

## LA CRISIS DE LA SOCIALDEMOCRACIA \*

**Michael Novak**

Los expertos suelen concordar hoy en que los programas asistenciales de la socialdemocracia europea (Estado benefactor) atraviesan por una severa crisis financiera. Según Michael Novak, sin embargo, los costos del Estado benefactor no deben medirse únicamente en términos del gasto fiscal, sino también en pérdidas de ‘capital humano’ ocasionadas por la erosión de las responsabilidades personales a que han dado lugar —sin quererlo— sus programas de asistencia social. En particular, dichas políticas han terminado premiando actitudes de dependencia con respecto al Estado y desincentivando el

---

MICHAEL NOVAK. Director de estudios sociales y políticos en el American Enterprise Institute, Washington, D.C., donde también ocupa la cátedra George Frederick Jewett de religión y políticas públicas. Su libro más conocido, *The Spirit of Democratic Capitalism* (1982), tuvo enorme influencia en Polonia, Checoslovaquia y, más tarde, en los Estados Unidos durante los años ochenta. A su vez, *The New Consensus on Family and Welfare* (1987), un informe de seminario del cual es el principal autor, ha sido considerado como un estudio decisivo de la reforma de las políticas sociales llevada a cabo en los Estados Unidos. Por la originalidad de su trabajo en el ámbito de la teología y la economía, en 1994 se le concedió el Premio Templeton al Progreso en el área de la Religión, distinción que recibió en el Palacio de Buckingham. *Estudios Públicos* ha incluido en ediciones anteriores varios de sus artículos; su libro *La ética católica y el espíritu del capitalismo*, fue publicado en castellano, en 1995, por el Centro de Estudios Públicos.

\* En esta edición se incluyen también los comentarios de Anthony Giddens, John Lloyd y Paul Ormerod a este ensayo de Michael Novak, así como la réplica del autor a los comentaristas.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.

*Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).

esfuerzo y la iniciativa, a la vez que han debilitado a la familia y a los grupos intermedios de la sociedad (socavando el principio de la subsidiaridad). Para corregir las deficiencias y las consecuencias no previstas del ‘pacto social’ que ha imperado en Europa en los últimos cincuenta años, el autor propone aquí la vía del ‘capitalismo democrático’, a partir de un proceso de ‘devolución’ de responsabilidades desde el Estado a la sociedad civil. Enumera siete principios que deberían orientar este proceso de devolución. Entre ellos, promover las responsabilidades personales, así como la iniciativa, creatividad y emprendimiento, y la descentralización del poder. Asimismo, sugiere reformas en tres áreas específicas: previsión, tributación y salud. No se trata, afirma, de si debe haber o no programas sociales sino, más bien, qué clases de programas se requieren para que los más necesitados puedan mejorar sus condiciones de vida.

Es muy posible, advierte Novak, que los socialistas de ayer, y que hoy se autodenominan ‘socialdemócratas’, estén de acuerdo con los principios que él propone. De hecho, después de haber denostado al capitalismo por décadas, por primera vez muchos intelectuales europeos están poniendo en duda su interpretación tradicional de la palabra ‘social’: socialismo, pacto social. La interrogante clave, señala, es si el socialismo renovado será en efecto capaz de adoptar políticas concretas y crear las condiciones favorables al desarrollo del capitalismo democrático, o si, por el contrario, esa renovación es sólo retórica.

#### *Nota del Autor*

*Originalmente, este trabajo fue preparado para una conferencia sobre la reforma del sistema de seguridad social en Italia, patrocinada por Mondadori Editores, que tuvo lugar en la primavera (boreal) de 1997. Se suponía que debía plantear un punto de vista original, ajeno al marco de la socialdemocracia europea, que estimulara formas más libres e imaginativas de abordar reconocidas necesidades sociales. Los patrocinadores partieron de la base de que mi pensamiento no es ‘libertario’ (como se dice en los Estados Unidos) ni coincide con lo que en el Reino Unido se denomina ‘nueva derecha’. Más que la mayoría de los libertarios estadounidenses, en principio soy partidario de restricciones políticas y morales a las actividades económicas y de que las intervenciones del Estado se conciban con mucho cuidado y se controlen de manera rigurosa. En especial, soy partidario de una versión modificada —hoy muy modificada— del Estado bene-*

*factor. Esto es lo que llamo ‘capitalismo democrático’ (más que socialismo democrático o socialdemocracia), porque pienso que el mejor sistema para mejorar la situación de los pobres es una economía dinámica, productiva y creadora. A este punto de vista se le conoce en los Estados Unidos como ‘neoconservantismo’, término que indica que uno adhirió antes a la socialdemocracia.*

*Donde mejor se expresan mis ideas acerca de la seguridad social, y el material empírico en que se basan, es en The New Consensus on Family and Welfare, informe de un seminario de expertos de izquierda y de derecha del que fui redactor principal y que se publicó en forma conjunta por Marquette University y el American Enterprise Institute, en 1987. Este informe, que fue acogido con entusiasmo por el Senado de los Estados Unidos (con mayoría demócrata) y por la Casa Blanca (republicana) de la época, suele ser considerado piedra angular de la nueva escuela que condujo a la Ley de Reforma de la Seguridad Social, de 1996, promulgada por el presidente Clinton. Entre las veinte personalidades que suscribieron el informe cabe destacar a liberales tan conocidos como Alice M. Rivlin, Franklin D. Raines y Robert D. Reischauer, y a conservadores como Lawrence Mead, Richard P. Nathan y Charles Murray.*

*En mi obra The Spirit of Democratic Capitalism (1982), cuya segunda edición revisada se publicó en Gran Bretaña en 1991, puede encontrarse una exposición más filosófico-teológica acerca del ‘capitalismo democrático’ (pero que no dice mucho respecto de las prestaciones sociales).*

*Michael Novak  
(Marzo de 1998)*

En definitiva, los pueblos no son más que un rebaño de animales timoratos e industriosos pastoreados por el gobierno.  
(Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>)

**P**ara Alan Greenspan, presidente de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el acontecimiento económico decisivo de nuestra era fue la caída del muro de Berlín, a fines de 1989. La luz del exterior que inundó entonces a Alemania oriental puso de manifiesto los resultados de cuarenta años de economía socialista, los que contrastaban marcadamente con los de la economía capitalista de Alemania occidental. Ambas Alema-

<sup>1</sup> A. de Tocqueville, *Democracy in America* (1835, 1969), Vol. II, IV Parte, Cap. 6, p. 692.

nias habían compartido cultura e historia; ambas habían sido reducidas a escombros por la Segunda Guerra Mundial; ambas habían tenido que partir de cero nuevamente. “Es lo más cerca que los científicos sociales podrán llegar a observar un experimento controlado”, dice Greenspan. Para la hipótesis de que la teoría económica socialista es superior a las teorías de economía política occidentales, esos resultados fueron devastadores.

Diez años después de la caída del muro, y pese a que aún recibe fuertes subsidios, Alemania oriental sigue siendo un pariente muy pobre de Alemania occidental. Los costos más notables del experimento socialista se miden por la pérdida de capital humano, incluida la ética de trabajo, el espíritu empresarial, los hábitos de riesgo, la confianza y la creatividad.

Además, el colapso del ‘verdadero socialismo existente’ en su plaza fuerte de la ex Unión Soviética ha corrido como el aceite a través de las estructuras del socialismo internacional en distintos lugares del mundo. Porque demostró que, como teoría *económica*, el socialismo tiene graves fallas y que el análisis socialista de las economías capitalistas también estaba equivocado.

Este colapso de los principios *económicos* del socialismo no sólo afectó al comunismo, sino también a todas las demás doctrinas e ideales que en parte se basan en las teorías económicas socialistas, incluida la socialdemocracia. Los partidos comunistas y socialistas de todo el mundo se apresuraron en cambiar de nombre y generalmente optaron por el eufemismo ‘socialdemocrático’. Sin embargo, incluso en los países que tienen verdadero derecho a invocar el buen nombre de la socialdemocracia, la tasa de natalidad va en descenso; los ancianos viven más; los avances en materia de servicios de salud resultan cada vez más onerosos; y la relación entre los trabajadores activos y el número de jubilados ya ha caído a casi tres a uno, o incluso más, y todo indica que seguirá disminuyendo rápidamente<sup>2</sup>. En vista de estas circunstancias, los partidos socialdemócratas están adoptando políticas económicas favorables al sector privado, a la creación de empleos, a la obtención de utilidades, la reinversión y los incentivos personales.

### **El nuevo campo de acción**

Así pues, en la práctica, lejos de reivindicar la socialdemocracia, la elección de Tony Blair en Gran Bretaña, en 1997, y la idea del Nuevo Laborismo que le permitió triunfar, confirmaron su transformación, y esto

---

<sup>2</sup> En un número especial de *The American Enterprise*, ‘Fixing Social Security’, enero/febrero de 1997, p. 6, aparece un panorama general del alcance de la futura crisis del sistema de seguridad social, en sus aspectos demográfico y fiscal.

de una manera que tiene importantes consecuencias para Gran Bretaña y, de hecho, para toda Europa. Muchos observadores de Europa y otros lugares han señalado que, en cierto sentido, el triunfo de Tony Blair puede considerarse como el triunfo de Margaret Thatcher. El Nuevo Laborismo de Blair ha adoptado un proyecto político (y un ideal social) que habría sido inconcebible para el laborismo hace quince, diez e incluso cinco años. Tras su elección en 1979, Margaret Thatcher demostró que el mundo había cambiado fundamental y radicalmente. Al colocar a Gran Bretaña en el camino del crecimiento y de las oportunidades que, con algunos reveses inevitables, se mantuvo durante veinte años, la Dama de Hierro apartó al Nuevo Laborismo de un redistribucionismo estéril y punitivo, por una parte, y del debilitante Estado nodriza, por la otra. Le enseñó a Blair la importancia del crecimiento, de las oportunidades y de los incentivos. Ésa era la única forma en que Tony Blair podía alcanzar la victoria.

Al parecer, gran parte de la izquierda europea (aunque no toda), incluido el recién elegido Partido Socialista francés, ha aprendido la lección. Los líderes de la izquierda europea están habituados a ponerse a la vanguardia del cambio social, no a irle a la zaga, y, en general, a cambiar de rumbo antes que fracasar. Mientras puedan proteger (según ellos lo ven) los *finés* que tienen en mente —igualdad, conmiseración, mejoramiento de la suerte de los pobres, etc.—, se adaptan con bastante facilidad a *medios* nuevos: a nuevas tácticas, nuevas estrategias, e incluso a nuevas concepciones del futuro.

Como dijo John Gray, de la Universidad de Oxford, uno de los más perspicaces pensadores políticos europeos, en *The Times Literary Supplement*:

Los regímenes socialdemócratas europeos fueron establecidos en una época de economías cerradas. Se basaron en la capacidad de los Estados soberanos de limitar el libre movimiento del capital y de la producción mediante controles de cambio y aranceles. No pueden sobrevivir en un medio en que el capital y la producción se mueven sin restricciones en todo el mundo<sup>3</sup>.

Gray sostiene que Tony Blair es importante porque hace varios años comprendió hasta qué punto están entrampadas las socialdemocracias europeas en políticas que se remontan a un pasado irrecuperable. Según este autor, la maraña en que está atrapada la socialdemocracia comprende tres aspectos. Primero, no es posible mantener un mercado laboral basado en la institución de la seguridad en el empleo, en circunstancias que el cambio

---

<sup>3</sup>*The Times Literary Supplement*, 9 de mayo de 1997.

tecnológico comienza a barrer con ocupaciones completas (e incluso industrias). Segundo, en esta nueva era, en que nadie puede estar seguro de que conservará el mismo empleo mientras dure su vida de trabajo, los sistemas de pensiones que vinculan los beneficios con un solo empleador no brindan mucha seguridad. Tercero, las instituciones previsionales concebidas fundamentalmente para compensar a las personas por sus fracasos y castigarlas por el éxito “son particularmente poco aptas en una época de globalización”. A partir de estos puntos, Gray concluye que: “A menos que las socialdemocracias europeas se transformen profunda y rápidamente, serán barridas por el huracán de la competencia mundial”.

Si John Gray está en lo correcto, quiere decir que las premisas del pacto social que siguió a la Segunda Guerra Mundial han quedado en entredicho. No es de extrañar que en el continente haya tanto pesimismo social. No es de extrañar tampoco que la perspectiva de ‘globalización’ inquiete a tantos europeos versados. Su mayor preocupación no es tan sólo el elevado índice de desempleo, ni que se acumulen las deudas por todos lados, sino la creciente duda acerca de la solución básica de la posguerra.

Después que muchas generaciones han denostado al capitalismo, en especial al capitalismo estadounidense, por vez primera muchos intelectuales europeos están poniendo en duda su interpretación tradicional de la palabra ‘social’: socialismo, socialdemocracia, justicia social, pacto social. De pronto, no les agrada una forma de socialización; no les agrada la ‘globalización’.

En cambio, en los Estados Unidos generalmente se habla con optimismo de la globalización. (Por cierto, tenemos nuestros propios fatalistas, partidarios del nacionalismo económico, que siguen aferrados a los recuerdos de una fortaleza americana aislacionista. Sin embargo, por vocingleros que sean, no lideran ninguno de los dos partidos políticos.) El auge de la bolsa de valores revela bastante bien el actual ánimo de los estadounidenses, pero una anécdota podría servir para poner el panorama más en perspectiva. En mayo de 1997, cuando el promedio industrial Dow Jones llegó a la marca sin precedentes de 6.500 y la prensa predecía la inminencia de una ‘corrección’ importante, dos periodistas económicos apostaron, en presencia de una docena de colegas, que el último día del año 2000 el mercado llegaría a 11.000, y a ninguno de los presentes se les ocurrió que la apuesta fuera poco razonable. La base de su apuesta: la globalización.

Varios meses más tarde, la crisis asiática se hizo realidad y arreciaron los pronósticos de que era inminente una corrección de la bolsa de valores. Entretanto, la mayoría de los estadounidenses siguieron hablando y soñando con posibilidades sin parangón. Es posible que todas estas palabras estén profundamente equivocadas. Las anécdotas no prueban nada. Sin

embargo, ilustran una experiencia recurrente: en lo que respecta a la globalización, la diferencia entre Estados Unidos y Europa, desde el punto de vista del clima psicológico, es manifiesta. (Es posible que Gran Bretaña, con las vastas conexiones que le brinda la Commonwealth, comparta en alguna medida el optimismo estadounidense y que, al mismo tiempo, por su proximidad a Europa continental, participe de esa sensación de incertidumbre.)

Ya en 1835, Alexis de Tocqueville observó que, a diferencia de los europeos, a los estadounidenses les fascinan el peligro, las oportunidades, las aventuras, los sueños. Incluso hoy los norteamericanos se deleitan con el deslumbrante éxito económico (pese a la crisis asiática reciente) logrado por los modelos capitalistas en los países que Gray ha denominado “las sociedades altamente ilustradas y con buena intrucción en matemáticas de Asia oriental”, y buscan ahora nuevas oportunidades a medida que absorben las enseñanzas de la crisis. También les complace “la enorme expansión de los mercados mundiales que se produjo a raíz del colapso de la Unión Soviética y de la reforma económica de China”, y los notables avances logrados en regiones importantes de América Latina (como Chile). Algunos estadounidenses concluyen que, por primera vez en la historia, los vastos recursos naturales del planeta —de la lejana Rusia, de China— comenzarán a aprovecharse en beneficio del bien común de la humanidad.

¿Cómo explicar a los europeos este optimismo? Recuérdese que en 1979 el presidente Carter y muchos otros no vieron más que intranquilidad, ‘estanflación’\* y decadencia. Sin embargo, la economía estadounidense ha crecido en más de un tercio —lo que equivale a la suma de la base económica de toda Alemania, occidental y oriental— desde que Ronald Reagan puso en marcha reformas económicas fundamentales en 1981, y se han originado tecnologías e industrias totalmente nuevas. La informática, que en 1981 era insignificante, ha pasado a ser la mayor industria nacional. El número de empleados que hay en el país ha aumentado en más de treinta millones; la tasa de desempleo es la más baja en treinta años. Este optimismo en las perspectivas económicas no es proselitista; Clinton y Gore lo han hecho suyo.

### La crisis cultural

No obstante el dinamismo de nuestra economía, en los Estados Unidos nos preocupa otra clase de crisis: la crisis cultural. Mientras que en Europa es urgente reformar el *contrato social* que ha imperado desde la

---

\* *Stagflation*, en el original. Se refiere a una economía con inflación y cuyo crecimiento, a la vez, se encuentra estancado. (N. del E.)

Segunda Guerra Mundial, en los Estados Unidos la mayoría de los analistas sostiene que necesitamos con urgencia una reforma *cultural*. La requerimos no sólo en lo que respecta al cine, la televisión y la música popular, sino también en el campo de la moral pública y privada. En realidad, la mayoría de los estadounidenses están de acuerdo en que para conservar su vitalidad, la sociedad depende de, por así decirlo, una *ecología moral* saludable. *Una sociedad libre es más que nada un logro moral*. Las instituciones libres no pueden mantenerse, ciertamente no pueden mantener su vigor, basándose en una moral cualquiera. Como se preguntara una vez James Madison, ¿cómo podría un pueblo incapaz de gobernar su vida privada, gobernarse a sí mismo en la vida pública?

En consecuencia, en ambos lados del Atlántico, aunque desde realidades diferentes, nuestra civilización común se está percatando de que enfrenta mortales peligros. La estructura del Estado moderno confronta dos pruebas cuya severidad lo van desgastando con el tiempo, y si no logra superarlas, lo más probable es que se estrelle contra las rocas. La primera es la prueba de la realidad exterior: la economía, lo que sucede en otros Estados, la evolución tecnológica, la globalización, etc. La segunda es la prueba de la realidad interior: qué está sucediendo con la moral y el estado de ánimo de los ciudadanos. En Europa causa más temor la primera; en los Estados Unidos, la segunda.

Tal vez convenga decir algunas palabras acerca de la segunda prueba, la prueba interior, porque en el discurso público hay menos referencias a ella. Un día lunes, hace dos decenios, el shah de Irán comandaba el quinto ejército más importante del mundo; al viernes siguiente, tras una súbita sublevación islámica, su ejército depuso las armas y fue destronado: una lección del poder del espíritu humano sobre las armas. Hace diez años, los acontecimientos de junio de 1989 en Beijing y luego los de noviembre de 1989 en Hungría, Checoslovaquia, Alemania oriental, Rumania y otros lugares, volvieron a demostrar el poder que ejercen los factores espirituales. Dieciocho años antes Solzhenitzyn había escrito que una palabra de verdad vale más que muchas divisiones armadas; esta predicción se cumplió inexorablemente ante nuestros ojos.

Hay otro aspecto de la crisis cultural que tal vez resulte más claro si se plantea mediante una parábola. En California, a fines de los años sesenta, Gunnar Myrdal aseguró en un seminario público que la socialdemocracia (la niña de sus ojos) nunca debilitaría las virtudes del pueblo sueco. Años más tarde declaró públicamente, con dolor, que lamentablemente la moral del país se había debilitado, quizá en forma irreparable; muchas personas daban parte de estar enfermas cuando no lo estaban o se declara-



ban incapacitadas por ‘molestias a la columna’, etc. Del mismo modo, con frecuencia se oye decir hoy en los Estados Unidos que ‘el Estado está entregando toda esa cantidad de dinero’ y que ‘sería ingenuo de mi parte que no reclamara la cuota que me corresponde’. En los últimos años ha aumentado la dependencia de los subsidios estatales. Naturalmente, ésta no es la única forma de corrupción moral de nuestro tiempo (además de ser, por otro lado, la fuente de mucho bien); las fuentes culturales de la corrupción son numerosas.

El deterioro moral que se ha producido en los Estados Unidos en lo que va corrido de nuestra vida queda ampliamente demostrado en innumerables perfiles estadísticos: los delitos con violencia han aumentado en 600% desde 1965; los nacimientos fuera del matrimonio en 600%, etc. Robert Bork presenta algunos de estos indicadores en su obra *Slouching Toward Gomorrah*<sup>4</sup>. En 1990, el Ministro de Salud de los Estados Unidos estimaba que del 40 al 70% de las muertes prematuras que se registraban en el país obedecían a causas *conductuales*: esto es, se debían a conductas evitables que ocasionan daño a la propia persona (consumo excesivo de alcohol, drogas, conducta sexual desordenada, hábito de fumar, falta de ejercicio, dieta alimenticia inadecuada, hábitos de comportamiento violento, etc.). Independientemente del análisis moral (incluso desde varios otros puntos de vista), estas tendencias sin precedentes representan un costo ingente y pertinaz para la política pública. Los costos de prevención del crimen, de la salud y de la seguridad social se han disparado. Se incurre en déficits que recaerán sobre las futuras generaciones y, lo que es peor, los actuales contribuyentes son obligados a subsidiar los comportamientos autodestructivos de otros.

Aunque los expertos en Europa y los Estados Unidos generalmente están de acuerdo en que el Estado benefactor atraviesa por una crisis *financiera* —es decir, que es insostenible desde el punto de vista fiscal, y que en un futuro no demasiado lejano una nueva generación tendrá que vérselas inevitablemente con la deuda acumulada—, lo más grave es su crisis *espiritual*. Porque el capital más importante es el capital humano: el ciudadano activo, inteligente, dotado de espíritu creador. Si destruimos nuestro capital humano, nuestra civilización se encontrará en mortal peligro.

Incluso años atrás, ya Alexis de Tocqueville advirtió que el ideal de igualdad podría triunfar sobre la libertad: “Trato de imaginar bajo qué nuevas características podría aparecer el despotismo en el mundo”, escribía

---

<sup>4</sup> R. Bork, *Slouching Toward Gomorrah* (1996). Véase además, William Bennett, *Index of Leading Cultural Indicators: Factors and Figures on the State of American Society* (1994).

en 1835. Tocqueville intuyó así una especie de “esclavitud disciplinada, moderada y tranquila” que, con el nombre de igualdad, había llegado a aceptarse como algo tolerable. Movidó por la compasión que le inspiran sus súbditos, el gobierno:

[S]e ocupa de su seguridad, anticipa y satisface sus necesidades, facilita sus agrados, resuelve sus principales inquietudes, dirige su trabajo, establece normas para que otorguen sus testamentos y divide su patrimonio hereditario. Abarca toda la vida social con una red de normas secundarias y complejas, a la vez minuciosas y uniformes, a través de las cuales no pueden asomar cabeza ni siquiera los hombres de mayor inventiva y temperamento más vigoroso. No quebranta la voluntad de las personas, sino que la ablanda, la inclina y la dirige; rara vez ordena actuar, pero a menudo inhibe; no destruye nada, pero impide que surja mucho; no es en absoluto despótico, pero obstruye, reprime, debilita, sofoca y embrutece, al punto que en definitiva los pueblos no son más que un rebaño de animales timoratos e industriosos pastoreados por el gobierno<sup>5</sup>.

Ésta es la pesadilla que obsesiona a los estadounidenses.

### **Acusaciones contra el Estado benefactor**

A todos quienes vivimos en los Estados Unidos, y ciertamente a quienes nacimos en hogares pobres en medio de la crisis de los años treinta, nos resulta evidente que el Estado benefactor ha hecho mucho bien. En verdad, en muchos sentidos ha sido indispensable. Desde programas de electrificación rural hasta los de construcción de nuevas universidades (un promedio de uno cada dos semanas entre 1948 y 1978); desde programas de crédito agrícola hasta la ayuda hipotecaria; desde el canje de sellos por alimentos hasta empleos y programas de capacitación para el trabajo; y de suplementos al ingreso (seguridad social) hasta el sistema Medicare para los adultos mayores; los gobiernos federal y estatales han ayudado de innumerables maneras a mejorar las condiciones de vida de casi toda la ciudadanía.

Así pues, no se trata de *si debe haber* programas sociales sino *qué clase* de programas se requieren para hacer frente a la nueva situación y corregir las deficiencias y las consecuencias no previstas que han quedado de manifiesto tras sesenta años de experiencia (desde el New Deal de Franklin Delano Roosevelt). Además, a menudo se hace un claro distinguo

---

<sup>5</sup>Tocqueville, *op. cit.*, pp. 691-692.

entre la concepción filosófica del New Deal y aquella muy diferente que subyace en la Gran Sociedad preconizada por Lyndon B. Johnson en 1964. Expresado en términos generales, el New Deal se basó en los valores norteamericanos tradicionales; la Gran Sociedad, se asevera, introdujo una nueva moralidad. Por ejemplo, en el New Deal, alrededor del 98% de los beneficiarios del programa de ayuda a los hogares con hijos a cargo eran mujeres viudas; en la Gran Sociedad, casi todas las prestaciones benefician a mujeres divorciadas, separadas (sin que se hagan preguntas ni exigencias) y que nunca han estado casadas. El espíritu que anima los programas de la Gran Sociedad consiste a la vez en no juzgar y en entregar prestaciones sin preocuparse de la reciprocidad de parte de los beneficiarios, como si se tratara simplemente de un ‘derecho’.

Debido a estas prácticas, se ha hecho más frecuente formular acusaciones como las siguientes: primero, los beneficios que ofrece el Estado benefactor son demasiado fáciles de obtener y demasiado tentadores como para resistirlos. Por una serie de racionalizaciones, llegamos a pensar que el Estado nos ‘debe’ estos beneficios, a los que tenemos tanto ‘derecho’ como cualquier otra persona. Los necesitemos o no, sería una tontería no aprovechar lo que se ofrece de modo tan abundante. De esta manera, el Estado benefactor nos corrompe —y pierde el control sobre sus crecientes gastos.

Segundo, en una reacción exagerada contra el ‘individualismo’, los liberales estadounidenses (en Europa, los socialdemócratas) no sólo tienden a poner demasiado énfasis en la ‘comunidad’, sino que además tienden a identificar sin reservas la ‘comunidad’ con el ‘sector público’ (el Estado). Para actuar como principal agente de la comunidad, normalmente prefieren los programas oficiales del Estado administrador a los programas voluntarios existentes. Algunos hacen esto al mismo tiempo que advierten los peligros que llevan envueltos los métodos burocráticos (por ejemplo, que niegan la subjetividad de la persona). Sostienen que los proyectos nacionales generan un mayor sentido de ‘pertenencia’ a una comunidad nacional solícita.

De lo anterior parecen desprenderse dos consecuencias. Primero, el sentido subjetivo de responsabilidad personal se va atrofiando lentamente, y con el tiempo produce la ‘indolencia’ del Estado benefactor a que aludía el Concilio Vaticano Segundo en 1965, incluso cuando proclamaba las virtudes del sistema<sup>6</sup>. Luego, el Estado administrador va absorbiendo la mayoría de las funciones que antes cumplía la sociedad civil<sup>7</sup>. Las institu-

---

<sup>6</sup>M. Walter, y S. J. Abbott (eds.), *Gaudium et Spes*, # 69, *The Documents of Vatican II* (1966).

<sup>7</sup>En Gran Bretaña, véase D. Green, *Reinventing Civil Society* (1993), y R. Harris y A. Seldon, *Welfare Without the State* (1987); en los Estados Unidos, véase M. Olasky, *The Tragedy of American Compassion* (1992).

ciones mediadoras se debilitan<sup>8</sup>. Resulta así que a medida que los niveles superiores aplastan a los inferiores, el principio de la subsidiariedad es atropellado una y otra vez.

Refiriéndose a la caída desde la virilidad de la República romana hasta la decadencia de la Roma imperial, Irving Kristol, uno de los comentaristas sociales más prestigiosos de los Estados Unidos, cita a Hegel: “la imagen del Estado como producto de su actividad desapareció del alma del ciudadano”. Según Kristol, en la actualidad la situación es incluso peor:

Actualmente, el Estado benefactor tiene que convencer al ciudadano de que él es el producto de la actividad del Estado, que es un súbdito inoportuno del Estado, no ya un ciudadano en el sentido clásico. El Estado benefactor plenamente desarrollado es una versión moderna del castillo feudal, protegido por fosos y fortificaciones, que ofrece seguridad y refugio a la población leal que se congrega a su alrededor<sup>9</sup>.

Los pueblos del Estado benefactor han trocado la herencia de libertad que se habían ganado a un costo enorme por una promesa de seguridad —promesa que ya no puede cumplirse.

Se ha denunciado que el Estado benefactor debilita la moral de algunos de sus beneficiarios; otros dicen que penaliza la creatividad y el esfuerzo; y finalmente, que hace que los empleadores se desistan de crear nuevos empleos.

La estadísticas no revelan en forma directa cuán sutilmente opera este último proceso. Una vez más, permítanme contarles una historia. En 1997, un profesor italiano conversaba con su peluquero y le preguntaba por qué razón, si tenía tanto trabajo, no contrataba a alguien que le ayudara. El peluquero interrumpió su labor y dio muestras de agitación. ‘¡Claro que querría contratar a un ayudante!’, insistió. ‘Pero tomé lápiz y papel y calculé el costo. Una vez pagados el sueldo y los beneficios y los impuestos, ¡terminaría *perdiendo* dinero, y eso sin contar los dolores de cabeza, las molestias o el tiempo perdido! Me gustaría contratar a alguien, me estoy poniendo viejo, ¡pero no puedo hacerlo! *Che stupidaggine!*’

Entre los nuevos críticos del Estado benefactor se cuenta uno inesperado: el Papa (inesperado, porque en Europa generalmente existe la impresión de que el pensamiento social de la Iglesia católica se aproxima más al pensamiento socialdemócrata que al *laissez faire*). Puede ser que la

<sup>8</sup> P. L. Berger y R. J. Neuhaus, *To Empower People: From State to Civil Society* (1996).

<sup>9</sup> ‘The Spiritual Crisis of the Welfare State’, *Wall Street Journal*, 3 de febrero de 1997.

opinión del Papa no tenga importancia alguna en Gran Bretaña, pero como los católicos de varios países europeos generalmente se inclinan hacia la socialdemocracia, la crítica papal al Estado benefactor, como la que sigue, arroja interesante luz sobre la próxima crisis:

Al intervenir directamente y privar a la sociedad de su responsabilidad, el Estado de la Asistencia Social conduce a 1) la pérdida de la energía humana y 2) a un aumento excesivo de los organismos públicos, que 3) son dominados más por criterios burocráticos que por el interés en servir al cliente, y 4) se acompaña de un enorme incremento del gasto<sup>10</sup>. [Enumeración agregada.]

En otras palabras, al desplazar la acción de la caridad humana, el Estado de la Asistencia Social desplaza a los ‘pequeños grupos’, que le dan a la vida su escala propiamente humana, y genera una ‘sociedad de masas’, impersonal, ineficaz y contraproducente, que asfixia al espíritu humano. Al desplazar la vitalidad de una sociedad civil robusta y autosuficiente, el Estado de la Asistencia Social disminuye el ámbito de la acción personal responsable.

No hay duda alguna de que el Estado benefactor moderno ha hecho mucho bien, en especial a los ancianos, y sin embargo en muchos países ha tenido consecuencias altamente destructivas para los adultos más jóvenes y en especial para el matrimonio y la vida familiar. En muchos países, incluidos los Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia, la proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio ha alcanzado cifras sin precedentes<sup>11</sup>. Para muchos, ésta es la prueba más abrumadora contra el Estado benefactor. Casualmente, muy *contra* sus intenciones, la socialdemocracia parece perjudicar a las familias incluso en aquellas sociedades en que la familia ha sido su principal punto fuerte. “Hace cincuenta años —añade Irving Kristol— a ningún partidario del Estado benefactor se le pasó por la mente que podría destruir ese pilar social fundamental, la familia. Pero así ha sucedido, con el ponzoso florecimiento de esas patologías sociales —crimen,

---

<sup>10</sup> *Centessimus Annus*, sec. 48.

<sup>11</sup> En Suecia, más del 50% de los niños nacen fuera del matrimonio, comparado con el 31% en los Estados Unidos. Esta diferencia se debe en gran parte al hecho de que en Suecia el 25% de las parejas vive en uniones consensuales, mientras que en los Estados Unidos lo hace un 5%. Con todo, la tasa de divorcios que se registra en Suecia sigue siendo sorprendentemente alta —36% comparado con 42% en los Estados Unidos. Véase D. Popenoe, “Family Decline in the Swedish Welfare State” (1991), pp. 66-67. Para mayores datos sobre los Estados Unidos, véase *Report to Congress on Out-of-Wedlock Childbearing* (1995). Respecto de Gran Bretaña, cuya tasa de ilegitimidad ha sobrepasado el 30%, véase C. Murray *et al.*, *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate* (1996).

ilegitimidad, drogas, divorcio, promiscuidad sexual— que supuestamente el Estado benefactor debía refrenar, si no eliminar”.

### Familia y asistencia social

Precisamente para examinar estas acusaciones se reunió durante más de un año el mencionado Seminario sobre la Familia y el Bienestar, en el que participaron expertos cuidadosamente elegidos que representaban a la izquierda y a la derecha. Tras apreciables esfuerzos, llegamos a consenso acerca de lo que habían logrado los programas de seguridad social durante los veinte años anteriores, entre 1965 y 1985: los éxitos y los fracasos. También llegamos a acuerdo sobre una larga lista de recomendaciones de reforma. Confiamos en que lograríamos encauzar el pensamiento de los dos partidos políticos más importantes en una nueva dirección.

Nadie podría negar que la situación de los ancianos (mayores de 65 años) ha variado mucho desde 1965. Hacia 1985, una abrumadora mayoría tenía casa propia (señal de que gozaban de salud y de que eran independientes), en su mayoría sin hipoteca. El porcentaje que vivía en condiciones de pobreza había disminuido a cifras de un solo dígito y este remanente correspondía principalmente a personas que no se habían adscrito a los programas existentes y no los estaban aprovechando. Sin duda alguna, las personas de edad avanzada vivían más; de hecho, en 1985 había millones de ancianos más que en generaciones anteriores. En realidad, de pronto surgió una *nueva* inquietud por los ahora llamados ‘ancianos de más edad’, la cohorte repentinamente ampliada de los mayores de 85 años<sup>12</sup>.

El panorama es muy diferente en el caso de los adultos jóvenes, de 18 a 64 años, cuya situación en 1985 era mucho peor que en 1965. Los crímenes violentos habían aumentado en 600%; la estructura familiar estaba bastante más dañada; muchos tenían menos esperanzas. Además, en el curso de nuestro seminario se comprobó que, en la práctica, las peores tribulaciones que generalmente se atribuyen a la ‘pobreza’ se relacionaban, de hecho, con el quiebre de la familia. Esta comprobación se hizo evidente de un modo fortuito. Al correlacionar diversos cuadros estadísticos, nuestras investigaciones revelaron que: a) de todas las familias de parejas casadas de los Estados Unidos, sólo un 6,7% eran pobres. En otras palabras, el simple hecho de estar casados hacía que el 93% de los estadounidenses tuvieran posibilidades de no ser pobres. Estas posibilidades aumentaban

---

<sup>12</sup> Véase M. Novak (ed.), *The New Consensus on Family and Welfare* (1987), pp. 29-31.

aún más en dos casos: si se había completado la enseñanza secundaria (que a la vez es totalmente subsidiada y obligatoria) y si se tenía un empleo de tiempo completo, aunque fuese de salario mínimo<sup>13</sup>.

Esta breve mirada a la sorprendente incidencia de factores tan fundamentales en la reducción de la pobreza como el matrimonio, la educación y el empleo, se cotejó después, mediante un examen más detenido, con los obstáculos vinculados, al menos en los Estados Unidos, a la condición de madre soltera. Estas madres y sus hijos constituían el grupo más numeroso de pobres del país y, al mismo tiempo, el que aumentaba más rápidamente. Además, sus hijos se encontraban en mayor peligro de no terminar la escuela; de carecer de empleo e incluso de no poder encontrarlo; de presentar más achaques de salud, y de tener problemas con el sistema de justicia penal. Naturalmente, el panorama mejoraba mucho cuando se trataba de madres divorciadas y separadas, que casi siempre eran más maduras al momento del divorcio o la separación. Por lo general, una proporción mucho mayor de estas solteras de más edad encontraba trabajo y dejaba de depender de la asistencia social dentro de dos años de la fecha en que habían accedido a las prestaciones sociales; además, criaban con bastante éxito a sus hijos. En el caso de las mujeres más jóvenes, en particular las que nunca habían contraído matrimonio, todos los perfiles estadísticos eran más sombríos.

De hecho, nuestras investigaciones pusieron de manifiesto la existencia de alrededor de cuatro millones de estadounidenses de dieciocho a treinta años cuyo problema más grave era la ‘dependencia’ y no la ‘pobreza’. Le asignamos al término ‘dependencia’ un significado bastante preciso: adultos jóvenes y sanos que para su subsistencia dependen de los fondos públicos; y segundo, que son incapaces de cumplir con sus obligaciones para con el resto de sus familias, ya sea más jóvenes o mayores, que ordinariamente deberían depender de ellos<sup>14</sup>. En otras palabras, no estaban actuando, aunque tal vez no por culpa suya, como ciudadanos independientes, autosuficientes, de los cuales pudieran depender sus propios hijos.

Además de esto, los estudios revelaron una marcada propensión a que estas personas se vieran cogidas en un *ciclo de dependencia*; esto es, aunque posiblemente no vivieran de la asistencia social durante uno o dos años, por lo general pasaban por temporadas de dependencia de los fondos públicos, lo mismo que sus hijos. Este patrón era contrario a las expectativas de movilidad social de los estadounidenses y reveló que un número elevado de personas —alrededor de cuatro millones, a los que hay que agregar sus hijos— no estaban aprovechando las posibilidades de salir de la

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 19, 58-70, 125.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 5, 13-16, 98-99.

pobreza; por el contrario, parecían seguir inmersas en ella. Esto indicaba que algo marchaba muy mal en el orden social. Entretanto, millones de inmigrantes que llegaban a las costas estadounidenses, a menudo sin conocer el idioma, generalmente aprovechaban las oportunidades y dejaban de ser pobres al cabo de cuatro o cinco años. En cambio, los jóvenes estadounidenses sanos, atrapados en la dependencia, tenían bastante menos dinero (de las arcas fiscales) para gastar y bastantes menos perspectivas de salir de la dependencia. Parecían encontrarse cogidos en lo que Hillaire Belloc y Friedrich Hayek, desde puntos de vista muy diferentes, habían descrito como una especie de ‘servidumbre’.

La multitud de personas dependientes se concentraban más que nada en los distritos pobres de las cien ciudades más grandes del país. Parecían impermeables a los esfuerzos de la Guerra contra la Pobreza\* por mejorar su situación; de hecho, su aparición en la historia social pareció coincidir con la Guerra contra la Pobreza. Para expresarlo claramente, encontramos pocas pruebas de que la Guerra contra la Pobreza *causara* la nueva dependencia de tantas personas. Pero había amplios indicios de que ella no lograba avanzar mucho en la reducción del número de pobres. La situación de éstos parecía empeorar. Estaban ‘perdiendo terreno’.

Quizá lo más interesante de nuestro estudio fueron las setenta o más recomendaciones de acción que acordamos<sup>15</sup>. Muchas de ellas hoy son objeto de experimentación social en los cincuenta estados y algunas, por el gobierno federal. De hecho, la Ley de Reforma de la Seguridad Social [Welfare Reform Act] de 1996 entró en vigor el otoño de 1997. Desde su promulgación, todos los estados han reducido en forma voluntaria y en proporción importante las funciones de la asistencia social (antes de que se introdujeran gradualmente sanciones), hasta en 30 ó 40%. Esto significa que actualmente se dispone de muchos más recursos para realizar experiencias adicionales e introducir nuevas iniciativas en materia social. Por cierto, pese a lo mucho que nos reconfortan las primeras indicaciones, estamos a la espera de sus plenos resultados, conscientes de que incluso las reformas mejor intencionadas suelen tener consecuencias impensadas.

### **Del Estado a la sociedad civil**

Hegel nos proporcionó el gran principio orientador del siglo veinte: el Estado como encarnación de las aspiraciones y de la acción humanas; el Estado concebido como benéfico, compasivo y noble.

---

\* Programa del proyecto de la Gran Sociedad emprendido por el gobierno de Lyndon B. Johnson. (N. del E.)

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 98-119.



Sin embargo, es obvio que el Estado no es el único ni el mejor instrumento para alcanzar el bien común. No sólo el Estado totalitario sino también el Estado benefactor distan mucho de materializar los sueños que millones de personas le atribuyeron al Estado en el presente siglo. Hay que reconocer que los Estados benefactores de la comunidad atlántica han aligerado mucho la carga de los pueblos empobrecidos que emergieron de la crisis de los años treinta y de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial, y les permitieron alcanzar niveles de prosperidad sin precedentes, mejorar de manera significativa la calidad de vida y aumentar la longevidad de los ancianos, y una vasta gama de libertades y derechos. Con todo, se reconoce ampliamente que sus costos morales y financieros son insostenibles. Sus objetivos y sus métodos requieren ser replanteados de una manera radical.

Pese a que Tony Blair ha reconocido el problema, aún no ha quedado en claro cuál será a su juicio la solución, ni qué metas presentará como una concepción nueva y mejor. No se sabe si otros socialdemócratas europeos reconocerán el problema.

En un período tan decisivo como el nuestro, es muy importante volver a los primeros principios. La vuelta a ellos es una especie de revolución —*re + volvere*— y, en este caso, parece ser la única solución que promete dar resultado. Esto implica revisar muchas cosas aparentemente sencillas.

Por ejemplo, lo primero que hay que preguntarse es: ¿qué *es* una sociedad libre digna de hombres y mujeres libres? ¿Se puede convenir en que una sociedad libre es ante todo un proyecto de autogobierno, en el cual ciudadanos prudentes y llenos de iniciativa se reúnen para formar un gobierno por su propio consentimiento con el fin de asegurar su derecho a la libertad y promover el bien común? Como la principal idea de un experimento de autogobierno es que las personas deberían ser libres para hacer todo aquello que pueden hacer por ellas mismas en sus propias asociaciones y comunidades, independientemente del Estado, es preciso, entonces, mantener al gobierno dentro de estrictos límites. Los ‘conservadores’ tenderán a extremar los límites; los socialdemócratas serán partidarios de interpretar las necesidades en forma generosa. Ambas tendencias, cada una controlada por la otra, contribuyen al bien común.

No es éste el lugar para continuar discutiendo acerca del gobierno, pero hay que decir al menos algunas cosas para poder desarrollar un punto de vista común respecto de la naturaleza del ciudadano libre. Un *ciudadano* es algo muy distinto de un *súbdito* (en el sentido de ‘súbdito del imperio austro-húngaro’, como mis abuelos). El ciudadano pertenece a la clase de los soberanos, de los poseedores del poder sumo. En la sociedad libre, el

principal depósito de poder es la responsabilidad personal de los ciudadanos. Si las cosas no marchan bien, corresponde a los ciudadanos organizar una asociación o un movimiento que trate de reencauzar su rumbo.

