanos. Esta misma es la razón por la cual la naturaleza atribuyó a los restantes animales la ligereza, el vuelo, la vista aguda, la corpulencia y robustez físicas, las escamas, el vello, el pelo, los cuernos, las uñas, el veneno con que puedan defender su indemnidad y proveerse de alimento y educar y sacar sus crías. Sólo al hombre lo alumbró débil, desnudo, sin defensa. En compensación de todas estas deficiencias le infundió una mente capacitada para toda suerte de disciplinas, pues en este don solo están contenidos todos los otros si se acierta a formarla con ejercicios convenientes. Cuando menos apto es cada animal para las disciplinas, mejor dotado está de congénita destreza. Las abejas no tienen para qué aprender a labrar sus celdillas, a libar el polen, a fabricar la miel. A las hormigas nadie les enseña que durante el verano acarreen a su nido granos de que vivan en el rigor del invierno; todo esto lo hacen guiadas de su instinto natural. El hombre, por su parte, no sabe ni comer ni andar ni hablar si no es enseñado. Si, pues, el árbol cuyo injerto se omitió no produce sino frutos insípidos y desabridos; si el perro nace inútil para la caza, si el caballo no sirve para la montura ni el buey para el arado sin el concurso de la industria humana, ¿qué bestia montesina e inútil no resultará el hombre si no le forma la instrucción con desvelo y oportunidad?

(...) Eficaz es la naturaleza, pero la supera en eficacia la instrucción. Se desazonan los hombres por poseer un buen perro de caza, por tener un caballo de valiente andadura, y para conseguir este efecto ninguna impaciencia se les antoja precoz. Y al revés, ¿para tener un hijo que reporte honra y provecho a sus padres, en quien puedan transferir buena parte de las cargas domésticas para su descanso, cuya piedad sea báculo amoroso de su gravosa senectud, que sea sostén y ayuda de sus consanguíneos, que para la esposa sea marido probo, que sea para la república ciudadano animoso y útil, ponen un cuidado nulo o tardío? ¿Para quién siembran. ¿Para quién aran? ¿Para quién construyen? ¿Para quién, por tierra y por mar, van a caza de riquezas? ¿No es por los hijos? Pero decidme, por favor: ¿Qué utilidad tienen todos estos trabajos o qué satisfacciones deparan si aquel a quien está destinado todo el fruto de estos esfuerzos no sabe hacer buen uso de él? Con afán desmedido trabajan por la posesión, mas por el futuro poseedor no se toman cuidado alguno. ¿Quién regala una citara al que no sabe tañerla? ¿Quién reúne una nutrida biblioteca para el que no sabe letras? ¡Y tantas riquezas se amontonan para quien jamás aprendió a utilizar-

las! Si todo esto lo acumulas para un heredero que posea la debida preparación, le procuras los instrumentos útiles para la práctica del bien; pero si tiene que ir a parar en manos de un sucesor rústico e inculto, ¿de qué le proveíste sino de copiosos medios para el mal y la bellaquería? (...) Digo esto para recordar que no existe medio más eficaz que la honradez y la ilustración para alcanzar riqueza, dignidad, autoridad, y aun la robustez y la salud que con tales ansias anhelan los padres para sus hijos. (...)

(...) No son sino madres a medias las que solamente paren y no crían ni educan. Padres a medias son los que no tienen otra mira que procurar el bien material de sus hijos y cuanto les es menester para una vida de ostentación, pero no curan de pulir sus almas con honestos conocimientos. (...) Los hombres no sólo nacen, sino que son formados. Las primitivas razas de los mortales que, sin ninguna ley, sin disciplina alguna, vivían su vida en vago concubinato en las selvas, más que hombres eran bestias montesinas. La razón es la que hace al hombre, y la razón no cabe donde todo se ejecuta al dictado de las pasiones. (...) Es la más indiscutible de las verdades que el hombre no instruido en filosofía ni en ninguna otra disciplina es un animal un poco peor que los brutos. Es cosa averiguada que las bestias obedecen los impulsos de su naturaleza, y el hombre, si no está cimentado en las letras y en los preceptos de la filosofía moral, se siente arrastrado a pasiones más que bestiales. No existe animal más fiero ni fiera más dañina que el hombre a quien señorean la ambición, la codicia, la ira, el lujo y la sensualidad. (*La temprana educación liberal de los niños.*)

Vocación, aprendizaje y experiencia

Así como el perro de caza nace para cazar, el ave para volar, el caballo para la carrera y el buen para el arado, el hombre nace para la filosofía y la conducta honesta. Y así como cada uno de los animales aprende con suma facilidad aquella aptitud para la cual nació, el hombre, a su vez, se entera con un esfuerzo mínimo de la disciplina de la virtud y la honestidad para la cual la fuerza de la naturaleza dejó sembradas en él ciertas semillas fecundas, siempre que la industria del que lo forma facilite la propensión natural. (...) Toda la sustancia de la felicidad humana se apoya principalmente en tres cosas: naturaleza, razón y ejercicio. Doy el nombre de naturaleza a la docilidad y propensión profundamente arraigadas para las buenas acciones. Llamo razón a la doctrina constituida por consejos y proveyó y al que la razón dio crecimiento. La naturaleza ha menester de la razón, y el ejercicio, si la razón no lo gobierna, anda expuesto a muchos peligros y errores.

Gran engaño es el de aquellos que piensan que el carácter con que

nacemos lo determina todo, y no yerran menos quienes creen que con el trato de la realidad y la gestión de los negocios, sin los preceptos de la filosofía, se hace provisión de saber. Dime: ¿cuándo saldrá buen corredor el que corre valientemente, pero entre tinieblas y con desconocimiento de la ruta? ¿Cuándo conseguirá ser buen espadachín el que con los ojos cerrados, a tientas y a locas, blande el acero? Los preceptos de la filosofía son como los ojos del alma y, en cierta manera, proyectan sus luces hacia adelante para que veas cuál cosa es menester que se haga y cuál no. Grande, lo confieso, es el provecho que reporta la prolongada experiencia de diversas situaciones, pero no más que al sabio diligentemente instruido en las reglas del bien obrar. (...) Desdichado saber es el del piloto que, con naufragios frecuentes, aprendió el arte de navegar, y el del príncipe que, con constantes asonadas y alzamientos y males públicos, aprendió a ejercer su magistratura. Muy caro aprende el que errando aprende a no errar. (...)

(...) Nadie puede dar a otro, ni aun a sí mismo, la naturaleza (...), y aun en esto hay cierta complejidad. Existe una suerte de naturaleza que es común a toda la especie, así como la naturaleza del hombre es el uso de la razón. Pero hay también otra suerte de naturaleza, peculiar de cada individuo (más claro resultaría llamarla vocación), que hace, por ejemplo, que unos parezca que nacieron para las ciencias exactas, otros para la teología, éstos para la retórica y la poética, aquéllos para la milicia. Tan poderosa es dicha fuerza que, como se dice, a contra pelo los arrastra a estos estudios y no hay razón que de ellos los pueda apartar; o sienten por ellos tan fanática aversión que más pronto se echarían en una hoguera que no aplicarían sus facultades a aquella disciplina aborrecible. (...)

Soy de parecer que los que hubieren nacido con estos ímpetus vocacionales no deben ser obligados a otros estudios contra la ceñuda voluntad de Minerva, no sea que, como suele decirse, el buey sea conducido al gimnasio y el asno al conservatorio de música. Acaso en los mismos párvulos podamos descubrir algunos visos de esta propensión. (...) Sería de mucha conveniencia atisbar la inclinación del niño cuanto antes, puesto que percibimos con suma facilidad aquello para lo que la naturaleza nos dispuso. (...) Así como resulta más agradable la navegación cuando la bonanza y el tiempo la favorecen, así con más facilidad nos instruimos en aquellas artes a que nos inclina la propensión de nuestro ingenio. (...) Yerran los que creen que la naturaleza no ofreció en el hombre signos por los cuales se pueda conocer su ingenio; e incurren en falta quienes, cuando los ofrece, no paran mientes en ellos. Yo pienso que apenas existe disciplina para la cual el hombre no nazca más o menos dócil, si se insiste en sus preceptos y en su práctica. (...) Así como para nadie su propia naturaleza está en su

mano, así también hemos sostenido que existen casos en los que podemos ayudar a la naturaleza de una u otra manera. Por lo demás, la razón y el ejercicio son cosas que están sujetas a nuestra personal industria. (...) La razón quiere docilidad, el ejercicio exige trabajo. Pero el trabajo, dicen, no conviene a la edad tierna, y ¿qué docilidad puede haber en los niños que apenas saben que son seres humanos? A esos dos reparos responderé: ¿Cómo es posible que sea indócil para las letras una edad que ya es apta para la formación de las costumbres? Los rudimentos de las disciplinas no difieren un punto de los rudimentos de las virtudes.

También la filosofía tiene su infancia, su adolescencia y su madurez. (...) (*La temprana educación liberal de los niños.*)

El aprendizaje de las lenguas

(...) La primera instrucción de los niños consiste en que aprendan a hablar clara y correctamente. Esta iniciación no solamente importa mucho para la elocuencia, sino también para formar el criterio y promover el conocimiento de todas las disciplinas. El desconocimiento de los idiomas ahogó o vició todas las disciplinas y, en consecuencia, también la teología, la medicina y el derecho. (...)