En este contexto, la virtud de la *justicia social* es la costumbre de formar asociaciones en beneficio de la población. Así pues, la virtud de la justicia social es doblemente ‘social’. Por una parte, su finalidad es beneficiar en algún sentido a la población —a toda la nación o a una parte de ella. Por la otra, su práctica entraña aprender destrezas tales como la asociación, la cooperación, y cómo motivar y organizar a los demás; sin duda éstas son destrezas *sociales*.

Como dijo Tocqueville, la costumbre de formar asociaciones es la primera ley de la democracia<sup>16</sup>. Si no hay asociaciones libres, no hay democracia. Formar asociaciones es la primera tarea de la justicia social. El autogobierno se ejercita mediante las asociaciones formadas por personas libres. El ejercicio de esta costumbre es una de las principales responsabilidades políticas del ciudadano. Es un error identificar la justicia social única o incluso principalmente con el Estado, como parecen hacerlo algunos activistas; la justicia social es la virtud que vigoriza las asociaciones libres de la sociedad civil. Naturalmente, algunos ciudadanos utilizarán sus asociaciones para promover programas o reformas gubernamentales. El principio de la justicia social es neutro desde el punto de vista ideológico, y lo practica tanto la izquierda como la derecha.

Además, el ciudadano tiene importantes responsabilidades económicas. Como el capital humano es la forma básica de capital, el ser humano es el principal recurso económico de cada país. En la economía de las sociedades libres, la persona actuante es el motor principal. Las asociaciones económicas y las empresas son producto de la imaginación, la creatividad y la iniciativa de personas actuantes. La inventiva y el espíritu emprendedor de las personas actuantes generan a la vez nuevos bienes y servicios y maneras nuevas de proporcionarlos.

En consecuencia, la economía política de una sociedad libre depende en una medida nunca antes vista de la responsabilidad personal y de las destrezas asociativas (políticas y económicas) de sus ciudadanos. Éste es el núcleo de cualquier experimento de autogobierno.

Las políticas públicas que obstruyen, debilitan o eliminan la responsabilidad personal oprimen a los ciudadanos y destruyen el experimento de autogobierno. Aunque no haya tenido esa intención, es imposible negar que el Estado benefactor ha comenzado a tener este efecto. Además, ¿acaso no es cierto que durante algunos años los socialdemócratas centraron más sus

---

<sup>16</sup>Tocqueville, *op. cit.*, pp. 189-195, 513-517.

energías en ayudar a los necesitados que en generar crecimiento y oportunidades? ¿Que dieron más importancia a la igualdad que a la libertad? ¿Que asignaron mayor prioridad a la redistribución que a los incentivos que recompensan los logros? Afortunadamente, en los últimos años pareciera que el ideal socialdemócrata se está ajustando de modo que se tengan más en cuenta la iniciativa y la responsabilidad personales.

Así pues, ahora los socialdemócratas tienen la posibilidad de dar un gran paso adelante y hacer suyo el proyecto de autogobierno. Si esto es lo que piensa hacer Tony Blair, valdrá la pena examinar sus avances. Ya sea que tenga o no la intención de hacerlo —o que lo logre—, se trata de un proyecto que, en pro del futuro de la sociedad libre de Europa, *alguien* tiene que asumir.

Las líneas generales de este proyecto son bastante sencillas: lo que el mundo libre requiere, en forma apremiante, es que las burocracias centralizadas devuelvan responsabilidades importantes a los ciudadanos, actuando por sí solos y mediante sus múltiples asociaciones. La palabra clave es *devolución*: devolución desde el Estado a la sociedad civil. Devolución, también, desde los gobiernos centrales a las regiones y localidades. Devolución a los centros de responsabilidad que se encuentran más próximos al conocimiento práctico inmediato, el cual sabe distinguir entre realismo y mandato burocrático irracional. El tema principal es la devolución desde el Estado a la sociedad civil: desde los burócratas a los ciudadanos y sus asociaciones cívicas en todos los campos, incluidas la familia y las asociaciones religiosas, las asociaciones económicas y las asociaciones políticas, y las asociaciones artísticas y científicas y otros grupos sociales de diversos tipos y finalidades. (No niego que simultáneamente pueda haber una reorganización de las estructuras internacionales más amplias, tanto regionales como mundiales, y sólo insisto en que éstas no olviden las energías que vienen desde abajo.)

Desde luego, el Estado no puede ni debe simplemente ‘languidecer’. Desde luego, también algunos elementos del Estado benefactor seguirán siendo necesarios, en particular en las economías continentales, altamente móviles y flexibles. Sin embargo, siempre fue un error pensar que la manera principal e incluso única de satisfacer la naturaleza social del hombre es mediante el Estado y sus actividades colectivistas<sup>17</sup>. El Estado abarca sólo una pequeña parte de la auténtica vida social, una parte importante, pero que dista mucho de ser el núcleo o la totalidad de la cuestión. Además, es

---

<sup>17</sup> Como ejemplo de la manera en que las normas y decisiones administrativas centralizadas del Estado ahogan las iniciativas locales, véanse los ensayos de D. Green, M. Horowitz, y M. Olasky, en P. L. Berger y R. J. Neuhaus (eds.), *To Empower People: From State to Civil Society* (1996).

un error permitir que el Estado adquiriera primacía sobre la sociedad civil. El Estado no es el amo sino el servidor. Se debe mantener al Estado benefactor en la debida perspectiva y dentro de límites estrechos.

¿Cuáles son las políticas públicas mediante las cuales se puede llevar a la práctica esta devolución en la próxima generación? Es posible que los socialdemócratas estén de acuerdo con todos estos puntos —algunos de los cuales son, quizás, demasiado obvios. ¿Podrían ellos avanzar algunos pasos más? Primero, remitámonos a algunos principios generales y luego mencionemos tres políticas prácticas.

### Los siete principios de la devolución

Es prudente y útil redefinir las metas que se trata de alcanzar.

Primero, el objetivo fundamental es llevar adelante el proyecto histórico de autogobierno. Para lograrlo, tenemos que contar con un elevado número de ciudadanos fuertes, independientes, creativos, dotados de espíritu cívico y, sobre todo, responsables, sin los cuales el proyecto no tiene destino. Una forma negativa de plantear este objetivo es decir que debemos reducir la dependencia, la pasividad y la irresponsabilidad hoy generalizadas en nuestras sociedades.

Segundo, la manera más eficiente de lograrlo es vigorizando a la familia, porque la familia es la institución formadora de personalidades fuertes. Se puede llegar a casi todas las personas mediante políticas públicas que fortalezcan la independencia de las familias y aumenten los incentivos para que se comporten en forma responsable.

Tercero, en todos los ámbitos es indispensable cultivar —y no reprimir (como lo hacen la mayoría de los gobiernos)— los hábitos personales que favorecen el desarrollo de la iniciativa, la creatividad y el espíritu emprendedor. Éste es el camino de la vitalidad humana y también el que hace que los seres humanos se aproximen más a la imagen de su Creador.

Cuarto, para el desarrollo de la creatividad se necesita un fondo de capital, de tal modo que las políticas públicas deberían tener como meta ayudar a todas las familias a reunir un fondo de capital transferible a través de las generaciones. Durante más de cien años, los reformadores sociales han centrado su atención en la *mantención del ingreso*. De ahora en adelante, quizá ello no sea tan provechoso como poner énfasis en la *formación del capital familiar*.

Quinto, el camino que conduce a la formación del capital familiar constituye una buena vía para que las personas abandonen la pobreza y superen otras vulnerabilidades; pero además libera a las arcas fiscales de cargas insoportables.

Sexto, después de decenios de centralización, es preciso que las burocracias nacionales devuelvan a las personas tantas decisiones como sea conveniente, o al menos a los centros locales. Es preciso restablecer un equilibrio más creativo entre lo nacional y lo local (este 'equilibrio' entraña que, en algunas materias, la intervención desde arriba resulta beneficiosa para el bien común).

Y, séptimo, hay que simplificar las normas y reglamentos del gobierno, especialmente en lo que respecta a impuestos y conducción de la actividad económica. Todas las complejidades de los códigos tributarios y regulaciones son un velo que bloquea la transparencia y, al mismo tiempo, una oportunidad de corrupción. No hay que gravar demasiado aquello que más se desea (por ejemplo, el crecimiento).

Una vez que se tenga firme y clara conciencia de estos siete principios, a muchos ciudadanos se les ocurrirán numerosas ideas prácticas acerca de cómo proceder. A continuación ofrezco tres recomendaciones generales, sin incluir las especificidades que se necesitarían para adaptarlas a las situaciones y circunstancias de los distintos países.

### **Tres propuestas de política**

1. *La reforma previsional.* Chile ha demostrado que es posible modificar armoniosa y rápidamente el método tradicional de pagar las pensiones de los ancianos, cumpliendo con todos los principios enunciados más arriba. Se hizo desaparecer toda una burocracia; se simplificó la intervención estatal en las pensiones; las personas y las familias lograron un grado de independencia y riqueza sin precedentes; y la tasa de ahorro nacional de Chile se ha convertido en una de las más altas del mundo.

Lo que más me gusta del nuevo sistema chileno es que los recursos del fondo de pensiones que el jefe de familia no consume pasan a sus herederos. De esta manera, las pensiones se convierten en un capital para toda la familia, y dejan de ser un sistema para la mantención del ingreso que sólo rige durante la vida del jubilado. Esto aumenta el incentivo para invertir en el fondo de pensiones una proporción mayor de los ingresos obtenidos a lo largo de la vida, en beneficio de la familia.

En esencia, la actual legislación previsional chilena es sencilla: cada asalariado está obligado a invertir una determinada porción de sus ingresos en un plan de pensiones libre de impuestos de uno de los fondos mutuos de inversión que figuran en una lista aprobada por el Estado. Este fondo pertenece a la persona y le sigue de un empleo a otro, dondequiera que

vaya. Así, tanto la libertad como la creatividad se ven acrecentadas; mejoran los incentivos personales; se fortalece la familia, y la prosperidad de todo el país se beneficia con un gran incremento del ahorro nacional.

El senador demócrata Daniel Patrick Moynihan acaba de presentar un proyecto que constituye un paso muy limitado pero importante en esta dirección. El senador tiene una larga trayectoria como reformador del sistema estadounidense de pensiones públicas<sup>18</sup>.

2. *Las cuentas de ahorro para gastos médicos.* También en este caso, en un esfuerzo por cumplir con los siete principios generales antes enunciados, la ley debería exigir a los ciudadanos establecer un fondo de ahorro para gastos médicos, de modo que una proporción obligatoria de sus ingresos se invertiría en una cuenta privada. Esta cuenta estaría exenta de impuestos, sería personal y al portador —pertencería al ciudadano y a su familia. Parte del fondo se rebajaría mensualmente para adquirir un ‘seguro catastrófico’, con un ‘deducible relativamente alto’ (por ejemplo, en los Estados Unidos, alrededor de 1.500 dólares)<sup>19</sup>. El resto se giraría en el momento de pagar los gastos médicos ordinarios. Lo que la persona o familia no gaste durante su vida se conservaría como patrimonio hereditario, un fondo de capital, para la generación siguiente.

Lo que más me agrada de esta clase de seguro es que reduce mucho la burocracia estatal de la salud, la reemplaza por la responsabilidad personal y modifica radicalmente los incentivos de la ciudadanía y la ubicación del poder decisorio de la profesión médica. Se elimina la mayor parte de la carga de gastos médicos que recaen sobre el presupuesto nacional. La responsabilidad vuelve a radicarse en las personas. En vez de un juego de suma cero, el seguro médico se convierte en una nueva forma de acumular un patrimonio hereditario. Si, Dios no lo quiera, los recursos médicos de una familia se agotan debido a accidentes o enfermedades, sus necesidades quedan cubiertas por el seguro catastrófico.

3. *El impuesto proporcional a la renta simplificado.* Así como Chile ha demostrado que es posible, en beneficio del bien común, dismantelar la

---

<sup>18</sup> R. Pear, “Moynihan Offers Proposal to Preserve Social Security” (1998), p. 24. De acuerdo con el proyecto de Moynihan, los trabajadores aportarían sólo el 12% (en vez del 14%) de sus ingresos al sistema previsional existente; el otro dos por ciento se invertiría en un mecanismo privado de inversión.

<sup>19</sup> ‘Seguro catastrófico’ es el nombre que se da en los Estados Unidos a la protección contra gastos médicos extraordinarios, como aquellos que resultan de un accidente o de una enfermedad catastrófica. Los gastos hasta concurrencia del ‘deducible’ se pagan con cargo a la cuenta de ahorro para gastos médicos. Mientras más alto sea el deducible, menor el costo del seguro catastrófico. Si se eleva el deducible —por ejemplo a 3.000 e incluso 5.000 dólares— se reduciría apreciablemente el costo mensual del seguro y, en consecuencia, se dispondría de más dinero para el fondo de capital.

burocracia de las pensiones de jubilación; y así como la cuenta de ahorro para gastos médicos constituye una manera de reducir en forma dramática, si no de eliminar, la burocracia de la salud, también se puede simplificar el impuesto nacional a la renta de modo que virtualmente se eliminaría otra burocracia —y de modo cierto también su arbitrariedad, arrogancia, oscurantismo, favoritismo y corrupción. El mecanismo para hacerlo es simplificar en forma radical el código tributario.

Es un hecho conocido que la *recaudación tributaria*, esto es, la cantidad de dinero que obtiene el Estado, es algo muy distinto de la *tasa tributaria*, que es el porcentaje que hay que entregar al fisco. Si las tasas son muy elevadas, los ciudadanos modifican su comportamiento para tratar de pagar menos que lo pronosticado. Hay muchas estrategias para hacerlo, algunas de ellas legítimas, otras ilegales o inmorales, o ambas cosas a la vez. El gobierno puede fijar tasas *más bajas* y sin embargo obtener *mayores* entradas. Y, desde luego, ha habido casos en que la aplicación de tasas demasiado altas se ha traducido, de hecho, en una menor recaudación de parte del fisco.

En consecuencia, dejemos que el gobierno establezca una tasa fija para todos los ingresos, cualquiera que sea su fuente: por ejemplo, 20%.<sup>20</sup> A continuación, se exime del impuesto a la renta a todas las familias pertenecientes al tramo inferior de la distribución del ingreso, de la siguiente manera: se otorga a cada padre una exención importante y a cada hijo (que sea carga familiar) se le concede la mitad de esa exención.

En los Estados Unidos, por ejemplo, si se otorgara una exención de 12 mil dólares por cada padre y de 6 mil por cada uno de dos hijos, los primeros 36 mil dólares ganados por las familias compuestas por cuatro personas estarían exentos del impuesto a la renta. Como la media de ingreso de las familias estadounidenses bordea los 36 mil dólares, esto significa que la mitad de las familias no tendrían que pagar impuesto a la renta. Por sí solo esto representaría una enorme simplificación.

A este respecto, esta reforma es favorable a la familia. Se aplicaría a todas las familias y protegería el ingreso familiar del costo de la crianza de los hijos. Los abuelos que vivan en el hogar como cargas también traerían consigo otra exención, con lo cual se convertirían en un activo financiero o, en todo caso, aliviarían mucho la carga de su cuidado, al mismo tiempo que permitirían que las familias se beneficien con su presencia.

---

<sup>20</sup> El candidato presidencial Stephen Forbes fue el primero que en la campaña de 1996 puso énfasis en el impuesto proporcional a la renta —o ‘impuesto uniforme’—, pero el representante Dick Armey ha presentado su propio proyecto de ley de impuesto uniforme. Los detalles de los planes varían. Los primeros en proponer la idea fueron Alvin Rabushka y Robert E. Hall, en su libro *The Flat Tax* (1985).

También me agrada la idea de que, al mismo tiempo que libera a los pobres de la carga tributaria, el impuesto sea estrictamente proporcional al ingreso. Los pobres y la mayor parte de la clase trabajadora quedan eximidos de pagar el impuesto a la renta. Por lo que respecta a la clase media y a los ricos, mientras más dinero ganen, más impuestos pagarán. La tasa sigue siendo la misma, pero la suma real que pagan sobre un ingreso adicional de 10 mil dólares (US\$ 2.000) es muy inferior a la que se paga en la práctica por un ingreso adicional de 100 mil dólares (US\$ 20.000). Si se aplicara a todo el mundo la misma tasa, seguramente aumentarían el cumplimiento y la transparencia, y disminuirían la evasión y la corrupción.

Naturalmente, el impuesto uniforme —prefiero llamarlo impuesto proporcional, para hacer hincapié en que todos pagan impuestos en proporción a sus ingresos y de acuerdo con la *misma* proporción (el *súmmum* de la justicia)— es motivo de controversia. El American Enterprise Institute ha organizado una serie de debates sobre el impuesto uniforme y sus principales competidores (el impuesto nacional a la compraventa; el conjunto modificado de cinco niveles ‘progresivos’, propuesto por Gephardt, líder de la minoría de la Cámara de Representantes, y otros)<sup>21</sup>.

Una de las principales objeciones al impuesto proporcional o único, antes sugerido, consiste en que no es progresivo. Ésta es la principal objeción que plantea el líder de la minoría Gephardt para defender su alternativa de cinco niveles. ¿Por qué insiste en que las tasas sean progresivas? “No tengo argumentos”, dice, “sino la simple ‘tincada’ de que ricos y pobres deberían pagar tasas diferentes; de alguna manera, parece más justo”<sup>22</sup>. Se vanagloria de que de acuerdo con su plan, el 70% de los contribuyentes pagaría una tasa máxima de sólo 10%.

A medida que aumentan los ingresos, se reduce proporcionalmente el valor de la exención de 36 mil dólares y se eleva la tasa impositiva real.

Se puede rebatir a Gephardt con dos argumentos. Primero, de acuerdo con el impuesto único, la mitad de los contribuyentes (las familias de

---

<sup>21</sup> R. E. Hall, A. Rabushka, R. Arme y H. Stein, *Fairness and Efficiency in the Flat Rate* (1996). Véase también Hall y Rabushka, *The Flat Tax* (1985).

<sup>22</sup> Parece manifiestamente más justo que todos paguen a razón de la misma tasa (salvo los pobres) y no a tasas ‘progresivas’ (impuestos más altos a medida que aumentan los ingresos). Quienes piensan que es más justo que los que tienen mayores ingresos estén gravados con una tasa más alta, nunca han justificado su pretensión. Tienen que reconocer que su curiosa idea de justicia se ve frustrada por la sensación de injusticia que provocan las metas que se propone, y por la dispendiosa búsqueda de refugios tributarios que estimula. Para que los impuestos se paguen en forma justa debe percibirse que fueron cobrados con justicia. No he podido encontrar buenos argumentos que justifiquen la ‘progresividad’, aunque obviamente hay una ‘tincada’ general en su favor.



CUADRO N° 1: LA 'PROGRESIVIDAD' DE UN IMPUESTO ÚNICO EN UNA FAMILIA DE CUÁTRON PERSONAS EN DIVERSOS NIVELES DE INGRESO

(Impuesto único = 20%)

Ingreso bruto \$	Renta imponible \$	Impuesto real	Impuesto promedio (%)
36.000 o menos	0	0	0,0
50.000	14.000	2.800	5,6
100.000	64.000	12.800	12,8
200.000	164.000	32.800	16,4
500.000	464.000	92.800	18,56
1.000.000	964.000	192.800	19,28

cuatro personas que ganan 36 mil dólares o menos) no pagarían impuesto; las que ganan menos de 55 mil pagarían una tasa de 5,6% (o menos) (véase el Cuadro N° 1). Para las familias de bajos ingresos esto sería más favorable que la tasa de 10% que postula Gephardt. Incluso los contribuyentes que ganen más de 100 mil dólares al año —más del 90% de los contribuyentes— sólo pagarían el 12,8% (o menos), o sea, poco más del 10% de Gephardt. Para los partidarios de la 'progresividad', el impuesto único resulta más progresivo que el de Gephardt, aun cuando la progresividad no haya sido su principal objetivo.

El segundo argumento es el siguiente: como las personas pertenecientes al 50% que obtiene menores ingresos no pagan impuesto a la renta, los efectos redistributivos respecto de quién paga cuánto por concepto de impuestos se limitan al 50% superior. Como se ha visto, en los Estados Unidos, el 50% de las familias comienzan con un ingreso que bordea los 36 mil dólares. Además, las familias que ganan hasta 55 mil dólares siempre pagan un impuesto a la renta reducido (5,6% o menos). Se supone que la progresividad se justifica por la intención de aliviar a los pobres. ¿Vale la pena discutir sobre qué personas pertenecientes al 40% que obtiene mayores ingresos pagan una proporción ligeramente mayor (o menor) que los demás? ¿Es pobre una persona que gana 55 mil dólares al año?

Hay otro argumento que también viene al caso. Mi colega Kevin Hassett está trabajando en un documento en el cual se asigna una cifra —un costo— a la preferencia por el actual sistema en vez del impuesto único. Hasta sus contrarios reconocen que las ventajas del impuesto único se traducirían en un aumento de 5% del PIB. (De acuerdo con estimaciones más realistas, esta cifra sería igual al doble, o más.) En el supuesto de que

el PIB se elevara a 9 billones, un aumento de 5% equivaldría a unos 450 mil millones. En consecuencia, resistirse al impuesto único para mantener el complejo sistema actual cuesta 450 mil millones de dólares. (Por cierto, el costo real podría ser significativamente mayor, tanto como un billón de dólares al año, o más.) Cabe preguntarse si para los partidarios de la progresividad ésta es tan importante como para renunciar a 450 mil millones de dólares o más al año por concepto de crecimiento económico. Cualquiera sea la progresividad que logren, ésta consistirá únicamente en una reestructuración de la proporción de los impuestos que paga el 40% de las personas que ganan más. ¿Realmente les importa tanto que el 5% situado en el tramo superior, o el 15% que le sigue, pague un poco menos (o más) que lo que pagan ahora? Después de todo, de acuerdo con el impuesto único o proporcional, el 50% que gana menos no paga impuesto a la renta.

Para un análisis completo, también habría que examinar las distintas propuestas de un impuesto nacional a la compraventa, o al consumo, en reemplazo del actual impuesto a la renta y como alternativa al impuesto proporcional o único. Pero ello enredaría demasiado un artículo de por sí extenso<sup>23</sup>.

### Conclusión

Estas tres modestas iniciativas de política pública no nos coronarán de gloria, pero al menos serán una pequeña contribución para reducir el papel que desempeña en nuestras vidas el Estado de grandes dimensiones, y para dotar de poder a los ciudadanos, a sus familias y asociaciones en la sociedad civil.

Son una contribución modesta al proceso de devolución desde el Estado a la sociedad civil que caracterizará, posiblemente, la historia política y social del siglo veintiuno.

Un amigo mío ha dado a este conjunto de ideas el nombre de ‘capitalismo familiar universal’. Sin embargo, el nombre sugerido podría contrariar los prejuicios europeos. Europa ha pasado más de ciento cincuenta años denigrando el capital. Es lamentable. A las familias corrientes les ayuda mucho tenerlo. Hacer que todas las familias tengan un capital es un objetivo loable.

---

<sup>23</sup> Puede obtenerse amplia información de Citizens for Fair Tax, PO Box 27487, Houston, TX 77227-7497. El representante Archer ha presentado al Congreso su propia versión del impuesto al consumo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bennett, William. *Index of Leading Cultural Indicators: Factors and Figures on the State of American Society*. Nueva York: Simon & Schuster, 1994.
- Berger, P. L.; y Neuhaus, R. J. *To Empower People: From State to Civil Society*. Edición correspondiente al vigésimo aniversario, por Michael Novak. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Bork, R. *Slouching Toward Gomorrah*. Nueva York: Harper Collins, 1996.
- “Fixing Social Security”, *The American Enterprise*, enero/febrero de 1997.
- Gray, John. Artículo en *The Times Literary Supplement*, 9 de mayo de 1997.
- Green, D. *Reinventing Civil Society*. Londres: IEA, 1993.
- Green, D.; Horowitz, M.; y Olasky, M. En P. L. Berger y R. J. Neuhaus, *To Empower People: From State to Civil Society*. Edición correspondiente al vigésimo aniversario, por Michael Novak. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Hall, R. E.; Rabushka, A. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press, 1985.
- Hall, R. E.; Rabushka, A.; Arney, R.; Eisner, R.; y Stein, H. *Fairness and Efficiency in the Flat Rate*. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Harris R.; y Seldon, A. *Welfare Without the State*. Londres: IEA, 1987.
- Juan Pablo II. *Centessimus Annus*.
- Murray, Charles, et al. *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate*. Londres: IEA Health and Welfare Unit, 1996.
- Olasky, M. *The Tragedy of American Compassion*. Wheaton, III: Crossway Books, 1992.
- Novak, M. (ed.). *The New Consensus on Family and Welfare*. Lanham, Md.: UPA, Inc., 1987.
- Pear, R. “Moynihan Offers Proposal to Preserve Social Security”. *The New York Times*, 15 de marzo de 1998, p. 24.
- Popenoe, D. “Family Decline in the Swedish Welfare State”. *The Public Interest*, invierno (boreal) 1991.
- Rabushka, Alvin; y Hall, Robert E. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press, 1985.
- Report to Congress on Out-of-Wedlock Childbearing*. Washington, D. C.: Dept. of Health and Human Services, 1995.
- “The Spiritual Crisis of the Welfare State”, *Wall Street Journal*, 3 de febrero de 1997.
- Tocqueville, A. de. *Democracy in America* (1835). Traducido por G. Lawrence y J. P. Meyer, J. P. (eds.). Nueva York: Anchor Books, 1969, Vol. II.
- Walter, M.; y Abbott, S. J. (eds.). *Gaudium et Spes, # 69, The Documents of Vatican II*. Piscataway, Nueva Jersey: New Century Publishers, 1966. □

## EL FUTURO DEL ESTADO BENEFACTOR\*

Anthony Giddens

Para Anthony Giddens el artículo “La crisis de la socialdemocracia”, de Michael Novak, merece una serie de reparos. Entre éstos, que la situación económica del viejo continente no es tan desesperada —como dice Novak— cuando se la compara con la de Estados Unidos. A su vez, Novak trazaría un panorama en el cual el Estado benefactor aparece como el enemigo de la familia auténtica y del orden social. Pero en una sociedad democrática, advierte Giddens, ni el Estado ni los programas de asistencia social pueden determinar la evolución de los patrones familiares. La crisis de la familia no se refiere tanto a su desintegración, sino a cómo hemos de adaptarnos a una serie de cambios profundos que la afectan a ella y a las institu-

---

ANTHONY GIDDENS. Director de la London School of Economics and Political Science (LSE). Es autor de la conocida obra *Sociology* y ha escrito y editado, a su vez, más de 30 libros en el área de la sociología, la política y la teoría social, los que han sido traducidos a 22 idiomas. Entre sus publicaciones más recientes pueden mencionarse: *The Consequences of Modernity* (1989), *Modernity and Self Identity* (1991), *The Transformation of Intimacy* (1992), *Beyond Left and Right* (1994), e *In Defence of Sociology* (1996). Anthony Giddens fue profesor de sociología y miembro del consejo directivo del King’s College, Cambridge, antes de incorporarse a la LSE a comienzos de 1997.

\* Comentario al ensayo de Michael Novak “La crisis de la socialdemocracia” que se incluye también en esta edición. Véanse en esta edición, a su vez, los comentarios de John Lloyd y Paul Ormerod, así como la réplica de Michael Novak a sus comentaristas.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.

ciones que la rodean. Tampoco Novak parece advertir, señala el autor, cuán diferente ha sido la experiencia norteamericana del Estado benefactor de la de los países europeos, ni parece dispuesto a admitir que éste ha tenido importantes logros en Europa.

Con todo, señala Giddens, el Estado benefactor ya no representa una vía para el futuro y Novak tendría razón al afirmar que precisa ser reformulado radicalmente sobre la base de los principios de la ‘devolución de poder’ y ‘subsidiaridad’, y que los programas de asistencia social deberían fomentar la autonomía, la iniciativa y la responsabilidad personal. Es más, plantea Giddens, las políticas sociales deberían aspirar al establecimiento de un nuevo equilibrio entre riesgo y seguridad en la vida de las personas, y el Estado debe reestructurarse siguiendo el movimiento de la globalización, lo cual supone la delegación ascendente de poderes en organismos transnacionales, y la instauración de nuevas formas de gobiernos regionales. El triunfo de Tony Blair no sería, por lo tanto, el triunfo de Margaret Thatcher —como afirma Novak—, sino más bien confirmaría el fracaso del thatcherismo, una mezcla de neoliberalismo económico y tradicionalismo moral, que a su vez fue contrario a la descentralización del poder que el mismo Novak propone.

**¿Q**ué sucederá con el Estado benefactor? Michael Novak tiene mucha razón al hacer hincapié en que ésta es una interrogante política fundamental de nuestro tiempo, aunque por cierto él no es el único que piensa así. La reforma del Estado benefactor es un tema que se propone casi en todas partes. Hay diferentes diagnósticos de por qué es necesario reformarlo, así como hay distintas proposiciones acerca de la forma más adecuada que deberían adoptar en el futuro las instituciones de asistencia social.

Los planteamientos de Novak pueden ser objeto de una serie de observaciones iniciales. El Estado benefactor es percibido de manera muy diferente en Europa y en los Estados Unidos, lo que refleja que éste ha tenido un papel realmente distinto en ambos contextos. En Europa, una generación completa ha visto al Estado benefactor como un trampolín hacia la movilidad social y la prosperidad. La idea de que las instituciones de asistencia social producen inevitablemente una mengua en la iniciativa y en la responsabilidad debe considerarse con cautela. Al analizar ‘el’ Estado benefactor es preciso reconocer que media un abismo entre la experiencia estadounidense y la europea, y que en los países del viejo continente hay una diversidad de sistemas de asistencia social.

Asimismo, deberíamos estar alertas frente a dos formas de nostalgia que están fuera de lugar, y que yo denominaría nostalgia de la izquierda y nostalgia de la derecha. La nostalgia de la izquierda añora una época de oro en que a un Estado benefactor desarrollado se sumaba una condición de pleno empleo —ahora existe la amenaza de que la situación se revierta. Las cosas nunca fueron tan prometedoras. Como señalan los detractores del ala derecha, el Estado benefactor creó y sigue creando burocracias que no dan cuenta de sus actos y que son, las más de las veces, despilfarradoras e ineficientes. Algunos de los comentarios de Novak me parecen ridículos, como afirmar que “el Estado benefactor nos corrompe” (p. 15), o que los pueblos donde existe el Estado benefactor han vuelto a ser siervos. Sin embargo, la dependencia de la asistencia social, y el fraude para obtenerla, constituyen una realidad que se ha generalizado en todas las formas del Estado benefactor.

Pero la nostalgia de la derecha resulta tan engañosa como la nostalgia de la izquierda. Ésta anhela una familia tradicional que nunca existió y formas espontáneas de solidaridad social que de alguna manera han sido corrompidas por el Estado. El artículo de Novak está saturado de este segundo tipo de nostalgia. El Estado de grandes dimensiones es el enemigo de la familia auténtica y del orden social, los cuales, de no mediar la intervención estatal, de algún modo emergerían espontáneamente desde abajo. No sirve ‘pensar a nivel global, actuar a nivel local’ en este caso, sino sólo ‘pensar y actuar a nivel local’. Se alude a los pequeños pelotones de Burke como si éstos fueran una realidad olvidada. En comparación con la sociedad provinciana, condición a la que se supone debemos retornar, el Estado benefactor traza una ruta de destrucción. Se lo culpa sucesivamente de “un distribucionismo estéril y punitivo” (p. 9), de destruir “nuestro capital humano” (p. 13), de penalizar “la creatividad y el esfuerzo” (p. 16), y de destruir la vida familiar, “la prueba más abrumadora contra el Estado benefactor” (p. 17).

No tendremos muchas oportunidades de reformar eficazmente las instituciones de asistencia social, en Europa o en los Estados Unidos, si aceptamos esas ideas que no tienen, precisamente, un carácter terminante. Para los autores del ala derecha, el Estado benefactor se ha convertido en un ‘fantasma’ tan temible como solía ser el ‘capitalismo’ para la izquierda. Puesto que los países europeos tienen sistemas de asistencia social más completos que el norteamericano, se considera que la situación económica del viejo continente es desesperada. Pero eso no es cierto.

Los Estados benefactores pueden redistribuir el ingreso de dos maneras: a través del ciclo vital y entre grupos socioeconómicos. Las evidencias comparativas sugieren que se ha tenido mucho más éxito con la prime-

ra; pero los Estados benefactores europeos han sido más eficaces que Estados Unidos en las dos. El artículo de Novak da la sensación de que la economía norteamericana estuviera prosperando, pero no así las economías de la Unión Europea. Sin embargo, una economía en la que hay una gran cantidad de pobres entre la población activa, y donde el 25% más pobre ha visto estancarse sus ingresos en términos reales durante los últimos veinte años, no puede considerarse que exhibe un historial completamente exitoso. Entre 1988 y 1995 la economía norteamericana creció con menos fuerza que la de algunos de los principales países de Europa Occidental. Incluso en lo que se refiere al desempleo, el panorama es más complejo de lo que habitualmente se supone. Stephen Nickell ha demostrado que si examinamos la situación de las naciones de la OCDE durante el período que va desde 1983 a 1996, comprobamos que el 30% de ellas ha exhibido, en efecto, tasas de desempleo menores que las de Estados Unidos<sup>1</sup>.

La noción de que el Estado benefactor socava la estructura familiar es un cuento viejo al que apelan los críticos derechistas, y del cual hay que hacer caso omiso. La sociedad estadounidense, donde se registra la más alta tasa de divorcios y uno de los porcentajes más altos de niños nacidos de madres solteras, cuenta con las instituciones de asistencia social menos desarrolladas. De hecho, no existe una correlación clara entre los gastos en asistencia social y las tasas de divorcio o de niños nacidos fuera del matrimonio. En todo caso, la crisis de la familia —y yo lo veo así— es un fenómeno mucho más complicado que lo que Novak da a entender. Mientras más nos enseñan los historiadores acerca de las familias tradicionales, más opresivas parecen haber sido en la mayoría de los casos; la expansión de los derechos del niño y el grado cada vez mayor de igualdad jurídica y económica de las mujeres en relación con los hombres, son avances que no pueden ni deben admitir ningún retroceso. La crisis de la familia no se refiere a su desintegración, sino a cómo hemos de adaptarnos a una serie de cambios profundos que la afectan a ella y a las instituciones que forman su entorno: el matrimonio, la sexualidad, las relaciones entre los géneros y la relación entre hogar y trabajo.

No discrepo de la tesis según la cual la elección de Tony Blair en 1997 confirma el fracaso del socialismo como sistema de gestión económica. Eso sí, en lugar de marcar ‘el triunfo de Margaret Thatcher’, confirma el fracaso del thatcherismo y, en términos más generales, del neoliberalismo. Con el neoliberalismo se intentó responder a las nuevas circunstancias en que vivimos: al impacto de la globalización y de la cada vez más intensa

---

<sup>1</sup>S. Nickell, “Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America” (1997).

competencia económica a nivel mundial. Sin embargo, esta doctrina adolecía de profundos defectos, en particular debido a su paradójica mezcla de liberalismo económico y tradicionalismo moral. El thatcherismo procuraba modernizar la economía, pero ‘desmodernizar’ otras áreas, incluida la familia —la misma posición obcecada que adopta Novak. En algunos otros aspectos, el thatcherismo se encontraba completamente reñido con las reformas que Novak propone que se lleven a cabo. Y porque esta ideología era contraria a la devolución de poder, la señora Thatcher le traspasó al Estado central atribuciones de los concejos locales y de otros organismos.

Responder a la globalización, y a un conglomerado de otras fuerzas que se reúnen en torno a ella, es el objetivo dominante de la agenda de fin de siglo. No se trata, como plantea Novak, de sentirse optimista o perturbado frente a la globalización (reacciones que supuestamente corresponderían a la actitud estadounidense y europea ante el problema). La globalización no es sólo una serie de influencias, sino una compleja serie de transformaciones estructurales que afectan a la economía, la política y la cultura. Es necesario comprenderlas adecuadamente si pretendemos afrontarlas y beneficiarnos de ellas. La globalización no se refiere sólo al mercado global y a la expansión de la ‘economía ingrávida’ (la economía de la información mundial). Dice relación con un proceso de cambio en el papel del Estado y, al mismo tiempo, introduce muchas modificaciones en la vida cotidiana, incluidas las que afectan a la familia. La globalización tira hacia arriba, más allá del Estado-nación —el Estado pierde el control de ciertos procesos de toma de decisiones en los que antes era más poderoso. Pero también empuja hacia abajo, presionando en favor de un mayor grado de autonomía local por debajo del nivel estatal —las fuerzas globalizadoras ayudan a promover la descentralización de la que habla Novak. Al mismo tiempo, la globalización presiona hacia los lados. Produce nuevas regiones y alianzas que pueden traspasar las fronteras nacionales, fenómeno que ha sido analizado muy bien por Keniche Ohmae<sup>2</sup>.

En esta red de cambios reside la causa subyacente de la disolución del socialismo y de la obsolescencia de la socialdemocracia. La socialdemocracia en Europa ha tenido más logros que los que Novak estaría dispuesto a admitir. Pero ya no es una vía hacia el futuro, y el Estado benefactor, en sus diversas formas, precisa una reformulación radical. En este caso, ser ‘radical’ ya no significa encontrarse en el ala izquierda, pues, por lo que se refiere a este aspecto, la izquierda, en términos generales, se ha vuelto conservadora. Eso sí, tampoco significa limitarse a buscar maneras de redu-

---

<sup>2</sup> K. Ohmae, *The End of the Nation-State* (1994).



cir los gastos sociales. La socialdemocracia tiene mucho de que enorgullecerse. Nuestro objetivo debería ser preservar sus logros y, a la vez, reconocer que los actuales sistemas de asistencia social estaban orientados hacia un mundo que en gran parte ha desaparecido.

¿En qué principios rectores debería basarse la reforma del Estado benefactor? Teniendo en consideración que hay numerosas variantes según los distintos contextos nacionales, me concentraría en los siguientes:

1. Como sostiene Novak, la devolución de poder y la idea de subsidiariedad son fundamentales para reestructurar el Estado y la seguridad social. Con todo, sumergir al Estado en la sociedad civil no conseguirá generar un Estado eficaz o fomentar la integración social. La reconstrucción del Estado tiene que seguir el movimiento de la globalización, lo cual supone la ‘delegación ascendente’ de poderes en organismos transnacionales, lo mismo que la instauración de nuevas formas de gobiernos regionales. Hoy, la Unión Europea debería considerarse tanto una expresión de la globalización como una respuesta a ella.

2. De hecho, las instituciones de asistencia social deberían hacer especial hincapié en el desarrollo de la responsabilidad económica y personal. La reforma de las políticas de asistencia social, como sostiene Tony Blair, debería adoptar este objetivo como criterio de orientación. Allí donde la dependencia de las instituciones del Estado benefactor, y el fatalismo que ésta puede traer consigo, se han convertido en una situación culturalmente arraigada, el objetivo de las instituciones de asistencia social debería ser la promoción de la autonomía y de la iniciativa. Pero al mismo tiempo el principio de la responsabilidad colectiva es igualmente importante. Las prestaciones sociales privadas, ya sea que provengan de personas, de familias o de empresas comerciales, no pueden sustituir del todo las responsabilidades de la colectividad para con el individuo.

3. Cuando Novak afirma que las penurias de la vida familiar son la consecuencia involuntaria de la existencia del Estado benefactor, da por sentado, supongo, que de alguna manera las políticas públicas pueden controlar la vida familiar. Pero en una sociedad democrática ni el Estado como tal ni los sistemas de asistencia social pueden determinar la evolución de los patrones familiares. Es indiscutible la necesidad de contar con familias sólidas, si con ello nos referimos a entornos familiares estables en el largo plazo que ofrecen apoyo y proporcionan cierto grado de felicidad a sus miembros, y protegen los intereses de los hijos. Lo difícil en nuestros días es decidir qué tipos de relaciones reportan estos beneficios y cómo pueden conciliarse con la autonomía personal.

4. En cuanto al tema de la reforma del sistema de pensiones, se necesita aplicar un enfoque más radical que el sugerido por Novak: uno en

el que se aborde el problema del cambio que está experimentando la situación de los ancianos en las sociedades modernas. La edad avanzada no debiera entenderse como un problema sino como una oportunidad, y también habría que distinguir entre las necesidades de los ancianos frágiles de salud y las de los adultos mayores en general. La categoría de ‘pensionado’ puede crear una cultura de dependencia tan gravosa socialmente como cualquiera de las formas de dependencia de los beneficios sociales que se observa en los grupos más jóvenes. Por diversos motivos, sin embargo, los fondos de pensiones privados no pueden hacerlo todo por sí solos<sup>3</sup>.

5. La reforma de las políticas sociales debería aspirar al establecimiento de un nuevo equilibrio entre riesgo y seguridad en la vida de las personas. La disposición a asumir riesgos es un componente básico de la iniciativa y la responsabilidad personales, como también lo es la evaluación de los riesgos. El Estado benefactor en gran parte es una forma de seguro colectivo, pero, a diferencia de la seguridad privada, en los debates sobre los programas sociales se ha prestado poca atención a la naturaleza cambiante de los riesgos. El Estado benefactor de posguerra fue estructurado en torno a una noción pasiva del riesgo, y a una noción pasiva de la seguridad. Si alguien cae enfermo, es inválido, se divorcia o queda sin empleo, el Estado benefactor intervendrá para protegerlo. Hoy vivimos en ambientes de riesgo mucho más activos —afirmación que abarca todos los ámbitos, desde los mercados globales hasta las relaciones familiares y los sistemas de atención de salud. Es menester que los sistemas de asistencia social fomenten el espíritu empresarial y la flexibilidad necesaria para hacer frente a un mundo de cambios acelerados, pero al mismo tiempo proporcionen seguridad cuando las cosas salen mal. La reforma de los sistemas tributarios y una gama de otras políticas concretas pueden ayudar a hacer realidad este ideal de asistencia social.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hills, J. *The Future of Welfare*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.

Nickell, S. “Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. II, 1997.

Ohmae, K. *The End of the Nation-State*. Nueva York: Harpe, 1994. □

---

<sup>3</sup> J. Hills, *The Future of Welfare* (1997).

## NO SOMOS SIERVOS\*

**John Lloyd**

John Lloyd señala que el estilo de argumentación que Michael Novak utiliza en su ensayo (“La crisis de la socialdemocracia”) distorsiona de un modo absurdo la realidad y resulta fuera de lugar si se considera que hemos llegado a una coyuntura política en la que las políticas pueden analizarse con un pragmatismo más profundo e informado que como ocurrió en gran parte de este siglo. Novak ofrece una imagen de Europa en la que ésta aparece empantanada en las políticas del Estado benefactor, mientras la recuperación de Estados Unidos aparece como un éxito sin mácula; los nexos entre seguridad social y decadencia, por un lado, y entre individualismo y crecimiento, por otro, se presentan como inexorables.