(...) Por lo que se refiere a los idiomas, la docilidad de los años pueriles es tanta que en pocos meses un niño alemán aprende el francés, y ello sin que se lo proponga y estando entretenido en otra cosa; y en ningún tiempo son más felices sus progresos como cuando su ausencia de instrucción es mayor. Y si ello acontece en una lengua bárbara e irregular, que escribe una cosa y pronuncia otra, idioma bronco y áspero, con articulaciones que apenas parecen humanas, ¡cuánta mayor será su facilidad en las lenguas griega y latina! (...) Toda esta faena consiste principalmente en dos cosas: la memoria y la imitación. Ya hemos dicho que los niños están dotados del instinto de imitación, y los pedagogos más autorizados atribuyen a la niñez una memoria tenacísima. Y si desconfiamos de su autoridad, de ellos nos da fe sobradamente la experiencia. Lo que vimos de niños queda tan grabado en nuestro ánimo como si lo hubiéramos visto el día de ayer. Y desgraciadamente, en cambio, lo que leímos de viejos, si lo volvemos a leer pasados dos días, nos parece nuevo. Además de esto, ¿a cuántos vemos que, en su edad adulta, les haya dado buenos resultados el estudio de las lenguas? Y si salieron adelante con su empeño, son contadísimos los que llegan a conseguir el acento y la pronunciación nativos. (...) (*La temprana educación liberal de los niños.*)

Educación, amor y juego

Se ha de engañar con determinados atractivos a aquella edad que todavía no puede conocer cuánto fruto, cuánta dignidad y placer han de proporcionarle las letras en un porvenir cercano. Conseguirán en parte este resultado la suavidad y el comedimiento del preceptor y, en parte, su ingenio y su habilidad para amenizar sus enseñanzas con varias invenciones que harán las lecciones agradables para el niño y le harán olvidar la fatiga del esfuerzo. No hay cosa más inútil que la enseñanza cuando el carácter desapacible y agrio del preceptor hace que los niños empiecen a tomar fastidio al estudio antes que puedan entender los motivos por que debe ser amado. El primer grado de la docencia es el amor del que enseña. Andando el tiempo sucederá que el niño, que comenzó a amar las letras por afecto al que se las enseñaba, cuando ya no sintiere su influencia las amará por ellas mismas. (...) A estos también puede proveer nuestro cuidado de que sea mínimo el trabajo y, por ello, también mínimo el desgaste. Ello se logrará si a los niños no se les atiborra ni de mucha ni de farragosa doctrina, sino exclusivamente de la mejor y de la que se acomoda más a su edad, que más deleite toma en lo ameno que en lo sutil. Además, una cierta afabilidad en el método de enseñar hará que parezca un juego y no una penalidad. (...) En la enseñanza de todos los conocimientos es menester que el preceptor no sea ni pesado ni severo, sino asiduo más que inmoderado. No causa enojo la asiduidad si es comedida, si la sazonan la variedad y el agrado, si, finalmente, estas cosas se enseñan de modo que esté ausente la idea de trabajo y el alumno se imagine que todo se hace por juego. (...)

Hoy en día no vemos a hombre tan ruin, tan inútil, tan poca cosa que el vulgo no le atribuya suficiente aptitud para regentar una escuela. Y ese maestro, a su vez, figurándose haberse alzado con un reino, os causa maravilla cómo se hace el feroz porque tiene mando, no sobre fieras, sino sobre aquella edad que es menester que se la trate con toda dulzura y cariño. Dirás que aquélla no es escuela sino prisión por el estallido de los azotes, por el estrépito de los palos; allí dentro no se oye nada sino llantos y quejas y amenazas espantables. ¿Qué otra cosa aprenden allí los niños sino aversión por las letras? (...) No hay quien desuelle y martirice con mayor crueldad a los niños que aquellos maestros que no tienen nada que enseñarles. ¿Qué hacen esos en las escuelas sino gastar todo el día en azotainas y denuestos? (...)'

(...) Cómo abundan hoy en día los padres que, con sus implacables azotainas, dañan la salud de sus hijos, los llenan de cardenales, los azotan, y no es raro que los maten. La saña de algunos no se contenta con varas,

sino que los golpean con el mango, muelen las carnes tiernas con bofetones y puñadas, y si tienen al alcance de la mano un instrumento más recio, lo arrebatan y se lo rompen encima de las costillas. (...)

(...) Tampoco debe ser frecuente la severa amonestación. La medicina tomada con inoportunidad exacerba la dolencia, no la alivia, y tomada asiduamente, poco a poco, deja de ser remedio y no logra sino el efecto que suele producir el manjar desabrido y poco saludable. (...) (*La temprana educación liberal de los niños.*)

Una política educacional

Algún lector preguntará: ¿Qué hacer con aquellos que, si no es a fuerza de golpes, no se les puede llevar a que estudien? Respondo: ¿Qué harías con bueyes o con asnos si fueran a la escuela? ¿No les echarías fuera y les enviarías al campo y pondrías los unos al molino y los otros al arado? Existen seres humanos que nacieron para el arado y el molino, no menos que los bueyes y los burros. Con esta medida, dicen, la población escolar disminuiría. ¿Y qué se seguiría después? Que se reduciría la ganancia, y ello es un recio golpe. ¡Ah! De ahí aquellas lágrimas. El interés por encima del aprovechamiento de los alumnos. Esta es la mentalidad de la gran mayoría de los maestros de párvulos. Confieso que, así como los filósofos describen al sabio y los retóricos al orador cuales es muy difícil que se encuentren, así también es harto más fácil prescribir cómo ha de ser el preceptor que hallar a muchos que se ajusten a la exigencia. Y, a pesar de todo, tal debiera ser el acuciante ideal de los magistrados seglares y de los jerarcas de la Iglesia, y que así como reciben la adecuada instrucción quienes han de dedicar sus actividades a la milicia o a cantar en los templos, también con mayor celo se instruyan quienes han de formar recta y liberalmente a los hijos de los ciudadanos. (...) Si falta la atención pública, no queda otro recurso sino que cada cual vigile en su propia casa. Pero me dices: ¿Qué harán los de escasa fortuna que, con harto sacrificio, mantienen apenas a sus hijas y que están tan lejos de poder pagar un tal profesor? Para este reparo yo no tengo otra respuesta que la del comediógrafo: "Según podamos, si no se llega a lo que queremos". Nosotros declaramos cuál es el mejor plan educativo, pero la fortuna no podemos darla si ya no es que, en este punto, insinuemos que la generosidad de los ricos viene obligada a socorrer a los ingenios bien dotados cuando sus precarias posibilidades económicas no alcanzan a que obtenga su total desarrollo la nativa capacidad intelectual. (...)

(...) Si es más humilde la fortuna, por esto mismo es más necesaria la ayuda de la instrucción y de las letras para levantarse del suelo. Y si, en

cambio, es opulenta la fortuna, la necesidad de la filosofía se impone para su honrada administración. No son pocos ciertamente los que nacidos en pobres pajas, escalan los puestos más altos y aun la suprema cumbre de la dignidad pontifical. No todos consiguen evadirse de su humilde estado, pero todos deben educarse para esta finalidad. (...) (*La temprana educación liberal de los niños.*)

3. Consejos para el gobierno

Los deberes del gobernante en tiempos de paz

(...) De suma importancia son los objetivos que se propone quien detenta el poder, pues si no acierta en ellos necesariamente errará en todo su camino. La ley suprema del buen gobernante debe ser no velar tan sólo por la felicidad presente de la nación, sino entregarla aún más floreciente que como la recibió. Puesto que, según los aristotélicos, hay tres clases de bienes, a saber, los espirituales, los corporales y los exteriores, ha de cuidar de que esta doctrina no sea tergiversada y de que la suerte de la nación no se mida de preferencia por los bienes exteriores. En efecto, éstos no debieran ser acumulados sino en la medida en que contribuyan al bienestar del alma y del cuerpo. Ello significa que el gobernante no ha de tener a sus súbditos por felices si tan sólo son muy ricos o gozan de excelente salud corporal, sino únicamente si son justos y moderados, mínimamente codiciosos, litigiosos o insolentes, máximamente concordes. Ha de cuidar de no dejarse engañar en los más altos valores por discursos mentirosos, fuente de la que brota y se difunde cuando hay de malo en el mundo. La verdadera felicidad no consiste en que el pueblo tenga ocio y lujos abundantes, ni la verdadera libertad en que cada uno haga lo que desea. Tampoco es servidumbre vivir en conformidad con lo prescrito por buenas leyes, ni hay paz en la nación cuando el pueblo obedece ciegamente a todo gesto del gobernante, sino cuando se obedece a leyes buenas y a los dictámenes de un gobernante que las interpreta adecuadamente. No hay tampoco equidad si todos reciben la misma retribución, el mismo derecho y el mismo honor, lo que muchas veces constituye la máxima injusticia. A quien ha de ser promovido al gobierno se le debe recordar en primer término que la mayor esperanza de la nación reside en la adecuada educación de los niños, como lo enseñó ejemplarmente Jenofonte en su *Ciropedia.* En efecto, la edad no cultivada se presta para toda disciplina. Hay que cuidar, por consiguiente, ante todo de la enseñanza pública y privada, y de la educación de las

muchachas, para que, bajo la dirección de profesores excelentes e incorruptibles, se empapen (de las enseñanzas) de Cristo y de las ciencias más dignas y útiles para la nación. De este modo se logrará que no sean necesarias demasiadas leyes ni castigos, ya que los ciudadanos obrarán rectamente de manera espontánea.

Tan grande es la influencia de la educación que, como ya Platón lo dijera, el hombre bien educado se transforma en un ser en cierto modo divino, en tanto que el mal educado degenera en una suerte de bestia feroz. Nada puede interesarle más a un gobernante que el hecho de que sus súbditos sean los mejores posibles. (...) (*La educación del gobernante cristiano,* cap. 3).

A un gobernante formado en las enseñanzas de Cristo y en los preceptos de la sabiduría nada le será tan querido como la felicidad de su pueblo, al que debe amar y cuidar por igual como un solo cuerpo. A esto exclusivamente dedicará todos sus pensamientos, todas sus iniciativas y todos sus esfuerzos, para que administre el territorio que se le ha confiado de ta modo que al dar cuentas a Cristo encuentre aprobación y deje honrosa memoria de sí entre los mortales. (...) (*La educación del gobernante cristiano,* cap. 10.)

Impuestos y tributos

Quien revise los Anales de los antiguos hallará que muchas revueltas se originaron en tributaciones desmesuradas. Por tanto, el buen gobernante ha de cuidar de que el pueblo reciba la menor carga posible por este concepto. Si es posible, que gobierno sin remuneración. El desempeño del gobierno es demasiado alto para reducirlo a una labor mercenaria. Y un buen gobernante posee cuanto tienen sus súbditos si éstos lo aman. Hubo algunos paganos que, a cambio de sus buenos servicios a la república, nada recibieron excepto la gloria. Uno que otro aun la despreciaron, como Fabio Máximo y Antonino Pío. ¿Cuánto más no corresponde a un gobernante cristiano contentarse con la conciencia de haber obrado rectamente, sobre todo por cuanto sirve a quien no deja sin abundante recompensa a las buenas obras? Pero hay entre los gobernantes algunos que no hacen sino expoliar al pueblo bajo pretextos siempre nuevos y que creen favorecer al Estado haciéndose prácticamente enemigos de los ciudadanos. Ha de saberse que éstos distan mucho del concepto mismo de gobernante.

Más bien hay que procurar discurrir medios para exigir del pueblo lo mínimo posible. Un modo excelente de aumentar los ingresos es suprimir los gastos superfluos, eliminar los cargos inútiles, evitar las guerras y los via-

jes, inhibir la rapacidad de los empleados públicos y preocuparse más de la recta administración del país que de su engrandecimiento. De otra manera, si la tributación se mide por la ambición y la avaricia, ¿dónde se hallará un límite o un fin para la exacción? La codicia es infinita y siempre quiere proseguir lo ya iniciado hasta que, según un antiguo proverbio, la cuerda demasiado estirada se rompe y la paciencia exasperada del pueblo explota en una sedición que conduce al derrumbe de un Estado floreciente. (...) (*La educación del gobernante cristiano,* cap. 4.)

Promulgación y enmienda de las leyes

Las mejores leyes y el mejor gobernante son la principal garantía de la felicidad de un Estado o una nación, cuya condición es tanto más feliz cuando el gobernante es obedecido por todos, él mismo obedece a las leyes y éstas responden al arquetipo de la justicia y de la honestidad, sin tener otro objetivo que proveer para el mejoramiento de la comunidad.

Un gobernante bueno, sabio e incorruptible es como una ley viviente. Se esforzará, por tanto, por no promulgar demasiadas leyes sino sólo las mejores y las que sean más provechosas para la república. Porque a una ciudadanía bien constituida con un buen gobernante y magistrados íntegros le será suficiente tener muy pocas leyes; si fuere de otro modo, cualquier número de leyes no será bastante. No es la mejor manera de tratar a los enfermos que un médico ignorante acumule remedios sobre remedios.

(...) Con elegancia expone Jenofonte en su *Economía* que los animales son inducidos a obedecer ante todo por dos medios: por el alimento (en el caso de los inferiores) o por el halago (para los más nobles, como el caballo), y por los golpes si son contumaces como el asno. Pero como el hombre es el más noble de todos los seres vivos, no debe ser obligado con amenazas y castigos sino que ha de ser invitado con premios legales a cumplir sus deberes. Que las leyes no sólo impongan penas a los delincuentes, sino que estimulen también con premios a merecer bien de la república. (...)

Las leyes deben atender en general a que nadie sea perjudicado en su derecho, ni el pobre ni el rico, ni e noble ni el plebeyo, ni el siervo ni el libre, ni el magistrado ni el hombre común. Pero han de propender mayormente a ayudar a los más débiles, porque la suerte de los humildes está más expuesta a la injusticia. Que la humanidad de las leyes compense, pues, la escasez de sus medios de fortuna. Las leyes deben castigar más severamente las ofensas hechas a un pobre que las hechas a un rico, al magistrado corrupto que al hombre común desleal, al malhechor patricio que al plebeyo. (...) (*La educación del gobernante cristiano,* cap. 6.)

4. Rechazo de la guerra

Una guerra sin lágrimas

[Esta expresión se usa] cuando se obtiene un triunfo sin muertes ni derramamiento de sangre, cuando alguien logra superar una situación desfavorable sin sufrir daño alguno, o cuando los litigantes se combaten con palabras sin peligro de que vengan a las manos y la discusión se desarrolla de modo que ninguna de las partes quede en desventaja, como por ejemplo en las controversias literarias, de las que el vencido sale más sabio y el vencedor más benévolo.

(...) Análogo sentido tiene la expresión que he encontrado en unos Comentarios griegos: "En Grecia ha estallado una guerra sin espadas". Quiere decir una contienda que se libra con discursos y no con armas, que es la única digna de hombres racionales.

Agredirse con armas, en cambio, es propio de bestias y de gladiadores, a los que considero peores que la fieras. Sin embargo, nadie podría cree, si no lo viéramos con nuestros propios ojos, cuánto se complacen los príncipes cristianos en este género de guerras. Se lucha con artefactos tales que jamás pudieron imaginar ni los feroces paganos ni los peores bárbaros. Más aún, ciertos pueblos germánicos, cuya mayor gloria es haber asesinado con las armas al mayor número posible de mortales, lo cual ya es horrible, llegan al extremo de crueldad de hacerlo como mercenarios, al modo de carniceros que matan por dinero. (...) (*Adagios,* II, 6,23.)

Carta a Anton von Bergen, abad cisterciense de St. Omer

(...) Con mucha frecuencia me admiro de lo que empuja, no diré a los cristianos, a los hombres en general a correr hacia su ruina recíproca con tanto celo, con tan altos costos y con tales peligros. ¿Qué otra cosa hacemos durante toda nuestra vida si no la guerra? No todos los animales hacen guerras, sino sólo las fieras salvajes. No pelean entre sí, sino contra animales de otra especie; y lo hacen con sus propias armas, no como nosotros con instrumentos inventados por el demonio. Además, no pelean por cualquier motivo, sino por sus crías o por el alimento; nuestras guerras, en cambio, nacen por lo general de la ambición, de la cólera de la codicia o de enfermedades análogas del alma. Y, por último, las bestias no están hechas, como nosotros, para la mutua exterminación. (...)

Piensa, por favor, en quiénes combaten en las guerras: asesinos, criminales, tahúres, fornicadores, una inmunda canalla mercenaria para la

cual una pequeña ganancia vale más que la vida. Estos rufianes son en la guerra los mejores, ya que pueden hacer por una soldada y mereciendo elogios lo que de otro modo tendrían que hacer a su propio riesgo. A estas bandas hay que soportar en las ciudades y los campos para hacer la guerra; en suma, si uno quiere vengarse de otro, tiene que hacerse esclavo de ellas. Además, ¡cuántos delitos no se cometen bajo pretexto de la guerra –porque entonces duermen las buenas leyes–, cuántos hurtos, sacrilegios, robos y otras fechorías que avergüenza sólo nombrarlas! Esta peste moral dura necesariamente muchos años, aun después que la guerra ha terminado. Piensa igualmente en los gastos; también el triunfador recibe más daño que ganancia (...) y en la guerra llora habitualmente también el vencedor. Tal cúmulo de males trae consigo la guerra que no sin razón los poetas la han hecho surgir de los infiernos, engendrada por las Furias (...) Pero acaso dirás: hay un derecho monárquico. No es mi propósito hablar irreflexivamente sobre los actos de los monarcas.

Pero sé esto: a menudo el mejor derecho es el peor tuerto, y muchos monarcas determinan primero qué es lo que quieren y luego buscan algún título o designación para encubrir sus actos. Y en medio de la confusión de las cosas humanas, de tantos pactos que se celebran y se rescinden, ¿a quién podrá faltarle algún título o alguna designación? (...)

Hay papas, obispos, hombres hábiles y preclaros, que podrían resolver tales minucias y evitar que se sucedan guerra tras guerra y que todo se confunda. Es privilegio del papa romano, de los cardenales, obispos y abades dirimir los conflictos entre los príncipes cristianos, exhibir su autoridad y hacerla respetar hasta donde las circunstancias lo permitan. Julio II, un papa a quien ciertamente no todos alaban, pudo desencadenar esta borrasca de guerras; ¿no habría tenido que poder apaciguarla León X, el hombre sabio, esclarecido y piadoso? El pretexto para la guerra fue la peligrosa situación de Julio II; ¡el motivo ha sido superado, pero la guerra aún no termina! (...) (Desde Londres, 14 de marzo de 1514.)

El ejercicio de la guerra

Aun cuando el gobernante no debiera adoptar jamás una resolución precipitada, nunca será menos ponderado y circunspecto que al iniciar una guerra, porque si bien de otras situaciones pueden surgir también desventajas, en la guerra se origina el naufragio de todo lo que es valioso y de ella nace una infinidad de males; además, ninguna otra calamidad tiene persistencia tan tenaz. De una guerra nace otra; de una pequeña, una grande; de una circunstancia, otra análoga; de un espectáculo, la crueldad y la trage-

dia: Y la peste de una guerra surgida en otro sitio se propaga a los vecinos y aun a los que se encuentran muy distantes.