Con todo, admite el autor, es cierto que Margaret Thatcher ayudó a dar forma al Nuevo Laborismo liderado por Tony Blair; pero ella no modificó substancialmente las instituciones del período de posgue-

---

JOHN LLOYD. Editor asociado del *New Statesman*. Escribe para *Financial Times* y *Scotland on Sunday*. Su libro *Rebirth of a Nation: An Anatomy of Russia* fue publicado en 1998 por Michael Joseph.

\* Comentario al ensayo de Michael Novak “La crisis de la socialdemocracia”, reproducido también en esta edición. Véanse en esta edición, a su vez, los comentarios de Anthony Giddens y Paul Ormerod, así como la réplica de Michael Novak a sus comentaristas.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.

rra, con la excepción de las industrias nacionalizadas. Esa tarea quedó pendiente y ahora la socialdemocracia ha hecho suyo el desafío de llevarla a cabo. En efecto, afirma Lloyd, ha llegado el momento de sacarse las anteojeras y analizar las políticas por su eficacia y no por su corrección política (izquierdista). Y las ideas propuestas por Novak acerca de la capitalización de las pensiones, las cuentas de ahorro para gastos médicos y los impuestos a la renta proporcionales forman parte de las ideas que gobiernos de criterio amplio deberían estudiar. Y ¿quién podría no estar de acuerdo en reducir la dependencia, la pasividad y la irresponsabilidad, tal como lo plantea Novak? Sin embargo, agrega, el Estado benefactor promovió estos objetivos en el pasado y puede continuar promovéndolos, en lugar de quedar como su exterminador. Es verdad, aunque sea una verdad muy simplista, que la izquierda se ha desplazado hacia el territorio de la derecha. Pero también es cierto, señala, que la izquierda procura hoy alcanzar objetivos izquierdistas al interior de ese terreno, tales como una mayor igualdad de oportunidades y una sociedad civil más robusta y diversa.

**E**l estilo de argumentación de Michael Novak resulta desconcertante. Como la socialdemocracia es el enemigo, entonces debe ser sindicada como la mayor culpable de la *anomia*. Pero Novak mismo no puede evitar decir que la principal sociedad *no* socialdemócrata, es decir los Estados Unidos, adolece de un problema excepcionalmente grave (entre las naciones más ricas) de criminalidad. ¿Es preferible sufrir el daño moral infligido por personas que engañan al Estado afirmando estar enfermas cuando no lo están, o el daño físico causado por los robos con violencia? ¿Acaso hay una compensación de ventajas y desventajas entre ambas alternativas?

Novak trae a colación pequeñas parábolas para ilustrar una impresión general —como la parábola del atareado barbero italiano que no contrata más ayudantes debido a la burocracia. Un cuento triste. De ningún modo explica por qué la tasa de desempleo en el norte y el centro de Italia bordea el 3% (el desempleo en este país es desastrosamente alto en el sur, lo cual arroja una cifra nacional alta); o por qué los cafés, las tiendas, las oficinas y los garajes italianos —en el sector privado— se encuentran tan profusamente dotados de personal; o por qué el sector de la pequeña y mediana empresa italiana es tan dinámico.

Europa ha de ser presentada como un continente empantanado en las políticas del Estado benefactor y en la socialdemocracia; de modo que

no debe discutirse el proyecto más ambicioso de la Unión Europea, la unión monetaria —proyecto que establecerá en el seno de la Unión una institución y una serie de normas que obligarán —ya han obligado— a los países miembros participantes a ser muy rigurosos con los gastos públicos. No debe admitirse que la jactanciosa Italia, liderada por la centroizquierda, ha reducido enormemente el gasto público, ha terminado con la era de los subsidios automáticos a las industrias y los servicios estatales o controlados por el Estado, los cuales está privatizando, y ha comenzado a restituir cierto grado de confianza en un Estado corrompido a lo largo de décadas por los demócratacristianos que recibieron la constante bendición del Vaticano. (Hago hincapié en el caso italiano porque, como señaló no hace mucho Ralph Dahrendorf, el gobierno de Prodi representa —en palabras de Novak— una historia de éxito de nuestros tiempos que ha pasado inadvertida.) Tampoco debe mencionarse que Alemania sigue siendo la potencia industrial más poderosa de Europa. Ni que las exportaciones de Francia están aumentando. Ni que Francia y Alemania están saliendo con gran fuerza de un período recesivo. El colapso en un extremo del Atlántico debe presentarse como un fenómeno más o menos generalizado, y la recuperación de los Estados Unidos como algo más o menos sin tacha. Los nexos entre servicios de asistencia social y decadencia, por una parte, y entre individualismo y crecimiento, por la otra, deben verse como indestructibles.

Ésta es una manera errada de argumentar: la peor, porque los fenómenos que Novak intenta describir quedan transformados en posturas absurdamente forzadas y distorsionadas. En todos los países donde ha habido Estado benefactor, las políticas de asistencia social han estado acompañadas de niveles crecientes de producción, productividad, salud, longevidad, espacio vital y, por supuesto, ingresos, durante la mayor parte del período de posguerra. Sostener, como lo hace Irving Kristol (citado por Novak), que: “[El] Estado benefactor plenamente desarrollado es una versión moderna del castillo feudal, protegido por fosos y fortificaciones, que ofrece seguridad y refugio a la población leal que se congrega a su alrededor” (p. 16), equivale a atribuir a los ciudadanos de dichos Estados la condición de siervos, palabra que Novak lanza a diestra y siniestra con toda soltura. Aquellos que nacimos poco después de la guerra en familias de bajos ingresos, para las que el Estado benefactor representó un puntal que les permitió cuidar a sus ancianos enfermos y educar a su prole, además de proporcionarles un colchón protector para hacer frente a las pruebas más duras de la vida, no estamos dispuestos a aceptar la condición de siervos. Desde esa perspectiva, la afirmación de Novak en cuanto a que la socialdemocracia destruye la familia no es más que una broma de mal gusto.

No necesitamos de esa clase de argumentación ahora que, al parecer, hemos llegado a una coyuntura política relativamente saludable en que las políticas pueden analizarse con un pragmatismo más profundo e informado que como ocurrió en gran parte de este siglo. Los socialdemócratas, por cierto en Alemania, Gran Bretaña, Italia y Holanda, pero también cada vez más en otros países, están procurando definir el terreno en que pueden formularse estos juicios pragmáticos. Un terreno que es en gran medida el de Novak, a juzgar por las preocupaciones que éste plantea hacia el final de su ensayo. Sin embargo, esos juicios no operan dentro de un ámbito en el que las instituciones de la socialdemocracia son percibidas como un fracaso total; por el contrario, éstos se formulan considerando las limitaciones propias de una población apegada —independientemente de si su credo político es de derecha o izquierda— a las instituciones establecidas por los gobiernos socialdemócratas. El Servicio Nacional de Salud Británico, obra insigne del gobierno laborista de posguerra, y que continúa siendo uno de los más eficientes del mundo en cuanto a los servicios ofrecidos con el dinero invertido, sigue siendo objeto de un aprecio tan profundo en el electorado, que ningún gobierno puede hacer otra cosa que prometerle lealtad incondicional (lo cual suele reprimir cualquier idea acerca de cómo mejorarlo.)

Es así como opera el nuevo pragmatismo al interior y entre las instituciones y mecanismos que deben su origen a diferentes gobiernos de izquierda y derecha. Sin duda, Margaret Thatcher fue una de las forjadoras del Nuevo Laborismo antes de su nacimiento, como lo señala Novak (pero arruina su afirmación con una hipérbole: “[Margaret Thatcher] apartó al Nuevo Laborismo del [...] debilitante Estado nodriza” (p. 9), lo cual significó *mayor* gasto público, en gran parte debido al enorme aumento en la cantidad de cesantes. No hay mayor gasto de tipo nodriza que el seguro de desempleo); pero la señora Thatcher no modificó radicalmente las instituciones socialdemócratas de la posguerra, con la gran excepción de las industrias nacionalizadas. Esa tarea ha quedado en manos de —y ha sido aceptada por— el Nuevo Laborismo; lo propio ha ocurrido con la coalición izquierdista del olivo en Italia, con los socialdemócratas holandeses, suecos y daneses, y sucederá —más adelante probablemente— con los socialistas franceses y los socialdemócratas alemanes.

Estos sectores incorporan distintas tradiciones y reflejos a las tareas de la reforma; y lo que es más importante, en el corto plazo se enfrentan con distintos panoramas. Pero todos —y el caso más obvio es el Nuevo Laborismo—, deben sacarse en este momento las anteojeras y analizar las políticas por su eficacia y no por su corrección política (izquierdista). Las

ideas propuestas por Novak en relación con la capitalización individual de las pensiones, las cuentas de ahorro para gastos médicos y los impuestos a la renta proporcionales podrían formar (y forman) parte de la galaxia de ideas que gobiernos de criterio amplio deberán analizar. Pero hay que decir, aunque sea obvio, que la forma en que se acostumbran presentar esas ideas (como en el ensayo de Novak), como si el hombre de la calle les dijese a estos políticos estúpidos lo que es manifiesto, hace difícil entrever su intención, precisamente porque los ciudadanos de nuestras sociedades *no* son siervos y se oponen, individual, colectiva y electoralmente a las reformas radicales con las que no están de acuerdo o para las cuales no han sido preparados. En el Reino Unido la reformulación del Estado benefactor asociada a Frank Field, ministro para la reforma de las políticas sociales, ha encontrado dificultades tan grandes que tanto Field como su Secretario de Estado, Harriet Harman, fueron destituidos tras una reorganización del gabinete efectuada en agosto. Field es el político más comprometido y mejor informado en el área; su fracaso político es un indicador de cuán difícil resulta dar nueva forma a un sistema de asistencia social en una democracia.

Es preferible concentrarse en principios generales. Novak sostiene que el más importante de ellos, el ‘objetivo global’, en términos positivos, radica en la necesidad de “contar con un elevado número de ciudadanos fuertes, independientes, creativos, dotados de espíritu cívico y, sobre todo, responsables”; o si se lo plantea en términos negativos, en la necesidad de “reducir la dependencia, la pasividad y la irresponsabilidad hoy generalizadas en nuestras sociedades” (p. 24). ¿Quién no podría estar de acuerdo con esto? He sido lo bastante explícito para dejar en claro que a mi juicio el Estado benefactor ha fomentado, y aún puede promover, estos objetivos en lugar de quedar como su exterminador. Ahora bien, no hay desacuerdo alguno en cuanto a la necesidad de perfeccionar lo que tenemos.

Al parecer es cierto que:

- Los ricos no tolerarán que se les apliquen cargas impositivas más altas —y en muchos casos ni siquiera las actuales— para elevar el estándar de vida de los pobres. Hoy en día la clase trabajadora no causa tantos temores, pues ya no aparece como un factor de amenaza. Hay cierto grado de preocupación por los sectores marginales (*underclass*) y por el hecho de que el Estado proporcione algún tipo de apoyo a los ancianos, a los enfermos, a los dementes y a personas en condiciones de extrema pobreza. Pero hay límites estrictos, los cuales, al parecer, se originan en la percepción de que el Estado benefactor es derrochador y de que muchos de los pobres son indolentes.

- En parte debido a estas limitaciones, el Estado benefactor precisa ser reestructurado de una manera radical. Sus compromisos adquiridos en materia de salud, seguridad social, y sobre todo pensiones, no pueden mantenerse en los niveles actuales; el único camino posible es traspasar a los individuos y a las familias la responsabilidad por el seguro que los proteja contra las tragedias y sucesos inevitables de la vida.
- En muchos países, pero particularmente en los Estados Unidos y Gran Bretaña, se desembolsan grandes sumas de dinero para mantener a padres solteros (casi invariablemente madres); y un alto porcentaje de la asistencia social, en efecto, se desperdicia en solicitudes fraudulentas.
- En cuanto a algunos (no todos) criterios de medición, el aglutinante social —como quiera que sea cuantificado— se está ablandando, y los individuos y las familias son más proclives a adoptar un comportamiento anómico. Las comunidades orgánicas de clase o posición social se encuentran muy debilitadas; y aunque se advierten con claridad otras nuevas formas de comunidad, o se están inventando, éstas aún resultan ajenas para muchas personas, en especial para aquellas que se encuentran en los peldaños más bajos de la escala educacional y —a menudo— de la escala de distribución del ingreso. Si bien la Internet representa una verdadera comunidad de intereses, inevitablemente excluye a los pobres y a los iletrados.

Como señala Novak, el colapso del socialismo ha eliminado la modalidad de ‘piloto automático’ para tratar estos problemas. ‘Más socialismo’ —con lo cual se quería decir impuestos más altos para los más ricos, propiedad fiscal, planificación estatal y sindicatos poderosos— no es una opción práctica. También sabemos que el puro mercado libre, régimen en el cual los beneficios sociales se reducen a asignar un salario vital de hambre a aquellos que no pueden encontrar trabajo, tampoco soluciona el problema, o al menos así lo parece, porque ningún gobierno lo ha intentado, independientemente de su grado de proximidad a la extrema derecha. Como (en el caso de Gran Bretaña) no estamos retrocediendo a una situación previa a 1906, entonces lo que enfrentamos no es una elección entre tener o no asistencia social, sino entre distintas formas de servicios sociales.

Yo plantearía de una manera algo distinta a la de Novak los principios en que esto se basa. Conuerdo en que necesitamos individuos que no sean pasivos ni dependientes; pero para que estos individuos lleguen a ser activos e independientes se precisa de una estructura que, hasta donde



podemos vislumbrar, ha de incluir un elemento estatista de asistencia. Y así debe ser, porque con ello no sólo se asegura un mínimo de lo necesario para una vida digna, sino que además proporciona a los individuos, a las familias y a grupos más amplios un sentido de pertenencia a una comunidad de intereses más extensa que sus parientes, amigos y colegas más inmediatos. Es en el nivel nacional —en Europa, cada vez más en el nivel europeo— donde se adoptan decisiones que afectan a la vida cotidiana, por lo que para la sociedad civil que Novak desea fortalecer sigue siendo importante que el ciudadano vea que de sus impuestos fluye algún tipo de prestaciones que son accesibles para todos en condiciones más o menos similares. A Novak le parece que éste es un caso de dependencia. Yo pienso que es una circunstancia habilitante, para usar una palabra incorporada en el léxico político por el ex dirigente laborista Neil Kinnock. Estoy plenamente dispuesto a admitir que éste es un juicio subjetivo. Pero cuando usamos conceptos como pasivo, siervo y dependiente, por lo general somos poco científicos.

El nuevo enfoque izquierdista, tanto en los Estados Unidos como en otros países, se concentra en temas que en su forma general, por cierto, también pertenecieron y pertenecen a la derecha; el punto es con qué contenidos se llenan estos contenedores generales. Este enfoque busca a tientas una nueva práctica de comunidad —intentando fortalecer sobre todo las comunidades locales, en parte obligando a las personas, o alentándolas a obligarse mutuamente, a responder por sus acciones diarias. Es cierto que hoy la gente puede comportarse con los demás —y en ocasiones así lo hace— de manera impropia (esto es, poco menos que delictualmente), lo cual degrada la vida social; la respuesta no tiene que ser menos, sino, a veces, más intervención estatal, a medida que intentamos restablecer los lazos y reflejos comunitarios por medio de las autoridades locales y los servicios voluntarios. Lo anterior no tendrá lugar de manera espontánea, por lo menos al principio; ésa parece ser, en todo caso, la percepción unánime de aquellos que lo intentan.

Al respecto cabe citar un ejemplo tomado de la realidad inglesa. En el gobierno actual como en el anterior, las escuelas de escasos recursos —también conocidas como ‘antros’— son identificadas como tales, luego se les asignan algunos recursos adicionales, se nombra a un nuevo director docente y son objeto de una estricta supervisión por parte del gobierno *nacional* y no del gobierno local (cuyos organismos con frecuencia han descuidado las escuelas). La teoría y la práctica, en la medida en que haya habido un historial observable, indican que las escuelas logran recuperar ciertos niveles aceptables y que el Estado entonces puede desligarse. Tal

parece que ni los concejales elegidos a nivel local ni los gobernadores, *ni en algunos casos los padres*, son capaces de detener el deterioro; en la mayoría de los casos, los padres que realmente se preocupan tienen que apelar al gobierno nacional para exigir medidas correctivas y una prestación adecuada de servicios. ¿Es ésta una muestra de dependencia? ¿O se trata de una respuesta activa y racional?

Lo anterior ilustra otro tropo de los nuevos izquierdistas: la responsabilidad. El actual gobierno británico hace hincapié continuamente en este tema, sin temor a estampar sus pisadas en lo que había sido considerado (no por todos los izquierdistas) como territorio de la derecha. En estricta justicia hay que reconocer que la derecha ha trazado mejor el mapa de este terreno, pero sus planos son parciales y presentan grandes vacíos. La responsabilidad debe estar sujeta a estándares; su ejercicio requiere de preparación; a menudo también de adiestramiento; en ocasiones, se sirve de otros organismos para aumentar su eficiencia y sus expectativas. El problema de quién responde de qué y a quién nunca es un asunto sencillo ni inmutable. Depende fundamentalmente de un sentido del deber, que a su vez es producto de muchas influencias, entre las cuales el cuidado de nuestro comportamiento y el de nuestra familia es un factor importante. El Nuevo Laborismo, en particular el Primer Ministro, asigna mucha importancia al deber, incluso más que a los derechos, al menos retóricamente; Tony Blair considera que el deber es el elemento más importante de la sociedad civil, utilizando el concepto del mismo modo que lo han utilizado sectores cristianos contemporáneos.

Se trata de una poderosa y ejemplar herramienta de su retórica y de la de otros (Jack Straw, el canciller británico, también es uno de sus adeptos). Es o debería ser un poderoso antídoto contra un hedonismo de efectos asociales e inciviles, aun cuando las personas más asociales e inciviles no suelen estar al alcance de la retórica o del ejemplo. Ahora bien, el punto en el que los nuevos izquierdistas aún discrepan de los nuevos derechistas es que los primeros tienden a introducir en la definición amplia de deber una preocupación por aclarar y, al mismo tiempo, abordar el problema de la situación desigual en que viven los ciudadanos —de manera que los deberes que ellos en justicia tienen con la sociedad, con sus familias y con sus colegas, no sean siempre mucho más onerosos que los que se les exige a quienes viven al interior de lo que J. K. Galbraith denominó la cultura de la aceptación de lo que se tiene (*the culture of contentment*). Es más, los izquierdistas quisieran plantear la necesidad de poner en práctica mecanismos habilitadores o —para usar un término más polémico— redistributivos para facilitar el cumplimiento de los deberes. Esto sigue siendo caricaturi-

zado por la derecha como un intento de culpar a la sociedad por las venalidades y crímenes de los pobres o de los que padecen miseria. Puede que lo sea; pero no es éste el caso, ni tampoco se observa esta actitud en las actuales prácticas del Nuevo Laborismo. Se trata de una insistencia en que los derechos y los deberes plantean, necesaria y específicamente, problemas de acceso a los bienes materiales y no materiales.

Dije que esta última posición es polémica. Hoy en día, sin embargo, no es motivo de polémica entre la derecha y la izquierda sino al interior de esta última, otro signo de lo poco que se parece a la caricatura en que Novak todavía la quiere encajar. De hecho nosotros seguimos redistribuyendo; las tasas impositivas marginales son más altas para los más ricos; y el propio Novak opina que esta tasa impositiva común de 20% se justifica porque les quita más, en términos porcentuales y absolutos, a los ciudadanos más acaudalados. La pregunta es ¿deberíamos aceptar un grado de redistribución mayor que el nivel relativamente bajo que se aplica en la actualidad? Legítimamente, esa interrogante permanece abierta.

El ensayo de Novak arroja luz sobre una parte de la paradójica naturaleza de nuestro debate actual. Es verdad, aunque es una verdad muy simplista, que la izquierda se ha desplazado hacia el territorio de la derecha. También es cierto, sin embargo, que procura alcanzar objetivos izquierdistas al interior de ese terreno, tales como una mayor igualdad de oportunidades; una rendición de cuentas más estricta de parte de las autoridades estatales y las empresas privadas ante la opinión pública; una sociedad civil más robusta y diversa. Gran parte de estas aspiraciones ya no muestran la rigidez ideológica del pasado, fenómeno en el cual han tenido que ver el colapso del comunismo y la reestructuración de las prácticas de la socialdemocracia. Me parece que lo anterior va en beneficio de la mayoría; con todo, deja que las tradiciones, reflejos y prácticas de la izquierda aún conserven alguna razón de existir, alguna contribución que todavía habrá que hacer al bien común —como se ha hecho de manera tan notable en el pasado. □

## LAS TRADICIONES DE LA SOCIALDEMOCRACIA\*

**Paul Ormerod**

Paul Ormerod sostiene que no hay evidencia empírica que avale el contraste entre la próspera economía estadounidense y las agotadas economías socialdemócratas de Europa que Michael Novak presenta en su ensayo “La crisis de la socialdemocracia”. El problema del desempleo en Europa se relaciona con problemas estructurales que tienen que ver, en rigor, con la aplicación de estrictas políticas monetarias durante largos períodos de tiempo, las que se tradujeron en tipos de cambio en extremo sobrevaluados, que ocasionaron contracciones de la rentabilidad y reducciones de la tasa de crecimiento a más largo plazo. Tampoco resulta evidente, agrega Ormerod, la conexión que establece Novak entre las políticas de seguridad social del Estado benefactor y el deterioro de la familia tradicional. Sin embargo, el aumento en la tasa de divorcios sí es un tema de preocupación, porque impone costos al resto de la sociedad que no

---

PAUL ORMEROD. Presidente de Post-Orthodox Economics desde 1995. Su libro *The Death of Economics* fue publicado por Faber and Faber en 1994 y se ha traducido a diez idiomas. Recientemente apareció su segunda parte, *Butterfly Economics* (1998).

\* Comentario al ensayo de Michael Novak “La crisis de la socialdemocracia”, que se reproduce también en esta edición. Véanse en este número, a su vez, los comentarios de Anthony Giddens y John Lloyd, y la réplica de Michael Novak a sus comentaristas.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.

son absorbidos por los individuos directamente afectados. En consecuencia, revertir esta tendencia debiera ser materia de políticas públicas.

Según Ormerod, Novak no logra comprender que la socialdemocracia europea siempre ha sido, en la práctica, sólo otra especie de un género más amplio que es el capitalismo; es más, en muchos sentidos, Adam Smith fue uno de los primeros socialdemócratas de la era moderna. Sin embargo, concluye el autor, parece absurdo sostener que en una época de riqueza y prosperidad sin precedentes, las naciones occidentales no sean capaces de financiar el Estado benefactor, como también resulta ingenuo permanecer estancados en un modelo de progreso que resultó ser válido a fines del siglo pasado.

**E**l ensayo de Michael Novak es un ejemplo típico del triunfalismo fuera de lugar que hoy caracteriza a la derecha estadounidense. Allí se establece un contraste entre la poderosa y exitosa economía norteamericana de mercado, con su baja tasa de desempleo, y las izquierdistas y agotadas economías de Europa, cuya confianza y voluntad de trabajo son socavadas por la carga financiera y moral que impone el Estado benefactor.

La realidad es algo más compleja. Es cierto que como caso aislado la economía estadounidense ha sido con mucho la más poderosa e importante del mundo durante la mayor parte del siglo. Y los niveles de vida *promedio* en la nación norteamericana siguen siendo más altos que en otros países del mundo industrializado. La comparación más sistemática y exhaustiva de estos parámetros a través del tiempo y de los países fue publicada por Angus Maddison en 1995<sup>1</sup>. Según sus cálculos, al promediar la década de 1990 el ingreso real per cápita en los Estados Unidos era casi un 25% mayor que en los principales países de Europa continental, como Francia, Alemania (Occidental) e Italia.

Pero en lo referente a las tasas de crecimiento de las distintas economías, que Novak invoca por considerarlas un reflejo más imparcial del dinamismo subyacente que caracteriza a una economía y sociedad, los Estados Unidos no salen particularmente airosos de las comparaciones internacionales. La Tabla N° 1 exhibe las tasas de crecimiento del ingreso per cápita nacional, en dólares reales, de los Estados Unidos y de las principales economías europeas en diferentes períodos.

---

<sup>1</sup> A. Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992* (1995).

TABLA N° 1: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL INGRESO NACIONAL REAL PER CÁPITA

Período	Estados Unidos	R. Unido	Francia	Alemania	Italia
1900-1997	1,8	1,4	2,0	1,9	2,4
1950-1997	2,0	2,0	2,7	3,3	3,5
1980-1997	1,6	1,8	1,4	1,6	1,6

*Fuente:* Madison para los datos del período 1990-1994; y las estimaciones del autor para el período 1995-1997 se basan en las cuentas nacionales de la OCDE.

Nota: el ingreso se mide en dólares Geary-Khamis de 1990.

Cada fila de la Tabla cuenta su propia historia. La primera, donde aparecen las tasas de crecimiento en el curso del siglo 20, muestra que las economías de Europa continental crecieron a un ritmo ligeramente más rápido que la de los Estados Unidos en el largo plazo. En otras palabras, el liderazgo norteamericano en el nivel de vida fue establecido ya en 1900 y éste se ha erosionado en vez de mantenerse a lo largo de este siglo, a pesar del inexplicable apego que los decendientes europeos sienten por los conceptos de equidad y Estado benefactor.

La segunda fila muestra el crecimiento promedio anual desde 1950, período en el que los Estados benefactores europeos alcanzaron su apogeo. Lejos de anquilosar el dinamismo de las economías, el Estado benefactor europeo ha coexistido con tasas de crecimiento extraordinariamente rápidas a lo largo de medio siglo. Por supuesto, el período de expansión más rápida fue el de los años cincuenta y sesenta, cuando Europa era reabastecida tras la devastación de la guerra, por lo que sólo cabía esperar una época de recuperación del tiempo perdido y de crecimiento acelerado. Sin embargo, esta evidencia no permite establecer con claridad que Europa haya sido socavada por la dependencia de la políticas sociales del Estado benefactor.

Por cierto, Novak, al igual que muchos seguidores de la derecha libremercadista, sostiene que se requiere tiempo para registrar estos efectos adversos, citando a modo de evidencia una conversación que sostuvo con el economista sueco Gunnar Myrdal. Ahora bien, en la última fila de la Tabla N° 1 aparecen las tasas de crecimiento comparativas desde 1980, año en que Reagan fue elegido presidente<sup>2</sup>. A Estados Unidos le ha ido algo mejor durante este período, pero su crecimiento aún no ha sido más rápido que el

<sup>2</sup> A modo de aclaración, las tasas de crecimiento representan el crecimiento anual promedio del nivel de ingresos desde, por ejemplo, 1980 hasta el nivel registrado en 1997. En otras palabras, el crecimiento en 1980 propiamente tal *no* se incluye en la cifra.

de Alemania Occidental o de Italia, países estos últimos que mantienen un profundo apego al concepto de Estado benefactor.

Durante gran parte del siglo 20, y sin duda desde 1945, los sucesivos gobiernos europeos, bajo una amplia gama de signos políticos, han estado integrados casi en su totalidad por socialdemócratas novakianos. Según Novak, se trata de una receta infalible para el fracaso económico: los socialdemócratas han “centra[do] más sus energías en ayudar a los necesitados que en generar crecimiento y oportunidades”. Han dado “mayor prioridad a la redistribución que a los incentivos que recompensan los logros” (pp. 22-23). Lo anterior suena bien como retórica política, pero no concuerda con la evidencia empírica. Los debilitados países socialdemócratas han crecido con la misma rapidez, y en su mayor parte en forma más acelerada, que los Estados Unidos libremercadistas.

En el ensayo de Novak no se observa ningún indicio de que él esté consciente de esta sencilla pero, desde su punto de vista, devastadora evidencia. En vez de ello, se nos ofrecen largos pasajes de aseveraciones formuladas por el Papa, cuya profunda comprensión de la teoría económica de la dinámica del capitalismo es, por supuesto, de todos conocida.

También se nos ofrecen prolongados análisis que *predicen* que el modelo europeo de socialdemocracia perderá su validez en el futuro. Eso quizás pueda suceder o no, pero una predicción *no* constituye evidencia. A decir verdad, el propio Novak se esfuerza por establecer que algo del todo imprevisto puede ocurrir súbitamente, citando como ejemplos la caída del sha de Irán y el colapso del muro de Berlín. En vista del récord verdaderamente escalofriante establecido por pronosticadores económicos que vaticinan el crecimiento económico con sólo *un* año de anticipación<sup>3</sup>, los argumentos basados en predicciones de tasas de crecimiento a más largo plazo realmente carecen de todo valor. La debacle ocurrida hace poco en Asia Oriental confirma este argumento de manera muy concluyente. En fecha reciente, mayo de 1997, el FMI pronosticaba un crecimiento de 7% para la región en el año 1998, y el modelo asiático era elogiado como la vía del futuro.

Esto no quiere decir que todo funciona bien en la socialdemocracia europea. La erosión del modelo de familia tradicional es motivo de preocupación, no por razones morales, sino por motivos funcionales. Como señalo en un trabajo que escribí junto con Bob Rowthorn, de la Universidad de Cambridge<sup>4</sup>, el aumento en la tasa de divorcios impone costos al resto de la

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, *Economic Outlook*, de la OCDE, junio de 1993, para una evaluación, durante un período prolongado, del registro de predicciones de los gobiernos del G7 y del FMI.

<sup>4</sup> P. Ormerod y R. Rowthorn, “Keep it in the family” (1996).

sociedad que no son absorbidos por los individuos directamente afectados, de modo que resulta válido considerar los intentos de revertir esta tendencia como tema propio de las políticas públicas. Sin embargo, no es preciso ahondar ahora en este debate para concluir que no se advierte una conexión entre el alcance *general* del Estado benefactor y el grado de deterioro del modelo de familia tradicional en todos los países. Algunos de los cambios más profundos han ocurrido en países con un grado de apego al Estado benefactor diametralmente opuesto, a saber: Estados Unidos y Suecia. Tanto Estados benefactores débiles como fuertes han experimentado grandes cambios en la estructura familiar.

Para ser más específicos, y tal vez resulte paradójico dada la evidencia presentada en la Tabla N° 1, durante las dos últimas décadas Europa sufrió un grave problema de crecimiento inadecuado. Al igual que las políticas referentes a la familia, este tema merece que se le dedique un trabajo completo; así pues, los argumentos expuestos aquí son inevitablemente condensados.

Hay mucho que admirar de Estados Unidos. Históricamente, el pueblo norteamericano se ha caracterizado por su confianza, inventiva y optimismo. Como ocurre en cualquier nación, de vez en cuando los estadounidenses se ven acongojados por sentimientos de inseguridad, pero en términos generales suelen tener un concepto de la vida más optimista que los europeos. Al fin y al cabo hay que tener en cuenta que, a diferencia de los Estados Unidos, el viejo continente fue devastado dos veces en este siglo por grandes guerras que dejaron como saldo millones de muertos. Una clara conciencia de esa historia, por ejemplo, es una de las principales bases de sustentación del actual descaminado proyecto de unificar política y económicamente a Europa. Para usar un tono más utilitarista, costaría imaginarse que una empresa como Microsoft pudiera emerger en Europa y alcanzar un predominio a nivel mundial tan rápidamente<sup>5</sup>.

Pero incluso teniendo en cuenta lo anterior, si se considera el conjunto de la economía, durante las dos últimas décadas la productividad ha crecido en los Estados Unidos a un ritmo más lento —y no más rápido— que en la Europa socialdemócrata. Desde 1980, en Estados Unidos y Euro-

---

<sup>5</sup> Aun cuando es difícil que no nos cause gracia el relato del señor Novak sobre la cena que ofreció, en que a todos los invitados les pareció razonable pensar que el año 2000 el índice Dow Jones llegaría a 11.000. Esta situación trae a la memoria una escena de *Enrique IV*, de Shakespeare, cuando Owen Glendower afirma que es capaz de invocar a los espíritus de las profundidades abismales. Cualquiera puede, ¿pero cuántos espíritus acuden cuando se los invoca?, fue la réplica. Y si bien los invitados del señor Novak tienen todo el derecho a emitir su opinión, ¿cuántos de ellos han ratificado su confianza colocando grandes cantidades de su propio dinero en los mercados de futuros basándose en sus predicciones?



pa se han registrado tasas similares de crecimiento económico per cápita. En la nación norteamericana ello ha propiciado una baja en el desempleo, en tanto que éste ha aumentado en forma substancial en Europa. Dicho de otro modo, para evitar que el índice de desocupación aumente con el tiempo, Europa necesita tasas de crecimiento más rápidas que la estadounidense, ya que su productividad subyacente crece más rápido. Se requiere un mayor crecimiento de la producción para crear la misma cantidad de empleos.

Hoy es un lugar común atribuir el problema anterior a ‘rigideces’ de los mercados laborales europeos, en contraste con el estadounidense, que es ‘flexible’. El economista y Premio Nobel estadounidense Robert Solow refutó en forma enérgica esta posición en una conferencia que dictó en noviembre de 1997 en la British Academy<sup>6</sup>, al sostener que el mercado laboral norteamericano se ha vuelto menos flexible en los años ochenta, pero que no hay evidencia en cambio de que tal cosa haya ocurrido en Francia y Alemania.

Aun cuando la opinión convencional tiene cierto grado de validez, las tasas de crecimiento inadecuadas tienen mucho menos repercusión en el desempleo. En la Figura N° 1 se grafican los cambios registrados en el índice promedio anual de desempleo durante el período anterior y posterior a la crisis petrolera comparados con los cambios registrados en la tasa de crecimiento promedio en una amplia gama de economías de la OCDE.

En el curso de las dos últimas décadas, el crecimiento promedio del PIB ha disminuido en todos los países, a la par que ha aumentado el desempleo. El Gráfico N° 1 muestra que hay una clara conexión entre ambas variables. Mientras más baja el crecimiento, más se eleva el índice de desempleo. Por ejemplo, en un extremo podemos ver a España, en el sector superior izquierdo del gráfico. Si leemos hacia abajo las cifras del eje horizontal, comprobaremos que el crecimiento promedio anual del PIB en España fue sobre 4 puntos porcentuales menor en el período 1974-1995 que entre 1960 y 1973. Y al leer el gráfico verticalmente, vemos que en España el índice de desempleo subió casi más de 12 puntos porcentuales. En contraste, en el otro extremo, el crecimiento promedio tanto en Estados Unidos como en Noruega cayó en no mucho más que un punto porcentual, y el alza del índice de desempleo en ambos países ha alcanzado un promedio de sólo dos puntos porcentuales.

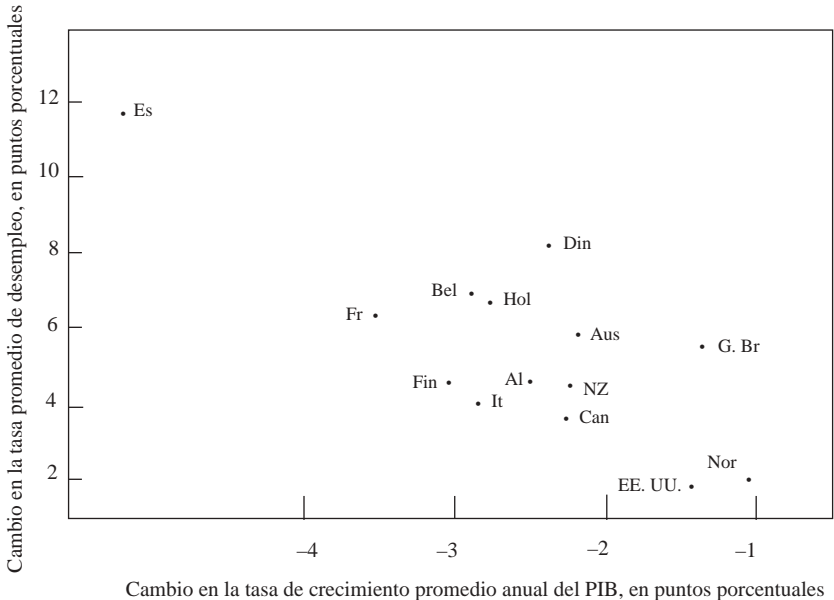
En todos los países de la OCDE la disminución del ritmo de la tasa de crecimiento durante el período posterior a la crisis petrolera explica el

---

<sup>6</sup>R. Solow, Conferencia sobre Keynes, British Academy, 1997.

75% del aumento en el índice de desempleo. Tres países socialdemócratas fueron excluidos del Gráfico —Austria, Portugal y Suecia—, en los cuales el alza del desempleo fue muy *pequeña* en comparación con el deterioro de la tasa de crecimiento. Y en Japón, asimismo, se logró frenar el aumento del desempleo<sup>7</sup>. La experiencia de los Estados Unidos es un ejemplo típico de la OCDE en su conjunto. En vista de la caída en el crecimiento estadounidense desde mediados de los años setenta, el cambio en el índice de desempleo es casi enteramente explicable. El crecimiento norteamericano ha disminuido menos que en casi todos los demás países de la OCDE, pero durante el período previo a la crisis petrolera fue mucho *más lento* que en otras naciones.

GRÁFICO N° 1: CAMBIO EN LA TASA DE DESEMPLEO PROMEDIO Y EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (ECONOMÍAS DE LA OCDE, 1974-1995 EN 1960-1973)



<sup>7</sup> Los actuales problemas de Japón derivan de las especulaciones financieras de fines de los años ochenta, y no de 'rigideces' del mercado laboral.

En suma, se requiere una tasa de crecimiento más rápida para solucionar el problema de cesantía en Europa, lo cual, sin embargo, no se logrará aplicando las llamadas políticas keynesianas de manejo de la demanda<sup>8</sup>. Por el contrario, es necesario resolver problemas estructurales de más largo plazo que tienen que ver con la rentabilidad de las empresas europeas.

En Europa las utilidades se han recuperado desde que llegaron a un nivel bajo en 1980, pero siguen siendo inadecuadas en dos aspectos particulares. Primero, la participación *promedio* en los beneficios del ingreso nacional durante este período fue mucho menor que en los años sesenta y principios de los setenta. Lo anterior sólo puede contribuir a restar entusiasmo por las expectativas a largo plazo —los “espíritus animales” de Keynes—, que son el motor del capitalismo.

En segundo lugar, en comparación con los Estados Unidos, las utilidades tienden a acumularse en las industrias más resguardadas y protegidas, de modo que el incentivo para innovar y expandirse es menor en Europa que en los Estados Unidos, cualquiera sea el nivel general de rentabilidad.

La falta de una tasa de utilidad apropiada en Europa obedece a motivos complejos, pero en buena medida este problema ha sido autoinfligido. Entre los preparativos para la unión monetaria —que se remontan cerca de 20 años, cuando se adoptó el primitivo Mecanismo del Tipo de Cambio—, se contempló la aplicación de estrictas políticas monetarias durante largos períodos. Una consecuencia de lo anterior fueron los tipos de cambio excesivamente sobrevaluados, fenómeno que ha sido posible revertir, de manera parcial, sólo en época muy reciente. Por ejemplo, entre principios de los años ochenta y mediados de los noventa el marco aumentó su valor en términos reales en casi 35% en relación con el dólar. Y una lección que podemos aprender de la historia económica es que los largos períodos de sobrevaloración del tipo de cambio derivan en una contracción de la rentabilidad y en reducciones de la tasa de crecimiento a más largo plazo.

En resumen, cada una de las distintas variedades de capitalismo tiene sus propias y particulares ventajas y desventajas, y todas parecen ser sistemas perfectamente viables. No hay nada peculiar en la situación actual que nos pudiera llevar a creer que el modelo socialdemócrata ya no es sustentable. La innovación tecnológica barre por completo con empleos e industrias y eso de ninguna manera es un fenómeno nuevo. En rigor, es

---

<sup>8</sup> Para argumentos técnicos de por qué éste es el caso, véase, por ejemplo, P. Ormerod, “Problems of time-series econometrics” (1998).

precisamente la capacidad de fomentar esa innovación de modo persistente lo que distingue al capitalismo de todas las otras formas de organización económica en la historia del mundo. En muchos aspectos, el período previo a la Primera Guerra Mundial fue una expresión más compleja de la globalización que nuestra época actual, y precisamente durante esa época se sentaron las primeras bases del Estado benefactor moderno.

Novak, al igual que muchos derechistas norteamericanos, no logra comprender que la socialdemocracia europea es ahora, y en la práctica siempre ha sido, sólo otra especie de un género más amplio que es el capitalismo. Su retórica, sus instituciones y su manera de abordar muchos problemas son distintas del capitalismo a ultranza predicado por muchos miembros del Partido Republicano, pero en el fondo encierra un profundo compromiso con las condiciones básicas necesarias para el funcionamiento de una economía capitalista. Lo más importante, se necesitan derechos de propiedad privada —principalmente para las innovaciones y los flujos de utilidades que traen aparejados— y el imperio de la ley.

Durante la mayor parte de este siglo los socialdemócratas han visto al Estado y a la actividad estatal como instrumentos de progreso. Los primeros cien años de capitalismo industrial estuvieron asociados a estilos de vida de la clase trabajadora que podrían describirse, a lo menos, como desoladores. Desde *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1844), de Friedrich Engels, hasta *Ragged Trousered Philantropists* (1907), de Robert Tressell, una nutrida serie de novelas y opúsculos clásicos relatan en forma gráfica la lucha cotidiana por la existencia que libraba el grueso de la población, en marcado contraste con el opulento estilo de vida de unos pocos afortunados.

Se llegó a considerar al Estado como el mecanismo adecuado para mejorar las circunstancias; según la literatura mesiánica, mediante la supresión y remoción del modo de producción capitalista. En un plano más práctico, el Estado apareció como la vía para regular la situación y hacer la vida un poco más tolerable; por ejemplo, limitando la jornada de trabajo (“¡Un día laboral de 10 horas para los niños! Bien, bien, ¿a qué creen que están jugando estos socialistas? Ya ni siquiera puedo hacer que mis niños trepen por la chimenea”), permitiendo que los trabajadores se organicen e introduciendo los rudimentos del Estado benefactor.

No obstante, en un contexto histórico más amplio, la tradición radical, en una actitud enteramente distinta frente al Estado, llegó a odiarlo y a temerlo como instrumento de opresión. Los ‘Iguales’ (*Levellers*) y los ‘Cavadores’ (*Diggers*) de la Revolución Inglesa tuvieron tan poco tiempo

para Cromwell y su Estado como él para ellos. Tales actitudes perduraron por largo tiempo, y muchas de las tempranas reacciones defensivas de la clase obrera frente al capitalismo —que persistieron hasta bien avanzado el siglo 20— reflejaron esta tradición. Los trabajadores organizaron mutualidades para prestaciones de salud, ayuda a los ancianos y desempleados, e incluso educación con un sistema de autoayuda, lo que por lo general ocurría al mismo tiempo que el Estado aumentaba la prestación de servicios similares.