Un buen gobernante no iniciará jamás una guerra a no ser que, después de haberlo intentado todo, no existan medios de evitarla. Si estuviéramos en tal disposición de ánimo, las guerras apenas existirían. Si, en fin, no fuera posible evitar una situación tan pestilente, el primer cuidado del gobernante será que ella termine tan pronto como sea posible, desarrollándose con los menores daños para los suyos y con el mínimo derramamiento de sangre cristiana. El gobernante verdaderamente cristiano ha de reflexionar en primer término en la diferencia que existe entre el hombre, un ser viviente nacido para la paz y la benevolencia., y las fieras y animales de presa, nacidos para la lucha; y luego, en la diferencia existente entre un hombre meramente hombre y un cristiano. Reflexione después en lo deseable, noble y ventajosa que es la paz, y en cuán calamitosa y malvada es por el contrario la guerra, qué ejército de males trae consigo, aun siendo la más justa, si es que hablar de guerra justa tiene algún sentido. Por último, poniendo la margen sus sentimientos y consultando únicamente a su razón, ha de calcular cuánto costará la guerra y si su costo hallará compensación en el objetivo que se persigue, suponiendo que la victoria sea cierta, la que suele no estar asegurada ni siquiera para la mejor causa. Ha de estimar los cuidados, los gastos, los peligros, el largo y oneroso armamentismo. Tendrá que ganarse a la bárbara caterva de los hombres más malvados, y en la medida en que el gobernante quiera aparecer valeroso frente a otro gobernante, habrá de halagar con dinero a la soldadesca mercenaria para que le sirva, en circunstancias de que nada hay más abyecto y execrable que esta clase de hombres. Nada le importa más al buen gobernante que contar entre los suyos a los mejores; pero ¿qué es más pernicioso para las costumbres que la guerra. Nada desea más el gobernante que ver a los suyos indemnes y florecientes en todo; pero cuando intenta hacer la guerra obliga a la juventud a enfrentar enormes peligros y en una sola hora hace multitud de huérfanos, viudas, ancianos desamparados, mendigos e infelices. (...)

Algunos gobernantes se engañan pensando: existen guerras justas y mi causa para hacer la guerra es justa. Dejemos a un lado la cuestión de si una guerra puede ser de algún modo justa; pero ¿a quién no le parece justa su propia causa? Y entre tantas variaciones y cambios de las cosas humanas, entre tantos pactos y alianzas que hoy se suscriben y luego se rescinden, ¿a quién le faltará un pretexto para declarar una guerra, si es que pretexto alguno bastara para ello?

Pero las leyes pontificias no condenan toda guerra; y Agustín la aprueba en algún lugar; también San Bernardo alaba a algunos soldados.

Sin embargo, el mismo Cristo y Pedro y Pablo enseñan en todas partes lo contrario. ¿Por qué vale menos entre nosotros su autoridad que la de Agustín o Bernardo? Agustín no condena a la guerra en uno que otro lugar; pero toda la doctrina de Cristo previene contra ella. Los apóstoles no dejaron nunca de condenarla; y los mismos santos doctores que en uno u otro lugar habrían aprobado la guerra, ¿en cuántos lugares no la condenan y rechazan? ¿Por qué, omitiendo éstos, sólo atendemos a los que fomentan nuestros vicios? Por último, si examinamos diligentemente la cuestión, hallaremos que nadie aprueba el tipo de guerras con que hoy somos habitualmente afligidos. (...)

Pero dicen que no se deben ceder los derechos. (...) Con todo, el buen gobernante juzga según el bienestar público, pues de otro modo ni siquiera sería gobernante. No es el mismo el derecho entre los hombres que entre los animales. Buena parte del mando reposa sobre el consenso del pueblo, y es éste el que ha establecido primeramente a los reyes. Y si surge entonces un desacuerdo entre gobernantes, ¿por qué no recurren más bien a árbitros? Hay tantos obispos, tantos abates y hombres eruditos, tantos magistrados importantes cuya sentencia podría resolver los conflictos mejor que tantas muertes, tantos saqueos y tantas calamidades universales.

A un gobernante cristiano, en primer lugar, sus propios derechos deben serle sospechosos y debe considerar si su reivindicación se justifica al costo de tantos males para todos. (...) Ciertamente habrá de defenderlos si ello es en provecho de la nación, pero de tal modo que no signifique un gran costo para los ciudadanos. ¿Qué seguridad hay, sin embargo, si cada cual los defiende hasta sus últimas consecuencias? (...) Los ciudadanos serán evacuados de los lugares en que gozaban de sus propiedades, serán encerrados para poder encerrar al enemigo y con frecuencia cometeremos mayores atrocidades con los nuestros que con el adversario. Es más difícil, pero más hermoso, construir una gran ciudad que demolerla. Vemos ciudades florecientes, construidas por ciudadanos privados, que son destruidas por la ira de los gobernantes. Y muchas veces se destruye una ciudad con más esfuerzos y mayores gastos que los necesarios para construir una nueva, y hacemos la guerra con tanto despliegue, tanto gasto, tanto esfuerzo y cuidado que la décima parte de todo ello habría sido suficiente para conservar la paz. (...) (*La educación del príncipe cristiano,* cap. 11.)

Lamento de la Paz, rechazada y abatida por todos los pueblos

Habla la Paz:

(...) ¿Qué hay de más irracional que los minerales? Sin embargo, po-

dría decirse que existe en ellos un sentido de la paz y de la concordia. Así, el imán atrae al fierro y lo mantiene junto a sí. ¿Y qué ocurre entre las fieras más salvajes? La ferocidad de los leones no se vuelve contra ellos mismos. El jabalí no ataca con sus colmillos a otro jabalí, el lince está en paz con el lince, la serpiente no se ensaña con la serpiente, la concordia de los lobos se ha hecho proverbialmente célebre. Y lo que es más admirable aún, también los espíritus impíos, que destruyeron originalmente la armonía en los cielos y entre los hombres y hoy continúan destruyéndola, tienen sin embargo un pacto entre sí y protegen consensualmente su malvado poder, cualquiera que éste sea. Unicamente los hombres, a quienes convenía más que a nadie la unanimidad, a quienes ésta les es más necesaria, no se sienten unidos por la naturaleza, que es la tan poderosa en otros respectos, ni por la educación, y no se ponen de acuerdo para obtener las ventajas que les aseguraría el consenso ni son empujados hacia el amor recíproco por la conciencia o la experiencia de tan grandes males. Todos tienen la misma figura y la misma voz; mientras los restantes animales difieren enormemente entre sí por la forma de sus cuerpos, sólo al hombre se le ha concedido la facultad racional que es común a todos y que no posee ningún otro animal. Sólo a este ser viviente se le ha dado el lenguaje, el principal mediador para satisfacer sus necesidades. Todos los hombres poseen en común las semillas del saber y de las virtudes, un carácter plácido y propenso a la benevolencia recíproca que los hace amables y dispuestos a servir a los demás aun sin recompensa, a no ser que se corrompa por sus malos deseos y degeneren de hombre a bestia, como si hubieran bebido los filtros de Circe. De aquí viene que habitualmente se llame "humano" a todo lo relativo a la benevolencia mutua, y que la palabra "humanidad" no signifique ya nuestra naturaleza sino el modo de ser que es digno de la naturaleza del hombre. Añádense las lágrimas, señal de un ánimo impresionable, por la cual fácilmente se restablece la armada en caso de que se haya producido alguna ofensa o de que una nubecilla haya oscurecido la serenidad de la amistad. ¡He aquí por cuántos medios la naturaleza nos enseña la concordia! Y no contenta con estos halagos a la mutua benevolencia, la naturaleza no quiso tan sólo que la amistad fuera grata al hombre, sino también necesaria. Por ello ha distribuido las dotes de los cuerpos y de las almas de tal modo que nadie posee tantas que no suela necesitar del servicio aun de los más humildes. No dio a todos lo mismo ni en igual cantidad, para que la desigualdad pudiera ser compensada por las amistades recíprocas.

Distintas cosas son producidas en diversas comarcas para que la necesidad de uso enseñara el comercio. A los restantes animales los dotó la naturaleza de armas y defensas propias para que cuidaran de sí mismos;

sólo al hombre lo creó inerme y débil, sin otra seguridad que la de los pactos y la mutua necesidad. La necesidad inventó las ciudades y les enseñó a asociarse entre ellas para poder rechazar mediante la unión de sus fuerzas la violencia de las fieras y de los salteadores. De hecho, nada hay entre los hombres que sea autosuficiente. La especie humana se habría extinguido en el comienzo mismo de su existencia si no se hubiese propagado gracias a la concordia conyugal; el hombre no llegaría a nacer o moriría apenas nacido si el niño no fuera socorrido por la mano amiga de la partera o por la actitud benevolente de la nodriza. Para ello puso la naturaleza en los hombres esos gérmenes de la piedad que hacen a los padres amar al hijo que aún no han visto. (...) Añádense los vínculos familiares y de parentesco. Añádense también en algunos las semejanzas de caracteres, de aspiraciones y de apariencia externa, garantías confiables de la benevolencia, para muchos un sentido misterioso de las almas y admirable estímulo del amor recíproco, que los antiguos atribuyeron con asombro a un dios o a un numen protector.

¡Con cuántos argumentos la naturaleza nos enseña la paz y la concordia, con cuántos halagos nos invita a practicarlas, con cuántas ataduras nos obliga a ellas! ¿Qué divinidad vengadora y nociva puso en los pechos humanos esta insaciable sed de lucha que destruye, desmiembra y aniquila tales lazos? Si la costumbre no borrara primero la estupefacción y luego aun el sentido de tanto mal, ¿quién creería que seres dotados de espíritu humano riñen y combaten unos contra otros en disensiones, guerras y exterminios? Al fin, con las rapiñas, la sangre, las matanzas y las ruinas lo confunden todo, lo sagrado y lo profano; no hay pactos tan sagrados que puedan apartarlos de la mutua destrucción. (...)

Aun admitiendo que la naturaleza, tan poderosa entre las fieras, nada logra de provecho entre los hombres, ¿es que tampoco puede nada Cristo entre los cristianos? Si para éstos es poco eficaz la enseñanza de la naturaleza, que tanto vale aun para los seres carentes de entendimiento, y siendo la doctrina de Cristo tanto más excelente, ¿por qué no logra persuadir a quienes la profesión de la única cosa que ella más predica, a saber, la paz y la benevolencia mutua, o por qué no consigue apartar de esta impía y feroz locura de la guerra? Cuando escucho la palabra “hombre”, me acerco como a un ser viviente que ha nacido para mí, confiando en que allí pueda yo descansar; cuando escucho la designación “cristianos”, más me apresuro en la esperanza de que ciertamente he de reinar entre ellos. Pero aquí –me avergüenza y me duele decirlo– las plazas, los tribunales, las cortes y los templos retumban con tantos conflictos como no los hubo jamás entre los paganos. (...)