El actual debate entre los socialdemócratas acerca del papel que debe cumplir el Estado puede verse, en realidad, como una manera de resucitar esta antigua tradición radical. Durante una época relativamente breve el Estado *fue*, sin lugar a dudas, un instrumento de progreso. Incluso Novak admite que el Estado benefactor es compatible con el respeto de los derechos humanos, con niveles de prosperidad sin precedente, con un aumento significativo de los años de vida y de la calidad de vida de los ancianos (p. 21).

Aun así, resulta un disparate creer que sólo el Estado puede seguir siendo el motor de la sociedad, postura que desgraciadamente mantienen muchos miembros de la izquierda europea, y que los deja expuestos a ataques destemplados como los de Novak. Por citar sólo un ejemplo, mucha gente de la clase media británica ha logrado promoverse y ocupar cargos en el sistema de gobierno local. Cualquiera sea la opinión que uno tenga de sus capacidades intelectuales en general, ellos, por cierto, han demostrado una notoria habilidad para proliferar, reclasificarse y conseguir ascensos que les reportan sueldos cada vez más altos, y también para dirigir servicios a la ciudadanía local que se han deteriorado por los “recortes de presupuesto”. En un área relacionada, no hace mucho se estimó necesario formar una unidad de evaluación de la calidad, con el fin de supervisar el rendimiento de los Consejos de Capacitación y Empresa (CCE). Se trata de un sector donde bien podría haberse dejado que el mercado decidiera por sí mismo, poniendo a las empresas locales como árbitros para determinar si corresponde o no pagar por los servicios de los CCE. No obstante, el director ejecutivo de la nueva unidad contará pronto con dos flamantes delegados, 20 funcionarios de tiempo completo y, aunque parezca sorprendente, no menos de 500 empleados de jornada parcial. ¡Oh, Gosplan, deberías estar vivo en este momento!

Irónicamente, dado su apego al libre mercado, Novak tiene una visión demasiado pesimista de la fuerza y la capacidad de reacción del capitalismo. Es el único tipo de sistema económico en la historia de la humanidad que ha sido capaz de generar un crecimiento sostenido por

períodos prolongados. Las economías planificadas del bloque soviético, de hecho, dieron la impresión de plantear un desafío —tanto así que todavía en los años sesenta muchos estadounidenses temían que su país fuera alcanzado y superado económicamente por la Unión soviética—, pero resultaron ser incapaces de llegar más allá de las fases iniciales de la industrialización y la acumulación de capital.

El éxito del capitalismo se ha dado en diversos escenarios que han tenido como telón de fondo una variedad enorme de instituciones y regímenes políticos. Hasta la propia democracia liberal no parece ser una condición necesaria para que el capitalismo eche raíces y prospere, a juzgar por las circunstancias en que, por ejemplo, Japón se desarrolló en un principio, o por las diversas experiencias que se vivieron en Alemania durante la primera mitad de este siglo, o en los países de Asia Oriental en décadas más recientes.

Con todo, en las décadas finales del siglo 20 hemos visto un grupo de naciones occidentales que han disfrutado de un grado de riqueza superior al imaginado por las sociedades anteriores, con niveles de ingreso per cápita relativamente similares, y con tasas de crecimiento económico casi análogas por espacio de más de un siglo.

Paradójicamente, lo que ha demostrado ser el mecanismo más importante de justicia social es el modo de producción capitalista y no el concepto de socialdemocracia. La capacidad del capitalismo de generar un crecimiento lento, pero sostenido, es lo que ha mejorado las condiciones de vida de las personas, ha permitido afrontar los costos del Estado benefactor y ha liberado a muchos millones de personas de una vida de penurias y fatigas incesantes. Durante las seis décadas que median entre los escritos de Engels y Tressell, en Gran Bretaña, por ejemplo, el salario real prácticamente se duplicó. Las condiciones que afrontaban los pintores de brocha gorda de Tressell en la época eduardiana eran peores que cualquier situación observada hoy en día, pero gracias al crecimiento económico ellos vivieron en condiciones mucho mejores que las que debieron padecer sus colegas en la década de 1840.

Los programas abiertamente socialdemócratas destinados a promover la justicia social han tenido un efecto de segundo orden de importancia si se compara con la repercusión del crecimiento económico. Y, sin duda, muchos de esos planes han tenido consecuencias nefastas inesperadas. Sin embargo, tales resultados son inevitables cuando se intenta administrar sistemas muy complejos como las economías y sociedades modernas. A decir verdad, cuesta creer que durante la década de 1980 los partidarios del libre mercado en los Estados Unidos hubieran pretendido llegar a la situa-

ción que hoy vemos en Manhattan, donde al tiempo que muchos celebran la ganancia de siderales dividendos y consideran que un millón de dólares no es más que ‘dinero para propina’, miles de sus compatriotas hacen cola frente a los comedores de beneficencia.

En muchos sentidos, Adam Smith —no sólo el de *La riqueza de las naciones*, sino también el de la *Teoría de los sentimientos morales*— fue uno de los primeros socialdemócratas de la era moderna. Smith hizo hincapié en el clima moral en que operan la economía y la sociedad, y consideraba que una importante función del Estado consiste precisamente en ejercer poderes para respaldar esa armazón. Una de sus preocupaciones especiales, por ejemplo, era el efecto de la división del trabajo en la calidad de vida de los trabajadores pobres. Este principio de organización reporta enormes beneficios materiales, pero había hecho que muchas personas se volvieran “no sólo incapaces de gozar de una conversación racional o de tomar parte en ella, sino también de concebir cualquier sentimiento generoso, noble o tierno”. Para Smith, al Estado le cabe una función muy importante, cual es la de abordar este problema entregando un nivel de educación suficiente para que cada ciudadano sea capaz de ejercer un apropiado nivel de “virtud” intelectual y social.

Parece absurdo sostener que en una época de riqueza y prosperidad sin precedente, las naciones occidentales no sean capaces de financiar el Estado benefactor, como también resulta ingenuo permanecer estancados en un modelo de progreso que resultó ser válido a fines del siglo pasado. Pero los principios rectores de la socialdemocracia, cualquiera sea su manifestación en la práctica, siguen siendo tan válidos hoy como en la época de Adam Smith. Y la concepción socialdemócrata del ser humano, según la cual los individuos operan dentro de una sociedad y tienen obligaciones mutuas, ha sido y sigue siendo del todo compatible con el funcionamiento de una economía exitosa basada en el mercado.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Maddison, A. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. París: OCDE, 1995.
- Novak, Michael. “La crisis de la socialdemocracia”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).
- OCDE. *Economic Outlook*. Junio de 1993.
- Ormerod, P.; y Rowthorn, R. “Keep it in the family”. *The Guardian*, 25 de noviembre de 1996.
- . “Problems of time-series econometrics”. En P. Arestis, J. Grahl y S. Daniel (eds.), “Applied Economics: Festschrift for Bernard Corry and Maurice Peston”. Aldershot: Edward Elgar, próximo a publicarse, 1998.
- Solow, R. Conferencia sobre Keynes, British Academy, 1997. □

## RÉPLICA: CONSIDERABLE CONSENSO\*

**Michael Novak**

En este artículo Michael Novak se hace cargo de las críticas y comentarios formulados por Anthony Giddens, John Lloyd y Paul Ormerod a su ensayo “La crisis de la socialdemocracia”. Precisa cuáles de ellas corresponden a una interpretación equivocada de sus planteamientos y cuáles obedecen a discrepancias más de fondo con los socialdemócratas. En respuesta a John Lloyd, Novak se refiere al significado del concepto de ‘dependencia’ en el contexto de los programas de asistencia social, aclarando que él no sostiene que todas las formas de asistencia del Estado crean dependencia, ni siquiera que toda clase de dependencia sea malsana. También discre-

---

MICHAEL NOVAK. Director de estudios sociales y políticos en el American Enterprise Institute, Washington, D.C., donde también ocupa la cátedra George Frederick Jewett de religión y políticas públicas. Su libro más conocido, *The Spirit of Democratic Capitalism* (1982), tuvo enorme influencia en Polonia, Checoslovaquia y, más tarde, en los Estados Unidos durante los años ochenta. A su vez, *The New Consensus on Family and Welfare* (1987), un informe de seminario del cual es el principal autor, ha sido considerado como un estudio decisivo de la reforma de las políticas sociales llevada a cabo en los Estados Unidos. Por la originalidad de su trabajo en el ámbito de la teología y la economía, en 1994 se le otorgó el Premio Templeton al Progreso en el área de la Religión, distinción que recibió en el Palacio de Buckingham. *Estudios Públicos* ha incluido en ediciones anteriores varios de sus artículos; su libro *La ética católica y el espíritu del capitalismo*, fue publicado en castellano, en 1995, por el Centro de Estudios Públicos.

\* Respuesta a los comentarios de Anthony Giddens, John Lloyd y Paul Ormerod, los que también se incluyen en esta edición, junto con el propio ensayo de M. Novak que dio origen a los comentarios.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.



pa del significado e importancia que tanto Lloyd como Ormerod les atribuyen a las desigualdades sociales y de ingreso. Una preocupación, a juicio de Novak, en parte admirable y en parte peligrosa porque la experiencia indica que se cometen muchos crímenes en nombre de la igualdad. A su vez, responde latamente a dos de las críticas de Giddens, a saber, que su artículo adolecería de la típica nostalgia de la derecha por la familia tradicional, y de que él no tiene en cuenta la situación del 25% más pobre de los Estados Unidos.

Por otro lado, Novak destaca que concuerda con sus comentaristas en una cantidad considerable de temas, lo cual, señala, abre un auspicioso espacio de debate para reencauzar las políticas públicas hacia las nuevas necesidades y situaciones de hoy. Comparte plenamente los cinco principios que propone Giddens para orientar la reforma del Estado benefactor, y piensa que Lloyd tiene razón al decir que la respuesta a los problemas de hoy no es 'más socialismo'. Y, por cierto, coincide con Paul Ormerod cuando éste sostiene que el modo de producción capitalista y no el Estado benefactor ha demostrado ser el mecanismo más importante de justicia social; que hay programas de asistencia social que han contribuido a que muchos pudieran salir de la pobreza, pero que también hay programas que no están funcionando bien y que significan un desperdicio de recursos, así como hay otros aparentemente perjudiciales.

En suma, queda delimitada una área significativa de consenso entre Novak y sus contendoros. A su vez, queda planteada una área de estudio: determinar específicamente qué programas de asistencia social son perjudiciales porque generan dependencia, erosionan la responsabilidad personal y desincentivan el esfuerzo y la iniciativa personales. Las diferencias de fondo entre el 'capitalismo democrático' de Novak y el 'nuevo socialismo' tienen que ver con la manera de entender la igualdad.

**P**ermítanme, primero que nada, pedir excusas por aquellas expresiones mías que enardecieron los ánimos y llevaron a adoptar posiciones defensivas. Debo felicitar a los comentaristas por haberlas pasado por alto lo más rápidamente posible y por haber descubierto que compartimos muchos planteamientos. Tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña tendremos que enfrentar problemas bastante serios en los próximos veinte años y para superarlos precisaremos de cooperación y ayuda práctica, y capacidad para prescindir de malentendidos innecesarios.

Por consiguiente, en la presente réplica haré hincapié en los puntos comunes que se desprenden de las opiniones de estos tres buenos críticos y

de las mías, relegando a un segundo plano —pero sin dejar de lado— el resto de nuestras discrepancias. Por ejemplo, me agradó especialmente que Paul Ormerod me regañara porque soy “demasiado pesimista con respecto a la fuerza y capacidad de reacción del capitalismo” (p. 60). Pienso igual que él acerca de Adam Smith, y acostumbro citar la conclusión a que llegan muchos estudiosos, en el sentido de que el propio Smith esbozó al menos una veintena de diferentes tipos de intervención del Estado para mejorar el orden social. En realidad, al leer a Smith se fortaleció mi intuición original: de que la sociedad libre no puede concebirse únicamente como una economía libre, puesto que la economía libre depende en importante medida de la organización política y de la cultura que la rodean.

Sin embargo, cuando en los Estados Unidos he sostenido que la socialdemocracia es una variante del capitalismo democrático —que ambos son especies del mismo género, quizá incluso parientes que se complementan—, a menudo he sido censurado por los socialdemócratas. Es posible que en Gran Bretaña las divisiones ideológicas sean más profundas y nítidas, de tal modo que un ajuste pragmático resulte menos amenazador, mientras que en los Estados Unidos los que están lo bastante a la izquierda como para llamarse socialdemócratas (en vez de simplemente demócratas o incluso liberales) sienten la vehemente necesidad de no ser reconocidos como capitalistas, cualquiera que sea su cepa.

En todo caso, Paul Ormerod expone tan bien mi propia convicción que me deja atónito: “Paradójicamente, lo que ha demostrado ser el mecanismo más importante de justicia social es el modo de producción capitalista y no el concepto de socialdemocracia. La capacidad del capitalismo de generar un crecimiento lento pero sostenido es lo que ha mejorado las condiciones de vida de las personas, ha permitido afrontar el costo del Estado benefactor y ha liberado a muchos millones de personas de una vida de penurias y fatigas incesantes”. Viniendo de un socialdemócrata, ésta es una apreciación en extremo generosa, y también lo es la que agrega en el párrafo siguiente: “Los programas abiertamente socialdemócratas destinados a promover la justicia social han tenido un efecto de segundo orden de importancia si se compara con la repercusión del crecimiento económico” (p. 61).

Cuando yo mismo llegué a estas conclusiones, tras revisar parte de la evidencia que ofrece la historia económica y social (que no es mi principal especialidad), me tildaron de ‘neoconservador’, apelativo al que me resistí durante años hasta rendirme ante algo que no podía impedir. Si en Gran Bretaña se puede ser socialdemócrata y al mismo tiempo pensar como Ormerod (y evidentemente así es), quiere decir que estamos mucho más próximos a marchar al mismo compás que hace diez o veinte años.

### La socialdemocracia como profesión de fe

No niego que hay diferencias entre los socialdemócratas y los que yo he denominado capitalistas democráticos. Cuando Ormerod cita a Adam Smith como uno de nuestros modelos, estoy de acuerdo con él. Pero cuando acto seguido habla de “la concepción socialdemócrata del ser humano”, me suena más como religión —una concepción del hombre— que como política social. Me agradan mucho los debates filosóficos y religiosos y me gustaría leer algo más acerca de esta ‘concepción’ filosófica<sup>1</sup>. Posiblemente ése sea el elemento que le imparte a la socialdemocracia una especie de trascendencia que la coloca fuera del alcance de cualquiera prueba empírica —una concepción que históricamente deja enorme margen para el ensayo y el error, para comenzar y revisar, para partidas falsas y orientaciones nuevas. Los socialdemócratas rara vez tienen que decir que estaban equivocados; confiados en sus buenas intenciones, simplemente giran en una nueva dirección. Al menos, así parece. Sería bueno discutir la relación que hay entre la ‘concepción’ y la práctica.

En cambio, el capitalismo democrático tal vez sea menos poético<sup>2</sup>. Capitalista democrático es aquel que, proveniente de una u otra de las muchas concepciones filosóficas o tradiciones religiosas, se ha comprometido con tres conjuntos interdependientes de instituciones o sistemas: una *organización política democrática* (gobierno limitado bajo el imperio del derecho, protección de los derechos, controles y equilibrios, etc.); una *economía capitalista* (que hace mayor hincapié en la iniciativa y en la inventiva que en los tres rasgos precapitalistas: mercados, propiedad privada y acumulación), y una *cultura que nutre las costumbres*, sociales e individuales, requeridas por las sociedades libres.

En este respecto, el capitalismo democrático no tiene tantos rasgos de credo religioso como la socialdemocracia. El propio término no designa ‘una concepción del ser humano’ como parece hacerlo la socialdemocracia.

---

<sup>1</sup> Cabe preguntarse si, en su esencia, esta ‘concepción’ de la socialdemocracia es algo tan sencillo como esto: ‘La socialdemocracia es la convicción de que el gobierno es un mecanismo decisivo para mejorar en numerosos aspectos la vida de los ciudadanos; debe haber una base de apoyo generosa por debajo de la cual el gobierno no permita que nadie pueda caer; dentro de lo posible, habría que equiparar las posibilidades de vida y el patrimonio habilitador de la ciudadanía (o en el peor de los casos corregir las desigualdades manifiestas); y quizá otras características’. ¿Pero alcanzan a ser estos principios una ‘concepción del ser humano’? La frase parece calar más hondo que esta simple enumeración de convicciones.

<sup>2</sup> En *The Spirit of Democratic Capitalism* (1991) traté de explicar detalladamente cuáles son los ideales y los supuestos filosóficos del capitalismo democrático. Asimismo, en “The Constitution of Liberty”, en el capítulo diez de *Will It Liberate? Questions about Liberation Theology* (segunda edición revisada, 1991), hice un esbozo filosófico al respecto. Acogería con agrado un debate puramente filosófico —concepción contra concepción— que tratara de esclarecer y comparar ambas posiciones contradictorias o, quizás, medio hermanas.

Más bien, designa un conjunto de instituciones que, probadas y corregidas en el tiempo, parecen ser necesarias a una sociedad que aspira a ser libre y permanecer libre. (Tal vez sería mejor decir que designa una gama de instituciones, puesto que el capitalismo democrático permite una amplia variedad de órdenes y estructuras; al parecer, no hay dos sistemas capitalistas democráticos iguales.) Peter Berger ha mostrado que la economía capitalista es condición necesaria de la democracia —necesaria aunque no suficiente—; pero lo contrario, como bien señala Paul Ormerod, no es efectivo<sup>3</sup>.

Con todo, si tuviera que nombrar un aspecto que parece diferenciar a los socialdemócratas de los capitalistas democráticos, sería el significado y la importancia que unos y otros atribuyen a la igualdad. Debo dejar a los socialdemócratas la responsabilidad de explicar lo que quieren decir cuando hablan de igualdad, y qué límites le atribuyen. Por mi parte, permítaseme expresar mis propias reservas. Es evidente que la ‘igualdad ante la ley’, la ‘igualdad de condición’ (ausencia de privilegios por nacimiento o situación) y la ‘igualdad de oportunidades’ (en el sentido de oportunidades amplias y accesibles para los que se encuentran en los tramos inferiores) son requisitos necesarios de una sociedad libre y buena. Cuando, en el contexto de una guerra para abolir la esclavitud, Abraham Lincoln se refirió en Gettysburg a “una nación concebida en libertad y consagrada a la proposición de que todos los hombres nacen iguales”, expresó convicciones a la vez religiosas y republicanas que todos compartimos. Estos ideales no se dan simplemente en un marco histórico; hay que materializarlos con sangre y lágrimas. Así pues, sin duda, en algunos sentidos la igualdad es un ideal adecuado, bello y ansiado. Sin embargo, la idea también encierra peligros y hay advertencias a las que se debe prestar atención.

Tocqueville previno que, impulsada por el poder de las mayorías, la idea de igualdad, como una contradicción en el corazón de la democracia, tiende a ahogar la idea de libertad. Madison habló de la “perversa pasión” por la igualdad. En síntesis, la experiencia nos indica que se cometen muchos crímenes en nombre de la igualdad. Como sentimiento social, la envidia a menudo es más destructiva que el odio, porque todo el mundo reconoce que el odio es perverso, mientras que la envidia rara vez se conoce por su nombre y prefiere disfrazarse con términos más nobles, incluidos los de igualdad y justicia. ¿Cómo puede uno distinguir entre el verdadero amor por la igualdad y la envidia?

Por lo que a mí respecta, un método práctico es el siguiente: tratar de mejorar las condiciones de vida de los pobres tiene un status moral

---

<sup>3</sup> P. L. Berger, *The Capitalist Revolution* (1986), capítulo 4.

superior a tratar de aplastar a los ricos. Es probable que el primer impulso provenga de una generosidad creadora y de un admirable amor por la igualdad; pero el segundo nace de la envidia, la ira y el espíritu destructor. Algunas veces, por cierto, los ricos se comportan en forma injustamente cruel y con tal desprecio por la situación de los pobres, que brota un grito de venganza de nuestras gargantas como si fuera la voz de la propia justicia. Es posible que en algunos casos sea así. Con todo, particularmente en las sociedades que tienen una tradición histórica de divisiones hereditarias de clases, resulta muy fácil pensar que la riqueza adquirida mediante los negocios es la causa de la miseria de los pobres, y que 'ser rico' en las sociedades capitalistas equivale a haber nacido con un título nobiliario.

Pero muchos de los que se han enriquecido gracias a los negocios nacieron pobres, y tantos otros distan de ser aristócratas. Y, más que eso, las empresas que ellos han creado ayudan también a otros a salir de la pobreza. La desigualdad no es tanto un problema como una situación natural, pero la falta de medios de subsistencia que aseguren una vida digna *sí es* un problema humano y está dentro de nuestras posibilidades aliviarla. Lo más probable es que esta falta pueda subsanarse creando mayores oportunidades de empleo a todo nivel, especialmente para los pobres, y no mediante medidas redistributivas. También es importante educar a los jóvenes de bajos ingresos, a fin de que puedan aprovechar las oportunidades.

Es más, de ninguna manera puede ser un problema social que haya una cantidad excesiva de personas que crean industrias nuevas, productos nuevos, servicios nuevos, riqueza nueva y empleos nuevos. Necesitamos más y no menos actividades económicas como las que realizan estas personas, en todos los niveles sociales.

De diversas maneras, mis tres críticos concuerdan en que las necesidades de los pobres no pueden satisfacerse plenamente mediante la 'redistribución' a partir de los ricos. Además, debemos crear condiciones en virtud de las cuales un número considerablemente mayor de pobres de cada una de nuestras sociedades puedan, si lo desean, adquirir las destrezas y encontrar los medios para salir de la pobreza, como lo han hecho muchos en las últimas tres generaciones. Algunas de las instituciones y programas del Estado benefactor han contribuido a este éxito. Por otra parte, algunos programas parecen estar dando tumbos y desperdiciando recursos; y hay otros aparentemente perjudiciales. Sin excepción, mis críticos concuerdan en que a la luz de las nuevas situaciones y nuevas necesidades, así como de la experiencia recogida, hay que reexaminar y repensar las funciones que ha asumido el Estado benefactor desde 1945.

Paul Ormerod atribuye mucha importancia, como corresponde, a los cuadros que muestran las tasas de crecimiento anual registradas entre 1900

y 1997 en los Estados Unidos y en varios países clave de Europa. A mi juicio, en algunos casos estas cifras indicarían lo contrario de lo que él piensa, pero como no soy economista, no me queda más remedio que aceptar provisionalmente su interpretación. El propio Ormerod ha agregado algunos alcances necesarios: en 1900, las condiciones de vida en los Estados Unidos ya habían mejorado. Así pues, aunque en general las tasas de crecimiento anual de varios países europeos han sido superiores —particularmente en los años posteriores a la devastación que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial—, la posición relativa se ha mantenido casi constante. Sólo desearía agregar que en una economía de tamaño continental, como la de los Estados Unidos, a partir de cierto punto es más difícil mantener el incremento de la tasa de crecimiento. No obstante, puesto que la base es ahora mucho más amplia, cada pequeña medida de crecimiento significa que el país en su conjunto se ha enriquecido en forma apreciable. Un crecimiento anual de 2% en una economía de 7 billones significa 140 mil millones al año, esto es, un tercio del PIB de toda Alemania.

Con todo, la premisa principal de Ormerod es que sociedades más socialdemócratas que los Estados Unidos han registrado tasas de crecimiento anual superiores a las de EE. UU., de manera que debo cuidar de reconocerlo debidamente. También debo tener cuidado en no vincular la innovación exclusivamente con los Estados Unidos. Sin embargo, en un sentido creo tener razón al sostener que los Estados Unidos tienen una cultura muy fuerte en materia de invención, de descubrimiento, de afrontar riesgos y, lo que es igualmente importante, la costumbre tan generalizada de invertir capital en empresas nuevas, lo que hace mucho más fácil que se apliquen tecnologías nuevas. Casi la mitad del capital de riesgo del mundo está invertido en los Estados Unidos, y la inversión en empresas nuevas (más que en empresas establecidas) también es proporcionalmente mucho mayor en EE. UU. que en todos los demás países. Desde luego, esta costumbre tiene sus costos, ya que la ‘destrucción creadora’ de Schumpeter es una espada de doble filo.

Ormerod también destaca otros tres elementos que respaldan mi análisis. Primero, las empresas europeas enfrentan obstáculos para ser rentables mucho más serios que las empresas estadounidenses. Segundo, “el incentivo para innovar y expandirse es menor en Europa”. Tercero, para mantener el pleno empleo, los europeos necesitan tasas más altas de aumento de puestos de trabajo que los Estados Unidos. Ormerod atribuye esta necesidad al hecho de que en Europa la productividad es mayor. Tal vez sea así, pero esta afirmación, a alguien como yo que no es economista, le parece sospechosa. Como señala John Lloyd, en Italia el exceso de personal en el sector privado es un problema endémico; pero también lo es la economía

oculta del segundo empleo. Además, a los ojos de las empresas estadounidenses, la reglamentación laboral europea es deplorablemente ineficiente; a los administradores estadounidenses les toma tiempo acostumbrarse a ella.

### **Dependencia y conductas pre-morales**

No es difícil concordar con John Lloyd en que lo que se propuso el Primer Ministro Prodi al reencauzar a la izquierda italiana es digno de encomio. Sin embargo, parece prematuro cantar victoria. Hay muchas crisis al acecho. Y muchos izquierdistas italianos que aún se resisten al cambio. Demasiados jóvenes italianos instruidos e inteligentes se ven obligados a abandonar el clima templado y la buena comida de Italia para buscar trabajo en el extranjero. Italia no ha tenido a un Reagan ni a una Thatcher —y ni siquiera un gran partido que pueda producirlos. Si fuese cierto que sólo los partidos de izquierda pueden reformar el Estado benefactor, también lo es que el pensamiento socialdemócrata abriga, desde hace mucho tiempo, el oculto recelo de que un partido de centroderecha sea capaz de ofrecer oportunidades de crecimiento.

Como buenos científicos sociales, todos los autores que comentaron mi trabajo sospechan de las parábolas y de las anécdotas, pero encuentro muy útiles las pequeñas historias que incluyen en sus propias reseñas. Si se me permite generalizar esta observación, los cuadros estadísticos en comparaciones transculturales sólo ilustran hasta cierto punto; un extranjero necesita un poco de ayuda para poder captar una forma de vida desde adentro, y esto puede hacerlo en parte una buena parábola<sup>4</sup>. Así pues, cuando John Lloyd dice que: “Aquellos que nacimos poco después de la guerra en familias de bajos ingresos para las cuales el Estado benefactor representó un puntal que les permitió cuidar a sus ancianos enfermos y educar a su prole, además de proporcionarles un colchón protector para hacer frente a las pruebas más duras de la vida [...]” (p. 43), me obliga a reconocerlo y a simpatizar con él; me hace recordar mis propios años de juventud. Lloyd expresa sin tapujos que la socialdemocracia y la asistencia social no son meras abstracciones, sino parte de la estructura de su vida, de sus recuerdos y de sus esperanzas.

Entretanto Lloyd, generosamente, señala a la atención los aspectos en que concordamos, tanto acerca de las nuevas propuestas que hay que estudiar seriamente (el impuesto proporcional, la capitalización de las pen-

---

<sup>4</sup>La sutileza de Lloyd acerca de la apuesta durante la cena revela el tipo de diferencia cultural que hay que superar. Cuando se hizo la apuesta, el índice Dow estaba en 6.500; antes de un año se había elevado a 9.200 (2.700 puntos). Faltando 30 meses para que se cumpla el plazo, ya no parece improbable que se eleve otros 1.800 puntos.

siones, las cuentas de ahorro para gastos médicos), como de algunas enseñanzas extraídas de la experiencia de los últimos cuarenta años (que los impuestos tienen límites; que no es posible mantener las pensiones en sus niveles actuales; que es preciso reestructurar radicalmente el Estado benefactor; que una gran proporción de la asistencia social parece estar mal orientada, y que la estructura social de la sociedad se está desgastando y desgarrando).

Ahora bien, Lloyd reconoce que la solución ‘automática’ que ofrecía la izquierda en el pasado ya no da resultados —aquella de “‘más socialismo’, con lo cual se quería decir impuestos más altos para los más ricos, propiedad fiscal, planificación estatal y sindicatos poderosos”. Por mi parte, reconozco sin reservas que el libre mercado por sí solo no es suficiente, y que en nuestros días casi siempre se necesita algún sistema de asistencia social. Suele decirse que Ronald Reagan legitimó el Estado benefactor para los conservadores —un Estado benefactor reformado y limitado, sin duda, pero no abandonado. Lloyd tiene razón: “Lo que enfrentamos no es una elección entre tener o no asistencia social, sino entre distintas formas de servicios sociales” (p. 46).

Hasta cierto punto, puedo aceptar casi todos los principales argumentos que figuran en los últimos diez o doce párrafos de Lloyd, aunque probablemente si entrara en mayores detalles nuestras divergencias saltarían a la vista. Por ejemplo, disfruté de su parábola sobre la reforma del sistema escolar y me inclino a reconocer que el principio de la subsidiariedad opera en ambos sentidos: a veces es ventajoso que intervenga una entidad superior, otras que opere el organismo local. El problema estriba en cómo impedir que uno incapacite al otro.

Además, yo no afirmo, como él sostiene, que todas las formas de asistencia del Estado crean dependencia, ni siquiera que toda forma de dependencia es malsana. Cuando yo era joven, dependía de mis padres, y cuando sea viejo dependeré (espero que no demasiado) de mis hijos y de la seguridad social. Para muchas cosas, dependo del gobierno y de muchas otras instituciones, desde becas y préstamos hasta bienes o servicios subvencionados. Algunas formas de dependencia son naturales, saludables y ventajosas; por lo general, la posición de total independencia es un artificio y equivale a engañarse a sí mismo.

Sin embargo, discutir sobre la ‘dependencia’ en el contexto de la asistencia social apunta a otra cosa: al hecho de que una pequeña proporción (pero un número apreciable) de adultos sanos no asume las responsabilidades normales de las personas de su condición. Estas personas, en su mayoría jóvenes, no han logrado desarrollarse socialmente; su defecto, al



parecer, no es tanto ‘moral’ sino ‘pre-moral’ —se comportan de una manera que difícilmente alcanza el nivel de lo moral y deliberado. Es como si se permitiera, o se indujera, a una parte importante de la población a vivir en una especie de suspensión pre-moral. (Es lo que quise decir cuando hablé de ‘servidumbre’. En los Estados Unidos, ésta coincide, casi en forma exacta, con los programas de asistencia social iniciados a partir de 1964.)

En este caso, ‘dependencia’ significa que los hijos no pueden contar con ellos; y tampoco sus padres u otras personas que podrían necesitar su ayuda. Además, estos desafortunados eluden las responsabilidades personales, no aprovechan las oportunidades (por ejemplo, de completar su educación) y habitualmente recurren a las arcas fiscales y a los servicios públicos de rescate (para desenredar los líos que a veces arman), y no hacen ningún esfuerzo por contribuir a satisfacer las necesidades públicas. Estas personas parecen esperar todo y no dar nada a cambio. En general, no son muchas, pero en conjunto irrogan muchos gastos al erario y contribuyen en forma desproporcionada al desorden público y a lo que los científicos sociales han denominado ‘patologías sociales’<sup>5</sup>.

En una segunda categoría se sitúan los beneficiarios de prestaciones públicas —jóvenes, sanos y que, en tiempos normales, supuestamente deberían poder valerse por sí mismos—, que al comienzo tal vez reciban ayuda e incluso sean rescatados por los programas sociales, pero que luego parecen convertirse en ‘adictos’ y dependen de esos programas como forma de vida, con lo que se provocan grandes daños a sí mismos y a sus hijos. Al parecer, no es cierto que la asistencia social sólo pueda beneficiar a la gente. Entre las personas que han inmigrado recientemente a los Estados Unidos se corre la voz de que deberían evitar a toda costa la asistencia social, que es una trampa de la cual después podría resultarles difícil escapar.

Como en los últimos veinte años los Estados Unidos han recibido más inmigrantes que en cualquier decenio anterior, salvo dos, la gente en

---

<sup>5</sup> John Lloyd señala pérfidamente que los Estados Unidos tienen el cociente más bajo de prestaciones sociales y el más alto de crímenes violentos. Sin embargo, como reconoce Giddens, los programas de asistencia social en Gran Bretaña están asociados a percepciones y funciones muy distintas de aquéllas de la experiencia estadounidense. Entre el 70 y el 80% de los crímenes violentos que se registran en los Estados Unidos se cometen en zonas en que la asistencia social es elevada, especialmente por muchachos que viven en hogares en que falta el padre. Al superponer un mapa de las zonas de alta delincuencia a otro de las zonas de altas prestaciones sociales de los sectores urbanos, esta correlación se manifiesta con sorprendente claridad. En los últimos años, tras la adopción de medidas para reformar la cultura de las prestaciones sociales y permisividad, se ha reducido de manera espectacular la proporción de crímenes violentos: por ejemplo, en la ciudad de Nueva York los homicidios han bajado de más de dos mil al año a menos de 800. Los europeos atribuyen la delincuencia en los Estados Unidos a la relativa falta de asistencia social; los estadounidenses, en cambio, la vinculan con las zonas en que los programas de asistencia social son prácticamente generalizados.

general ha aprendido a distinguir claramente entre la pobreza (que durante un tiempo comparten todos los inmigrantes), que es transitoria, y una dependencia que cala mucho más hondo en el comportamiento. Desde el punto de vista monetario, una familia (reciba o no asistencia social) puede ser muy pobre y, a la vez, estar en vías de abandonar la pobreza. Sus vecinos de mejor situación económica, en cambio, quizás estén atrapados en conductas personales que son presagio de futuras aflicciones (drogas, alcohol, evasión del trabajo, hijos fuera del matrimonio, deserción escolar, conductas delictuales).

Otro ejemplo: alrededor del 70% de las mujeres que acaban de separarse o divorciarse y que recurren a la asistencia social en el momento de la crisis encuentra empleo y en el plazo de dos años deja de recibir ayuda social. Estas mujeres generalmente son mayores y ya han adquirido destrezas útiles. En estos casos, la asistencia social funciona como debe ser: tendiendo una mano donde se necesita. En cambio las mujeres más jóvenes y menos preparadas, especialmente si tuvieron hijos sin haber contraído matrimonio, seguramente han pasado por muchas y largas temporadas en que han subsistido gracias a la asistencia social, y tienen mal pronóstico en lo que respecta a salud, educación y bienestar de sus hijos. En estos casos hay mayor peligro de que, en la práctica, la asistencia social perjudique a quienes se supone debe ayudar.

Las reformas introducidas al sistema de seguridad social en 1996 tienen por objeto romper ‘el ciclo de dependencia’ que describen esos ejemplos y, simultáneamente, seguir proporcionando una red de seguridad a los que se han visto afectados por una desgracia transitoria. Por cierto, los enfermos o discapacitados, o aquellos que de otra manera siempre necesitarán ayuda, la seguirán recibiendo mientras sea necesario. Esperamos con ansiedad los resultados, previstos o no, de estas nuevas reformas que sólo entraron en vigor en el otoño de 1997.

En los últimos párrafos, en lo que respecta a cuestiones tales como ‘deber’, ‘responsabilidad’ y ‘cuidado del comportamiento propio y de la familia’, Lloyd se manifiesta “sin temor a estampar sus pisadas en lo que había sido considerado (no por todos los izquierdistas) como territorio de la derecha” (p. 48). Cabe celebrar el grado de consenso a que se ha llegado en estas materias, y lo felicito por haberlo señalado a nuestra atención. Empero, Lloyd indica que aún persisten algunas diferencias entre la izquierda y la derecha, al menos como tendencias; por ejemplo, la persistente preocupación de la izquierda, como se dijo más arriba, por las desigualdades (preocupación en parte admirable y en parte peligrosa); por generar un “sentido de pertenencia” (en este respecto, la izquierda se asemeja más que

la derecha a una religión), y por pensar que la derecha siempre está atribuyendo la suerte de los pobres a “la venalidad y a los crímenes de los pobres o de los que padecen miseria” (pp. 47 y 49).

En cambio, yo haría hincapié en los siguientes puntos: a menudo se puede ayudar a los pobres mediante programas sociales bien concebidos, particularmente en materia de salud y educación, pero también de alimentación y vivienda e incluso de complementación del ingreso. No hay que ser socialdemócrata para hacer eso. Y tampoco hay que hacerlo en aras de la ‘igualdad’, sino más bien para que todos logren una dignidad básica y tengan oportunidades razonables, para beneficio de la sociedad en su conjunto. ¿Quién puede saber el talento que puede tener dentro de sí un muchacho pobre? Al igual que Lloyd, la mayoría de mis amigos neoconservadores fueron jóvenes pobres y recibieron asistencia social. Por lo general, al menos en los Estados Unidos, estos programas sociales estaban mejor concebidos que aquellos de la Guerra a la Pobreza posteriores a 1964.

### **¿Quiénes son los pobres?**

Por lo que respecta a las acertadas críticas de Anthony Giddens, es poco lo que tengo que decir, en parte porque ya he analizado muchos de sus argumentos y en parte porque en gran medida su comentario es un elegante resumen de los puntos de consenso. En especial, el último párrafo es una joya y bien habría deseado ser el autor. También me agrada el segundo párrafo en que se refiere a la distinta forma en que se percibe el Estado benefactor en Europa y en los Estados Unidos. La ‘diferencia’ es tan grande como él dice —pero mi impresión es que las reflexiones que se han hecho al respecto desde ambos lados del Atlántico, como lo demuestra sorprendentemente este simposio, han acercado mucho nuestras posiciones.

En referencia a una de mis frases que Giddens encuentra “ridículas”, esto es, que “el Estado benefactor nos corrompe”, tal vez una o dos anécdotas adicionales ayuden a esclarecer la idea que quise expresar. En los Estados Unidos, un joven profesor es entrevistado para un empleo. El decano le dice que ciertamente obtendrá el trabajo y que no se sorprenda de que se sigan dando entrevistas, puesto que el departamento debe elaborar un informe de ‘acción afirmativa’ en que se deje constancia de que se han realizado todas las gestiones requeridas con otros candidatos. El mismo profesor es entrevistado en otra universidad y le dicen que el empleo deberán dárselo a una mujer o a un representante de una minoría, pero que de todos modos les gustaría entrevistarle porque ello lucirá bien en los archivos de la universidad.

En los años sesenta, un estudiante de posgrado de la Universidad de Harvard se habría sentido avergonzado de recibir asistencia social —las ayudas no estaban destinadas a favorecer a alumnos de Harvard. En cambio, hoy no es raro encontrarse con jóvenes —incluso estudiantes universitarios— que trabajan alrededor de un año y luego cobran subsidios de cesantía, u otros, mientras ‘descansan’ por un tiempo en las montañas. La actitud es ahora muy diferente: las ayudas son para aprovecharlas.

Para cobrar ciertas asignaciones por discapacidad se requiere de un certificado otorgado por un médico; pero, una vez más, éste tendría que ser un médico de corazón muy duro para negarse a darlo. En los seguros automotores, médicos y de otra índole, es corriente alterar la información. Obtener algo a cambio de nada corrompe profundamente, y yo pensé que me criticarían por generalizar lo obvio. Pero el propio Giddens reconoció de inmediato la idea que yo quería plantear: “Sin embargo, la dependencia de la asistencia social, y el fraude para obtenerla, constituyen una realidad que se ha generalizado en todas las formas del Estado benefactor” (p. 35). Hace mucho señalé que cuando las personas de izquierda están a punto de plantear un argumento que suena de derecha, a menudo comienzan atacando a la derecha para demostrar su buena fe a sus amigos de izquierda.

El profesor Giddens sostiene que en los Estados Unidos “hay una gran cantidad de pobres entre la población activa” y “el 25% más pobre ha visto estancarse sus ingresos en términos reales durante los últimos veinte años”. Tengo conciencia de que esta clase de afirmaciones ha pasado a formar parte del panorama que se proyecta habitualmente, pero hay mucho que lo contradice. Entre los pobres, dos tercios de los jefes de hogar son mujeres, la mitad de ellas viudas y la otra, más que nada, madres con hijos pequeños y padres ausentes. Sólo una pequeña proporción de estas mujeres trabaja a jornada completa todo el año, si es que trabaja. En síntesis, ya no se puede comparar la composición de los pobres con lo que era hace cincuenta e incluso treinta años. En contraste con esa época, actualmente el número de varones jefes de hogar, casados, que tienen trabajos de jornada completa y siguen siendo pobres, es bastante reducido. Por cierto, la proporción de pobres que en 1996 trabajaba con jornada completa todo el año no era ‘grande’; era 2,3%.<sup>6</sup>

Además, el 25% que integra el tramo inferior incluiría a todos los hogares cuyos ingresos fueran de 22 mil dólares o menos (1966). La mayoría de los cálculos de ingresos de los últimos veinte años tienen dos defectos: primero, no toman en cuenta las prestaciones, en especial las de salud,

---

<sup>6</sup> *Work Experience During Year by Selected Characteristics and Poverty Status in 1996 of Persons 16 Years Old and Over*, Estados Unidos, Dirección del Censo.

cuyos costos para los empleadores, e importancia para los empleados, han aumentado mucho más rápido que los salarios en las últimas dos décadas. Por esta razón, en los últimos años, gran parte de las negociaciones sindicales se han centrado en las prestaciones y no en los salarios.

Segundo, se ha reconocido ampliamente que la base para medir la inflación y, en consecuencia, el ingreso real, no ha guardado relación con la realidad cambiante, con lo cual se ha sobreestimado la inflación en más de 1% al año. Ambos defectos, combinados, explican por qué el tantas veces afirmado estancamiento no parece coincidir con lo que uno ve con sus propios ojos.

Con todo, como dice Giddens, esta así llamada edad de oro de la economía estadounidense no es un 'éxito total'. El severo brote inflacionario de dos dígitos que se registró durante tres años, de 1979 a 1981, afectó tan profundamente los salarios reales, en especial los de aquellos que viven de un ingreso fijo, que tomó más de diez años de crecimiento real sostenido tan sólo para recuperarse de la pérdida (una pérdida equivalente al casi 50% del poder adquisitivo). Esto es lo que más afectó a quienes se encontraban en el tramo inferior, particularmente a las personas que tenían un ingreso fijo. (En cambio, es probable que el cálculo demasiado generoso de la inflación haya aumentado más de lo debido los ingresos de los que vivían de la seguridad social, cuyas prestaciones se fijan de acuerdo con ese parámetro.)