Todos los libros de los cristianos, ya sea el Antiguo o el Nuevo Testamento, no hablan de otra cosa que de la paz y de la unanimidad, pero toda la vida de los cristianos no gira en torno a otra cosa que la guerra. ¿Qué es esta ferocidad más que ferina, que con tantas admoniciones no logra ser ni vencida ni apaciguada? Deberían más bien dejar de enorgullecerse del título de cristianos o testimoniar con su concordia la doctrina de Cristo. ¿Hasta cuándo habrá desacuerdo entre su vida y su nombre? Adornad cuanto queráis vuestras casas y vestidos con el símbolo de la cruz; pero Cristo no reconocerá la imagen si ella no simboliza a la concordia que él mismo prescribió. (...)

Cumplan entretanto sus deberes los gobernantes, sean los sacerdotes verdaderamente sacerdotes, recuerden sus votos los monjes, enseñen los teólogos lo que es digno de Cristo. Unanse todos contra la guerra y vociferen todos contra ella. Prediquen, alaben e inculquen la paz en público y en privado. Si no logran conseguir que no sea la espada quien decida, al menos no lo aprueben, no participen en ello ni tengan por honroso ser agentes de una cosa tan malvada y sospechosa. (...) Me refiero a las guerras que emprenden cristianos contra cristianos, habitualmente por causas insignificantes o injustas. Sin embargo, no pienso lo mismo de aquellas que con simple y piadoso esfuerzo rechazan la violencia de invasores bárbaros y aseguran de este modo la tranquilidad pública. Ahora, por el contrario, se exhiben en los templos los trofeos teñidos de sangre de aquellos por cuya salvación Cristo derramó la suya, colocados entre las estatuas de los apóstoles y los mártires, como si la piedad no hubiera de consistir en ser mártires sino en hacerlos. Sería suficiente guardarlos en el mercado o en un museo militar; mas no es propio recibir en las iglesias, que han de ser purísimas, lo que está manchado de sangre. Pero los antiguos colocaban en sus templos los testimonios de sus victorias; es verdad, sólo que en esos templos se ofrecían sacrificios a los demonios, no a Dios. (...)

La mayor parte del pueblo detesta la guerra y pide la paz; son poquísimos quienes desean la guerra, porque su impía felicidad depende de la desgracia pública. Juzgad vosotros mismos si será justo que la insolencia de estos últimos valga más que la voluntad de los buenos. Veis que hasta ahora nada se ha ganado con alianzas ni matrimonios ni violencias ni venganzas. Contra este riesgo, haced lo que pueden el bien y la armonía. De la guerra nacen guerras, de la venganza, venganzas; que ahora la gracia engendre gracia, el bien genere el bien, y que se aprecie como más grande al monarca que más ceda de sus derechos. No han prosperado los esfuerzos humanos; pero el mismo Cristo favorecerá las decisiones piadosas que vea adoptarse bajo su autoridad y protección. Asistirá e inspirará, favoreciendo

a quienes favorecen lo que él favoreció, a saber, que la utilidad pública supere a los intereses privados. A quienes se resuelvan por ello, la fortuna se les mostrará más propicia; el reinado de los príncipes será más augusto si gobiernan sobre ciudadanos piadosos y felices de tal modo que las leyes manden más que las armas; la dignidad de los patricios será mayor y más auténtica, el ocio de los eclesiásticos más tranquilo; para el pueblo, la paz será más rica y la riqueza más pacífica; el nombre de los cristianos se hará más temible para los enemigos de la cruz. Por último, seréis todos y cada uno amables y alegres, y sobre todo gratos a Cristo, ya que complacerle es la más alta felicidad.

He dicho.

5. Historia y locura[5]

La locura cristiana

Para que esto no sea el cuento de nunca acabar, y para abreviar, diré que parece evidente que la religión cristiana guarda cierta afinidad con la locura, y que se aviene muy poco con la sabiduría. Si deseáis pruebas de ello, reparad primero en que los niños, los ancianos, las mujeres y los ingenuos gustan en extremo de las cosas religiosas y de las ceremonias del culto, y por eso están siempre próximos a los altares, llevados únicamente de su natural inclinación. Veis también que los primeros fundadores de la religión, unidos a una admirable simplicidad, fueron acérrimos enemigos de las letras. Por último, notad que no hay locos que hagan mayores extravagancias que aquellos a quienes el ardor de la piedad cristiana los embarga por entero, hasta el punto de que se les ve malversar sus bienes, despreciar las injurias, sufrir los engaños, no distinguir entre amigos y enemigos, aborrecer los deleites, complacerse en los ayunos, las vigilias, las lágrimas, los trabajos y las humillaciones, sentir el disgusto de la vida, desear únicamente la muerte, y, en resumen, mostrarse como hombres privados de todo sentimiento humano al igual que si su espíritu viviera en otra parte y no en su cuerpo. Pues bien, ¿qué otra cosa es esto, sino volverse loco? Por eso no debe sorprendernos que los Apóstoles hubieran parecido ebrios de mosto, ni que el juez Festo tomara a San Pablo por un insensato.

[5] Para la correcta inteligencia de los párrafos que siguen hay que tener presente que en todos ellos habla la Locura personificada.

Sin embargo, puesto que ya me he vestido con la piel del león, quiero demostrar que la felicidad de los cristianos, que adquieren a costa de tantos sacrificios, no es otra cosa que una especie de demencia y de locura, y no temáis mis palabras, sino atended más bien a la idea que encierran.

En primer lugar, los cristianos convienen poco más o menos con los platónicos en afirmar que el alma está como sumergida en el cuerpo y sujeta por sus vínculos, y así, embarazada con la materia, no puede apenas contemplar la verdad tal como es ni deleitarse en ella. Por este motivo se define la filosofía como una meditación de la muerte, ya que ésta separa la mente de las cosas visibles y corpóreas, que es el efecto mismo que produce la muerte. De ahí que, mientras el espíritu se sirve adecuadamente de los órganos del cuerpo, se diga de él que está sano; pero cuando, rotos los lazos, se esfuerza en buscar su libertad, como si pensara en fugarse de su prisión, entonces se le llama loco. Lo mismo sucede cuando sobreviene una enfermedad o defecto de los órganos, caso que el sentir de todos considera locura. Y, sin embargo, en tal situación se encuentran esos hombres a los que vemos predecir el porvenir, conocer lenguas y literaturas que antes jamás habían aprendido, y manifestar en sí algo de divino. Es indudable que ésta es la causa de que el espíritu, cuando se libera en parte de su contacto con el cuerpo, empiece a desarrollar su natural vigor. Pienso que es también la causa de que una cosa semejante suela ocurrirles a los moribundos, que hablan a veces como inspirados profetas.

Lo mismo se advierte en la práctica asidua de la devoción, pues, aunque quizá no sea originada por la misma clase de locura, es, sin embargo, tan afín a ella, que la mayor parte de los hombres consideran que es mera locura, sobre todo cuando esos pobres hombres, en lucha incesante con todo el mundo, no están conformes con nada en la vida. (...) (*Elogio de la locura*, cap. 66.)

Todo esto os parecerá más evidente si, como he prometido, demuestro en pocas palabras que aquella suprema recompensa que esperan los devotos no es otra cosa que una especie de locura.

En primer lugar, pensad que Platón tuvo que vislumbrar algo parecido cuando escribió que la exaltación de los amantes es la más feliz de todas. En efecto, el que ama vehementemente ya no vive en sí, sino en aquel a quien ama; cuanto más se aparta de sí mismo y se acerca al otro, su gozo es tanto mayor. Así, cuando el alma medita en escaparse del cuerpo y renuncia a servirse adecuadamente de sus órganos, decís con razón que está loca. ¿Qué otra cosa quieren decir las expresiones corrientes “no está en sí” “vuelve en ti” y “ha vuelto en sí”? Por lo tanto, cuanto más intenso es el amor, mayor y más deliciosa es su vehemencia.

¿Qué será, pues, esa vida del cielo a la cual aspiran tan fervientemente las almas piadosas? El espíritu, siendo victorioso y más fuerte, absorberá al cuerpo, y esto será tanto más fácil cuanto que lo habrá preparado para esta transformación purificándolo y adecuándolo durante la vida. A su vez el espíritu será completamente absorbido por la suprema Inteligencia, que es infinitamente superior a él. Así, cuando el hombre se haya despojado de todo o material, alcanzará la felicidad por la única razón de que, puesto fuera de sí mismo, y habiendo arrancado de su ser todo lo humano, se gozará de modo inefable en el Sumo Bien.

Es ta felicidad, ciertamente, no podrá ser perfecta hasta que, reunida el alma con el cuerpo en que estuvo, se conceda a ambos la inmortalidad; pero, a pesar de ello, como los devotos viven de tal forma que su existencia no es más que una meditación de aquella vida, a veces son premiados con una especie de visión anticipada de las delicias celestiales que les trae algo así como su gusto y aroma. Y aunque no sea más que una gota pequeñísima del manantial de la eterna felicidad, supera ampliamente, sin embargo, a todos los deleites del cuerpo, hasta el punto de que, ni siquiera condensando en una sola sensación el placer de todos los hombres, podrían igualársele. ¡Tanto aventaja lo espiritual a lo corporal y lo invisible a lo visible!