Ciertamente concuerdo con los distinguos que hace Giddens respecto de la familia, así como con sus advertencias contra la nostalgia. Pero tratándose de la familia, la nostalgia no viene al caso; aquí no estoy defendiendo los valores tradicionales de la familia. (Tampoco estaría tan seguro como Giddens de que en el mundo de hoy, más 'progresista', haya menos violencia familiar que en el pasado.) Más bien lo que quiero destacar es el elevado costo que tienen para el público cambios sociales tan recientes como la generalización del divorcio, la separación, los nacimientos fuera del matrimonio y el embarazo entre las adolescentes. En los Estados Unidos, el segmento de los pobres que aumenta más rápidamente es el que está integrado por los hogares con hijos de padre ausente. (No obstante que esta descripción procura ser neutral, indica una creciente falta de sentido de responsabilidad y comisiones de delitos por parte del varón y no de la mujer.)

Este tema es demasiado delicado y complejo como para analizarlo aquí en forma somera y me permito remitir al lector al estudio mencionado al comienzo de mi artículo\*. El pronóstico para una parte importante de los

---

\* M. Novak se refiere a su artículo "La crisis de la socialdemocracia" (que se incluye también en esta edición de *Estudios Públicos*), en el cual se alude al estudio editado por él, *The New Consensus on Family and Welfare* (1987). (N. del E.)

hijos que nacen en hogares de padre ausente no es tan favorable para el bienestar general, ni sus costos insignificantes para las arcas públicas, como el pronóstico para aquellos que nacen en hogares bien constituidos. Cualquiera sean los relativos méritos morales de ambas situaciones, resulta cada vez más evidente, para todos los que examinan los antecedentes, cuál de las dos situaciones es preferible en términos de política social.

Giddens es duro pero justo con varios de mis planteamientos. Señala con razón (como debería haberlo hecho yo) los grandes logros de la socialdemocracia frente a las ruinas dejadas por la Segunda Guerra Mundial, y el gran ‘milagro’ europeo de esa época. Pero cuando escribe ahora acerca de nuestra nueva era, de la “disolución del socialismo y la obsolescencia de la socialdemocracia”, y cuando enumera los cinco principios que deben orientar las tan necesarias reformas del Estado benefactor, expresa con gran maestría lo que yo apenas intentaba decir. No puedo menos que estar de acuerdo con sus cinco principios. Corresponden razonablemente bien a los que yo procuré definir.

En síntesis, los comentaristas dijeron lo que alguien tenía que decir, y lo hicieron bastante mejor que yo. Además, en muchos aspectos también trataron de inclinarse a la izquierda y a la derecha en busca de un consenso práctico. Nos han proporcionado un ámbito de debate que podría resultar más fructífero que aquel en que nos hemos movido durante algunas decenas de años. Todos ellos merecen reconocimiento en ambos lados del Atlántico.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berger, P. *The Capitalist Revolution*. Nueva York, Basic Books, 1986.
- Giddens, Anthony. “El futuro del Estado benefactor”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).
- Lloyd, John. “No somos siervos”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).
- Novak, Michael (ed.). *The New Consensus on Family and Welfare*. Lanham, Md.: UPA, Inc. 1987.
- Novak, Michael. *The Spirit of Democratic Capitalism*. Gran Bretaña: IEA Health and Welfare Unit, 1991.
- . “The Constitution of Liberty”. En *Will It Liberate? Questions about Liberation Theology*, segunda edición revisada. Lanham, MD: Madison Books, 1991.
- . “La crisis de la socialdemocracia”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).
- Ormerod, Paul. “Las tradiciones de la socialdemocracia”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).
- Work Experience During Year by Selected Characteristics and Poverty Status in 1996 of Persons 16 Years Old and Over*, Estados Unidos, Dirección del Censo. □

## LA TRANSICIÓN CHILENA A LA DEMOCRACIA: PACTADA

Óscar Godoy Arcaya

El autor sostiene que la transición chilena a la democracia fue pactada. Y que el pacto de transición es *expreso* en todo lo que se refiere a los acuerdos convenidos entre el gobierno militar y la oposición para reformar la Constitución de 1980 y plebiscitados en 1989. A estos efectos analiza las dos concepciones de democracia que sustentan uno y otro actor (protegida y representativa), el proceso de configuración de los actores pactantes, el desarrollo de las negociaciones y su culminación en el plebiscito mencionado. Afirmar, además, que hubo un *pacto tácito*, que involucró la aceptación por la oposición de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el proceso político, el fuero parlamentario de la persona de Augusto Pinochet (como senador vitalicio) y la intangibilidad de la ley de amnistía, decretada por el régimen militar.

---

ÓSCAR GODOY ARCAYA. Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

**A** raíz de la detención de Augusto Pinochet en Londres nuevamente ha salido a la discusión pública la transición chilena a la democracia. Esta discusión tiene dos dimensiones en torno a las cuales periódicamente se vuelve a debatir. Por un lado, el concepto mismo de transición y la realidad a la cual denomina o se aplica. Por otra parte, también se discute la naturaleza pactada del proceso de transición. Se da como evidente que ella es un acto de cambio político, pero no existe certidumbre acerca de quienes son sus actores, qué hacen y cómo producen o generan ese acto, especialmente cuando en su producción opera un pacto.

### 1. ¿Qué es la transición a la democracia?

La noción de transición es elusiva, difícil de fijar y, además, discutible. Cuando hablamos de la transición chilena en términos sustantivos, nos referimos a un sujeto o identidad social y política que cambia desde una situación autoritaria a una democrática, en un período de tiempo. Este desplazamiento o giro hacia la democracia admite diversas interpretaciones. Por de pronto, la negación. Para algunos, en efecto, o hay democracia o no la hay, se está en democracia o no se está, y entre ambas no hay situaciones intermedias. Y en este sentido, no se entiende una situación transitiva de 'ir hacia la democracia' desde el régimen autoritario. Otros, en cambio, afirman que la transición es un proceso que termina en el momento que el gobierno militar entregó el poder a las autoridades civiles elegidas en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989. Ese acto tiene fecha: 11 de marzo de 1990. Esta última posición exige una reflexión más detenida.

Ella está expuesta con gran claridad por Manuel Antonio Garretón<sup>1</sup>. Para él, la transición se precipita con el resultado del plebiscito de 1988. En ese momento, nos dice Garretón, se cancela "definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar". Este proceso, breve e intenso, termina con el "ascenso del primer gobierno democrático en marzo de 1990". No obstante, Garretón hace una importante distinción: "el término de la transición no significó que, junto con gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado la democracia propia-

<sup>1</sup> Manuel Antonio Garretón, "Las revanchas de la democratización incompleta" (1999), pp. 7-12, y "La transición chilena. Una evaluación provisoria" (1991).



mente tal". Y agrega: "se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida, llena de enclaves autoritarios y de baja calidad". De este modo, la tarea posterior no consistía en "continuar con la transición ya terminada, ni consolidar el nuevo régimen posautoritario que ya estaba consolidado en la medida que no había regresión autoritaria posible, sino reformar profundamente ese régimen y generar una auténtica democracia política donde no fueran los poderes fácticos o las minorías políticas las que fijan los límites de la voluntad y soberanía popular".

La primera interpretación, no hay transición a la democracia porque o hay democracia o no la hay, no tiene ninguna relación con la que nos expone Garretón. Por de pronto, porque tal interpretación reduce la transición al acto formal de transmisión del poder. En este sentido no habría transición sino traspaso de poder. Un acto casi instantáneo de aparición de la democracia y desaparición del autoritarismo. Y, en seguida, porque quienes sustentan esta posición, a la vez, afirman que el régimen contenido en la Constitución de 1980 y las instituciones y prácticas derivadas de ella son plenamente democráticas. Para Garretón, en cambio, hay un breve proceso que culmina en el acto señalado. Y que, en esencia, consiste en un estado real de la sociedad y la política que impiden una reversión hacia el autoritarismo, en el traspaso del poder y el inicio de un gobierno civil democrático y, en fin, en la puesta en marcha de una democracia imperfecta.

La primera hipótesis, por su excesiva simplicidad, a la luz de su contraste con la interpretación de Garretón, no valdría la pena discutirla. Sin embargo, ella contiene un supuesto que es necesario revisar; supuesto que contrasta con el de Garretón, y que nos permite exponer la validez de una tercera alternativa. Me refiero a la concepción de democracia que sirve de fundamento a una y otra posición. Pues, en efecto, es indudable que quienes sostienen que no hay transición a la democracia porque estamos plenamente instalados en ella, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1980, afirman la validez de la concepción de democracia contenida en ese texto constitucional. Por lo mismo, participan y adhieren a la ideología de la democracia protegida por un guardián o tutor constitucional: las Fuerzas Armadas. Y, a la vez, marcan una preferencia por dispositivos extraordinarios y excesivos de protección de los derechos de la minoría política contra la voluntad popular, hasta el punto de no permitir que ésta se exprese adecuadamente. Como es claro, la concepción de la democracia que sustenta Garretón difiere radicalmente de la anterior. Basta releer los párrafos citados: la transición incompleta nos arroja a una democracia imperfecta.

Pero hay otra diferencia de fondo. Las dos posiciones se diferencian por el reconocimiento, en el caso de Garretón, como no podía ser menos, de la existencia de un proceso. No hay, como parece desprenderse de la primera interpretación, un gobierno militar que como un *deus ex machina* hace brotar el evento de la democracia desde su propia omnipotencia y lo pone, como supremo benefactor, a nuestra disposición. Esta diferencia nos ofrece el lado vulnerable de la tesis de Garretón. El mismo se encarga de decirnos que esa transición es incompleta. No quiero hacer una analogía zoomórfica, y preguntar cuál es el resultado de una génesis biológica incompleta, para luego comparar con una transición incompleta. Pero Garretón nos da suficientes elementos para sugerirla: el resultado es una democracia imperfecta.

Esta argumentación nos conduce a la necesidad de reflexionar sobre la democracia que consideramos completa. Pero esta reflexión nos puede llevar muy lejos, así que necesariamente tenemos que abreviar. Y un modo de hacerlo es distinguir temáticamente tres niveles de reflexión, para situar aquel que nos interesa desde el punto de vista del carácter incompleto de nuestra democracia en el corto plazo.

En efecto, hay un primer nivel de la reflexión democrática que nos conduce a la cultura política, en su expresión más radical, aquella de la constitución de un sujeto democrático, que es el ciudadano autónomo, habilitado para participar en la esfera pública de una democracia deliberativa. El tiempo propio de este nivel es la larga duración.

Enseguida, nos podemos trasladar a los esenciales constitucionales de la democracia chilena, en su historicidad. O sea, a las bases fundamentales de sus instituciones y prácticas políticas históricas. En este campo tendríamos que referirnos a los principios e instituciones básicas que subyacen las constituciones de 1833, 1925 y 1980, sin los cuales esos textos constitucionales no habrían existido, ni guardarían las semejanzas que fácilmente encontramos entre todos ellos. En un trabajo anterior sostengo que la decisión de los constituyentes incluyó, en los textos nombrados, “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”. Y, como es evidente, las prácticas políticas que derivan de su aplicación<sup>2</sup>. El tiempo propio de este nivel es la continuidad pasado-presente-futuro. O sea, la permanencia en su rol de articulador y cohesionador del proceso político.

---

<sup>2</sup> Óscar Godoy Arcaya, “¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?” (1996), p. 272.

Un tercer nivel nos remite a las condiciones necesarias y suficientes para que la democracia se despliegue como una realidad contingente. Y, en este ámbito, Terry Karl nos ofrece un esquema simple y básico. La democracia, en esta definición, es entendida como un conjunto de reglas de procedimiento que permiten el ejercicio de una democracia sustantiva (tan sustantiva como lo tolera su propia profundización): “un conjunto de instituciones que permiten al total de la población adulta actuar como ciudadana, al escoger a sus dirigentes políticos en elecciones competitivas, justas y efectuadas con regularidad, que se llevan a cabo en un contexto de apego a la legalidad, con garantías de libertad política y prerrogativas militares limitadas”<sup>3</sup>. Y agrega, para precisar el contenido de esta definición: “así especificada, la democracia es un concepto político que involucra varias dimensiones: 1) competencia (por políticas y puestos); 2) participación de la ciudadanía por medios de partidos, asociaciones y otras formas de acción colectiva; 3) responsabilidad (*accountability*) de los gobernantes ante los gobernados, mediante mecanismos de representación y con apego a la ley; 4) control civil sobre los militares”. Esta definición procedimental se inscribe en la tradición creada por Schumpeter y desarrollada por Dahl. Se aleja de las tradicionales teorías de las condiciones socioeconómicas, que posponen el advenimiento de la democracia arbitrariamente, y nos instala en el corto plazo. O sea, en las condiciones necesarias y suficientes para que aquí y ahora, en la contingencia del presente, pueda darse un régimen democrático.

Una rápida mirada a los escenarios que pueden esbozarse a partir de los tres niveles de reflexión y de realidad expuestos, nos revela que cuando hablamos de la transición a la cual se apunta, no nos referimos ni a la emergencia y despliegue de un identidad democrática sustantiva (largo plazo), ni tampoco a la vigencia de los esenciales constitucionales (continuidad, sucesión). Nos referimos, en forma expresa, a la existencia de las condiciones necesarias y suficientes para que haya democracia.

Y para sostener esta afirmación, aun cuando también podríamos alegar insuficiencias en el dominio de la *accountability*, nos basta la sola comprobación de que nuestro régimen político está intervenido por la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de toma de decisiones políticas. Ello, como es sabido, supone una fuerte autonomía militar respecto de la autoridad civil y la existencia de ‘enclaves autoritarios’ en la

---

<sup>3</sup> Terry Lynn Karl, “Dilemas de la Democratización en América Latina” (1990/1991), p. 391.

Constitución, las instituciones y las prácticas políticas del país. En definitiva, no existe en Chile un pleno control civil sobre los militares<sup>4/5</sup>.

De este modo, es preferible afirmar que la transición además ‘está’ incompleta, en el sentido que aún no ha alcanzado su término. No se ha cumplido el ciclo completo de constitución de todos y cada uno de los requisitos procedimentales mínimos que le permiten ingresar a un estadio de consolidación y profundización. Ello no obsta a que el régimen político no solamente pueda ser denominado democrático, sino que contenga todas las virtualidades que pueden conducirlo al término de su transición y, por lo mismo, a su fase de consolidación. La realidad de esta situación es tan evidente que quienes, como el Presidente Aylwin, se atrevieron en algún momento a declarar que la transición había terminado, tuvieron que echar marcha atrás y reconocer que ello no era así. Por lo demás, a nivel del habla común se ha generalizado el uso del término transición para designar el estado actual de la democracia chilena. Tanto es así que en la defensa del general (r) Pinochet, distintos actores de la oposición han argumentado, como recurso persuasivo, que su extradición a España podría afectar gravemente la transición chilena a la democracia.

Así, en conclusión, nuestra respuesta a la pregunta ¿qué es la transición? es la siguiente: es el proceso a través del cual se realizan las condiciones procedimentales mínimas para que la democracia entre en la fase de consolidación y profundización. Si volvemos atrás, y revisamos esas condiciones, tal cual las plantea Terry Karl, debemos concluir que ellas aún no se han cumplido integralmente.

## 2. Naturaleza pactada de la transición chilena a la democracia

La segunda cuestión que nos interesa tratar en este trabajo se refiere a la naturaleza del proceso de transición chilena. Probablemente el término naturaleza no sea adecuado. Y quizás deberíamos usar *índole*. Pero, en definitiva, lo que queremos significar es que ese proceso se constituye a

<sup>4</sup> Óscar Godoy Arcaya, “¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?” (1996), pp. 294-307. En este texto no solamente se analizan las instituciones a través de las cuales las Fuerzas Armadas participan del proceso político y los recursos constitucionales de que disponen para ejercer la función de garantes de la institucionalidad, sino las bases doctrinales sobre las cuales el régimen militar justifica su rol político. Entre estas bases le asigno especial importancia a la nueva doctrina de la obediencia, con la cual los teóricos de la Constitución de 1980 suponen que las Fuerzas Armadas mantienen su autonomía e independencia del poder civil, justamente para ejercer sus funciones de garantes, a pesar de la norma constitucional que declara que ellas son “esencialmente obedientes y no deliberantes”.

<sup>5</sup> Al momento de escribirse estas líneas, los tres principales candidatos presidenciales (Ricardo Lagos, Joaquín Lavín y Andrés Zaldívar) ya han manifestado su voluntad de reformar estos aspectos de la Constitución.

partir de ciertos actores, que realizan determinadas acciones y que de todo aquello resulta el proceso de transición.

#### Breve ex-curso teórico

Conviene tener un marco de referencia teórico acerca de cómo se hacen las transiciones. La ciencia política durante los años ochenta se ocupó intensamente de este tema, bajo el impacto de un fenómeno generalizado de democratización de regímenes autoritarios acontecido a partir de la década de los setenta. El aparato analítico desplegado por esta ciencia se refiere a tres áreas de problemas, que corresponden a los términos de la transición y al proceso mismo. O sea, a su punto de partida, los regímenes autoritarios; su punto de llegada, la democracia; y, entre ambos, la índole del proceso de transición.

Al establecer la índole de la transición se descubre que existe una relativa dependencia al tipo de autoritarismo desde el cual se parte, por una parte, y el grado de realización de democracia al cual se llega, por otra. Pero, como es evidente, no podemos extendernos latamente en ese campo y explicar una tipología de los regímenes autoritarios para situar al chileno e inferir algunas características de su peculiar transición. Esta empresa nos llevaría muy lejos. Para abreviar el camino vamos a recurrir a una de esas tipologías y usar la categoría que mejor conviene al autoritarismo chileno. Nos referimos a la categoría elaborada por O'Donnell bajo el nombre de modelo de régimen burocrático autoritario<sup>6</sup>.

Para O'Donnell el modelo burocrático autoritario, que ha tenido difusión especialmente en América Latina, funda su base gobernante en una coalición entre los militares y una elite tecnocrática. La función política de los militares (tomar las decisiones) y la posesión del monopolio de la coerción, por una parte, y la capacidad de la tecnocracia para organizar y hacer eficiente el sistema económico, por otra, constituyen las ventajas comparativas que se aportan y complementan entre sí para vitalizar esta coalición. A nivel de la sociedad civil se dan dos características centrales de este modelo: la coalición militar burocrática tiene un fuerte apoyo en los sectores medios altos y altos (O'Donnell los denomina alta burguesía) y los sectores bajos o populares están desmovilizados. Y en la esfera económica, se promueve una fuerte transnacionalización que favorece al sector privado e indirectamente al Estado. Este modelo fue enunciado a comienzo de los años setenta, pero aún mantiene sus cualidades interpretativas. Con las debidas precisiones, que permiten hacer pasar a través suyo el caso chileno,

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (1973).

se puede decir que permite explicarlo adecuadamente. Si hacemos algunas conversiones terminológicas (por ejemplo, transnacionalización puede ser substituida por apertura a la globalización, lo importante es que el protagonismo le corresponde al sector privado y que ésta es una decisión política del régimen), el autoritarismo chileno cae en la categoría de régimen burocrático autoritario.

A efectos de nuestra argumentación, la caracterización de O'Donnell del régimen autoritario, desde el cual se parte en el proceso de transición, es suficiente. Y también el mínimo procedimental democrático que debe construirse durante ese proceso, para, una vez finalizado, consolidar, estabilizar, hacer perdurable y profundizar el sistema democrático, al cual nos referimos en el apartado anterior de este trabajo.

La índole de las transiciones también ha sido objeto de la ciencia política. Bajo el término de modalidades de transición hacia la democracia, Terry Karl nos propone una categorización fundada en la fuerza relativa de los actores que participan en ella. El esquema básico es bastante simple porque reduce esas fuerzas a una elite, por un lado, y a las masas, por otra. De este modo, si la fuerza de la elite es predominante existen dos alternativas, o bien ella despliega una estrategia fundada en el acuerdo, y para ello recurre al pacto con la otra parte, o bien fundada en su propia fuerza democratiza por imposición. Por el contrario, si la fuerza de las masas es predominante, y la estrategia de transición se basa en el acuerdo con la otra parte, el instrumento es la reforma. Y si esa estrategia se funda en la fuerza, el medio es la revolución<sup>7</sup>. Como es evidente, este modelo se puede complejizar. Ello es necesario, si queremos aplicarlo a sociedades donde hay pluralidad de elites en competencia, o sea, poliarquía, como es el caso de Chile. Pero, en sus líneas generales, es perfectamente operativo.

#### El proyecto autoritario: la democracia protegida

Hemos acotado o reducido sintéticamente el campo de atención, para concentrarnos en el modo cómo, desde el régimen autoritario, se origina el proceso de transición chilena. Podemos empezar por conseguir una visión del 'cómo' recurriendo al proyecto de redemocratización del régimen autoritario. En efecto, a la caída del régimen democrático, en septiembre de 1973, la Junta Militar se comprometió a restaurar el sistema democrático chileno. Esa promesa fue posteriormente refrendada y explicitada en un acto público, en el cual el general Pinochet pronuncia el Discurso de

<sup>7</sup>Lynn Karl, Terry, *op. cit.*, pp. 403 y ss.

Chacarillas (9 de julio de 1977). No obstante, entre el propósito inicial y el proyecto expuesto en Chacarillas hay un abismo. En efecto, es claro que la comprensión del primero estuvo intermediado por la idea y el sentido que tenía la democracia para los chilenos. En cambio, la definición de la democracia que el general Pinochet expuso en su discurso estaba muy lejos de esta concepción ampliamente socializada, pues entrañaba una idea ajena a la tradición chilena. Y, además, ajena al concepto y a la práctica de las democracias pluralistas occidentales. Se trataba de una democracia 'protegida'. Más precisamente, "autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social", como lo dice el discurso mismo. Con posterioridad a esta solemne declaración, se produjo una gran difusión de la nueva concepción de democracia que el gobierno autoritario se proponía darle al país<sup>8</sup>.

En ese proyecto, que sus autores consideraron fundacional, están las bases del régimen político que posteriormente quedará plasmado en la Constitución de 1980. Y es en este marco constitucional que el régimen autoritario se preparó para retornar a la democracia. Según todas sus previsiones, establecidas en un itinerario contenido en las disposiciones transitorias del texto constitucional, en 1988 la elite dominante le otorgaría al país una democracia protegida. Pues, como es sabido, tanto en la elaboración del proyecto constitucional, como en su aprobación por los constituyentes, y posterior refrendo a través de un plebiscito (1980), el régimen impone su voluntad unilateral sin contrapesos.

Con todo, la democracia protegida consagrada en la Constitución de 1980, antes de su reforma en 1989, representaba un ordenamiento más democrático y flexible que otras opciones que se barajaban dentro del régimen.

Una vez que los plazos contemplados en la Constitución se cumplieron, el régimen autoritario se encontraba en un momento especialmente propicio para enfrentar el giro hacia la democracia. Por lo mismo, se puede decir que conservaba casi intacto su poder y decisión original de instaurar una democracia protegida. En este punto cabe consignar que no se daban las habituales crisis de los autoritarismos a las cuales los especialistas le asignan el rol de *turning point* hacia la democracia<sup>9</sup>. Entre las crisis externas, la principal es la derrota militar del régimen autoritario en un enfrentamiento bélico. Y entre las crisis internas: la muerte o caída del líder gobernante; las rivalidades entre las elites intraautoritarias; y la decisión de la elite

<sup>8</sup> Jaime Guzmán, "La definición constitucional" (1980/ 1991), pp. 383-417.

<sup>9</sup> Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making* (1990), pp. 135-161.

dominante del régimen de liberalizar el sistema político. Pues bien, se puede decir que existía un consenso fuerte a nivel de las elites militar y tecnocrática (y terceros adherentes) en la liberalización del régimen, pero ese consenso tenía una larga data, pues estaba en la base de la decisión política de largo plazo del régimen autoritario. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el acto de conceder una democracia protegida al país provenía de un régimen autoritario coherente y bien articulado. Y no de una crisis.

No obstante, en el campo de la pluralización sociopolítica del país las cosas eran distintas. Se puede decir que en Chile se produjo un fenómeno de pluralización en el corto plazo y en forma espontánea. No hay que descartar el impacto que en la emergencia de este fenómeno pueda haber tenido la liberalización económica, la afluencia y el bienestar, la apertura al mundo a través de los medios electrónicos, etc. Por otro lado, no hay que olvidar a su vez que después de varios años de crecimiento económico alto y sostenido, se produjo una abrupta e inesperada recesión que disparó la tasa de desempleo a más del 25% (incluyendo los programas de empleo PEM y POJH). Este súbito cambio de expectativas produjo un efecto desestabilizador y provocó protestas masivas. Lo que parece indudable es que la actividad de la oposición democrática, especialmente a partir de 1983, sirvió de expresión a esa pluralización y recogió la desafección contra el gobierno producida por la crisis económica. Esta actividad de la oposición ejerció una fuerte y efectiva presión sobre el régimen autoritario. En este campo, en suma, hubo un cambio respecto de 1977, año de Chacarillas, que más allá de la ausencia de crisis del mismo régimen, gravitó poderosamente a favor de la transición hacia la democracia y fue determinante para impedir cualquier reversión del itinerario establecido para la extinción del régimen autoritario.

Sin embargo, hay que destacar que hasta el mismo día del plebiscito del 11 de diciembre de 1988, el proyecto y disposición del régimen autoritario era darle a Chile una democracia protegida.

#### La oposición democrática

Retrocedamos en el tiempo para establecer la situación en que se encontraba la oposición democrática al gobierno autoritario en el momento en que se realiza el plebiscito de 1988.

La participación de la oposición en el plebiscito fue antecedida de una serie de ensayos de prueba y error destinados a discernir el mejor camino para debilitar al gobierno autoritario, llevarlo a la mesa de negocia-



ción y, también, eventualmente derribarlo. Conviene hacer un breve recuento de los momentos claves del camino que recorre esta opción hasta llegar el plebiscito.

La oposición empieza a actuar relativamente unida en 1983. En efecto, en marzo de ese año el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Radical y un grupo de ex parlamentarios de derecha firman un documento denominado Manifiesto Democrático<sup>10</sup>. Se trata de un año difícil para el gobierno, pues el país experimentaba una severa crisis económica. En este contexto, a raíz de una huelga fracasada, convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre, se inician las llamadas 'protestas', que se realizan durante todo el año.

A mediados del mismo año, la unidad producida en torno al Manifiesto Democrático y a las protestas cristaliza en la creación de la Alianza Democrática, a la cual se agregan, además de los partidos citados, los partidos Republicano, Socialdemócrata y la Unión Socialista Popular. Antes de terminar el año 1983 un sector de la izquierda se unió alrededor del Partido Comunista, dando origen al Movimiento Democrático Popular. Este movimiento actuó separadamente de la Alianza Democrática, aun cuando se concertaron para movilizar las protestas, manteniendo una distancia que en definitiva estaba relacionada con la estrategia violentista del Partido Comunista.

A comienzos de 1984 era patente que la presión al gobierno autoritario, por medio de las protestas, estaba agotada. Una iniciativa de Patricio Aylwin, a mediados de ese año, vino a situar a la Alianza Democrática en una nueva perspectiva. En efecto, entre el 27 y 28 de julio de 1984, en el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), se llevó a cabo un seminario titulado "Una Salida Política Constitucional para Chile". En este seminario acontecen dos hechos a los cuales hay que atribuir una especial significación<sup>11</sup>. El primero es la participación de Francisco Bulnes Sanfuentes, una de las principales figuras de la derecha republicana. En ella propuso la realización de un diálogo entre el gobierno militar, la Alianza Democrática y la derecha democrática. De este diálogo debería surgir una comisión paritaria que definiría las bases de la transición. Tal comisión estaría compuesta por miembros designados, en partes iguales, por el gobierno y la oposición.

El segundo hecho fue el inédito planteamiento de Patricio Aylwin en torno a la Constitución de 1980, que hasta la fecha era una valla insupe-

<sup>10</sup> Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet* (1998), pp. 169-174.

<sup>11</sup> Patricio Aylwin Azócar, *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No* (1998), pp. 260-269.

rable para la inclusión de la oposición en la cancha rayada por el gobierno militar. Aylwin considera que, a este respecto, existe “una controversia insuperable, porque se plantea como cuestión de principios, que compromete la conciencia y el honor de unos y otros, motivo por el cual nadie está dispuesto a ceder”. Personalmente, agrega, “yo soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo. Ni yo puedo pretender que el general Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima. La única ventaja que él tiene sobre mí, a este respecto, es que esa Constitución —me guste o no— está rigiendo. Éste es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impase sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad” (el destacado es de Patricio Aylwin)<sup>12</sup>.

La propuesta de Bulnes fue desechada por el gobierno, sin mayor trámite. Pinochet sostuvo que no había espacio para salirse del trazado que la misma Constitución había fijado para la transición. Pero ella nos revela la existencia de una derecha dispuesta al diálogo y la negociación. La definición de Aylwin, por su parte, marca el comienzo de un giro hacia el reconocimiento factual de la Constitución y la eventual participación de la oposición en el plebiscito. Definición que contrasta con la estrategia confrontacional del Partido Comunista, que durante este año intenta desafiar al régimen por la vía del terrorismo. El brazo armado del partido, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, comienza a multiplicar sus acciones violentistas, bajo la convicción de que podía hacer caer al gobierno militar.

En el año 1985 —que está marcado por la decadencia de las protestas y la impotencia de los esfuerzos opositores para montar un paro nacional— el principal acontecimiento democrático lo constituyó la suscripción por once partidos políticos, que abarcaba desde grupos y personalidades de derecha hasta los partidos miembros de la Alianza Democrática, del llamado *Acuerdo Nacional para la Transición Plena a la Democracia*, promovido por la Iglesia Católica. Se trataba del consenso democrático más vasto conseguido hasta la fecha en el país. Cubría un amplio espectro ideológico y partidista, que de hecho reconstituía casi todo el arco de partidos de la democracia tradicional chilena. Solamente se habían excluido a sí mismos los partidos y movimientos que estaban por la vía violenta. Para llegar al *Acuerdo*, las distintas tendencias se habían acercado a fórmulas de consenso, que entrañaban concesiones recíprocas muy importantes. De este modo,

<sup>12</sup> Patricio Aylwin Azócar, *op. cit.*, p. 264.

el principal agente opositor, la Alianza Democrática, que sostenía en su programa de transición la renuncia de Pinochet y el derrumbe del régimen, la formación de un gobierno provisional, la elección de una Asamblea Constituyente, para aprobar una nueva Constitución y elecciones para elegir al Presidente de la República y a los parlamentarios<sup>13</sup>, *renunciaba a todo ello*, para declararse dispuesta a aceptar la Constitución de 1980, a cambio de algunas reformas constitucionales (a las normas rígidas de modificación de la Carta y al procedimiento para elegir al sucesor de Pinochet), el término de los estados de excepción, la recreación del Registro Electoral, el fin del receso político, el reconocimiento legal de los partidos, la aprobación de una ley electoral democrática y el término del exilio<sup>14</sup>. La respuesta del régimen fue una rotunda negativa a cualquier diálogo y negociación en el contexto del *Acuerdo*.

En el año 1986 la oposición experimenta los efectos del fracaso del *Acuerdo*, el decaimiento de la estrategia de las protestas, su propio descrédito a causa de los actos de un tercero: la violencia ejercida por la izquierda ultrista y, por último, el acercamiento de los sectores medios al régimen. Tanto el descubrimiento de un arsenal de armamento del Frente en el norte del país, como el atentado fallido contra Pinochet, le dieron un nuevo ímpetu al régimen. Además el país empezaba a experimentar la salida de la crisis económica y el despliegue de un nuevo ciclo de crecimiento y bienestar. En estas circunstancias, durante el año 1987, la oposición empezó a acomodarse en el marco institucional del régimen.

La inminencia del plebiscito, que según la Constitución de 1980 debía realizarse en diciembre de 1988, ejerció un fuerte ascendente en la determinación de participar en el proceso político, bajo los términos impuestos por el gobierno autoritario. Hay dos hechos relevantes que hacen manifiesta esta determinación. Por una parte, la creación del Comité de Elecciones Libres (CEL), presidido por Sergio Molina, revela la decisión de los sectores democráticos de enfrentar los desafíos que planteaba la fecha emblemática que el mismo régimen había establecido para iniciar la transición hacia la democracia. Las ideas fundamentales que orientaban la acción del CEL eran presionar por la sustitución del plebiscito por elecciones libres y competitivas, por una parte, y si esto no fuese realizable, establecer un dispositivo técnico político de control y vigilancia para conseguir que el plebiscito cumpliera las condiciones mínimas de un acto de sufragio libre e informado, por otra.

---

<sup>13</sup> Genaro Arriagada, *op. cit.*, p. 183.

<sup>14</sup> Genaro Arriagada, *op. cit.*, p. 184.

Pero, además, en segundo término, la Alianza Democrática se embarcó en una campaña de promoción de la ciudadanía, induciendo a la inscripción en el Registro Electoral. En esta campaña participó no solamente el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, sino también un amplio registro de personalidades de izquierda que en ese momento estaban en el exilio. A fines de año, se había sumado casi toda la izquierda, incluyendo la facción almeydista del socialismo. A través de una secuencia de acciones asociativas, que provino de todo el arco político, se articuló rápidamente la Concertación de Partidos por el No (febrero de 1988), a la que se incorporaron 17 partidos<sup>15</sup>.

Un hito, en este período, fue la decisión autónoma del Tribunal Constitucional que determinó que el plebiscito presidencial de 1988 debería someterse a la ley general de elecciones. De no mediar esta sentencia, dicho plebiscito no habría dado garantías a la oposición y habría sido un plebiscito análogo al de 1980. La sentencia fue redactada por Eugenio Valenzuela y significó un paso decisivo hacia la transición. Posteriormente se dictó dicha ley general de elecciones destinada a garantizar la expresión de la voluntad soberana.

Una vez que la oposición concluyó que las leyes que el régimen había aprobado, para hacer operativa la competencia política, reunía las condiciones básicas requeridas por los procedimientos democráticos (legislación sobre los partidos políticos, registro electoral, publicidad, etc.), percibió, a la vez, que no había obstáculos formales para derrotar al SÍ. Boeninger resume así la emergencia de la estrategia que llevó al triunfo del No: "En suma, la nueva estrategia que culmina con la Concertación por el No y la extraordinaria campaña que condujo al triunfo del 5 de octubre de 1988, fue la suma de la decisión primera de la Democracia Cristiana, la nítida definición del PS-Núñez distanciado tempranamente del PC y la espectacular evolución del PS-Almeyda, que dejó definitivamente aislado al extremismo PC-MIR y permitió a la Concertación por el No convertirse en un referente claramente mayoritario, sustentado a su vez en una amplia mayoría social"<sup>16</sup>.

No viene al caso referirse a la campaña que lleva a la Concertación por el No a su triunfo. El propósito de este párrafo es establecer dos cuestiones fundamentales: 1) A través de un proceso que se inicia en 1984, con la declaración de Patricio Aylwin sobre la vigencia facticia de la Constitución de 1980, las fuerzas políticas de la oposición, junto con aglutinarse

---

<sup>15</sup> Edgardo Boeninger, *La democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (1997), p. 338.

<sup>16</sup> Edgardo Boeninger, *op. cit.*, p. 338.

y organizarse internamente, se van incorporando al marco institucional creado por el régimen autoritario. De este modo, tanto a nivel discursivo como práctico, aceptan tácitamente el orden político, se someten a sus reglas y esperan conseguir resultados favorables operando a su interior. 2) Esas fuerzas políticas tienen un proyecto político que consiste en restaurar la democracia representativa clásica del país, como lo demuestran las diversas propuestas elaboradas por sus constitucionalistas, que es incompatible con la democracia protegida que ofrece el régimen militar<sup>17</sup>.

#### Pacto expreso y pacto tácito

Un rápido repaso de los argumentos expuestos nos indican que hasta el momento que se realiza el plebiscito de 1988, el país había cumplido la etapa de liberalización que los técnicos consideran precedente a la transición. En efecto, la liberalización había empezado con el restablecimiento de las libertades públicas, consagradas en la Constitución de 1980, y que habían estado suspendidas por los estados de excepción decretados por el gobierno autoritario. Y, a la vez, con la decisión de la oposición democrática de participar, en el marco de la legalidad creada por esa Constitución, en el plebiscito de 1988. En este proceso estaban contenidas las bases virtuales del carácter pactado de la transición. Tácitamente, la oposición consiente en aceptar las reglas del juego establecidas por el régimen militar, a pesar de que en el pasado las había rechazado, por el carácter del proceso constituyente desplegado por el autoritarismo y del referendo popular de la Constitución que resultó de él.

El acto mismo del plebiscito precipita un nuevo proceso a través del cual se va a configurar plenamente el pacto de transición. Una vez acontecido el plebiscito, el 5 de octubre de 1988, gana el No con el 54,7% de los sufragios y pierde el Sí con el 43,01%. Todos los actores políticos concuerdan que el plebiscito constituyó un acto electoral libre, informado y limpio. Y así lo confirmó una gran cantidad de veedores electorales extranjeros que asistieron al mismo. Los índices de adhesión a una y otra postura fueron relevantes para la negociación que se desencadenó posteriormente.

Una vez que el régimen autoritario reconoció su derrota y que Pinochet vio frustrado su propósito de gobernar ocho años como Presidente de la República con una constitución plenamente vigente, estalla un rápido y

---

<sup>17</sup> Respecto del desplome del proyecto de 'democracia protegida', a partir de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, véase Huneus, Carlos, "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile" (1997).

potente movimiento de demandas por reformas constitucionales. Como es claro, el plebiscito había derrotado al proyecto de democracia protegida y le había concedido la victoria a la propuesta opositora de restauración de la democracia tradicional del país. Por esta razón, apenas siete días después del triunfo del No, los partidos de la Concertación hicieron una declaración para reponer en la agenda de la discusión pública la propuesta del *Acuerdo Nacional por la Democracia* respecto de la necesidad de una ‘transición consensual’ y los requisitos que ella debía cumplir desde el punto de vista de las reformas constitucionales: elección íntegra del Congreso Nacional por sufragio popular con un sistema proporcional; flexibilización de las normas que regulan las reformas constitucionales; término de las proscripciones políticas; derogación del artículo octavo de la Constitución y fortalecimiento del pluralismo; modificación de la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar el pleno respeto al principio de la supremacía de la soberanía nacional; derogación de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, para restaurar la atribución de la confianza del Presidente de la República para el ejercicio de esos cargos<sup>18</sup> (estas demandas constituyen un verdadero programa básico de rectificación de la democracia protegida que sigue vigente hasta nuestros días). La respuesta positiva del régimen demoró más de un mes. En efecto, el 16 de noviembre, Pinochet manifestó que el gobierno estaba dispuesto a discutir “cualquier proposición que, bien inspirada, tenga por objeto perfeccionar el orden institucional”<sup>19</sup>.

*La voluntad de las partes se había expresado. Los vencedores del plebiscito estaban dispuestos a una transición consensuada; y el régimen, por su parte, de acuerdo con reformar la Constitución, que era una condición absolutamente necesaria para la oposición democrática.*

El plebiscito había gatillado una serie de iniciativas que provenían de todo el arco político y social<sup>20</sup>. Hay que mencionar, entre ellas, el

<sup>18</sup> Carlos Andrade Geywitz, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (1991), pp. 1-2.

<sup>19</sup> Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 3. Declaración de Augusto Pinochet durante una gira en el sur de Chile, recogida por *El Mercurio*, 17 de noviembre de 1988.

<sup>20</sup> En la historia no escrita de este período debe consignarse la reunión convocada por Eliodoro Matte Larraín, como presidente del Centro de Estudios Públicos, el viernes 14 de octubre de 1988. En ella se hizo la primera evaluación de la situación política, a la luz de los resultados del plebiscito, y se enunciaron iniciativas claves para la realización de una transición pactada. En esa reunión, a la cual asistieron cuarenta personalidades del mundo de la empresa, intelectuales relacionados con el CEP y figuras políticas (entre ellos, Carlos Cáceres, que posteriormente asumió el Ministerio del Interior), se hicieron dos exposiciones, a cargo de Enrique Barros y el autor de este artículo, en las cuales se analizaron escenarios políticos y planteos constitucionales relativos a la transición, entre ellos, las ventajas y contenidos constitucionales específicos de una posible transición pactada.

Proyecto de Reforma de la Constitución Política de la República presentado por Renovación Nacional (30 de noviembre), la creación de una Comisión de la Democracia Cristiana y Renovación Nacional para estudiar las reformas a la Constitución (21 de diciembre), el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por la Unión Democrática Independiente (UDI) (12 de enero de 1989), el Plan de Reformas Constitucionales presentado a la Junta de Gobierno por un grupo de abogados constitucionalistas, profesores de derecho político y derecho constitucional (13 de enero de 1989), etc.

Junto con esta intensa actividad reformista, se hicieron los primeros contactos entre el Gobierno y la oposición. Pero la culminación de este capítulo estuvo a cargo del Presidente Pinochet. A raíz del octavo aniversario de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, el 11 de marzo de 1989, expuso las posibles reformas que el régimen estaba dispuesto a aceptar: perfeccionamiento del mecanismo de reforma de la Constitución; derogación de la facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados; eliminación de algunas facultades presidenciales durante el estado de sitio (expulsión y prohibición de ingreso al territorio nacional); revisión de la composición del Consejo de Seguridad Nacional; probable reducción de la duración del mandato presidencial. Y nada más, porque el gobierno no permitiría el “desmantelamiento de la nueva institucionalidad”<sup>21</sup>.

Las posiciones anteriores a la negociación propiamente tal estaban tomadas. Conviene destacar la importancia de la postura de Renovación Nacional, porque se inspiraba claramente en una voluntad de reformar los aspectos más autoritarios de la Constitución. En muchas materias mostraba mayores afinidades con la oposición democrática que con el gobierno militar. En efecto, en el proyecto de reformas aludido más atrás, este partido, por ejemplo, sostenía que “todos los miembros del Parlamento deben arrancar su origen en la soberanía popular, debiendo eliminarse las disposiciones que permiten la integración del Senado con miembros no elegidos”<sup>22</sup>.

El plebiscito había provocado la salida de Sergio Fernández del Ministerio del Interior y su sustitución por Carlos Cáceres. Éste, por encargo del Presidente Pinochet, asumió la representación del gobierno en la mesa de negociaciones entablada en el marco de las posiciones iniciales de ambas partes, ya expuestas. Cáceres, según Boeninger, “recurrió a la fórmula de pedir a los partidos políticos una propuesta de reformas. Pese al rechazo y no participación de la Unión Demócrata Independiente [UDI], esa fue la modalidad aceptada”<sup>23</sup>. La Concertación y Renovación Nacional

<sup>21</sup> Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>22</sup> Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 248.

<sup>23</sup> Edgardo Boeninger, *op. cit.*, 348.

establecieron una Comisión Técnica que debatió y llegó a un acuerdo sobre las reformas que los sectores democráticos del país debían presentarle al gobierno<sup>24</sup>. Sobre la base de esa propuesta los representantes políticos de la Concertación y Renovación Nacional negociaron con el ministro Cáceres. Éste, a su vez, contó con el concurso de la Comisión Asesora del Ministro del Interior<sup>25</sup>.

La Comisión Técnica entregó el día 5 de abril de 1989, en acto público, un documento que contiene el resultado de sus trabajos. En ese documento se recogieron los acuerdos de distintas tendencias y se decantaron una serie de reformas constitucionales, que se consideraban mínimas para legitimar la Constitución de 1980, limitar su carácter autoritario, diluir los aspectos menos democráticos de sus normas ‘protectoras’ de la democracia y evitar un proceso constituyente que podía desestabilizar el proceso de transición iniciado con el plebiscito<sup>26</sup>. A grandes líneas las propuestas de reformas eran las siguientes: a) Substituir el artículo octavo de la Constitución, que limitaba severamente el pluralismo, por una disposición que garantizaría la libertad de expresión y la organización y condiciones para la existencia de los partidos políticos y la competencia electoral, el gobierno moderado y el Estado de Derecho. En lugar de criminalizar doctrinas se proponía penalizar a los partidos y conductas políticas que violasen los principios y procedimientos de la democracia, en conformidad a decisiones del Tribunal Constitucional; b) Limitar algunas restricciones a las libertades públicas durante los estados de excepción, que en el texto original de la Constitución eran desmesuradas y discrecionales; c) En relación al Congreso Nacional, aumentar el número de los diputados a 150 y de los senadores

<sup>24</sup> La “Comisión Técnica Renovación Nacional-Concertación de Partidos por la Democracia”, estaba compuesta por Enrique Barros (indep.), José Luis Cea (indep.), Óscar Godoy (indep.), Miguel Luis Amunátegui (RN) y Ricardo Rivadeneira (RN), designados por Renovación Nacional, y Carlos Andrade (PR), Francisco Cumplido (DC), Juan Enrique Prieto (Human.), Adolfo Veloso (PS-Almeyda) y José Antonio Viera-Gallo (PS-Núñez), nombrados por la Concertación de Partidos por la Democracia.

<sup>25</sup> Esta Comisión, designada el 20 de marzo de 1989, tenía como finalidad hacer consultas y evaluar los fundamentos de las proposiciones de reformas constitucionales de los diversos partidos políticos. Estaba integrada por Rafael Valdívieso, Arturo Marín y Hermógenes Pérez de Arce.

<sup>26</sup> A este respecto, Edgardo Boeninger dice lo siguiente: “Si no se lograban las reformas indispensables, el Gobierno de Aylwin enfrentaba la oscura perspectiva de desangrarse en una difícil lucha por una Asamblea Constituyente, para lo cual, a falta de consenso político y mayoría parlamentaria, habría tenido que recurrir a la presión social, con el consiguiente clima de confrontación e inestabilidad”, *op. cit.*, p. 362. Se entiende lo que quiere decir Boeninger, solamente que debió usar el lenguaje potencial (“un futuro gobierno de la Concertación habría enfrentado”), porque según la secuencia de su relato no se podía prever, en ese momento (verano de 1989), ni que Aylwin sería elegido Presidente de la República, ni que la Concertación por la Democracia no podría lograr consensos y/o una mayoría parlamentaria adecuada para hacer reformas constitucionales.



a 50. Suprimir los senadores designados (Renovación Nacional propuso mantener el estatuto de senador vitalicio para los ex Presidentes de la República); d) Respecto del Consejo de Seguridad Nacional, cambiar su composición, integrando a la misma al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República, y además conferirle al mismo un carácter asesor y consultivo del Presidente de la República; e) Adopción de un sistema electoral proporcional; f) Respecto de las normas para reformar a la Constitución, suprimir el requisito de la aprobación por dos legislaturas sucesivas para hacer las modificaciones que correspondieren a los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos y Deberes de las Personas) y XIV (Reforma de la Constitución), mantener la norma general de los 3/5 para las reformas constitucionales, pero elevar ese quórum a 2/3 para los capítulos específicos ya mencionados. También se proponía substituir el quórum de 4/7 para aprobar las leyes orgánicas constitucionales por la mayoría absoluta.

Las propuestas consensuadas entre los representantes de la Concertación y los de Renovación Nacional fue la base para la negociación política. Se puede decir que ellas constituyeron un primer nivel de acuerdos mutuamente aceptados por personas representativas de las tendencias políticas mayoritarias del país. Y representativas quiere decir aquí *designadas o nombradas por las dirigencias de esas tendencias y autorizadas para deliberar y acordar en su nombre*. Tales acuerdos, como es claro, involucraban concesiones recíprocas.

La negociación política fue llevada adelante por Patricio Aylwin y Sergio Onofre Jarpa, como representantes de la Concertación por la Democracia y de Renovación Nacional, por un lado, y el ministro Carlos Cáceres, por el otro (hay que destacar la actuación central que tuvo el general Jorge Ballerino como negociador indirecto, a cargo de transmitir y convencer al general Pinochet de la necesidad de algunos cambios constitucionales). Este último tuvo que administrar una difícil y conflictiva situación al interior del gobierno, pues tenía que acercar la posición dura de su representado, es decir, el Presidente Pinochet, la UDI e influyentes personeros del régimen, a las demandas de la Concertación por la Democracia y Renovación Nacional. Y esta asociación de intereses contingentes, a su vez, no podría contar con una unidad monolítica. La dura retórica antirreformas de la posición gobiernista, acompañada de la certidumbre paralela de que debía alcanzarse un consenso, está expresada en la reacción del Presidente ante las propuestas de la Comisión Técnica. En efecto, en el acto de juramento de su último ministerio, el 6 de abril, señaló que a los nuevos ministros les correspondía, entre otras cosas, “contribuir a la búsqueda del

indispensable consenso para enfrentar la próxima etapa constitucional, en términos tales que aseguren la mantención de los niveles de desarrollo y bienestar que Chile exhibe en todos los campos”. “Este consenso —preciso— debe expresarse, básicamente, frente a la disyuntiva de una eventual reforma de la Carta Fundamental, la que debe tener por objeto, exclusivamente, perfeccionar sus disposiciones, sin alterar un ápice su espíritu, puesto que constituye un todo indivisible”<sup>27</sup>.

La posición inicial, construida a partir de la actividad de la Comisión Técnica, no se mantuvo a lo largo de las negociaciones políticas. Las fisuras entre la Concertación y Renovación Nacional no fueron propicias para mantener una posición negociadora unida y cohesionada. En cierta medida, Renovación Nacional estaba en los dos lados de la mesa. La conducta de Jarpa nunca fue enteramente consecuente ni con las definiciones de su propio partido, ni con el consenso alcanzado en la Comisión Técnica<sup>28</sup>.

La posición dura de Pinochet no solamente se explica por su carácter, por la naturaleza de su régimen y la posesión total del poder político y armado, sino por el tenor de su derrota en el plebiscito. Es claro que si el régimen hubiese padecido una derrota más contundente, digamos con el 75% de la votación a favor del No, las cosas habrían sido distintas. En un escenario de esa naturaleza, el régimen militar se habría desmoronado en pocos días, arrasado por el ímpetu reformista. Y, quizás, por una espectacular e incontenible movilización de masas. Pero no fue así. El No ganó con el 54,7% de los votos, pero el Sí captó un 43,01%. Un porcentaje de votación que entrañaba el apoyo de una fuerte minoría. De este modo, aun cuando la Concertación había galvanizado a una mayoría clara y contundente, tenía enfrente y en actitud antagónica a una importante minoría que sobrepasaba el tercio del electorado nacional. En definitiva, se produjo una situación de equilibrio, en la cual ni los victoriosos eran suficientemente victoriosos, ni los derrotados suficientemente derrotados.

La negociación política subsecuente pasó por momentos muy difíciles. Después de la reacción de Pinochet, la Concertación, a través de su vocero, Patricio Aylwin, pidió que el gobierno hiciera una propuesta concreta en un tiempo prudente. Mientras transcurría ese tiempo, el país asistió a una ingente actividad, a través de la cual se hicieron expresas las aspiraciones del país por un consenso nacional en torno a las reformas. Distintas

<sup>27</sup> *El Mercurio*, 6 de abril de 1989. Citado por Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 98.

<sup>28</sup> Edgardo Boeninger, uno de los negociadores por la Concertación, dice: “Este último partido (Renovación Nacional), fuertemente presionado, no mantuvo una solidaridad plena con el texto concordado a nivel de la Comisión Técnica”, en *op. cit.*, p. 364.

reuniones de los negociadores entre sí, pero especialmente con Carlos Cáceres, dejaron entrever un moderado optimismo. Sin embargo, el 27 de abril los medios informaron sobre un cambio de gabinete, que incluiría la renuncia de Carlos Cáceres al Ministerio del Interior. En el lenguaje elusivo, propio de la época, que usaba el recurso del 'trascendido', la prensa sugirió que el Presidente "creía" que algunas de las gestiones del ministro Cáceres en materia de reformas "afectarían a la institucionalidad"<sup>29</sup>. No obstante, después de una reunión de Pinochet con la Junta de Gobierno, Carlos Cáceres fue confirmado en su cargo. Y, al día siguiente, o sea el 28 de abril, a través de una cadena de medios de comunicación, el Secretario de Estado expuso a la opinión pública diecinueve propuestas de modificación del texto constitucional, bajo el título de "Los Perfeccionamientos". Estas propuestas fueron enviadas por Carlos Cáceres, a su vez, a Patricio Aylwin, por medio de una carta.

Entre las 19 reformas gobiernistas hay que destacar, por su relevancia política, la supresión del artículo octavo de la Constitución. Del resto de las propuestas principales, que según el ministro eran cinco, solamente dos concordaban parcialmente con las de la oposición: la ampliación del Consejo de Seguridad Nacional, a través de la incorporación del Contralor General de la República y la substitución de su facultad de *representar* por la de *hacer presente* al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Tribunal Constitucional su opinión sobre asuntos que pudieran comprometer la seguridad nacional. La segunda se refiere a la flexibilización de las normas de reforma constitucional: el gobierno acepta, como norma general, aprobar modificaciones constitucionales con la aprobación de 3/5 de los miembros en ejercicio de cada cámara; pero, en ciertos casos calificados, las reformas deben ser ratificadas por la misma mayoría una vez que el Congreso se haya renovado. Entre el resto de las reformas, se destacan las que disminuyen las limitaciones de los derechos y libertades ciudadanas durante los estados de excepción y la supresión de la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.

La propuesta gubernamental fue rechazada terminantemente por la Concertación (2 de mayo). La Concertación hizo una declaración pública donde se sostiene que la propuesta gubernamental es un retroceso en el deseo nacional de avanzar hacia la democracia. Objeta dos aspectos: la exigencia de dos Congresos sucesivos para aprobar ciertas reformas constitucionales y el hecho de que el acuerdo entre Renovación Nacional y la Concertación sobre la generación de los miembros del Congreso Nacional

<sup>29</sup> *El Mercurio*, 17 de abril de 1989. Citado por Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 106.

(por votación popular) no tenga la menor acogida. El gobierno respondió a este rechazo con una fuerte crítica, dando por concluidas las negociaciones (4 de mayo).

En este cuadro conflictivo, la Concertación y Renovación Nacional acordaron pedir a la Comisión Técnica la revisión de los puntos de acuerdo con el gobierno. Además, se produjo una serie de declaraciones de los partidos políticos, distintos grupos y personalidades interesadas en expresar su opinión. Esta actividad alcanzó su clímax con la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno y la oposición, después de un anuncio del ministro Carlos Cáceres en ese sentido, emitido el 12 de mayo.

Entre el 4 y el 12 de mayo se habían decantado las posiciones divergentes entre el gobierno y la oposición. Acerca del carácter excluyente y no pluralista del artículo octavo de la Constitución ya había consenso, así como acerca de una serie de cuestiones procedimentales que en realidad corregían defectos e inconsistencias del texto constitucional. También se había avanzado en la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional. Pero, como vimos, existía una brecha enorme respecto de la generación y composición del Senado y la reformabilidad de la Carta Magna. El 10 de mayo, Sergio Onofre Jarpa había expuesto una nueva propuesta de Renovación Nacional, que en lo principal se refería a estos dos puntos. Renovación Nacional, en efecto, proponía aumentar a 40 el número de senadores elegidos en votación directa, para lo cual, a su vez, redefinía las circunscripciones senatoriales. Respecto de los senadores designados, cedía parcialmente frente al gobierno, pues admitía su permanencia, pero la restringía a un período fijo de cuatro años, después del cual serían suprimidos. Una vez cumplido el plazo, que se contaría a partir de la instalación de la primera legislatura, el Senado estaría compuesto por los senadores elegidos por votación directa y los ex Presidentes de la República<sup>30</sup>. Acerca de las normas de reforma constitucional, Renovación Nacional no acepta la propuesta gubernamental de dos legislaturas sucesivas para la aprobación de ciertas enmiendas. Pero acoge la distinción entre dos tipos de materias constitucionales, para aplicar dos modalidades distintas de quórum para su modificación. Reitera su antigua posición (y la de la Comisión Técnica) acerca del quórum de 3/5, como norma general para las reformas constitucionales y de 2/3 para aprobar enmiendas a las normas constitucionales contenidas en los capítulos I, III y XIV. Esta propuesta fue considerada por la mayor parte de la oposición como moderada y equilibrada y constituyó un valioso aporte para la reanudación de las conversaciones y las activida-

---

<sup>30</sup> *El Mercurio*, 12 de mayo, 1989.

des de la Comisión Técnica-Renovación Nacional-Concertación. En efecto, esta Comisión emitió su segundo informe el 15 de mayo, fecha en la cual éste fue entregado a Patricio Aylwin y a Sergio Onofre Jarpa para que les sirviera de base en sus negociaciones con el ministro Carlos Cáceres. En este informe la Comisión reitera su posición sobre las normas para reformar la Constitución, así como sobre las materias en las cuales había consenso, pero no se pronuncia sobre el origen y composición del Senado. Este tema se transforma en una cuestión reservada que se deja de debatir a nivel público. Tanto es así que se abandona el intercambio de proposiciones a través de textos escritos y el proceso negociador sigue un curso puramente verbal.

En definitiva, los negociadores se acercan a un acuerdo, que se transforma en una propuesta verbal del gobierno. Siempre ceñido al hilo de los dos temas cruciales ya expuestos, se puede decir que la propuesta final consistió en aprobar nuevos quórum para reformar la Constitución (esquema 3/5 y 2/3) abandonando la condición de los Congresos sucesivos; y, respecto del Senado, en aumentar el número de senadores elegidos por voto directo de 26 a 38, pero, a la vez, conservar las instituciones de los senadores designados y vitalicios.

A estas alturas —estamos hablando de la segunda quincena de mayo— el debate se había ido reduciendo a las dos cuestiones expuestas, dado que el tema de las interdicciones ideológicas y la limitación al pluralismo político había sido superado. No obstante, en la oposición campeaba el descontento. Y no podría ser menos, pues se había abandonado *ex ante* la discusión sobre temas de alta tensión, como es la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso político. Los límites y las prohibiciones estaban organizados en torno a un asunto metaconstitucional: la recreación de la confianza como valor político fundamental y punto de arranque de la lealtad al sistema político y de la amistad cívica. La discusión estaba enmarcada, en consecuencia, no solamente por dos proyectos, que en muchos aspectos eran contradictorios entre sí, la democracia protegida y la democracia pluralista, sino por cuestiones anteriores, relativas al trasfondo del proceso político. Por esta razón, nadie podía estar plenamente satisfecho. Esto explica que, al margen de las actividades de los negociadores, personajes representativos de la Concertación hicieron llamadas de atención, en el sentido que los cambios que estaban proponiéndose “no podrán ser considerados como terminales del proceso de cambios institucionales imprescindibles para poder reconstruir la democracia en nuestro país”<sup>31</sup>. Y, al otro lado, la afirmación de que el consenso debía alcanzarse “a través de un

<sup>31</sup> Declaración de Clodomiro Almeyda, *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.

perfeccionamiento de la Constitución y no de un desmejoramiento de ella<sup>32</sup>. En la definición final de la Concertación tiene un papel fundamental la reunión realizada el 25 de mayo, en la residencia de Edgardo Boeninger, uno de los principales dirigentes de la Concertación y activo negociador de las reformas entre los miembros de la coalición<sup>33</sup>. En ella se consolidó el discurso y la conducta final de la Concertación en relación con las reformas propuestas por el gobierno. Boeninger, en su libro *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, sintetiza lo que podríamos denominar el temple anímico y la naturaleza de la decisión adoptada en esa ocasión: “La Concertación, consciente de lo que estaba ocurriendo, tuvo que adoptar una decisión política de enorme trascendencia: o rechazaba la propuesta gubernativa por insuficiente, manteniendo su negativa a reconocer la legitimidad del orden institucional (con las consecuencias antes señaladas) o se conformaba con una reforma sustancialmente más modesta, para evitar la prolongación del conflicto constitucional al período de gobierno que se iniciaría en marzo de 1990, aceptando las consiguientes limitaciones a la soberanía popular y al poder de la mayoría<sup>34</sup>. Con este argumento, la Concertación se preparaba a aceptar finalmente las propuestas gubernamentales.

La Concertación se reunió al día siguiente (26 de mayo) para estudiar el proyecto de reforma. La reunión fue crítica: hacia afuera se expresaron vagas sugerencias de que se aproximaba el momento de un acuerdo, aun cuando quedaban problemas por resolver. Pero solamente en una nueva reunión, realizada el 31 de mayo, los diecisiete partidos de la Concertación aprobaron finalmente, y con reservas, el proyecto de reformas constitucionales del gobierno. Patricio Aylwin, como vocero de la Concertación, informó a la opinión pública que había comunicado al Ministro del Interior que la Concertación había dado luz verde al proyecto de reforma constitucional que el gobierno presentaría a la Junta. Aylwin agregó, que aun cuando el proyecto era insuficiente, el ánimo de la Concertación era “facilitar, a través de este camino, el que se vaya abriendo la posibilidad de una transición ordenada y consensual hacia el régimen democrático”. También dejó establecido que la aprobación de las reformas no involucraba un compromiso que impidiera modificaciones posteriores a la Constitución<sup>35</sup>. Ese

<sup>32</sup> Declaración de Jaime Guzmán, *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.

<sup>33</sup> Asistieron Patricio Aylwin (presidente de la DC), Edgardo Boeninger (vicepresidente de la DC), Germán Correa (PS-Almeyda), Aníbal Palma (PRSD), Luis Fernando Luenigo (PRSD), Martín Manterola (SD), Roberto Celedón (IC), Ricardo Núñez (PS), Carlos González Márquez (PR), Tomás Bize (PH), Juan Gutiérrez (PS-Histórico), Luis Minchel (PADENA), Andrés Koryzma (Partido Verde), y el secretario ejecutivo de la Concertación, Enrique Correa. En Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 157.

<sup>34</sup> Edgardo Boeninger, *op. cit.*, p. 364.

<sup>35</sup> *La Época*, 1 de junio de 1989. Citado por Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 165.

mismo día, el Presidente de la República se dirigió al país para anunciar el envío a la Junta de Gobierno de las reformas constitucionales acordadas con la oposición: las llamó “el consenso obtenido”.

La Junta de Gobierno aprobó, sujeto a la ratificación plebiscitaria, el proyecto de 54 reformas a la Constitución presentado por el gobierno, el día 14 de junio. Dos días después se convocó a un plebiscito, que se llevó a cabo el 30 de junio. Las reformas recibieron el 85,7% de aprobación. Solamente un 8,2% las rechazó<sup>36</sup>.

*De este modo, con el plebiscito de 1989 quedó sellado el pacto expreso. En la adopción de este pacto hay dos partes, representantes autorizados de las partes contratantes (el gobierno y la oposición) y una serie de actos que formalizaron el pacto. Todos estos actores convergieron hacia un acto soberano último: la decisión plebiscitaria. El efecto inmediato de ese pacto fue la legitimización de la Constitución de 1980. Y, además, el compromiso, mientras no haya quórums modificatorios adecuados, de preservar y mantener operantes las instituciones de esa Constitución.*

Todo pacto se funda en la libertad de consentir de los pactantes. Y esa libertad se puede ejercer para pactar en forma expresa o tácita. No es una condición necesaria para que haya pacto la suscripción de un documento formal, firmado por los pactantes, ante una autoridad testimonial. Por ejemplo, el pacto de adhesión, pertenencia o membresía a una comunidad nacional, individuo por individuo, es tácito. Y se rompe por un acto expreso de renuncia de la nacionalidad. Y tácitamente, por adopción de otra. Además, también hay que agregar que las partes pactantes acuerdan los términos del pacto al interior de un proceso, en el curso del cual pueden entrecruzarse y mezclarse acuerdos expresos y tácitos.

A través de este trabajo podemos apreciar qué, quiénes y cómo se discutieron y concordaron reformas a nuestra Constitución. La concatenación discursiva y práctica de este proceso, o sea las palabras y las acciones realizadas en su decurso, son expresas en tanto se refieren formal y precisamente a tales y cuales asuntos, a través de un lenguaje verbal y escrito concreto. En este decurso, a nivel de la expresión, como lo vimos, se producen transacciones, pues las partes involucradas se hicieron mutuas concesiones.

Pero, ¿qué ocurre con los silencios? Ellos también son significativos, aunque no tengan una expresión formal a través de las palabras, verbales o escritas. Es claro que a cambio de las reformas promovidas por sectores democráticos del país, se mantuvieron todas aquellas disposiciones

<sup>36</sup> Un análisis completo del plebiscito se encuentra en Roberto Méndez, Óscar Godoy, Enrique Barros y Arturo Fontaine Talavera, “¿Por qué ganó el No?” (1989), pp. 83-134.

que configuran la participación institucional de las Fuerzas Armadas en el proceso de decisiones políticas, por una parte, y también aquellas que le aseguraban a Augusto Pinochet un fuero político continuo por el resto de su vida<sup>37</sup>, por otra. Los negociadores siempre estuvieron conscientes de que existía un área oscura acerca de la cual había que tomar decisiones tácitas. Por lo demás, los argumentos expresos para sustentar, por ejemplo, la necesidad de incluir la experiencia y sabiduría de un ex Presidente de la República en el Senado, puede tener como un correlato suyo, codificado e implícito, el fuero parlamentario para una persona específica, con nombre y apellido. O sea, las posibilidades para acordar tácitamente, a través de silencios o vacíos significativos, son infinitas.

Por lo demás, como la negociación se concentra en algunos aspectos de la Constitución, tácitamente acepta o aprueba todo lo que no se había negociado. Ello incluye lo que expresamente no se quiso discutir y lo que pasó inadvertido para los negociadores. Sabemos aquello que no quiso negociar expresamente: la institucionalidad política de las Fuerzas Armadas, el fuero parlamentario (o inmunidad parlamentaria) de Pinochet y la ley de amnistía. Solamente la contraparte autoritaria sabe exactamente lo que pasó inadvertido (a mi juicio, por ejemplo, la doctrina de la obediencia militar).

De este modo, el acuerdo tácito de mantener y garantizar el fuero parlamentario del general Pinochet tiene ese carácter de modo obvio y evidente de suyo. No necesitaba pactarse explícitamente, porque además era un costo a pagar por la transición. Un costo, por lo demás, temporal. La participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito político, en clara contradicción con el principio de la esencial obediencia y no deliberación, también fue aceptada tácitamente *pro tempore*, para que ellas ejercieran el rol de garantes de la Constitución y de mecanismo de seguro, con el fin de que el proceso político no fuese, ni pudiese ser desbordado por los actores que en el pasado se habían aproximado a una guerra civil.

Las reformas fueron votadas en un plebiscito, realizado en 1989, y obtuvieron el 87% de los votos. De este modo, el pacto entre el gobierno

<sup>37</sup> Personalmente siempre sostuve que había que evitar que al general Pinochet se le concediesen inmunidades sucesivas, primero como Comandante en Jefe del Ejército y después como senador vitalicio, porque lo que estaba en cuestión era asegurarle una suerte de inmunidad soberana, como ex Jefe de Estado, y esto podía hacerse en una cláusula provisional de la Constitución. Para garantizar su inviolabilidad personal y la de su familia, pero recluso en la vida privada y sin poderes formales a su disposición. En algún momento, incluso, pensé que se le podía convencer de ello. Pero, además de lo extraño y ajeno a nuestra tradición constitucional, y que habría explicitado lo que debía mantenerse en el silencio, mi propuesta era ilusoria, porque jamás el general Pinochet iba a renunciar a tener el *quantum* de poder que le daba su posición como Presidente de la República en ejercicio, Comandante en Jefe del Ejército y, en el último tramo de su vida, como senador vitalicio.



militar y la oposición, más otras fuerzas democráticas, quedó sellado. Sin embargo, la naturaleza de este pacto, que como se infiere de lo dicho es expreso y tácito a la vez, ha sido sometido al procedimiento de la prueba y el error, a través de actos significativos.

En dos ocasiones, durante el gobierno del Presidente Aylwin, el general Pinochet manifestó su desacuerdo con acciones públicas que podían afectar cuestiones cubiertas, según él, por el pacto. Se les llamó metafóricamente 'ejercicio de enlace' y 'boinazo' respectivamente. En una democracia consolidada, tales actividades habrían sido manifiestamente subversivas. Pero, en el contexto de la transición pactada, eran actos significativos de malestar por el no cumplimiento de acuerdos tácitos incluidos en el pacto de transición: afectaban la intangibilidad de la ley de amnistía y la inviolabilidad política de la persona del general Pinochet<sup>38</sup>. A esos actos el gobierno respondió aceptando la queja y cediendo frente a ella. La opinión pública nunca ha conocido con exactitud las negociaciones entabladas entre los representantes del general Pinochet y del gobierno para enfrentar esta crisis. Pero es claro que los actos subsecuentes del gobierno indicaron, de modo suficientemente significativo, que se había impuesto una cierta interpretación de los acuerdos que jamás podrá hacerse expresa.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeyda, Clodomiro. Declaración. *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.
- Andrade Geywitz, Carlos. *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- Arriagada, Genaro. *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana, 1998.
- Aylwin Azócar, Patricio. *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del 1980*. Santiago: Ediciones Grupo Z, 1998.
- Boeninger, Edgardo. *La democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- Bonime-Blanc, Andrea. *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making*. Boulder y Londres: Westview Press, 1990.
- El Mercurio*, 12 de mayo, 1989.
- Garretón, Manuel Antonio. "Las revanchas de la democratización incompleta". *Mensaje* (febrero de 1999), Santiago.
- . "La transición chilena. Una evaluación provisoria". *Documento de Trabajo FLACSO. Serie Estudios Políticos*, 8 (enero de 1991), Santiago.

<sup>38</sup> Inviolabilidad política del general Pinochet no quiere decir inmunidad absoluta. O sea, no quiere decir que en algún momento se hubiese aceptado otorgarle el estatuto de *princeps liber et solutus*, o sea, libre de caer bajo alguna jurisdicción superior: la justicia, por ejemplo.

- Godoy Arcaya, Óscar, "¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?". *Estudios Públicos*, 61 (1996), Santiago.
- Guzmán, Jaime. Declaración. *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.
- . "La definición constitucional". *Realidad*, año, Nº 3 (1980). [Reproducido después en Arturo Fontaine Talavera, "El miedo y otros escritos: El pensamiento de Jaime Guzmán". *Estudios Públicos*, 42 (otoño 1991).]
- Huneus, Carlos. "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIX, N. 1 (1997), Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- Karl, Terry Lynn. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* (october 1990), Versión española: "Dilemas de la Democratización en América Latina", *Foro Internacional*, Vol. XXI (enero-marzo, 1991), México.
- Méndez, Roberto; Godoy, Óscar; Barros, Enrique; y Fontaine Talavera, Arturo. "¿Por qué ganó el No?" *Estudios Públicos*, 33 (1989).
- O'Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973. □

**LEGITIMIDAD, DESCONTENTO Y DESAFECCIÓN**  
**EL CASO ESPAÑOL\***

**José Ramón Montero, Richard Gunther  
y Mariano Torcal**

Este artículo examina algunas orientaciones básicas de los ciudadanos hacia la democracia. Se han seleccionado numerosos indicadores empíricos de encuestas representativas para analizar tres facetas actitudinales que suelen considerarse indistintamente: la legitimidad democrática, el descontento político y la desafección política. La teoría empírica de la democracia ha solido confundir esas facetas, lo que ha supuesto la generalización de afirmaciones infundadas sobre los niveles de apoyo de los sistemas democráticos, especialmente cuando conocen procesos de transición desde regímenes autoritarios. En el artículo se ha seleccionado el español como caso empírico para examinar la medida en la que esas facetas actitudinales pertenecen a dimensiones conceptuales y empíricas diferentes. Para ello se incluyen, además, los resultados de dos tipos de pruebas: un análisis

---

JOSÉ RAMÓN MONTERO. Universidad Autónoma de Madrid y Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.

RICHARD GUNTHER. Ohio State University.

MARIANO TORCAL. Universidad Autónoma de Madrid.

\* Versiones anteriores de este trabajo se presentaron en la conferencia internacional 'The Erosion of Confidence in Advanced Democracies' (Society of Comparative Research y Université Libre de Bruxelles, Bruselas, noviembre de 1996), y en el seminario 'Cultura Política en las Sociedades Democráticas' (Fundación Pablo Iglesias, Madrid, enero de 1997). Queremos agradecer la ayuda prestada por Justin Byrne, Jesús Cuéllar, Anna Mélich y Modesto Escobar, las facilidades del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y la financiación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT [SEC95-1007]).

factorial confirma el distinto agrupamiento de los indicadores en el nivel individual, y un análisis de cohortes identifica pautas diferenciadas de continuidad y cambio en las distintas generaciones. Las conclusiones permiten a su vez subrayar el carácter multidimensional de la cultura política, algunos de cuyos elementos mantienen entre sí relaciones más complejas de las que habitualmente se presentan.

**E**ste trabajo trata de las percepciones básicas de la democracia en España durante los últimos veinte años. En él queremos continuar examinando las pautas culturales por las que el ciudadano se relaciona con el sistema político; por lo tanto, este trabajo se asienta en los trabajos anteriores que analizaban la generación de actitudes de apoyo a la democracia española (Montero y Gunther, 1994), apuntaban peculiaridades esenciales en el marco general de su cultura política (Montero y Torcal, 1990), comparaban los niveles de la legitimidad democrática en las nuevas democracias del sur de Europa (Montero y Morlino, 1993; Morlino y Montero, 1995) y destacaban las diferentes dimensiones existentes en las culturas políticas de esas nuevas democracias (Torcal, 1995). Con el español de nuevo como caso empírico, queremos ahora plantearnos algunas distinciones básicas que la literatura sobre el tema no suele tomar en consideración, lo que a nuestro juicio ocasiona problemas importantes en el desarrollo de los conceptos relacionados con dimensiones actitudinales y supone una seria deficiencia de la teoría empírica de la democracia. Más particularmente, discutimos aquí algunas extendidas suposiciones sobre el apoyo democrático y la satisfacción con el sistema político en cuanto componentes claves de lo que Kaase y Newton (1995) han agrupado bajo el epígrafe de “teorías de la contradicción, la crisis y la catástrofe”. Siguiendo estos enfoques teóricos y empíricos, cuestionamos la relación que suele establecerse entre las actitudes fundamentales hacia la democracia (ya sean la legitimidad, el apoyo, la confianza o cualquier otro término parecido) y las evaluaciones específicas sobre la actuación del sistema democrático. Una definición *tout court* de la legitimidad como satisfacción con la democracia supone, entre otras cosas, que las variaciones en el grado de ésta pueden interpretarse como amenazas a la estabilidad de aquélla, una conclusión que subyace en muchas de las teorías que abordan de un modo u otro los problemas actuales de la democracia. En el otro extremo, señalamos también que la utilización de un concepto demasiado amplio de satisfacción con la democracia tiende a confundir las percepciones manifestadas en diferentes niveles del sistema político, las evaluaciones de muchos objetos políticos y, sobre todo, las orientaciones afectivas de los ciudadanos para con su sistema político.

En este trabajo mantenemos que tanto las distinciones entre legitimidad democrática y satisfacción con la democracia, de un lado, y entre esta última y la desafección política, de otro, son significativas en términos conceptuales y resultan empíricamente comprobables. En nuestra opinión, esas distinciones son relevantes para la teoría de la democracia de países con sistemas políticos muy arraigados, así como para las teorías que pretenden explicar procesos recientes de transiciones políticas desde regímenes autoritarios. De modo similar, defendemos también que, en el marco de las orientaciones y actitudes de los ciudadanos hacia los sistemas democráticos, estas tres familias de conceptos se corresponden con datos empíricos diferentes. Además, a lo largo del tiempo las tres pueden desarrollarse de forma asimismo diferente, y seguir pautas de transmisión intergeneracional muy diversas.

Hemos seleccionado el caso español para nuestro análisis, y a él se refiere la mayor parte de los datos empíricos que utilizamos. Hay tres razones que hacen del español un caso especialmente interesante. En primer lugar, por motivos temporales. Es evidente que España pertenece a ese amplio grupo de países que disfrutaron de democracias consolidadas, y que también forma parte de la *tercera ola* de democratización de los años setenta (Huntington, 1991; Linz y Stepan, 1996). En consecuencia, muchos de los enfoques teóricos que se han desarrollado recientemente para explicar los problemas de la democracia pueden aplicarse sólo parcialmente al caso español. Por ejemplo, el régimen autoritario franquista estaba aún en el poder cuando aparecieron las primeras obras sobre la crisis financiera del Estado (O'Connor, 1973) y los problemas de la legitimidad democrática (Habermas, 1975). El inicio de la transición coincidió con los primeros análisis de los fenómenos de sobrecarga del Estado (King, 1975) y de crisis de la democracia (Crozier *et al.*, 1975). Y el proceso que condujo a la aprobación de una Constitución democrática y a la consolidación del nuevo sistema político tuvo lugar cuando los estudiosos comenzaban a discutir los problemas de gobernabilidad y las amenazas implícitas en los nuevos movimientos sociales (Rose, 1980; Dalton *et al.*, 1984). Esta divergencia temporal permite reexaminar los anteriores estudios a la luz de las percepciones y actitudes de los españoles, y comprobar las peculiaridades de su formación y evolución a lo largo del tiempo.

La segunda razón tiene que ver con la variabilidad: durante los últimos veinte años, los españoles han hecho frente a una amplia gama de situaciones políticas diferentes. Entre ellas se encuentran los episodios finales de uno de los más duraderos regímenes autoritarios europeos, los riesgos de la transición política, los problemas de consolidación de una demo-

cracia joven, las dificultades de reconstrucción de un Estado sobre la base de una estructura territorial completamente nueva, un sistema de partidos con fases agudas de inestabilidad, la incertidumbre tras la alternancia en el poder (que, inmediatamente después de un intento de golpe de Estado, llevó al poder a un partido socialdemócrata por primera vez en la historia de España), crisis económicas recurrentes en el marco de las cifras de desempleo más altas de Europa, y una sucesión de crisis políticas provocadas por escándalos en la financiación de los partidos, por casos de corrupción de cargos públicos y por revelaciones sobre comportamientos ilegales en la lucha contra el terrorismo en los primeros años noventa. Si se tiene en cuenta la intensidad de estas experiencias y el período relativamente corto en el que han ocurrido, es razonable suponer que hayan tenido una influencia no pequeña en el modo cómo los ciudadanos perciben el sistema político, evalúan su rendimiento y desarrollan vínculos afectivos con sus diversos componentes. Finalmente, la tercera razón se refiere a la disponibilidad de una enorme cantidad de datos de encuestas, lo cual hace del caso español un laboratorio especialmente útil para comprobar la evolución de las orientaciones y actitudes hacia el sistema político.

El trabajo está dividido en cinco partes. Las tres primeras se ocupan, respectivamente, de los indicadores de legitimidad democrática, descontento político y desafección política. En ellas analizamos el significado de los diferentes indicadores y su evolución durante las dos últimas décadas, y esperamos demostrar que pertenecen a dimensiones diferentes. En la cuarta sección examinamos los resultados de un análisis factorial que nos permite comprobar hasta qué punto esos tres indicadores están interrelacionados en el nivel individual. Y en la última sección presentamos los datos de un análisis de cohortes mediante el cual se identifican los elementos de cambio y continuidad que confirman la diferente naturaleza de cada uno de los tres tipos de indicadores.

### **Los niveles de legitimidad democrática**

Frente a quienes defienden que pueden hacer falta décadas para el desarrollo de actitudes de apoyo a un sistema político (véase, por ejemplo, Pridham, 1995), una considerable mayoría de españoles ha apoyado decididamente el régimen democrático, especialmente desde 1982. Esto se demuestra tanto en su comportamiento electoral como en la evolución de sus actitudes hacia la democracia. En el ámbito electoral, y dejando al margen el caso del País Vasco, los partidos antisistema y/o antidemocráticos han disfrutado de escasos apoyos. En las elecciones generales de 1977 sólo

obtuvieron el 0,61% de los votos. En 1979, cuando comenzaban a aparecer síntomas de un cierto desencanto entre los votantes y las elites políticas, los partidos de extrema derecha recibieron unos 400.000 votos (el 2,3% de los emitidos); en 1982, los partidos extremistas habían desaparecido prácticamente de la escena política. En las elecciones generales de 1996, los partidos antidemocráticos (fuera del País Vasco) recibieron sólo 17.500 votos, es decir, un 0,5% del total.

Los indicadores actitudinales de la legitimidad democrática que se derivan de los datos de encuestas concuerdan con esta pauta del comportamiento electoral. Concebimos la legitimidad como una actitud positiva de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada<sup>1</sup>. Este concepto es relativo, ya que ningún sistema es completamente legítimo para *todos* los ciudadanos, y la *intensidad* del apoyo positivo a sus instituciones cambia según las personas. Por consiguiente, la legitimidad puede ser considerada como “la creencia de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fallos, son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas” (Linz, 1988, p. 65; 1978a, p. 16). Esta definición es también relativa en la medida en que se relaciona con el convencimiento de que el sistema democrático es la *menos mala* de las formas de gobierno. Como también ha escrito Linz (1978b, p. 18), “en última instancia, la legitimidad democrática se basa en la creencia de que para un determinado país y en un momento dado, ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos”<sup>2</sup>. Las Tablas N<sup>os</sup>. 1 y 2 muestran dos indicadores que reflejan las percepciones fundamentales sobre la legitimidad de la democracia española. La Tabla N<sup>o</sup> 1 presenta el porcentaje de encuestados que se mostraba de acuerdo con la afirmación de que “la democracia es el mejor sistema para un país como el nuestro”, y la Tabla N<sup>o</sup> 2 contiene la distribución de opiniones de quienes están a favor de un sistema democrático en cualquier circunstancia y de aquellos que apoyarían, en ciertas situaciones, un régimen autoritario. Las conclusiones son inequívocas. En ambos casos, los españoles respaldan mayoritariamente la democracia: entre dos terceras y más de tres cuartas partes de los encuestados estaban de acuerdo con la

---

<sup>1</sup> Utilizamos aquí un concepto minimalista de legitimidad, ya que creemos que es la mejor manera de resolver los habituales problemas de medición y operacionalización del concepto, problemas que además se han agravado a causa de su carácter multidimensional; véanse Morlino y Montero (1995, p. 232); Linz (1988, p. 62), y McDonough, Barnes y López Pina (1986, p. 737).

<sup>2</sup> Véanse también Linz y Stepan (1996, p. 76 y sigs.), Diamond y Lipset (1995), Diamond (1998) y, desde una perspectiva muy diferente, Rawls (1993, p. 137). Para un amplio análisis desde la teoría política, véase Beetham (1991).

afirmación que considera que la democracia es superior a cualquier otro sistema político (Tabla N° 1). El grado de apoyo extraordinariamente alto que recibe la democracia en 1978 indica probablemente un efecto *luna de miel* (por el que los españoles dieron un mayoritario voto de confianza a las instituciones democráticas desde el momento en que se constituyeron [Weil, 1989]). Aunque la firmeza de estas actitudes sufrió después un cierto debilitamiento, todos los datos existentes confirman que se ha mantenido un alto grado de legitimidad democrática desde 1982. La Tabla N° 2 subraya esta tendencia al aportar también datos del escaso apoyo recibido por las alternativas antidemocráticas durante todo este período<sup>3</sup>. Incluso entre los votantes del principal partido conservador, Alianza Popular (desde 1989 Partido Popular [PP]), que fue fundado por destacadas personalidades del régimen de Franco, el número de partidarios de la democracia en cualquier circunstancia sobrepasa con creces al de quienes estarían a favor de una alternativa autoritaria en ciertas situaciones (Montero, 1993; Montero y Gunther, 1994). Estos datos contradicen la tesis que propugna que la cultura política española no es intrínsecamente democrática, o que contiene reductos significativos de sentimientos antidemocráticos (como señala, por ejemplo, Wiarda [1989, pp. x y 2]).

TABLA N° 1: LA DEMOCRACIA COMO MEJOR SISTEMA PARA ESPAÑA, 1978-1994

La democracia es el mejor sistema para un país como el nuestro	%	N
1978	77	5.898
1980	69	3.132
1981	81	1.703
1982	74	5.463
1983	73	5.481
1988	87	4.548
1993	79	1.448
1994	82	2.491

*Fuentes:* Centro de documentación de DATA, para 1978-1993, y Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), para 1994.

<sup>3</sup> Aunque Fuchs, Guidorossi y Svensson (1995, p. 348) y Tóka (1995, p. 359), entre otros, han señalado que el indicador utilizado en la Tabla N° 2 se refiere a una idea *abstracta* de democracia, es evidente que los entrevistados no conciben la democracia de forma separada de su propia situación, país o experiencia histórica, y aún menos la consideran como un concepto abstruso, teórico e inaplicable. En realidad, creemos que éste es un indicador válido de las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político, ya que recalca la importancia del nivel sistémico y, a la vez, resulta fácilmente comprensible por su imbricación con la experiencia diaria e histórica del entrevistado y porque le permite elegir entre diferentes respuestas. Véase Muller, Jukam y Seligson (1982).



TABLA Nº 2: LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA, 1980-1996  
(en porcentajes)

	1980	1984	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	49	69	70	71	72	68	80	76	73	81	73	79	81
En algunas circunstancias, un régimen autoritario, una dictadura, puede ser preferible al sistema democrático	10	11	10	12	10	10	7	10	12	7	8	9	8
A la gente como yo, lo mismo le da un sistema que otro	8	11	9	11	10	10	8	8	10	7	10	8	7
No sabe, no contesta	33	9	11	6	8	12	5	6	5	4	9	4	4
N	(3.457)	(2.490)	(2.498)	(2.490)	(2.488)	(3.371)	(2.382)	(2.494)	(2.497)	(2.500)	(2.491)	(2.478)	(2.481)

Fuente: Banco de Datos, CIS.