Esto es, sin duda, lo que prometió el Profeta al decir: “Ni el ojo vio, ni el oído oyó, ni el corazón del hombre imaginó lo que Dios tiene reservado a los que le aman”. Todo esto es un aspecto de la locura que no se extingue al pasar de esta vida a la otra, sino que se perfecciona. A quienes les es concedido experimentar estos sentimientos –que son muy pocos–, les comunica cierta semejanza con los dementes, porque se expresan con cierta incoherencia y no a la manera de los demás hombres, sino que hablan sin ton ni son y cambian a cada instante la expresión de su rostro. Ora alegres, ora tristes, ora lloran, ora ríen, ora suspiran, en suma, están verdaderamente fuera de sí. Y cuando de pronto recobran el sentido, no saben decir dónde estuvieron si en su cuerpo o fuera de su cuerpo, despiertos o dormidos, ni qué oyeron, qué vieron, qué dijeron, qué hicieron; no lo recuerdan más que a través de nubes, o como un sueño; pero se creen tan felices mientras permanecen en sus éxtasis, que deploran volver de ellos, y por esto no hay nada que más deseen que enloquecer perpetuamente de este género de locura. Y ello a pesar de que sólo es un débil adelanto de la felicidad futura. (*Elogio de la locura*, cap. 67.)

(...) Puesto que a los divinos doctores se les permite todo esto, también a mí, como teólogo de imitación, se me ha de permitir hacer las citas con poca exactitud. Vuelvo, pues, a San Pablo: “Acogéis con buena voluntad a los locos”, dijo, hablando de sí mismo. Y en otro lugar “Aceptadme

como un loco". Y: "No hablo según Dios, sino como si fuera loco". Y aún: "Somos locos, dijo, por gracia de Jesucristo". Ya veis cuántos elogios de la locura y en qué autor. Todavía va más lejos, y la prescribe como la cosa que le es más necesaria al que quiera llegar a puerto de salvación. "Aquel que entre vosotros se crea sabio, que se vuelva loco para ser sabio".

Según San Lucas, Jesús llamó locos a dos discípulos que se encontró en el camino. Pero creo que nada es más sorprendente que ver cómo San Pablo atribuye al mismo Dios un gramo de locura: "Cuando Dios es loco, dice, es más sabio que los hombres". Orígenes lo interpreta diciendo que esta locura no podría en modo alguno ser medida por la inteligencia humana, lo cual concuerda con esto: "La palabra de la Cruz es loca para los que se condenan".

Pero ¿por qué he de cansarme en seguir alegando testimonios, cuando en los Sagrados Salmos el mismo Cristo dijo claramente a su padre: "¿Tú conoces mi locura?" Verdaderamente no es extraño que Dios sintiera tanta predicción por los locos, y considero que tuvo para ello la misma razón que la que asiste a los grandes príncipes para que les sean sospechosos y aborrecibles los hombres demasiados sensatos, como le sucedió a Julio César con Bruto y Casio, cuando nada recelaba del ebrio Marco Antonio, a Nerón con Séneca, y a Dionisio con Platón: por el contrario, les gustan los espíritus rudos y simples. Por eso Cristo detesto y condenó siempre a esos sabios y a su pretendida sabiduría. Lo atestigua San Pablo sin rodeos cuando dice: "Dios escoge aquello que al mundo le parece loco", y también cuando dice: "Dios quiso salvar al mundo por la locura", puesto que no podía restablecerlo por la sabiduría. Dios mismo lo expresa mejor cuando clama por boca del profeta: "Perderé la sabiduría del sabio y condenaré la prudencia de los prudentes". (...)

¿Qué significa todo esto sino que todos los mortales, incluso los piadosos, son locos? El mismo Cristo, para socorrer a la locura de los mortales, aun cuando tuvieran la sabiduría del Padre, ¿no quiso, sin embargo, mostrarse en cierto modo como loco, cuando, tomando naturaleza humana, se revistió la carne mortal? Del mismo modo se hizo pecador para redimir el pecado. Pero no se valió de otros medios de redención que de la locura de la Cruz y de Apóstoles ignorantes y rústicos, a quienes recomendó insistentemente la locura, desterrando la sabiduría, puesto que les propuso como ejemplo a los niños, los lirios, el grano de mostaza y los pajarillos, todo lo que es ininteligente y carece de razón, y que vive sin artificios ni preocupaciones, y sólo con la protección de la naturaleza. Por otra parte, les amonestó a que no se preocuparan de las palabras que hubieran de decir ni de lo que hubieran de responder cuando les condujeran a las sinagogas o a

la presencia de los magistrados y potestades, y les vedó reparar en el tiempo ni en la ocasión, para darles a entender que no fiaran en su prudencia y que pusieran en Él toda su esperanza. He aquí por qué Dios, creador del mundo, prohibió que se gustara del árbol de la ciencia, como si la ciencia fuera el veneno de la felicidad. San Pablo rechaza la ciencia abiertamente, como generadora de orgullo y perniciosa. Y San Bernardo, a mi juicio, le sigue, cuando a aquella montaña adonde fue a sentarse Lucifer la llamó "montaña de la ciencia". (*Elogio de la locura,* cap. 65.)

Dos clases de locura humana

(...) Verdaderamente hay dos clases de locura: una, la que las Furias engendran en el infierno cada vez que lanzan las serpientes que despiertan en el pecho de los mortales la pasión de la guerra, la inextinguible sed del oro, un indecoroso y abominable amor, el parricidio, el incesto, el sacrilegio, y cualquier otro designio depravado; o cuando alumbran la conciencia del culpable con la terrible antorcha del remordimiento. Pero hay otra locura muy distinta de ésta, que precede de mí y que es apetecida por todos. Normalmente se manifiesta por cierto alegre extravío de la razón que al mismo tiempo libera al alma de sus angustiosas preocupaciones y devuelve el perfume de múltiples deleites. Este extravío es el que, como supremo don de los dioses, pedía Cicerón, cuando escribe a Atico, para que pudiera perder la conciencia de sus numerosas adversidades. Tampoco lo consideró como un mal aquel argivo que había estado loco hasta el punto de que pasaba días enteros solo en un teatro riendo, aplaudiendo y divirtiéndose, porque creía ver representar admirables comedias, cuando no se representaba absolutamente nada, y en cambio era muy cuerdo en todos los demás menesteres de la vida, "alegre con los amigos, bondadoso con su esposa, indulgente con sus criados, con los cuales nunca se enfadó porque le hubieran destapado una botella". Este, pues, gracias a los cuidados de su familia y a los medicamentos que le recetaron, recobró el juicio, y cuando estuvo totalmente sano se lamentaba así: "Por Polux, amigos míos, que me habéis matado, y en modo alguno me habéis salvado al arrebatarme el placer y forzarme a abandonar una gratísima ilusión de mi espíritu". Decía bien: ellos eran los dementes y los que más necesitaban el eléboro, por haber creído que, como si se tratara de una enfermedad, tenían el deber de aplicar el remedio a locura tan feliz y divertida.

Con esto no afirmo que sea lícito dar el nombre de locura a todo desorden o error de los sentidos o de la mente. Tampoco se puede considerar como loco a aquel que debido a tener telarañas en los ojos confunda un

mulo con un asno, o al que admire como doctísima una poesía indocta. Sí lo será verdaderamente quien, no tanto por falta de sentido como por mengua de juicio, vaya más allá de lo corriente y acostumbrado, ya que a éste su locura le hará tomar un asno por un mulo, que es el mismo caso del que, oyendo rebuznar a un asno, creyera escuchar una admirable sinfonía, o del infeliz que, habiendo nacido en miserable cuna, creyera ser Creso, rey de los lidios. La locura de este género, si como sucede a menudo, es inclinada al placer, no reporta menor deleite al que la tiene que a los que la presencian, con tal de que no están tan locos como él. Esta clase de locura es mucho más frecuente que lo que el vulgo cree. El loco se burla del loco, y unos a otros se proporcionan recíproca diversión. No es raro observar que el más loco de los dos es el que ríe más fuerte. (*Elogio de la locura*, cap. 38.)

El hombre evadido de la naturaleza

¿No veis, además, que en todo el resto de las especies animales viven más dichosos los que están más alejados de las ciencias y no se dejan conducir por otro maestro que por la naturaleza? ¿Qué seres hay más felices y admirables que las abejas? Y sin embargo, no poseen todos los sentidos. ¿Quién podrá inventar una arquitectura como la que emplean para construir sus viviendas? ¿Qué filósofo ha instituido nunca una república parecida? En cambio el caballo, que tiene los mismos sentidos que los hombres y se ha convertido en compañero suyo, es también partícipe de las desdichas humanas. Y así, es frecuente verle reventar en las carreras por huir de la vergüenza de la derrota, o caer en la batalla lleno de heridas, y junto con el jinete morder el polvo cuando llenan el aire los gritos de victoria. Y paso en silencio el bocado y el freno, la aguda espuela, la prisión de la cuadra, los latigazos, los palos, las trabas, el jinete y, en resumen, toda la tragedia de la esclavitud, a la que voluntariamente se condena cuando, imitando a los héroes, se entrega por entero al deseo de vengarse de sus enemigos.

¡Cuánto mejor es la vida de las moscas y de las aves, entregadas al azar y al instinto natural en la medida en que se lo permiten las insidias de los hombres! Si metéis un pájaro en una jaula y le enseñáis a remedar la voz humana, perderá su canto la gracia natural. Hasta ese punto es siempre más hermoso lo que produce la naturaleza que lo que finge el arte. Por ese motivo nunca ensalzaré bastante al famoso gallo Pitágoras, que habiéndolo sido todo, filósofo, hombre, mujer, rey, particular, pez, caballo, rana, y creo que incluso esponja, a ningún animal reputó más infortunado que al hombre porque todos los demás se contienen dentro de los límites de su condición,

y sólo el hombre se esfuerza por franquear los que se le han impuesto a la suya. (*Elogio de la locura*, cap. 34.)

(...) Por consiguiente, entre los mortales, los que están más alejados de la felicidad son los que cultivan el saber, mostrándose por esto mismo doblemente locos, porque a pesar de haber nacido hombres, se olvidan, sin embargo, de su condición y quieren elevarse al estado de los dioses inmortales, y, a ejemplo de los gigantes, declaran la guerra a la naturaleza provistos de las armas de la ciencia, por lo cual el mundo considera menos infortunados a los que más se aproximan a la locura y a las cualidades de los brutos, que a los que entregan las suyas tratando de sacarlas de sus quicios. Demostremos esta afirmación, aunque no mediante los entimemas de los estoicos, sino mostrando un ejemplo vulgar que entre por los ojos.

¿Hay, por los dioses inmortales, nadie más feliz que ese género de hombres a quienes el vulgo llama chiflados, locos, imbéciles y calabazas, sobrenombres muy bellos, según mi opinión? Tal vez a primera vista esto parezca aventurado y absurdo, y no obstante es una gran verdad. En primer lugar, estas gentes no tienen miedo a la muerte, lo cual, por Júpiter, no es pequeña ventaja. No sienten remordimientos de conciencia. No les atemorizan las historias de aparecidos. No se asustan de los fantasmas ni de los duendes, ni les produce miedo la amenaza de los males, ni les anima la esperanza de futuros bienes. En suma, no les atormentan los millones de preocupaciones de que está hecha la vida. No se ruborizan por nada, nada respetan, nada ambicionan, nada envidian, nada aman. Es más, por mucho que se aproximen en sus actos a la inconsciencia de los brutos, no pecan en opinión de los teólogos.

Medita ahora con cuidado lo que digo, sabio lleno de locura, y considera cómo por doquier, noche y día, las inquietudes torturan tu espíritu; considera el cúmulo de incomodidades que te afligen, y así comprenderás de cuántos males están exentos mis locos. Añadid a esto que no sólo continuamente se regocijan, juegan, cantan, ríen, sino que llevan consigo a todas partes el placer, el juego, la diversión y la alegría, como si tal virtud la hubieran recibido por la indulgencia de los dioses para alegrar las tristezas de la vida humana. Y así como restantes hombres inspiran a los demás muy contrarios afectos, los míos son recibidos por todos con idéntico agrado, y se les busca, se les regala, se les festeja, se les ayuda si alguno lo necesita: se les tolera impunemente cuanto dicen y cuanto hacen. Y hasta tal punto nadie desea dañarles, que incluso las fieras y las bestias templan con ellos sus rigores, como si el instinto les dijera que son naturalmente inofensivos. Están, pues, bajo la protección de los dioses, y especialmente bajo la mía; en consecuencia, sus privilegios no sufren menoscabo. (*Elogio de la locura*, cap. 35.)

Las pasiones humanas

Es ya hora de que, a ejemplo de Homero, dejando las alturas tornemos a la tierra, donde no encontraréis alegría ni felicidad si yo no intervengo con mis favores.

En primer lugar ved con qué providencia la naturaleza, madre y creadora del género humano, cuida de que en nada falte el aderezo de la locura. En efecto, según los definidores estoicos, la sabiduría no es más que el gobierno de la razón; la locura, por el contrario, consiste en dejarse llevar por las pasiones, pero para que la vida de los hombres no fuera triste y amarga, ¿cuánto mayor lugar dio Júpiter a las pasiones que a la razón? Lo que va de media onza a una libra. Por eso relegó la razón a un pequeño ángulo de la cabeza, y abandonó el resto del cuerpo a todas las pasiones. Además, casi aislada, le opuso dos tiranos violentísimos, la ira, que colocó junto al corazón, fuente de la vida, y la concupiscencia cuyo imperio se extiende ampliamente hasta el bajo vientre. Lo que pueda la razón contra estas dos fuerzas gemelas, lo declara ampliamente la existencia de los hombres corrientes, pues ella sólo puede gritar hasta ponerse ronca y mostrar las normas de conducta honesta: los hombres protestan de forma ruidosa y se obstinan en sacudir un yugo tan despótico hasta que al fin, fatigada la razón, acaba por ceder y rendirse. (*Elogio de la locura*, cap. 16.)

(...) En primer lugar hay que confesar que todas las pasiones humanas pertenecen a la Locura. Lo que distingue al loco del sabio es que aquél está guiado por las pasiones, y éste por la razón. De ahí que los estoicos alejen del sabio todas las perturbaciones, consideradas como enfermedades, aunque en realidad las pasiones no sólo son los pilotos encargados de llevar al puerto de la sabiduría, sino que también suelen ser en cualquier función de virtud algo así como espuela y acicate que inducen a obrar bien. Sin duda Séneca, doblemente estoico, protestará contra esto, pues prohíbe al sabio toda clase de pasión. Pero al que hiciera esto no le quedaría nada de ser humano, sino que se convertiría en un demiurgo, un nuevo Dios que nunca existió y nunca existirá, o, para decirlo más claro, en una estatua de mármol con figura de hombre, privada de inteligencia y de todo sentimiento humano. Dejémosles, pues, que gocen de su sabio y le amen cuanto quieran sin tener rivales, con tal de que se vayan con él a la república de Platón, o si lo prefieren, a la región de las Ideas, o los jardines de Tántalo.

¿Quién no huiría aterrorizado, como de un monstruo o un espectro, de un hombre como ese, que fuera sordo a todos los sentimientos naturales, que no sintiera ninguna emoción, y el amor y la misericordia no le conmovieran más que “si fuera de pedernal o de mármol marpesio”, de un hombre

a quien nada se le escapa y que en nada yerra, porque como Linceo todo lo descubre, todo lo pesa y mide con minuciosidad, de un hombre que nada ignora, que sólo de sí mismo está contento y que se cree el único prudente, el único sano, el único rey, el único libre, y, en resumen, el único en todo, aunque únicamente en su opinión, de un hombre que no convive con los amigos, porque no tiene ninguno, que no dudaría en mandar ahorcar a los mismos dioses, y que todo cuanto ve hacer a los demás le parece insensato o estúpido? El animal que veis aquí es el propósito del sabio. Y pregunto: si fuera caso de elección, ¿qué ciudad querría un magistrado de esta clase, o qué ejército lo elegiría para jefe? ¿Qué mujer querría este género de marido, qué anfitrión tal convidado, o qué siervo tomaría un amo de esta clase? ¿Quién no preferiría tomar al azar, en la masa de los locos más cualificados, uno cualquiera que siendo loco pueda mandar u obedecer a los locos, que, como el que más, guste a sus semejantes, que sea afectuoso con la esposa, alegre con los amigos, atento con los convidados, amable con el anfitrión, y finalmente al que nada humana le sea extraño? Pero ese desdichado sabio me produce ya lástima. Volveré a hablar de los demás bienes que reporto. (*Elogio de la locura,* cap. 30.)

La Filautía o amor de sí mismo

Pregunto: ¿puede amar a alguien quien se odie a sí mismo? ¿Puede estar de acuerdo con otro quien no lo está consigo? ¿Puede ser agradable para los demás quien para sí mismo sea insoportable y molesto? Creo que nadie responderá afirmativamente, si no es más loco que la misma Locura. Y si me excluyerais, nadie podría soportar a otro, de tal modo que cada cual se apestaría a sí mismo, de sí mismo sentiría asco y a sí mismo sentiría asco y a sí mismo se odiaría. La naturaleza, que a menudo es más madrastra que madre, se complace en atormentar a los hombres, sobre todo a los pocos avisados, inspirándoles el afán de despreciar lo suyo y de admirar lo ajeno. Esto hace que todas las disposiciones, todos los primores y todas las gracias de la vida se malogren y perezcan. ¿De qué serviría la belleza, supremo don de los dioses inmortales, si se contaminara con la marcha de la melancolía? ¿De qué la juventud, si se corrompiera con la levadura de la tristeza senil? Y ya que la belleza debe ser reputada como el principio esencial del arte, así como de todos nuestros actos, ¿qué es lo que el hombre conseguiría efectuar bellamente, bien para sí, bien para los demás, si no le tendiera su mano Filautía, que es mi hermana, puesto que en todas partes colabora conmigo? ¿Hay algo más loco que gustarse a sí mismo, admirarse a sí mismo? Y no obstante ¿qué gentileza, que gracia, qué dignidad tendría lo que

hicieras, si no estuvieras satisfecho de ti mismo? Quitad esta sal de la vida, y de inmediato el orador se enfriará en su acción, ningún músico emocionará con sus cadencias, el cómico será silbado en su representación, se reirán del poeta y sus Musas, el pintor y su arte serán desdeñados, el médico con todas sus drogas se morirá de hambre. (...) Tan necesario es que cada cual se lisonjee a sí mismo y se procure su propia estimación antes de que pueda ser estimado por los demás. Por otra parte, como la primera condición de la felicidad es que cada cual esté satisfecho de ser lo que es, sin duda Filautía da para ello grandes facilidades y abrevia el camino, pues logra que nadie tenga queja de su propia belleza, ni de su ingenio, ni de su progenie, ni de su estado, ni de su conducta, ni de su patria, hasta el punto de que el irlandés no querría cambiarse por el italiano, ni el tracio por el ateniense, ni el escita por el nacido en las Islas Afortunadas. Y, ¡oh singular solicitud de la naturaleza, que en tanta variedad de cosas todo lo iguala! Cuando niega al hombre alguno de sus favores, a ese suele concederle Filautía mayor parte de los suyos, aunque al hablar así lo hago como loca, pues sus dones son los mayores que se pueda desear. Diré además que no sería posible ninguna egregia empresa sin la acción de mi estímulo, ni ninguna excelente perfección de la que yo no sea la creadora. (*Elogio de la locura*, cap. 22.)