TABLA N° 3: LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EUROPA OCCIDENTAL (1985-1995) Y EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS (1988-1996) (en porcentajes)

Países		Democracia	Autoritarismo	Indiferencia	No sabe, no contesta
<i>Europa Occidental, 1992</i>					
Dinamarca		92	4	2	1
Luxemburgo		82	2	6	9
Alemania		81	8	7	3
Holanda		81	9	5	5
Francia		78	7	11	5
Reino Unido		76	6	11	6
Bélgica		70	10	10	10
Irlanda		63	10	21	6
<i>Sur de Europa</i>					
Grecia	1985	87	5	6	2
	1988	90	3	4	3
	1992	91	4	3	2
Portugal	1985	61	9	7	23
	1988	84	7	9	—
	1992	83	9	4	4
España	1985	70	10	9	11
	1988	75	8	14	3
	1992	78	9	7	6
	1995	79	9	8	4
Italia	1985	70	13	10	7
	1988	74	13	13	—
	1992	73	14	8	7
	1995	79	9	8	4
<i>América Latina</i>					
Uruguay	1988	73	10	8	9
	1995	80	8	6	6
Argentina	1988	74	13	10	3
	1995	77	11	6	6
	1996	71	15	11	3
Chile	1988	57	11	27	5
	1995	52	18	25	4
	1996	54	19	23	4
Brasil	1988	43	21	26	10
	1995	41	21	23	15
	1996	50	24	21	5

*Fuentes:* Para 1985 en el sur de Europa y España en 1995, Banco de Datos del CIS; para 1988 y 1992, *Eurobarómetro*, 30, 1988, y 37, 1992. Para Italia en 1994, los datos han sido cedidos amablemente por Paolo Segatti y el Archivo Ricerche Demoscopiche, Universidad de Pavia. Para los países latinoamericanos en 1988, Moisés (1995, p. 160); para 1995, Linz y Stepan (1996, p. 222), y para 1996, Lagos (1997, p. 133).

De hecho, el grado de apoyo a la democracia en España resulta similar al de los restantes países europeos occidentales<sup>4</sup>. Una encuesta de 1992, que utiliza el mismo indicador (véase la Tabla Nº 3), pone de manifiesto que los niveles de apoyo a la democracia en tres de los cuatro países del sur de Europa eran similares o superiores a los de la Unión Europea. Sólo Italia se aparta de esta pauta, pero su 72% no es muy diferente del promedio comunitario (78%). No obstante, los países del sur de Europa mostraban algunas peculiaridades. Es significativo el contraste que hay entre el acusado aumento del apoyo a la democracia en Portugal entre 1985 y 1992 y el mantenimiento del alto índice de apoyo registrado en Grecia. Los dos países con menores índices relativos de apoyo a la democracia, España e Italia, son también aquellos en los que la preferencia por regímenes autoritarios es mayor, aunque en ambos sólo una parte muy pequeña de la población expresa estos sentimientos (Morlino y Montero, 1995; Montero y Gunther, 1994). Además, la validez de este indicador refuerza los datos procedentes de algunos países del cono sur latinoamericano<sup>5</sup>. Como también puede verse en la Tabla Nº 3, lejos de registrarse la unanimidad casi total que cabría esperar si los encuestados se refirieran a una concepción abstracta e idealizada de la democracia, los ciudadanos expresan preferencias diferentes en cada país. Los casos de Uruguay y Argentina, donde los niveles de apoyo a sus respectivos regímenes democráticos son similares a los de los países de Europa occidental, contrastan vivamente con los de Chile y Brasil, que se enfrentan a situaciones muy difíciles. Finalmente, al igual de lo ocurrido en el sur de Europa, en estos países latinoamericanos, con la excepción de Chile y, en menor medida, Brasil, se ha registrado un incremento del apoyo a la democracia.

### **El descontento político: Eficacia del sistema y satisfacción**

En contraste con la continuidad existente en estos indicadores de la legitimidad de la democracia española, las evaluaciones del rendimiento de su sistema político y de sus elites gobernantes han oscilado de forma consi-

---

<sup>4</sup> Las raíces de la legitimidad en la transición española son analizadas en Maravall (1995, p. 257 y sigs.), Aguilar (1996, p. 209 y sigs.), y Montero y Torcal (1990).

<sup>5</sup> E incluso por los datos existentes en otros contextos, como, por ejemplo, Corea del Sur. La aplicación de un indicador idéntico en 1996 dio como resultado un 65% de apoyo a la democracia y un 17% a un régimen autoritario; en 1997 los porcentajes fueron, respectivamente, 67% y 23%. Pueden verse Shin y Shyu (1997), Shin y Rose (1997) y, más en general, Rose y Shin (1997). Para un examen sistemático de este indicador y otros similares, véase Diamond (1998).

derable a lo largo del tiempo. La idea más extendida sobre las relaciones entre ambos indicadores mantiene que las fluctuaciones en el grado de satisfacción del ciudadano con la democracia y/o con el gobierno son significativas y pueden amenazar la estabilidad del mismo sistema democrático, dado que están directamente relacionadas con el funcionamiento del nuevo régimen. Aquí defendemos, por el contrario, que los regímenes democráticos pueden mantener su estabilidad incluso cuando se enfrentan a niveles elevados de insatisfacción con el sistema. Dicho de otro modo, su pervivencia descansa más en las actitudes hacia la legitimidad que en la satisfacción o en la percepción que se tenga de su eficacia.

Antes de analizar este punto con mayor detenimiento, quizás sea necesario ocuparse de dos cuestiones referidas a la posibilidad de separar los conceptos de legitimidad y de eficacia. Algunos autores han dudado de la capacidad de los ciudadanos para distinguir entre ambas dimensiones (Muller y Jukam, 1977; Kinder y Sears, 1985, p. 725), y sostienen que en los análisis muestrales las respuestas obtenidas a las preguntas sobre la ‘legitimidad’ de un sistema pueden estar muy influidas por la valoración que les merecen a los encuestados las autoridades políticas, por su evaluación de la actuación de las instituciones políticas o por el desfase existente entre la realidad e importantes valores abstractos<sup>6</sup>. Otros autores, cuyos análisis se basan principalmente en datos muestrales que sólo contienen medidas de insatisfacción con la democracia o con el funcionamiento de sus instituciones, defienden que aquéllas son indicadores apropiados y suficientes para medir el apoyo al sistema “con un grado de generalización relativamente bajo” (Fuchs, Guidorossi y Svensson, 1995, p. 330); o señalan que esos factores equivalen a medidas de la legitimidad (Fuchs y Klingemann, 1995, p. 425; Tóka, 1995, p. 359); o aceptan que el apoyo político se defina simplemente como satisfacción con la democracia (Anderson y Guillory, 1997, p. 70), o deciden equiparar la legitimidad con una concepción amplia de confianza que incluye un continuo desde la esfera privada a la pública (McDonough, Barnes y López Pina, 1994, p. 370). Por nuestra parte, sostenemos, en primer lugar, que la legitimidad y la eficacia son distintas no sólo desde un punto de vista conceptual sino también empírico. Esta distinción ha sido analizada desde diversas perspectivas y con diferen-

---

<sup>6</sup> Para lo que es ya una discusión clásica de la *confianza* (*trust*), un concepto equivalente en términos funcionales, véanse Miller (1974a y 1974b) y Citrin (1974); para una revisión teórica y un análisis empírico de datos alemanes, véase Gabriel (1996); y para un análisis empírico, obtenido en los resultados de un estudio piloto que defiende la distinción entre lo que se denomina *confianza basada en los cargos* (*incumbent-based trust*) y *confianza basada en el régimen* (*regime-based trust*), véase Craig, Niemi y Silver (1990).

tes consecuencias teóricas<sup>7</sup> y, si se dispone de los indicadores apropiados, puede demostrarse empíricamente. En términos generales, la eficacia del sistema y la satisfacción política pueden concebirse como componentes de un síndrome más amplio de *descontento político*, definido como la expresión de una cierta frustración que surge de comparar lo que uno tiene y lo que debería tener (Gamson, 1968; López Pintor, 1997)<sup>8</sup>. La *eficacia del sistema* comprende una serie de percepciones relacionadas con la eficiencia del mismo a la hora de resolver problemas básicos (Dahl, 1971, p. 144); en otras palabras, con su capacidad para solucionar problemas que los ciudadanos consideran de especial importancia (Morlino y Montero, 1995, p. 234). Y la *insatisfacción política* (que se utiliza con más frecuencia que su antónimo) expresa el desagrado que produce un objeto social o político significativo, y puede estimarse en consecuencia como un rechazo general de algo que no responde suficientemente a los deseos de los ciudadanos (Di Palma, 1970, p. 30). Por lo tanto, la insatisfacción política surge de la evaluación que hacen los ciudadanos del rendimiento del régimen o de las autoridades, así como de los resultados políticos que generan (Farah, Barnes y Heunks, 1979). En este trabajo las dos dimensiones seleccionadas como indicadores de la insatisfacción política son el binomio gobierno/oposición (es decir, en qué medida el apoyo o la oposición a las autoridades políticas existentes influyen en la valoración que los ciudadanos hacen del rendimiento del gobierno) y la apreciación de las políticas públicas (esto es, hasta qué punto los ciudadanos evalúan el desfase que existe entre sus propias preferencias sobre esas políticas y los resultados surgidos de las que realmente se implementan)<sup>9</sup>.

En segundo lugar, defendemos también que a los ciudadanos de los países que han experimentado recientemente transiciones desde regímenes autoritarios (como los del sur de Europa) les resulta sumamente fácil distinguir entre legitimidad y eficacia. La experiencia personal directa del autori-

---

<sup>7</sup> Además de las obras clásicas de Easton (1965 y 1975), véanse, por ejemplo, los puntos de vista contrapuestos de Dahrendorf (1980) y Offe (1984). Lipset (1981), Linz (1978a y 1978b), Morlino (1985) y Di Palma (1990), entre otros, han realizado interesantes análisis de los conceptos de eficacia, eficiencia y rendimiento del régimen. La distinción entre actitudes que confieren legitimidad a un régimen y valoración de la eficacia del rendimiento del gobierno ha sido también analizada en diversos estudios recientes de varios países europeos. Véanse, por ejemplo, Morlino y Montero (1995), Weil (1989), Kuechler (1991), Finkel, Muller y Seligson (1989) y Fuchs (1992).

<sup>8</sup> Para un sugestivo análisis de un concepto parecido, el de *decepción*, véase Hirschmall (1982).

<sup>9</sup> Farah, Barnes y Heunks (1979, p. 429 y sigs.) añaden a estos dos indicadores los relativos a la eficacia política interna y externa, que para nosotros constituyen —y así esperamos demostrarlo más adelante— dimensiones del concepto de desafección política. Véase también Miller (1979, p. 964 y sigs.)

tarismo y en todo caso la socialización política hacen posible que los entrevistados distingan entre gobierno autoritario y democrático, y que puedan separar sus evaluaciones sobre el rendimiento del sistema (satisfacción) de su apoyo al actual régimen democrático (legitimidad). Como consecuencia de sus memorias individuales o colectivas, los europeos del sur están mejor pertrechados cultural y actitudinalmente para distinguir entre la legitimidad de un régimen y las percepciones de su eficacia. Sin duda, la capacidad de los griegos, portugueses y españoles para hacer estas distinciones es diferente en cada generación y disminuirá a medida que el paso del tiempo vaya haciendo menos relevante la experiencia del autoritarismo para la memoria colectiva del país. Pero desde finales de los setenta hasta mediados de los noventa dicha memoria aún era intensa y significativa para muchos ciudadanos, bien que fuera menor en Italia que en los otros tres países. Por el contrario, en los países con democracias muy arraigadas es mucho más difícil para los encuestados valorar sus sistemas políticos comparándolos con una hipotética (y apenas imaginable) opción no democrática: en estas circunstancias las preguntas acerca de regímenes políticos alternativos podrían resultar abstractas e irreales (Morlino y Montero, 1995; McDonough, Barnes y López Pina, 1986 y 1994, y Weil, 1989). En consecuencia, en estas democracias las medidas de legitimidad podrían confundirse más fácilmente con las evaluaciones de la eficacia del sistema o del rendimiento político<sup>10</sup>.

Algunas características del caso español facilitan el análisis de estas dos dimensiones y determinan el impacto en ellos de variaciones en las condiciones económicas, sociales y políticas. Para empezar, la situación económica ha sufrido cambios considerables durante el período aquí estudiado. En contraste con los altos índices de crecimiento económico y de aumento del nivel de vida individual producidos en los últimos quince años del régimen autoritario franquista, los procesos de transición y consolidación democrática tuvieron lugar en medio de crisis económicas sucesivas, agravadas por las sucesivas ‘crisis del petróleo’ de los años setenta. Como en el resto de los países industrializados, la economía española tocó fondo en 1981-1982, cuando el desempleo llegó al 20% de la población activa (García Delgado, 1990). Por el contrario, durante la segunda mitad de los ochenta los indicadores económicos mejoraron sustancialmente, y, aunque

---

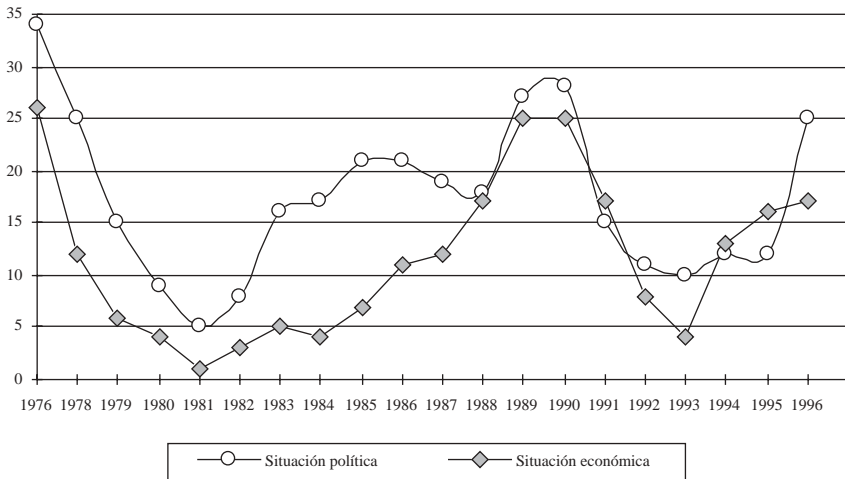
<sup>10</sup> Naturalmente, esta capacidad para distinguir entre diferentes regímenes y, por tanto, para juzgarlos, existe también en Europa oriental; véanse Linz y Stepan (1996, p. 437 y sigs.), Rose y Haerpfer (1992, p. 44 y sigs.), Mishler y Rose (1996), Rose y Mishler (1996) y Rose (1997). Para el distinto caso de Corea del Sur o Taiwan, pueden verse Shin y Shyu (1997) y, más generalmente, Diamond (1998).

el índice de paro siguió siendo el más alto de Europa occidental, los niveles generales de riqueza aumentaron de forma llamativa. La súbita y grave recesión que comenzó a principios de los años noventa, cuando el paro superó el 23%, constituyó un segundo desafío económico. En 1993 el clima de crisis económica llegó a su punto álgido, pero a partir del siguiente comenzó a observarse una fuerte recuperación.

Las percepciones sobre el rendimiento de los gobiernos españoles en asuntos no económicos también fluctuaron considerablemente durante el período. Gran parte del éxito de la transición a la democracia se achacó a los gobiernos de Unión de Centro Democrático (UCD), lo que permitió a su presidente, Adolfo Suárez, capitalizar en las elecciones anticipadas de marzo de 1979 la ola de satisfacción que siguió a la aprobación de la nueva Constitución, en diciembre de 1978. Poco después, sin embargo, el apoyo popular a la gestión de UCD se vino abajo. Se estimaba que sus débiles y divididos gobiernos eran incapaces de hacer frente a los retos planteados por la crisis económica, el aumento de la violencia terrorista y una política autonómica errática (Gunther, 1986). También se temía que la ineficacia de los gobiernos centristas estuviera socavando gravemente la legitimidad inicialmente otorgada al sistema democrático. Este diagnóstico se resumió en el término *desencanto*, que reflejaba la desilusión a la que se había llegado tras las grandes expectativas surgidas al comienzo de la transición desde el autoritarismo; un fenómeno que por lo demás parece darse en todas las transiciones democráticas (O'Donnell y Schmitter, 1986, p. 56; Huntington, 1991, p. 230). En general, se afirmaba que el desencanto amenazaba la consolidación del nuevo régimen. Sin embargo, estos temores se desvanecieron después de las elecciones generales de 1982, que posibilitaron por vez primera una mayoría parlamentaria absoluta, llevaron al poder al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y facilitaron la recuperación económica. A finales de los años ochenta, el índice de crecimiento económico de España era el segundo de Europa, la inflación había descendido de forma significativa y un Gobierno socialista muy estable había alcanzado notables éxitos tanto en política exterior como interior. El segundo período de descontento comenzó a principios de los noventa y se reflejó en percepciones muy negativas de la crisis económica y en opiniones cada vez más críticas sobre los escándalos políticos relacionados con la financiación de los partidos, la corrupción de algunos altos cargos de la administración socialista y el descubrimiento de los delitos cometidos en la lucha contra el terrorismo de ETA (Wert, 1996). La recuperación económica de mediados de los noventa y la victoria electoral del Partido Popular en 1996 estuvieron acompañadas por una notable mejora en las evaluaciones del rendimiento político.

Los datos empíricos disponibles reflejan esta evolución. Como puede verse en el Gráfico Nº 1a, existe una covariación casi perfecta entre el grado de satisfacción con la situación *económica* y la valoración de las condiciones *políticas*, y ambos factores corren parejos a las cambiantes circunstancias antes apuntadas<sup>11</sup>. Según cabía esperar, la insatisfacción con la situación económica ha sido más acusada precisamente en los peores momentos de las dos recesiones. Pero resulta un tanto sorprendente comprobar que las valoraciones de la situación política siguen exactamente la misma pauta. Además, otras dos evaluaciones diferentes de eficacia del sistema (la creencia de que la ‘democracia permite la solución de los problemas de los españoles’ y, de modo general, la ‘satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España’) evolucionaron de forma paralela a las valoraciones de la situación económica y política (Gráfico Nº 1b)<sup>12</sup>.

GRÁFICO Nº 1A: SITUACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS EN ESPAÑA: LA EVOLUCIÓN DE LAS VALORACIONES POSITIVAS, 1976-1996



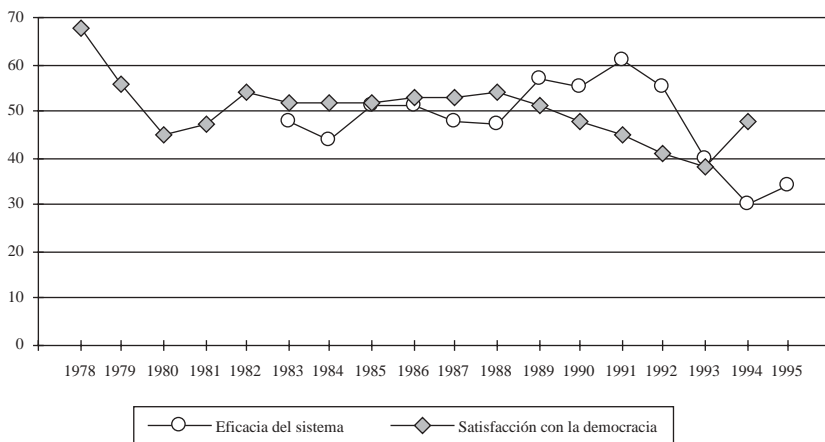
Fuentes: Banco de Datos del CIS y archivo de datos de Demoscopia.

<sup>11</sup> Las preguntas tenían la siguiente formulación: “En términos generales, ¿diría usted que la situación política [económica] en España es muy buena, bastante buena, ni buena ni mala, bastante mala o muy mala?” En el gráfico las valoraciones positivas incluyen “muy buena” y “bastante buena”.

<sup>12</sup> El Gráfico Nº 1b utiliza las preguntas habituales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y del *Eurobarómetro* referidas a la satisfacción: “En conjunto, ¿está usted muy satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en España?” Hay que señalar que el grado general de satisfacción con la democracia en España es comparable a la media europea, y considerablemente más alto que en Italia; sus tendencias han sido también similares. Pueden verse Kuechler (1991), Fuchs, Guidorossi y Svensson (1995), Morlino y Tarchi (1996) y Anderson y Guillory (1997).



GRÁFICO Nº 1B: EFICACIA DEL SISTEMA (1978-1994) Y SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA (1983-1995) EN ESPAÑA



*Fuentes:* Para la eficacia del sistema, Centro de documentación de DATA, para 1978-1993, y Banco de Datos del CIS, para 1994. Para la satisfacción con la democracia, *Eurobarómetro, Trends 1974-1994*, 1995, y Banco de Datos del CIS, para 1978-1984.

Estos datos temporales ponen de manifiesto la covariación entre las cuatro variables de satisfacción/eficacia del sistema. Independientemente de cómo esté redactada la pregunta, estos indicadores muestrales parecen estar refiriéndose a la misma dimensión. Pero mientras que los encuestados tienen aparentemente dificultades para distinguir entre su evaluación del gobierno, las condiciones económicas y la eficacia del sistema político en la resolución de problemas básicos, parecen diferenciar nítidamente estas valoraciones de sus opiniones sobre la legitimidad del régimen democrático. Como hemos visto anteriormente, los niveles de apoyos actitudinales tanto a la democracia como a su alternativa autoritaria se han mantenido prácticamente constantes, y no se han visto afectados por las crisis económicas de principios de los ochenta y de los noventa, por el generalizado descontento con los gobiernos de UCD antes de su desastre electoral de 1982, o por los escándalos que rodearon al Gobierno socialista en los años que precedieron a su derrota electoral de 1996. Estas pautas subrayan tres puntos básicos. El primero es que las actitudes relacionadas con la satisfacción/eficacia del sistema tienen un componente significativo de ‘partidismo’ y están muy centradas en las actividades del gobierno<sup>13</sup>. El segundo es

<sup>13</sup> Para datos comparativos acerca de la relación entre insatisfacción y voto contra el partido del gobierno, véanse Schmitt (1983), Fuchs, Guidorossi y Svensson (1995, pp. 344-347), y Anderson y Guillory (1977), que también analizan el impacto que tienen algunas instituciones políticas básicas sobre la satisfacción.

que la insatisfacción con las *políticas* públicas, que, como ya sabemos, es la otra dimensión básica de la insatisfacción política (Farah, Barnes y Heunks, 1979), se halla en gran medida determinada por el estado de la economía; pero no siempre ocurre así<sup>14</sup>. El caso español demuestra que la economía política de las actitudes relativas a la satisfacción con el rendimiento democrático sólo tiene consecuencias limitadas (Clarke, Dutt y Kornberg, 1993; Linz y Stepan, 1996, pp. 76-81). Finalmente, la legitimidad fundamental de la democracia, tanto desde un punto de vista teórico como empírico, es relativamente autónoma del descontento político, es decir, de las percepciones sobre la ineficacia del sistema y la insatisfacción con la democracia. En consecuencia, un nivel relativamente alto de legitimidad puede aislar al régimen del impacto negativo que de otra forma las crisis económicas o políticas podrían tener en su estabilidad (Finkel, Muller y Seligson, 1989; Morlino y Montero, 1995).

Estas conclusiones tienen cierta importancia para los análisis que sugieren que las dificultades políticas y económicas (sobre todo, en las nuevas democracias) pueden tener una influencia negativa inmediata en el apoyo al régimen. Frente a las concepciones deterministas de la relación entre apoyo a la democracia, eficacia del sistema y satisfacción con el mismo, creemos que esa relación es bastante más compleja. De acuerdo con Linz y Stepan (1996, p. 229), Maravall (1995, p. 276) y Diamond (1998, pp. 42ss.), rechazamos que los indicadores de legitimidad vayan siempre estrechamente unidos y estén relacionados causalmente con la satisfacción respecto al estado de la economía. Esas conclusiones tienen también implicaciones relevantes para los estudios que señalan (por ejemplo, Fuchs y Klingemann, 1995, p. 440) que la legitimidad de las democracias occidentales depende cada vez más de sus rendimientos económicos. En el caso de España, las críticas a la ineficacia del sistema o la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia reflejan claramente un desacuerdo partidista y/o ideológico con las medidas del gobierno (Montero y Gunther, 1994); pero la legitimidad democrática no se ha visto inevitablemente socavada por el descontento económico, el pesimismo político, los escándalos políticos y otros aspectos impopulares de las actividades gubernamentales. Es posible que estos factores hayan alimentado procesos de desalineamientos partidistas y derrotas de los partidos en el gobierno, pero ni ellos mis-

---

<sup>14</sup> Véanse Kuechler (1991), Finkel *et al.* (1989), Weil (1989), y Linz y Stepan (1996, p. 81). Estos estudios subrayan que el apoyo a la democracia en España aumentó a pesar de los graves problemas derivados del desempeño político de los gobiernos a principios de los años ochenta.

mos *per se* ni en el peor de los casos la degeneración de la política partidista han aumentado de forma significativa el respaldo a las alternativas anti-democráticas (véase también Maravall y Santamaría, 1989).

Un factor adicional que debilita los vínculos entre rendimiento económico y apoyo a la democracia consiste en que este último puede verse afectado por factores de naturaleza política, y más particularmente por distintas dimensiones de la actuación del gobierno, como son el respeto a las libertades fundamentales y al ordenamiento jurídico (Diamond y Lipset, 1995; Fuchs, 1992). También el paso del tiempo favorece la institucionalización de la legitimidad democrática, ya que ayuda a aislar los apoyos al régimen de los problemas coyunturales en la situación económica e incluso de las crisis económicas, así como de los escándalos políticos. Además, la opinión pública puede darse cuenta de que lo que los gobiernos son capaces de realizar resulta muy limitado, y puede también tomarse sus promesas con escepticismo; en definitiva, puede estar preparada para sus fracasos (Kaase y Newton, 1995, p. 75). El conocimiento pragmático por parte de los ciudadanos de que algunos problemas sociales quizá sean insolubles o rebasen la capacidad de cualquier líder político para afrontarlos con algún tipo de éxito puede asimismo limitar los términos por los que la insatisfacción con el rendimiento del sistema político termine socavando los apoyos actitudinales básicos de la democracia; como se ha demostrado para algunos países de la Europa del Este, ese pragmatismo llega a cristalizar incluso en una suerte de *paciencia política*, por medio de la cual los ciudadanos prevén que la solución de determinados problemas puede necesitar varios años (Rose y Mishler, 1997). Por último, el hecho de que en los regímenes democráticos el gobierno sea siempre *pro tempore* puede desempeñar un papel decisivo a la hora de hallar salida a situaciones problemáticas: unas nuevas elecciones, y la posibilidad de que llegue al poder otro partido, producen generalmente consecuencias positivas para las valoraciones de la democracia.

### La desafección política

Hasta ahora hemos señalado que la insatisfacción política o económica y las percepciones de la ineficacia del sistema forman parte del campo del *descontento político*, que a su vez es diferente del de la *legitimidad democrática*. A continuación nos ocuparemos de otra dimensión actitudinal, relacionada con orientaciones o actitudes políticas negativas que pare-

cen estar muy enraizadas en las culturas políticas y que son extraordinariamente importantes. Según la distinción hecha por Di Palma (1970, p. 30), estas actitudes pueden integrar un fenómeno de *desafección*, es decir, un cierto alejamiento o desapego de los ciudadanos con respecto a su sistema político. La *desafección política* es un concepto tan crecientemente utilizado como diversamente definido. Si se considera como una especie de síndrome, sería posible situar a sus *síntomas* en un continuo que fuera desde un polo positivo de ciudadanos completamente integrados y con fuertes sentimientos de cercanía a su sistema político, que pasara a través de puntos intermedios caracterizados por un cierto desapego respecto a elementos significativos del régimen, y que alcanzara un polo negativo definido por una hostilidad completa hacia el sistema político y un consecuente alejamiento del mismo. Entre los síntomas más importantes de esta gradación se encontrarían el desinterés, la ineficacia, la disconformidad, el cinismo, la desconfianza, el distanciamiento, la separación, el alejamiento, la impotencia, la frustración, el rechazo, la hostilidad y la alienación. Se trata, por lo tanto, de una familia de conceptos diversos que capta unas orientaciones básicas hacia el sistema político cuyo denominador común radica en “la tendencia a la aversión de su componente afectivo” (Citrin, 1972, p. 92; véase también Citrin y Elkins, 1975; Di Palma, 1970, y Abramson, 1983). El término asociado por lo general con desafección es alienación, bien que sean conceptos diferentes: mientras que el último se refiere a un sentimiento persistente de extrañamiento respecto a las instituciones, valores y líderes políticos existentes, y que tiene como consecuencia que los ciudadanos se consideren a sí mismos forasteros o intrusos, el primero alude a un conjunto de sentimientos mucho más difuso, y por el que los asuntos políticos son vistos como algo lejano, faltos de importancia o carentes de sentido (Citrin *et al.*, 1975, pp. 2-3). De otra parte, también deberíamos distinguir en el ámbito político entre desafección y descontento o insatisfacción. Nuestra hipótesis es que la desafección política consiste en un conjunto de actitudes básicas hacia el sistema político que son diferentes de las que componen la insatisfacción política y la legitimidad democrática. En modo similar a como Pye (1971, p. 157) vinculaba alienación y socialización, la insatisfacción política puede considerarse como el resultado de la divergencia entre los valores generalmente positivos hacia el sistema político y las percepciones negativas que suscita su funcionamiento real; por el contrario, la desafección política abarcaría tanto visiones desconfiadas y recelosas de las relaciones humanas, adquiridas en un estadio temprano del proceso de

socialización, como percepciones contradictorias de la esfera política<sup>15</sup>. Por lo tanto, la desafección política, al contrario que la insatisfacción, tiende a ser más reacia al cambio y puede tener consecuencias más duraderas para la política democrática.

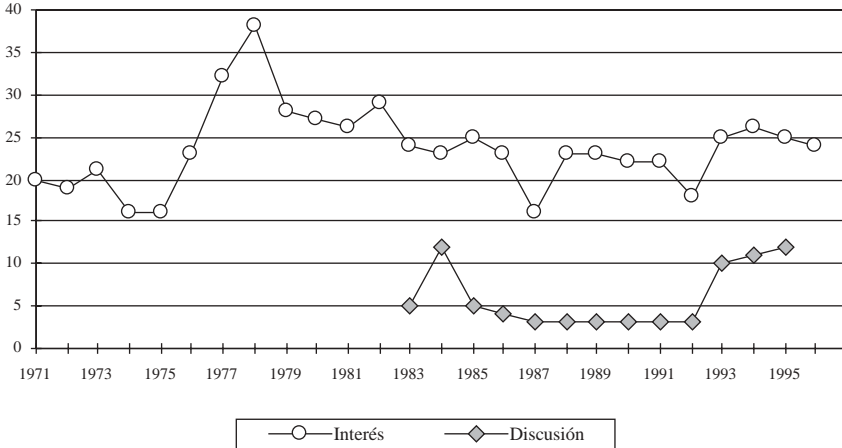
En esta sección sólo analizaremos dos de los muchos indicadores de desafección política existentes: la ‘implicación psicológica’ de los ciudadanos en la política y su sentido de eficacia política. Como es bien sabido, la implicación psicológica en la política indica en qué medida los ciudadanos expresan un cierto interés o muestran alguna preocupación por la política y por los asuntos públicos. Los indicadores habituales de esta dimensión son el interés político subjetivo (definido por el grado de curiosidad que la política despierta en el ciudadano) (Van Deth, 1989, p. 281 y sigs.) y la frecuencia con la que se discute de política (simbolizada por la expresión de interés en términos de un comportamiento que cristaliza en participación política informal) (Almond y Verba, 1963, p. 78 y sigs.; Van Deth, 1991, y Topf, 1995). Ambos indicadores conforman un cuadro elemental de actitudes afectivas, percepciones de proximidad y sentimientos positivos dirigidos hacia la política. Y en ambos casos los datos españoles indican la existencia de una clara desafección que, además, se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo. En general, los españoles se diferencian poco de los ciudadanos de otros países occidentales en lo que se refiere al papel secundario que la política representa en sus vidas (Van Deth, 1989). Pero muestran, sin embargo, una mucho más acusada falta de interés en la política y una consiguiente menor frecuencia en las discusiones políticas. Como puede verse en el Gráfico N° 2a, los niveles de interés político y de las discusiones políticas han sido extremadamente bajos en España, a pesar de los enormes cambios políticos e institucionales que han tenido lugar en las dos últimas décadas<sup>16</sup>. El único aumento relativo tuvo lugar en los momentos iniciales de la transición, pero desde principios de los años ochenta alrededor del 40% de los españoles declara que no tiene interés alguno en la política, y entre un 70 y un 80% afirma que su interés

---

<sup>15</sup> Véase Citrin *et al.* (1975, pp. 4-5). Morlino y Tarchi (1996, p. 47) también han distinguido dos formas de insatisfacción; mientras que la que ellos denominan insatisfacción *pragmática* se parece a nuestro concepto de descontento político, su insatisfacción *ideológica*, que llaman *desafección*, es diferente, ya que consideran que tiene consecuencias intrínsecamente peligrosas para la estabilidad del régimen a causa de su relación con valores culturales alternativos.

<sup>16</sup> Al igual que en la mayoría de los estudios que utilizan estos indicadores (por ejemplo, Gabriel y Van Deth [1995]), aquí el interés por la política incluye a quienes están ‘muy’ o ‘bastante’ interesados en política, mientras que la frecuencia de las discusiones sólo incluye a quienes hablan de política ‘muy a menudo’.

GRÁFICO Nº 2A: LA DESAFECCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: INTERÉS POR LA POLÍTICA (1971-1996) Y FRECUENCIA DE DISCUSIONES POLÍTICAS (1983-1995)



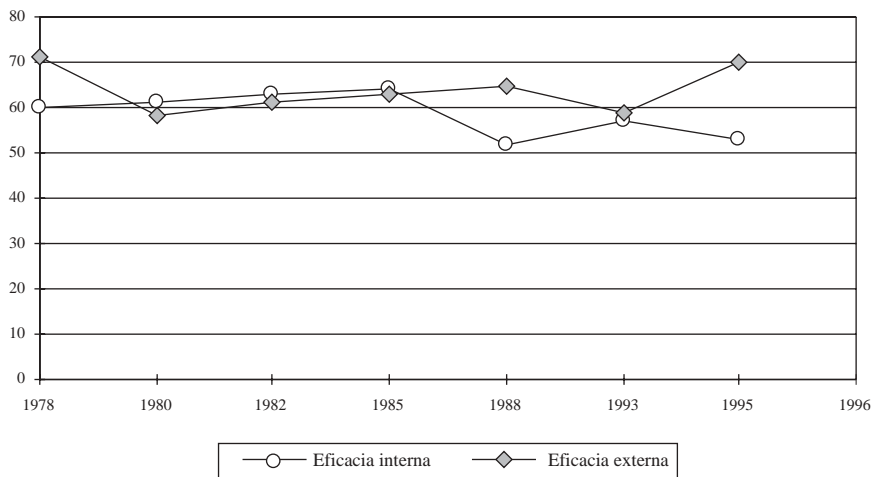
Fuentes: Monzón (1988, p. 109) para 1971-1977; Montero y Torcal (1990, p. 132) para 1978-1989, Banco de Datos del CIS y encuesta 1993 de DATA.

es escaso o nulo. Y tan notable como este desinterés generalizado resulta su firme continuidad, que contrasta además con la *polítización* en forma de incremento del interés político observado en buena parte de las democracias europeas (Dalton, 1998, p. 22). Del mismo modo, y pese a algunas fluctuaciones temporales, el indicador de discusión política también ha permanecido bastante bajo. Como cabía esperar, esta falta de interés es mayor que en otros países de Europa occidental (Gabriel y Van Deth, 1995). Y estos indicadores de falta de implicación política son consistentes con otros aspectos del comportamiento político: por ejemplo, sólo el 5% de los españoles entrevistados en una encuesta poselectoral de 1993<sup>17</sup> afirmó que habían prestado ‘mucho atención’ a la campaña electoral.

En líneas generales, el desinterés político se halla estrechamente vinculado a sentimientos de impotencia y confusión respecto a la política

<sup>17</sup> Esta encuesta, dirigida por José Ramón Montero, Richard Gunther, José María Maravall, Ludolfo Paramio, Francesc Llera y Francesc Pallarès, se llevó a cabo por DATA, en la primavera de 1993, a una muestra representativa nacional de 1.400 españoles mayores de edad; se trataba de una encuesta de tipo *panel*, con una primera *ola* realizada antes del comienzo de la campaña electoral y una segunda (que logró una tasa de respuesta del 96%) inmediatamente después de la jornada electoral. Los autores desean agradecer la generosa ayuda económica de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), que hizo posible la realización del estudio.

GRÁFICO N° 2B: DESAFECCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: INEFICACIA POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA, 1978-1995\*



\* Porcentaje de los que están de acuerdo con las afirmaciones correspondientes.

Fuentes: Para 1978, 1980, 1985 y 1988, Banco de Datos del CIS; para 1979, 1982 y 1993, encuestas de DATA, y para 1995, encuesta del Centro de Investigaciones para la Realidad Social (CIRES).

(Gunther, 1992, p. 15). Estos sentimientos se canalizan a través de una segunda faceta de la desafección, medida a través de la percepción de eficacia política del ciudadano. Es también sabido que este concepto integra una serie de actitudes básicas que expresan las percepciones que una persona tiene de sí misma y del sistema político. En la operacionalización empírica del concepto, desde hace ya tiempo es posible distinguir entre su faceta *interna*, que se refiere a la idea que el ciudadano tiene de su propia *competencia (política)* a la hora de entender la política y en última instancia de participar en ella, y una faceta *externa*, que concierne a la idea que tiene de la *capacidad de respuesta* de las autoridades e instituciones políticas a las demandas de la ciudadanía (Almond y Verba, 1963, p. 136 y sigs.; Balch, 1974; Craig, Niemi y Silver, 1990, y Gabriel, 1995). Aunque ambos aspectos de la eficacia política suelen entenderse como parte de un concepto más amplio de insatisfacción política (Farah, Barnes y Heunks, 1979, pp. 431-432), consideraremos por nuestra parte a ambas dimensiones como indicadores específicos de desafección. En el Gráfico N° 2b se presentan los datos españoles referidos a estos indicadores, que parecen apuntar a unos niveles de ineficacia llamativamente altos<sup>18</sup>. A pesar de los habituales

<sup>18</sup> La ineficacia *interna* se midió teniendo en cuenta si se suscribía la afirmación de que “la política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa”, y la *externa* con la de que “los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”.

problemas de comparación, los pocos datos de que se dispone sugieren que los niveles españoles son más elevados que los de otros países europeos (Maravall, 1995, p. 291; Torcal, 1995, p. 150 y sigs., y Gabriel, 1995)<sup>19</sup>. Entre la mitad y las dos terceras partes de los españoles mostraban su acuerdo con afirmaciones que denotaban sentimientos de ineficacia. Nuestra encuesta de 1993 incluía un indicador adicional de eficacia externa, por el que se solicitaba a los entrevistados que mostraran su acuerdo o desacuerdo con la afirmación de que “la gente como yo no tiene ninguna influencia en lo que hace el gobierno”. La ineficacia política también resultó mayoritaria: el 64% de los españoles suscribía esa afirmación, mientras que sólo el 24% discrepaba de ella. Podría pensarse que estos altos niveles de ineficacia son simplemente una consecuencia de la juventud del sistema democrático, y que las manifestaciones de desafección evolucionarían con el tiempo a medida que los ciudadanos se familiarizaran con el funcionamiento de los mecanismos democráticos del sistema político. Pero no ha sido así. Los niveles de acuerdo con la afirmación relativa a que “los políticos no se preocupan” apenas ha variado en las numerosas encuestas realizadas desde 1978, mientras que sólo se ha producido una ligera reducción en la proporción de respuestas afirmativas al enunciado de que “la política es demasiado complicada” desde que comenzó a haber datos al respecto<sup>20</sup>.

Estas orientaciones parecen componer una característica estable, si no permanente, de la cultura política española<sup>21</sup>. Se reflejan en muchos otros indicadores que captan diferentes aspectos de este extrañamiento afectivo. Un análisis global de las diferentes actitudes hacia la política confirma la fuerza de esta desafección. Como puede comprobarse en la Tabla Nº 4, sólo alrededor de una tercera parte de los españoles selecciona sentimientos positivos; y, aunque únicamente una minoría expresa sentimientos nítidamente negativos, desde los años noventa la mayoría plantea su relación con la política en términos de inhibición, aburrimiento e indiferencia. Es cierto que estas orientaciones no son en absoluto privativas del

---

<sup>19</sup> Para dar sólo un ejemplo: en el *Eurobarómetro*, 45 (primavera de 1996), el 51% de los españoles declaraba que sus opiniones no tenían ‘ninguna influencia’ en las decisiones adoptadas por su gobierno. Este porcentaje era el más alto de todos los países europeos, seguido por los de Bélgica (46%), Reino Unido (43%) y Francia (40%). El promedio europeo era de 39%.

<sup>20</sup> Habría que señalar que durante algunos años los porcentajes disminuyeron debido al elevado número de no respuestas y al formato de las preguntas (ya que, en algunas, los encuestados podían optar por la categoría intermedia de ‘depende’). Pero, si se excluye a quienes no contestan, las cifras indican un sentimiento aún mayor y más estable de ineficacia política. Véase Torcal (1995, p. 86 y sigs.).

<sup>21</sup> Para una lúcida interpretación de algunas de las causas de esta estabilidad, véase Maravall (1995, p. 294 y sigs.).



TABLA Nº 4: SENTIMIENTOS HACIA LA POLÍTICA, 1980-1996\*  
(en porcentajes)

Sentimientos	1980	1985	1989	1991	1993	1995	1996
<i>Positivos</i>							
Apasionamiento	1	1	–	**	**	**	2
Entusiasmo	**	2	4	2	6	7	6
Compromiso	**	2	2	3	12	**	14
Interés	24	24	19	18	26	26	30
<i>Negativos</i>							
Irritación	4	6	9	16	21	25	23
Disgusto	**	4	-	**	**	**	16
<i>Desafectos</i>							
Indiferencia	41	22	19	22	33	27	33
Aburrimiento	12	21	28	21	30	30	34
Desconfianza	11	12	12	15	40	51	40
(N)	(3.457)	(2.498)	(3.371)	(2.471)	(2.500)	(3.983)	(2.481)

\* Desde 1980 a 1991, las cifras corresponden a la primera de las dos posibles respuestas que podía dar el entrevistado; desde 1993, respuestas múltiples. Las columnas pueden no sumar cien porque la no respuesta se ha incluido a quienes no contestaban.

\*\* No se preguntó este año.

caso español. Pero resulta probable que se hallen especialmente extendidas y que sean más intensas en España y, en general, en las nuevas democracias del sur de Europa (Morlino y Montero, 1995, pp. 251-252; Sani, 1992).