Veo a la naturaleza, que así como ha hecho nacer a cada hombre con su Filautía, ha provisto de ella también a cada nación y cada ciudad. Y aun cada una de éstas tiene el suyo, por lo cual los ingleses, sobre cualquier otra excelencia, recaban para sí la de su belleza, la de su música y la de su mesa; los escoceses se vanaglorian de una nobleza y de un título de parentesco real, y de que nadie les aventaja en las argucias de la dialéctica; los franceses se atribuyen la urbanidad; los parisienses, casi excluyendo a los demás, se arrogan de modo muy particular la primacía en la ciencia teológica; los italianos se atribuyen el monopolio de las buenas letras y de la elocuencia: sostienen que todo cuanto no sea el cultivo de dichas disciplinas es puro salvajismo. En este género de felicidad, los romanos tienen el primer puesto, y sueña aún plácidamente con la antigua Roma; los venecianos son felices gozando de opinión de nobles; los griegos, como creadores de las ciencias, se atribuyen los títulos de gloria de los héroes de la antigüedad; los turcos y todo ese hatajo de bárbaros reivindican para sí la mejor religión y se burlan de los cristianos, a los que tratan de supersticiosos. Mucho más apacibles son los judíos, que esperan todavía con constancia su Mesías y conservan hasta hoy, con obstinación, la memoria de Moisés; los españoles no ceden a nadie la gloria en la guerra; los alemanes están orgullosos de su corpulencia y de sus conocimientos en magia. (*Elogio de la locura*, cap. 43.)

Subjetividad y engaño de las valoraciones

Pero engañarse, se dirá, es deplorable: más deplorable aún es no engañarse. Sin duda alguna yerran los que estiman que la felicidad del hombre reside en las cosas mismas. Depende de la opinión que se tiene de ellas. En las cosas humanas hay tanta oscuridad y variedad, que nadie podría discernirlas, como dijeron justamente mis académicos, los menos orgullosos entre todos los filósofos. Mas si alguien pudiera diferenciarlas, sería seguramente con perjuicio de la alegría de la vida. El espíritu humano está hecho de tal suerte, que le es más accesible la mentira que la verdad. Si alguien desea una prueba evidente y palpable de esta afirmación, que vaya a la iglesia cuando haya sermón, en la cual si se narra algo serio todos dormitan, bostezan y se duermen. Pero si el voceador (perdón, quería decir el orador), como ocurre con frecuencia, relata algún cuento de viejas, todos despiertan, atienden y abren un palmo de boca. De igual forma, si se celebra la fiesta de un Santo fabuloso o poético –y si queréis ejemplos, tenéis de ese género a San Jorge, San Cristóbal y Santa Bárbara–, veréis que son venerados con mucha mayor devoción que San Pedro, San Pablo y el mismo Jesucristo.

Pero estas cosas no son de este lugar. ¡Cuánto menos cuesta el acceso a esta felicidad! El conocimiento de las cosas en sí proporciona un gran beneficio, aunque se trate de cosas insignificantes, como la gramática. El hombre adopta con mayor facilidad aquellas ideas que con más holgura conducen a la dicha. Y os pregunto: si alguien comiera un pescado tan podrido que ni el olor pudiera soportar otra persona, y, sin embargo, a él le supiera a ambrosía, ¿qué le importaba para considerarse feliz? Por el contrario, si a alguno le diera náuseas el salmón, ¿de qué le serviría para su dicha? Si alguien tuviera una esposa terriblemente fea, y no obstante estuviera convencido de que podría sufrir el parangón con la misma Venus, ¿no sería idéntico para el caso, que si fuera verdaderamente hermosa? SI el poseedor de una tabla, malamente embadurnada de ocre y bermellón, la contemplara y admirara, persuadido de que era una pintura de Apeles o de Zeuxis, ¿no se sentiría más feliz que aquel que hubiera pagado muy cara una obra de estos artistas, y la contemplara con menos placer? Yo conocí a cierto individuo de mi mismo nombre que de recién casado regaló a su esposa unas joyas falsas, persuadiéndola, pues era buen trapaceo, de que no sólo eran verdaderas y naturales, sino también muy raras y de inestimable valor. Y ahora pregunto: ¿qué importaba eso a aquella mujer, si los fragmentos de vidrio no por ello recreaban menos su vista ni su espíritu, y además los guardaba cuidadosamente como si hubiera tenido un eximio tesoro? Mientras tanto, el marido había

evitado el gasto y gozaba con el error de su esposa, que no se le mostraba menos agradecida que si le hubiera hecho un regalo muy costoso.

Pues ¿qué diferencia encontráis entre aquellos que, en la caverna de Platón, miran las sombras y las imágenes de los distintos objetos, no deseando nada más y complaciéndose en ello, y el sabio que, salido de la cueva, ve las cosas como son. Y si al Micilo de que nos habla Luciano le hubiera sido posible soñar perpetuamente aquel áureo sueño, ¿qué deseo hubiera podido tener de otra felicidad?

Por consiguiente, o no hay ninguna diferencia, o si la hay es preferible la condición de los locos. En primer lugar, porque su felicidad cuesta menos, puesto que basta un átomo de persuasión; y después, porque la comparten con muchas más personas. (*Elogio de la locura*, cap. 45.)

El teatro del mundo y la comedia de la vida

Después de haber reclamado para mí las excelencias del valor y del ingenio, ¿qué diríais si reivindicara también las de la prudencia? Alguien exclamará que esto es tan imposible como mezclar agua con fuego. Con todo, espero salir con mi propósito si, como habéis hecho hasta aquí, me favorecéis con vuestros oídos y vuestro espíritu. Si la prudencia reside en el uso que se haga de las cosas, ¿a quién compete más el honor del nombre de prudente, al sabio que, en parte por vergüenza, en parte por timidez de ánimo, no emprende nada, o al loco, a quien ni la vergüenza de la cual carece, ni el peligro que no se para a considerar, hacen que ante nada retroceda? Se refugia el sabio en libros vetustos, y no aprende más que un mero artificio de palabras. El loco, en cambio, abordando las realidades y los peligros, adquiere, a mi juicio, la verdadera prudencia. Homero, aunque ciego, lo vio bien cuando dijo que los hechos incluso los locos los entienden.

Dos obstáculos hay principalmente, que dificultan el conocimiento de las cosas: la vergüenza, que turba la claridad del espíritu, y el miedo, que, presentando el peligro, disuade de acometer las empresas. De ambos se desembaraza a perfección la Locura. Pocos mortales comprenden las numerosas utilidades y ventajas a que se lleva sin sentir nunca vergüenza ni temor. Y si se entendiera que es preferible adquirir aquella prudencia que consiste en la exacta apreciación de las cosas, os ruego que escuchéis cuán lejos están de ella los que reivindican para sí el nombre de prudentes.

En primer lugar consta que en todas las cosas humanas, como en los Silenos de Alcibíades, hay dos aspectos muy diferentes entre sí. El exterior, como dicen, es la imagen de la muerte, y si miráis en el interior está la vida; lo que parecía muerte es vida; lo feo, hermoso; lo miserable, opulento; lo

infame, glorioso; la ignorancia, sabiduría; lo débil, robusto; lo innoble, generoso; lo triste, alegre; lo adverso, próspero; lo enemigo, amigo; lo dañoso, saludable: en suma, si abrierais al sileno, encontraríais de pronto lo contrario de lo que muestra. Y si esto os parece demasiado filosófico, os hablaré más a la pata la llama, como se suele decir, y pondré mis palabras al alcance de todos.

¿Quién no creerá que un rey es opulento y poderoso? Sin embargo, si no posee un alma dispuesta para el bien, ni nada es bastante para él, será infinitamente pobre. Y si su alma está dominada por numerosos vicios, sólo será un vil esclavo. Lo mismo podríamos decir en muchos otros casos. Pero este ejemplo es suficiente para mi objeto. ¿Qué prueba esto?, preguntará alguien. Escuchad lo que se deduce de ello.

Si a un histrión que representara en escena su papel se le ocurriera quitarse la máscara y mostrar a los espectadores su natural y verdadero rostro, ¿no trastornaría toda la comedia y se haría digno de que el público le echara a pedradas del teatro como loco? Con ello se cambiaría de pronto el orden de las cosas, porque se descubriría que quien parecía mujer era un hombre; quien parecía joven era un anciano; quien poco antes parecía rey, era de súbito un esclavo; el que parecía un dios, era de repente un hombrecillo. Intentar deshacer estas apariencias es perturbar toda la acción dramática. Precisamente la ficción y el engaño es lo que detiene los ojos de los espectadores. Ahora bien, ¿qué otra cosa es la vida de los mortales, sino una comedia cualquiera, en la que unos y otros salen cubiertos con sus máscaras a representar sus respectivos papeles, hasta que el director de escena les ordena retirarse de las tablas? Éste confía a un mismo actor papeles muy distintos, de modo que el que hace poco vestía la púrpura de rey, ahora reaparece con los andrajos de un esclavo. Todo está disimulado, y en esta comedia no se representa de otra forma.

Si un sabio bajado del cielo empezara de pronto a decir que ese al que todos reverencian como dios y señor no es ni siquiera hombre, porque dejándose arrastrar por las pasiones debe ser reputado como un ínfimo esclavo, ya que sirve espontáneamente a tantos amos tan infames. Que aquel que llora la muerte de su padre debería alegrarse, porque ahora precisamente empezó a vivir, ya que esta vida no es otra cosa que la muerte misma. Que aquel que se jacta de su noble estirpe debería ser llamado innoble y plebeyo, porque está muy lejos de la virtud, que es la única fuente de nobleza, si hablara de este modo de todo lo demás, ¿no se le tendría por loco y por furioso? De la misma manera que nada hay más loco que la inoportuna sabiduría, tampoco hay nada más imprudente que la prudencia mal entendida. Y actúa con prudencia mal entendida quien no se acomoda a

las cosas presentes ni obedece las costumbres, quien olvida la regla de los banquetes que dice: "Bebe, o márchate", y pide que la comedia no sea ya comedia. Por el contrario, es verdaderamente prudente quien, teniendo en cuenta que es mortal, no se preocupa por saber más que los hombres, y considera que la mayoría de los hombres, o se avienen a simular que no ven, o se engañan con mucha cortesía.

Y esto, se dirá, es propiamente locura. En modo alguno lo negaré, a condición de que se reconozca que ésta es la manera de representar la comedia de la vida. (*Elogio de la locura,* cap. 29.) □