Podemos subrayar ahora que la evolución de las respuestas a estos indicadores no se ajusta a las pautas que antes examinamos de descontento político o de legitimidad democrática. A diferencia de los indicadores de insatisfacción, los de desafección no han fluctuado en paralelo a las condiciones generales de orden social, económico o político. En realidad, se han mantenido estables a pesar del desarrollo de los medios de comunicación desde finales de los años setenta y del aumento de los niveles de educación en los ochenta. Ni siquiera se vieron afectados por el *desencanto* de 1980-1981, ni por los mucho más positivos climas reinantes durante la transición a la democracia o la bonanza económica de finales de los ochenta. Tampoco acusaron las consecuencias de la alternancia de los partidos en el gobierno central, ni la extraordinaria descentralización del poder que supuso la creación del Estado de las autonomías. Y a diferencia del apoyo a la demo-

cracia *per se* (que aumentó durante la transición y se estabilizó con la consolidación democrática, alrededor de 1982), los niveles de desafección se han mantenido prácticamente constantes a lo largo de las dos décadas transcurridas desde el fin de la dictadura. El sentimiento de eficacia política de los españoles no sólo es débil sino que además, en los últimos años, no ha dado muestras de incremento alguno.

### **Legitimidad, descontento y desafección: Tres dimensiones diferentes**

En base principalmente a las diferentes tendencias de las dos últimas décadas, hemos mantenido como hipótesis que la legitimidad democrática, el descontento político y la desafección política son dimensiones conceptual y empíricamente distintas. Podemos ahora comprobar esta hipótesis. Nuestro primer paso consistirá en examinar si esos conceptos forman o no un conglomerado (un *cluster*, según la denominación usual) en el nivel individual, para analizar después cómo se distribuyen esas actitudes entre las diferentes generaciones de españoles. Por lo que hace al primer aspecto, contamos con un número suficiente de indicadores. Así, la ya citada encuesta poselectoral de 1993 incluía un indicador de legitimidad democrática (*Legitim*, tal y como aparece en las dos tablas siguientes (Nº 5 y Nº 6), que expresaba la creencia de que “la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro”)<sup>22</sup>. También se recogían indicadores de descontento: evaluaciones de la situación económica (*SitEcon*) y política (*SitPolit*); el grado de satisfacción con “el funcionamiento de la democracia en España” (*DemSat*) y una valoración general de la actuación del gobierno (*ActGb*, que en el cuestionario era seguida por una batería de preguntas sobre la satisfacción respecto a las políticas de desempleo, educación, drogas, orden público, construcción de carreteras y desarrollo económico, así como asuntos exteriores y autonómicos). En la encuesta de 1993 se incluían asimismo cuatro indicadores de desafección: uno referido a implicación en política, consistente en el grado de interés por ella que el mismo encuestado confiesa tener (*Interés*); otro relativo a la eficacia interna, ex-

---

<sup>22</sup> Hay que señalar que un análisis factorial anterior de los dos indicadores de legitimidad aquí utilizados (*Legitim*, cuyas distribuciones aparecen en la Tabla Nº 1, y las preferencias por un sistema democrático o por uno autoritario, que aparecen en Tabla Nº 2), junto al de los principales indicadores de descontento (Torcal, 1995, pp. 109-114), ha demostrado el alto grado de validez de ambos, de lo que se deduce que cualquiera de los dos puede utilizarse a efectos de comprobación de nuestra hipótesis.

presado por la creencia de que “la política es tan complicada” que el encuestado no puede entender lo que ocurre (*CompPol*); y otras dos cuestiones referidas a indicadores de eficacia externa, representados por las creencias de que a “los políticos no les preocupan” las preferencias de los ciudadanos (*NoPreoc*) y de que las personas como el entrevistado “no tienen ninguna influencia en lo que hace el gobierno” (*NoInflu*). Por último, la encuesta contenía tres indicadores de comportamientos que se relacionaban con las actitudes anteriores: el voto a favor o en contra del gobierno en las recientes elecciones generales, la frecuencia con la que el entrevistado discute de política (*Discuss*) y su puntuación en un test simulado de información política (*InfoTest*)<sup>23</sup>.

Hemos efectuado un análisis dimensional con las variables antes mencionadas<sup>24</sup>. La Tabla Nº 5 refleja la estructura de las relaciones entre las variables. En ella se presentan, por encima de la línea punteada, las correlaciones entre todas las variables del primer conglomerado (que se refiere evidentemente a *descontento político*) y los coeficientes de saturación del primer factor que surgen del análisis factorial (rotación Varimax)<sup>25</sup>. El resto de las variables se presenta por debajo de la línea punteada, junto a sus correlaciones con los de descontento político y sus coeficientes de saturación respecto al primer factor. Como puede comprobarse, todos los indicadores de descontento político antes analizados pertenecen al mismo conglomerado: tanto los coeficientes de saturación como

---

<sup>23</sup> La puntuación en este test de información se basaba en la capacidad del entrevistado para señalar el nombre correcto del ministro de Hacienda, del secretario general de Comisiones Obreras, del presidente del Congreso de Diputados y del presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

<sup>24</sup> Para análisis dimensionales similares pueden verse los trabajos de Craig, Niemi y Silver (1990) para el caso de Estados Unidos y mediante un estudio piloto de 1987 del National Election Study, que incluía más de 35 indicadores de eficacia y confianza; Kaase (1994) para cinco países de Europa oriental incluidos en el *Eurobarometer East Survey* de 1992, que tenía un número limitado de variables referidas sólo a la satisfacción económica, la satisfacción política y la participación política; Kornberg y Clarke (1992, p. 114 y sigs.) para el caso canadiense, y, para el español, Torcal (1995, p. 216 y sigs.), Maravall (1995, p. 278 y sigs.) y McDonough, Barnes y López Pina (1986 y 1994).

<sup>25</sup> Los resultados del análisis factorial que aparecen en las Tablas Nº 5 y Nº 6 se obtuvieron mediante una rotación Varimax, en la que el número de factores se limitó a dos. En análisis anteriores aparecía también un tercer factor más débil (que se componía del indicador de legitimidad democrática y de dos medidas de eficacia externa). Sin embargo, como las correlaciones entre legitimidad democrática y esas dos medidas eran extraordinariamente bajas (0,04 y 0,11), era evidente que el tercer factor surgía por defecto a consecuencia de la relativa debilidad de la relación entre las dos medidas de eficacia externa y las otras del conglomerado de desafección, al mismo tiempo que parecía claro que el ítem de legitimidad democrática no encajaba con ninguno de los de descontento o desafección y, por tanto, ‘no tenía cabida en otro sitio’.

las correlaciones entre las variables son bastante fuertes. Este conglomerado incluye a las diferentes facetas de la dimensión del descontento político. En primer lugar, el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España y las valoraciones sobre la situación económica y la política están relacionados. En segundo lugar, como se apuntaba en nuestra hipótesis, el sentimiento de satisfacción (con cualquier objeto político) tiene un carácter netamente partidista y está asimismo relacionado con las valoraciones respecto a la actuación del gobierno. Finalmente, y como también se señalaba en nuestra hipótesis, la principal consecuencia de estos indicadores de satisfacción en el ámbito del comportamiento es la tendencia a votar contra el partido en el gobierno.

Por otra parte, es también evidente que la variable de legitimidad democrática (*Legitim*) no pertenece a este conglomerado del descontento político, y que tampoco se correlaciona de forma considerable o consistente con ninguno de sus indicadores. Esto confirma que ambas dimensiones

TABLA N° 5: EL CONGLOMERADO DEL DESCONTENTO POLÍTICO:  
ANÁLISIS FACTORIAL Y MATRIZ DE CORRELACIONES  
ENTRE LAS VARIABLES

	SitEcont	SitPolit	DemSat	Voto93	ActGob	Coefficiente de saturación
SitEcon	–					.685
SitPolit	.49	–				.706
DemSat	.31	.36	–			.670
Voto93	.30	.32	.30	–		.678
ActGob	.45	.46	.50	.57	–	.827
<i>Legitim</i>	.05	.11	.13	–.03	.11	.113
NoInflu	–.06	–.06	–.08	–.10	–.08	–.201
NoPreoc	–.16	–.15	–.22	–.17	–.20	–.381
Interés	–.03	.04	.07	.09	.04	–.005
CompPol	.00	–.01	–.05	.04	.01	.046
InfoTest	.06	–.01	–.05	.14	.08	.074
Discut	.07	–.05	.00	–.12	–.09	–.104

Fuente: Encuesta DATA, 1993.

actitudinales son distintas y que además son relativamente autónomas<sup>26</sup>. Resulta asimismo claro que los diversos indicadores de desafección pertenecen a una tercera dimensión diferente, lo cual confirma por su lado su separación con respecto a las principales facetas del descontento político. La única excepción parcial es la eficacia externa (*NoPreoc*), que se relaciona en mayor medida con los indicadores de insatisfacción política que el resto (incluyendo los de eficacia interna). Se trata de una excepción no muy sorprendente, ya que refleja la propensión a evaluar a las autoridades políticas en términos relacionados con la apertura y la receptividad del sistema político<sup>27</sup>. Por lo tanto, resulta esperable que los encuestados que no estén satisfechos con la situación económica y/o política culpen al gobierno (evaluando negativamente su actuación y eventualmente votando contra los candidatos del partido del gobierno) y que a la larga tiendan a relacionar las actuaciones negativas del gobierno con la creencia de que a los políticos no les preocupa lo que piensa la gente. De este modo, cabría concluir que las habituales equiparaciones entre satisfacción con el sistema y legitimidad, o sus contrarias, carecen de fundamento.

Los datos presentados en la Tabla Nº 6 evidencian que existe un conglomerado bien definido de indicadores de *desafección política*, aunque sea con menor nitidez que en el caso anterior. En realidad, y como cabía esperar, los coeficientes de saturación de las variables que expresan una implicación psicológica en la política (*Interés* y *Discut*) están entre los más altos. Algo similar puede decirse de las concepciones sobre la complicación e incomprendibilidad de la política (*CompPol*), incluidas en una variable que representa la dimensión de la eficacia interna. El conglomerado de todas estas variables señala acertadamente los elementos de desapego, alejamiento y desconfianza que forman parte del concepto más general de desafección política. Por el contrario, los coeficientes de saturación de los indicadores de eficacia externa (*NoPreoc* y *NoInflu*) son más bajos que los de otras variables. No obstante, parecen estar asociados a los restantes indicadores de desafección, y en la dirección esperada. Por ejemplo, los coeficientes negativos de eficacia interna son mucho más fuertes con las variables de implicación psicológica en política que los de eficacia externa; y los indicadores de eficacia interna y externa presentan algunas correlaciones positivas significativas, denotando probablemente cómo las valoraciones que hacen los ciudadanos de su eficacia política configuran la visión

---

<sup>26</sup> Craig, Niemi y Silver (1990, p. 306) presentan una conclusión similar, al igual que lo hacen, en el caso español, utilizando diferentes técnicas y/o datos, Maravall (1995, p. 279) y Morlino y Montero (1995).

<sup>27</sup> Véase también Craig, Niemi y Silver (1990, p. 305).

TABLA N° 6: EL CONGLOMERADO DE LA DESAFECCIÓN POLÍTICA:  
ANÁLISIS FACTORIAL Y MATRIZ DE CORRELACIONES  
ENTRE LAS VARIABLES

	Interés	CompPol	InfoTest	Discut	NoInflu	NoPreoc	Coefficiente de saturación
Interés	–						–.799
CompPol	–.36	–					.635
InfoTest	–.38	–.26	–				.639
Discut	.58	–.29	.34	–			–.750
NoInflu	–.10	.17	.09	–.08	–		.298
NoPreoc	–.17	.25	.06	–.12	.28	–	.375
<i>Legitim</i>	.09	.02	–.14	.08	.04	.11	–.125
SitEcon	–.03	.00	.06	.07	–.06	–.16	.056
SitPolit	.04	–.01	–.01	–.05	–.06	–.15	–.019
DemSat	.07	–.05	–.05	.00	–.08	–.22	–.113
Voto93	–.09	.04	.14	–.12	–.10	–.17	.158
ActGob	–.04	.01	.08	–.09	–.08	–.20	.076

Fuente: Encuesta DATA, 1993.

que tienen del papel que ellos mismos pueden desempeñar en política o sobre la receptividad del sistema político a sus demandas<sup>28</sup>. Aún más importante, ni la legitimidad democrática ni el descontento político parecen estar relacionados de modo relevante con el conglomerado de variables de desafección política. De nuevo, este hecho cuestiona la suposición de que las dimensiones de desafección puedan considerarse indicadores de ineficacia del sistema o de insatisfacción política. Además de los datos presentados anteriormente sobre la diferente evolución temporal de estas actitudes, este análisis factorial ha permitido una primera comprobación de nuestra hipótesis: tras su realización, parece evidente que las actitudes de legitimidad, descontento y desafección son diferentes unas de otras tanto en términos conceptuales como empíricos<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Véase, para argumentos similares, Craig, Niemi y Silver (1990, p. 305).

<sup>29</sup> Los resultados del análisis factorial llevado a cabo por Kaase (1994, p. 269) en cinco países de Europa oriental dieron como resultado, en cuatro de ellos, dos factores: la implicación política (el más pequeño de los dos) y la satisfacción/insatisfacción (el más importante, y en el que los coeficientes de saturación de todas las variables económicas y políticas eran igualmente altos). Sin embargo, el autor, al no poder incluir una variable que midiera la legitimidad democrática, tampoco pudo describir las interacciones recíprocas, mucho más interesantes, entre legitimidad, descontento y desafección.

## Pautas intergeneracionales de continuidad y cambio

Una segunda forma de comprobar la diferencia entre legitimidad democrática, descontento político y desafección política consiste en examinar sus respectivas pautas de cambio y continuidad en distintas cohortes de edad. Además, si comparamos estas pautas en diferentes generaciones, podemos plantear algunas hipótesis adicionales sobre los orígenes de estas orientaciones, así como sobre los factores que han tenido incidencia en ellas a lo largo de la vida de los ciudadanos. Aquí haremos un análisis longitudinal de los datos referidos a esas actitudes (utilizando datos de encuestas realizadas a lo largo del período que nos interesa) para revelar la existencia de diferentes *generaciones políticas* en España. El concepto de generación política va mucho más allá de la biología: está basado en la idea de que acontecimientos políticos señalados *marcan* a las distintas generaciones, confiriéndoles unas pautas peculiares y duraderas de actitudes y comportamientos políticos (Mannheim, 1952, p. 276 y sigs.). Como en estudios similares llevados a cabo en otros países<sup>30</sup>, nuestro punto de partida básico es que cada generación de españoles se ha visto marcada por los acontecimientos sociales y políticos que tuvieron lugar durante la época más significativa de su socialización, y que dichos acontecimientos han seguido influyendo en sus actitudes y en su comportamiento a lo largo su vida. Otros análisis más matizados han demostrado que el impacto real de un acontecimiento histórico sobre una generación no procede de las experiencias personales de quienes lo han vivido directamente, sino de cómo ese acontecimiento es reconstruido, interpretado y recreado en la memoria colectiva (Schuman y Scott, 1989).

Como es bien sabido, un diseño longitudinal de cohortes puede detectar tres tipos de efectos relevantes para la explicación de la estabilidad y del cambio actitudinal. En primer lugar, está el efecto *cohorte*: algunas actitudes presentan diferencias generacionales persistentes y duraderas que apenas cambian con acontecimientos políticos concretos. En segundo lugar, hay un efecto *período*: algunas actitudes cambian en todas las generaciones como consecuencia de un acontecimiento que las afecta a todas ellas, pero sin que pueda observarse una pauta clara o consistente. El tercero es el efecto *ciclo vital*: algunas actitudes cambian simplemente con la edad. Hemos realizado un análisis de cohortes para las actitudes de legitimidad, descontento y desafección, examinando cómo han cambiado durante los

---

<sup>30</sup> Para un análisis de cohortes similar en Alemania desde los años cuarenta, véase Weil (1987).

últimos quince años en seis generaciones de españoles<sup>31</sup>. Más adelante comprobaremos que la legitimidad y la desafección muestran un efecto cohorte de forma clara y consistente, es decir, que se han mantenido estables con el desarrollo de la edad y que las únicas diferencias apreciables entre ellas se refieren a las distintas pautas de continuidad en distintas generaciones de españoles. Por el contrario, en las actitudes que se relacionan con las evaluaciones de la situación económica y política hay un efecto período, lo cual les otorga una mayor inestabilidad.

Veamos, en primer lugar, qué ocurre con la dimensión de la legitimidad. Entre las generaciones seleccionadas, la comparación de las preferencias por un sistema democrático muestra que existe un claro efecto cohorte<sup>32</sup>. Como puede apreciarse en el Gráfico N° 3, las diferencias de cada generación en el apoyo incondicional a la democracia son estables y significativas; esto ocurre incluso entre la tercera cohorte (la de los nacidos entre 1953 y 1962, que alcanzaron la mayoría de edad inmediatamente después de la transición a la democracia) y la cuarta (la de los nacidos entre 1938 y 1952, que experimentaron un intenso crecimiento económico durante sus años de formación). Cuanto más joven es la cohorte, mayor es el apoyo a la democracia, aunque las dos más jóvenes no se diferencian en este respecto<sup>33</sup>. Cabe observar un cambio intergeneracional en el grado de apoyo al nuevo régimen democrático entre la tercera y la cuarta generación (que llegó a la madurez durante los años de la modernización económica y social y la subsiguiente liberalización y expansión educativa de los años

---

<sup>31</sup> Las seis generaciones fueron definidas en relación con los acontecimientos históricos más significados del siglo XX. La *cohorte mayor* comprende a los nacidos antes de 1922, es decir, a los que llegaron a la edad adulta al final de la Monarquía, durante la Segunda República o la Guerra Civil. La cohorte siguiente (*cohorte 5*), conocida como la *generación de la autarquía*, se compone de las personas nacidas entre 1923 y 1937, que llegaron a la madurez política durante los difíciles años de la depresión económica de la posguerra. La cuarta generación (*cohorte 4*) es la del *despegue económico*, e incluye a los nacidos entre 1938 y 1952, que llegaron a la mayoría de edad cuando el control económico pasó de los falangistas a los tecnócratas que pusieron en práctica los planes de estabilización y desarrollo de los años sesenta. La tercera generación (*cohorte 3*) es la de la *liberalización del régimen*, esto es, la de quienes nacieron entre 1953 y 1962 y se hicieron políticamente conscientes durante la liberalización y la crisis del régimen. La segunda generación (*cohorte 2*) es la de la *transición* y comprende a las personas que nacieron entre 1963 y 1967 y que alcanzaron su madurez política en la transición al nuevo sistema democrático y en su consolidación. Finalmente, la *cohorte más joven* es la de quienes han nacido después de 1968 y que, en consecuencia, sólo han conocido la democracia.

<sup>32</sup> Para una mayor claridad, el Gráfico N° 3 no muestra la línea de la cohorte más joven, que es prácticamente igual a la de la cohorte 2.

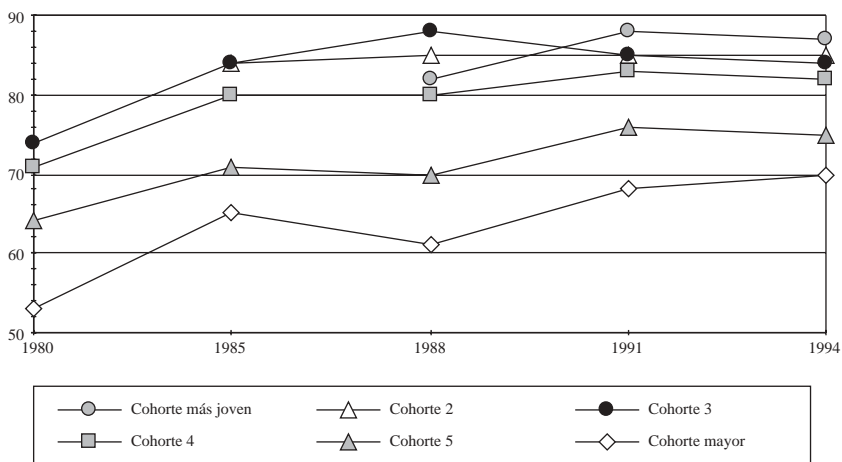
<sup>33</sup> El apoyo a un régimen autoritario, la otra alternativa por la que podían optar los encuestados, presenta una pauta opuesta: cuanto más joven es la generación, menos apoyo muestra por esta opción. Véase Morlino y Montero (1995, pp. 136-137) y Montero (1993, pp. 149-152).



sesenta y setenta), pero también se aprecia esta tendencia entre la cuarta y la quinta generación. Estos datos revelan las consecuencias que tienen las diferentes circunstancias en las que estas generaciones de españoles fueron socializadas y adquirieron sus actitudes políticas básicas. También reflejan la existencia de memorias colectivas diferenciadas del fracaso de la Segunda República, de la Guerra Civil y de las diferentes fases del régimen autoritario. Como ha demostrado Aguilar (1996), estas memorias fueron ‘recreadas’ durante el franquismo por las distintas generaciones de españoles, produciendo una especie de compromiso difuso para no repetir la aún reciente tragedia colectiva de la guerra, las situaciones de conflicto crónico y las manifestaciones de intolerancia. De este modo, y a pesar de algunas diferencias generacionales, la democracia gozaba ya en los primeros años setenta de un apoyo considerable; un apoyo que reflejaba la existencia de una serie de actitudes favorables a ella incluso antes de que comenzara la transición (Montero y Gunther, 1994; Maravall, 1995, p. 275). Estas actitudes se vieron reforzadas posteriormente por el indiscutible éxito de la transición democrática, que generó un efecto *luna de miel* en los primeros años del nuevo sistema político (Linz y Stepan, 1996, p. 101).

A pesar del predominio de las diferencias intergeneracionales, deben destacarse dos aspectos más del Gráfico N° 3. El primero es el importante efecto período que se observa en el incremento de la legitimidad entre

GRÁFICO N° 3: LEGITIMIDAD POR COHORTES, 1980-1994  
(Porcentaje de los que declaran que la democracia es preferible a cualquier otra oferta de gobierno)

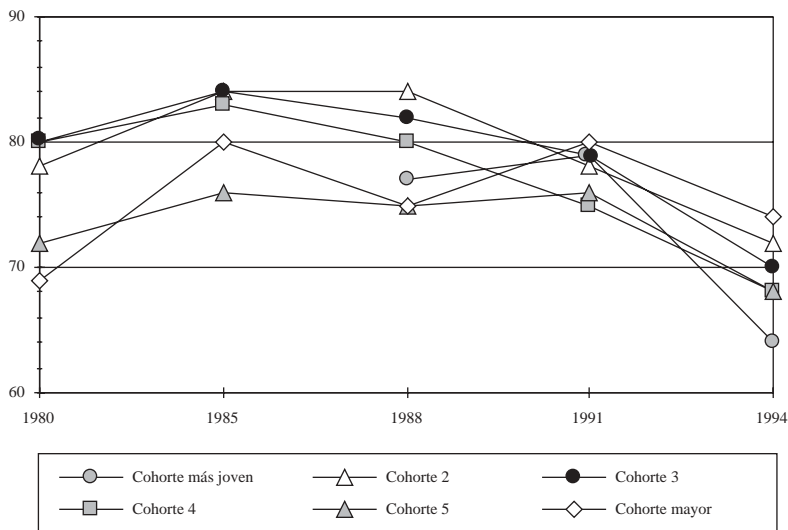


Fuente: Banco de Datos del CIS.

1980 y 1985, que se ha mantenido estable desde entonces; el segundo es la convergencia progresiva entre generaciones jóvenes y viejas en lo que respecta al grado de apoyo al régimen, según puede apreciarse en las pequeñas diferencias que se registran en 1994. Estos aspectos apuntan a procesos de resocialización actitudinal adulta y/o de aprendizaje político (Bermeo 1992, p. 274; Aguilar, 1996, p. 355 y sigs.). Los efectos período indican que, a medida que se consolidaba el nuevo régimen entre 1980 y 1985, los españoles debieron conocer nuevos cambios actitudinales, que en cualquier caso tuvieron consecuencias positivas en sus orientaciones hacia la democracia (López Pintor, 1987, pp. 1006-1007; Maravall, 1995, p. 263). Estos cambios quedaron reflejados en el aumento de la legitimidad otorgada al nuevo régimen desde 1980; un aumento que, pese a la continuidad de las diferencias entre las diversas cohortes, afectó a todas por igual. Del mismo modo, la leve pero progresiva convergencia de todas las líneas en años sucesivos revela que, una vez estabilizadas las actitudes de apoyo al régimen, su aceptación ha aumentado lentamente entre las generaciones más mayores. Esto sugiere que el *ethos* democrático ha ido claramente ganando terreno entre aquellas generaciones cuya socialización tuvo lugar casi por completo bajo el régimen autoritario, y que por lo tanto aceptaron el nuevo régimen democrático en términos relativamente menores. Aunque sigue predominando el efecto cohorte, el efecto período sugiere que el paso del tiempo, con sus procesos de aclimatación y socialización, también favorece el apoyo a la democracia sobre el de otros regímenes alternativos. En este sentido, el caso español confirma las conclusiones de los estudios comparativos que han subrayado las consecuencias positivas de una combinación de dos factores para la adquisición de altos grados de legitimidad: un incremento en el apoyo a la democracia después de un corto período de funcionamiento del nuevo régimen y, sobre todo, la presencia, antes del cambio de régimen, de actitudes favorables hacia la democracia que no procedan del proceso de modernización, sino de la comparación histórica que cada generación hace de los regímenes en los que ha vivido, así como de la experiencia de otros países que han disfrutado de sistemas democráticos y que sirven como “grupos de referencia” (Weil, 1993, p. 198).

La dimensión del descontento político, en segundo lugar, arroja resultados distintos a los de la legitimidad. De hecho, un análisis de cohortes del grado de satisfacción de los españoles con el funcionamiento de la democracia presenta una pauta muy diferente. El Gráfico N° 4, que incluye el porcentaje de ciudadanos de cada cohorte que afirma que “la democracia funciona bien” o “aceptablemente bien”, revela la ausencia de un efecto cohorte: apenas existen diferencias entre las generaciones, y, cuando las

GRÁFICO Nº 4: EFICACIA DEL SISTEMA POR COHORTES, 1985-1994  
(Porcentaje de quienes declaran que la democracia funciona bien o que tiene muchos defectos pero funciona razonablemente bien)



Fuente: Banco de Datos del CIS.

hay, se produce una intersección entre las líneas, es decir, oscilan de un año a otro sin que pueda identificarse una pauta común. Existe también un claro efecto período entre 1991 y 1994, coincidiendo con los fenómenos de corrupción y escándalos políticos, como puede apreciarse en el descenso de la satisfacción respecto al funcionamiento de la democracia en todas las cohortes. De ahí que afecta por igual a todos los ciudadanos, independientemente de la generación a la que pertenecen, y que produzca una drástica caída de la satisfacción política<sup>34</sup>. Estos datos no sólo reflejan una vez más la autonomía actitudinal de la legitimidad y de la eficacia, sino que señalan también su peculiar naturaleza. Mientras que los niveles de legitimidad se diferencian para cada generación y tienden a permanecer estables durante todo el ciclo vital del individuo, la satisfacción con el rendimiento de la democracia es inestable y depende mucho más de las actividades de los gobiernos. El básicamente incondicional apoyo de los españoles a la democracia no se ha visto así afectado por las difíciles condiciones económicas impuestas por la recesión y el desempleo, ni por las dificultades creadas por situaciones políticas complejas ni por el impacto negativo derivado de los casos de corrupción o de escándalos políticos.

<sup>34</sup> De hecho, la única generación que destaca por su evaluación positiva es la mayor, una aparente anomalía que se debe probablemente al apoyo de sus integrantes a las mejoras en las pensiones y en la seguridad social introducidas por los gobiernos socialistas.

Queda, finalmente, la dimensión de la desafección política. En principio, la medida de la desafección arroja un efecto generacional. Pero, al contrario de lo observado en el caso de la legitimidad, sus indicadores muestran pocas diferencias intergeneracionales. Dicho de otro modo, las actitudes que se relacionan con la desafección parecen transmitirse de una generación a otra sin apenas cambios. Esta continuidad es ciertamente notable si se tienen en cuenta las transformaciones sociales y económicas de los últimos treinta años, y los cambios políticos de los últimos veinte. Para ilustrar este punto hemos elegido la eficacia política externa de entre los indicadores de desafección política anteriormente analizados. El Gráfico N° 5 muestra la evolución por cohortes de la proporción de españoles que está en desacuerdo con la afirmación relativa a que “los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”. Como es fácilmente apreciable, las diferencias entre las generaciones resultan escasas. La percepción de la eficacia externa tampoco cambia en función del ciclo vital. En otras palabras, no mejora a medida que se envejece: nótese que no se producen incrementos progresivos en ninguna de las líneas. Al mismo tiempo, apenas crece de una generación a la siguiente: hay poca distancia entre las líneas. Hay algunos efectos período, pero su bajo valor porcentual indica que son poco significativos. Por lo tanto, parece que los cambios sociales, políticos y económicos no tienen incidencia en la valoración de la eficacia externa realizada por las distintas generaciones de españoles durante los últimos quince años. Estos resultados confirman la hipótesis de que la eficacia política y otras actitudes similares de desafección proceden de un largo proceso de “acumulación cultural” (Almond y Verba, 1963, p. 213 y sigs. y p. 279; Putnam, 1993, pp. 152-162): se mantienen estables entre las distintas generaciones, al margen de los cambios sistémicos, y son difícilmente modificables. Estos datos corroboran nuevamente una afirmación ya conocida en la literatura comparada: los sentimientos de eficacia política se caracterizan por una notable continuidad intergeneracional<sup>35</sup>.

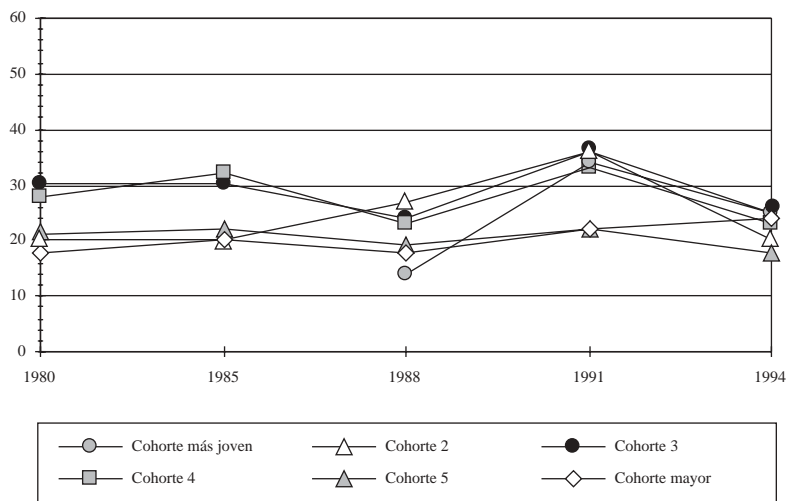
Las diferencias que hemos examinado contienen algunas implicaciones destacables. En primer lugar, las actitudes que miden la desafección política presentan una considerable estabilidad a través de las generaciones, lo cual contrasta con las extraordinarias diferencias intergeneracionales que se observan en todos los indicadores relativos a la modernización, la educación y la religiosidad (Torcal, 1995). En segundo lugar, el descontento político no presenta efecto cohorte alguno: varía de una generación política

---

<sup>35</sup> Aunque este resultado no parece deberse a la transmisión actitudinal de padres a hijos; véanse Jennings y Niemi (1981, pp. 203-205), Dalton (1980, pp. 412-431), y Abramson (1983, pp. 146-147).

a otra sin que parezca seguir una pauta definida. En tercer lugar, y al contrario de la pauta correspondiente a la desafección política, la legitimidad democrática ha sufrido importantes cambios intergeneracionales. Pero este aumento, que ha sido similar en todas las generaciones, no es una mera consecuencia de los procesos de modernización o de desarrollo económico. Si así fuera, las diferencias en el apoyo al régimen habrían sido más acusadas en las generaciones que sufrieron en mayor medida las transformaciones económicas y sociales de los años sesenta; un resultado que no llegó a producirse, ya que se mantienen las mismas diferencias en todas las generaciones. Por lo tanto, la modernización que tuvo lugar en los años sesenta y setenta no cambió *per se* las pautas actitudinales de los españoles en lo que hace a la democracia. En todo caso, puede que haya favorecido la creación de una base común sobre la que se asentaron los cambios actitudinales registrados en todas las generaciones una vez ya comenzada la transición a la democracia. Sin embargo, las similitudes y diferencias procedentes de experiencias previas a la edad adulta han continuado siendo igualmente pronunciadas. El cambio actitudinal, cuando tiene lugar, parece deberse a la presencia de diversas memorias colectivas que condicionan la interpretación del presente y que cada generación política *reinterpreta* de forma diferente.

GRÁFICO Nº 5: EFICACIA POLÍTICA EXTERNA POR COHORTES, 1980-1995  
(Porcentaje de quienes no están de acuerdo con la afirmación: “Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”)



Fuente: Banco de Datos del CIS.

### Observaciones finales

La cultura política es un fenómeno multidimensional. Pese a ello, los vínculos entre sus distintas dimensiones no han recibido la atención que merecen. La mayoría de los estudios sobre este tema ha señalado, siguiendo a Almond y Verba (1963) implícita o explícitamente, que los diferentes conjuntos de actitudes deben seguir pautas coherentes y consistentes. Esta premisa ha tenido importantes consecuencias para nuestra comprensión de la cultura política en general, y más particularmente de las actitudes hacia el sistema político. Por ejemplo, la literatura sobre la cultura política de las viejas democracias se ocupa de numerosos casos en los que se interpreta que cualquier signo de insatisfacción con la democracia puede conducir a una crisis de legitimidad democrática. De modo similar, la supuesta coherencia entre las percepciones de apoyo a la democracia y las evaluaciones de su rendimiento ha sido atribuida a diversas dimensiones del concepto de satisfacción con la democracia, pasando así por alto la distinta naturaleza de los objetos políticos que se integran en dicho concepto y la diversidad existente en las orientaciones básicas de distintos tipos de ciudadanos. Los datos que hemos analizado sobre las actitudes hacia la democracia en España parecen indicar que las relaciones son bastante más complejas. El análisis de la evolución de la legitimidad democrática, el descontento político y la desafección política entre los españoles durante los últimos veinte años ha producido, según creemos, varias conclusiones teóricas significativas.

En primer lugar, y pese al todavía reciente proceso de transición democrática española, el respaldo que el nuevo régimen recibía ya en los años ochenta era tan amplio como el de otros países de Europa occidental. Además, ese apoyo ha disfrutado de una llamativa estabilidad durante las dos décadas posteriores a pesar de las difíciles y a veces turbulentas circunstancias que rodearon a la transición política (con altos niveles de violencia política, un fallido golpe de Estado y crisis económicas sucesivas que incrementaron el índice de desempleo al 20% de la población activa).

En segundo lugar, la utilización de diversos tipos de indicadores empíricos nos ha permitido distinguir entre legitimidad democrática, por un lado, y eficacia del sistema y satisfacción con el funcionamiento de la democracia, por otro. Al contrario que en la mayoría de los países europeos, en los que se carece de datos muestrales adecuados para diferenciar esas dos dimensiones (véase Kaase y Newton, 1995, p. 168), las encuestas españolas hacen posible el análisis de sus relaciones y de su evolución. Y lo hacen además con la cualificación añadida de unas condiciones a veces

muy difíciles, en las que se combinaban la incertidumbre de un proceso de transición, la difícil situación económica a principios de los años noventa (tanto en España como en la mayoría de las democracias occidentales) y casos llamativos de corrupción y escándalos políticos. Aunque ambas corrientes de insatisfacción tuvieron consecuencias políticas importantes (entre las que destacaron el declive de los apoyos electorales de los partidos en el gobierno y la reestructuración del sistema de partidos), no han producido un descenso significativo ni persistente del apoyo a la democracia, ni tampoco incremento electoral alguno a los partidos antisistema.

En tercer lugar, la desafección política, medida a través de la implicación psicológica en política y de la eficacia política tanto externa como interna, ha resultado también ser una dimensión actitudinal independiente. Entre los españoles se registra un alto grado de desafección política, que se ha mantenido estable durante los últimos veinte años pese a los extraordinarios cambios ocurridos en los ámbitos sociales, educativos, económicos y sobre todo políticos. Además, y en contra de lo que algunos autores (Muller y Selignon, 1994) han señalado respecto a la relación causal entre las actitudes cívicas y la democracia, el caso español indica con claridad que la desafección política no siempre disminuye con el mero paso del tiempo, ni siquiera cuando en ese *tiempo* transcurre el establecimiento, la consolidación y la institucionalización de un régimen democrático. La desafección política parece constituir un fenómeno cultural que presenta una notable estabilidad.

Finalmente, el análisis factorial ha aportado evidencia significativa sobre la diferenciación teórica y empírica de las actitudes de legitimidad democrática, descontento político y desafección política. Y el análisis de cohortes ha permitido además comprobar sus respectivos niveles de cambio y continuidad generacionales. Los resultados subrayan la distinta naturaleza de cada una de estas actitudes y confirman que se tratan de dimensiones culturales diferentes. La pauta de transmisión intergeneracional llega incluso a cambiar entre las diversas generaciones políticas: mientras que la legitimidad sigue una pauta de cambio intergeneracional y la desafección otra de continuidad, la insatisfacción se ajusta a la existencia de un efecto período (y carece por lo tanto de cualquier efecto cohorte). Desde un punto de vista comparativo, estos resultados sitúan a España en una posición peculiar. Es cierto que tras la instauración de la democracia el caso español se enfrenta en la actualidad a retos parecidos a los de otros países europeos occidentales. Pero aún así la democracia española parece caracterizarse por esa inusual combinación de altos grados de legitimidad, que han permane-

cido estables e inmunes a las fluctuaciones de las percepciones negativas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la democracia, y de niveles igualmente altos de desafección política, también caracterizados por su estabilidad pese a las modificaciones de todo tipo habidas en los entornos políticos, sociales y económicos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramson, Paul R. 1983. *Political Attitudes in America. Formation and Change*. San Francisco: Freeman and Co.
- Almond, Gabriel; Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Aguilar, Paloma. 1995. *Memoria y olvido de la guerra civil española*. Madrid: Alianza.
- Andersson, Christopher J.; Guillory, Christine A. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems". *American Political Science Review* 91:66-81.
- Balch, George I. 1974. "Multiple Indicators in Survey Research: The Concept 'Sense of Political Efficacy'". *Political Methodology* 1: 143.
- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press International.
- Bermeo, Nancy. 1992. "Democracy and the Lessons of Dictatorship". *Comparative Politics* 24:273-91.
- Citrin, Jack. 1972. *Political Disaffection in America: 1958-1968*. Tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley.
- 1974. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government". *American Political Science Review* 68:973-988.
- J. Elters, David. 1975. *Political Disaffection Among British University Students. Concepts, Measurements, and Causes*. Berkeley: Institute of International Studies, Universidad de California.
- McClosky, Herbert; Shanks, J. Mervill; Sniderman, Paul M. 1975. "Personal and Political Sources of Political Alienation". *British Journal of Political Science* 5: 1-31.
- Clarke, Harold D.; Dutt, Nitish; Kornberg, Allan. 1993. "The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies". *The Journal of Politics* 55: 998-1021.
- Craig, Stephen C.; Niemi, Richard G.; Silver, Glenn E. 1990. "Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items". *Political Behavior* 12:289-314.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. 1980. "Reassessing Parental Socialization: Indicator Unreliability versus Generational Transfer". *American Political Science Review* 74:421-31.



- 1998. *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Flanagan, Scott C.; Beck, Paul A. (eds.) 1994. *Electoral Change in Advanced Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Dahrendorf, Ralph. 1980. "Effectiveness and Legitimacy: On the "Governability of Democracies". *The Political Quarterly* 51:393-410.
- Di Palma, Giuseppe. 1970. *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*. Nueva York: The Free Press.
- 1990. *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Diamond, Larry. 1998. "Political Culture". Manuscrito.
- Lipset, Seymour M. 1995. "Legitimacy". En Seymour M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*. Londres: Routledge, vol. III.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- 1975: "A Re-Assessment of the Concept of Political Support". *Journal of Political Science* 5:435-57.
- Farah, Barbara G.; Barnes, Samuel H.; Heunks, Felix. 1979. "Political Dissatisfaction". En Samuel H. Barnes Max Kaase *et al.* (ed.), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Finkel, Steven E.; Muller, Edward N.; Seligson, Michael A. 1989. "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica". *British Journal of Political Science* 19:329-51.
- Fuchs, Dieter. 1992. "Trends of Political Support in the Federal Republic of Germany". En D. Berg-Schollosser y R. Rytlewski (ed.), *Political Culture in Germany*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Klingemann, Hans-Dieter. 1995. "Citizens and the State: A Relationship Transformed". En Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (ed.), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Guidorossi, Giovanna; Svensson, Palle. 1995. "Support for the Democratic System". En Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (ed.), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- García Delgado, José L. (ed.) 1990. *Economía española de la transición y la democracia, 1973-1986*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gabriel, Oskar W. 1995. "Political Efficacy and Trust". En Jan W. van Deth y Elinor Scarbrough (ed.), *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press.
- 1996. "The Confidence Crisis in Germany". Ponencia presentada en la conferencia sobre "The Erosion of Confidence in Advanced Democracies". Bruselas, 7-9 noviembre.
- Van Deth, Jan W. 1995. "Political Interest". En Jan W. van Deth y Elinor Scarbrough (ed.), *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamson, William A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Gunther, Richard. 1986. "El colapso de UCD". En Juan J. Linz y José R. Montero (ed.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- 1992. *Política y cultura en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Diamandouros, P. Nikiforos; Puhle, Hans-Jürgen, (eds.) 1995. *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Habermas, Jürgen. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hirschman, Albert O. 1982. *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, Samuel H. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jennings, Kent M.; Niemi, Richard G. 1981. *Generations and Politics: A Panel Study of Young Adults and Their Parents*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaase, Max. 1994. "Political Culture and Political Consolidation in Central and Eastern Europe". En Frederick D Weil (ed.), *Research on Democracy and State*, vol. 2. Greenwich: JAI Press.
- Newton, Kent. 1995. *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Kinder, Donald R.; Sears, David O. 1985. "Public Opinion and Political Action". En Gardner Lindzey y Elliot Aronson (ed.), *The Handbook of Social Psychology*. Nueva York: Random House, vol. II.
- King, Anthony. 1975. "'Overload': Problems of Governing in the 1970s". *Political Studies* 23:284-96.
- Kornberg, Allan; Clarke, Harold D. 1992. *Citizens and Community. Political Support in a Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuechler, Manfred. 1991. "The Dynamics of Mass Political Support in Western Europe: Methodological Problems and Preliminary Findings". En Karlheinz Reif y Ronald Inglehart (eds.), *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion*. Londres: Macmillan.
- Lagos, Marta. 1997. "Latin America's Smiling Mask". *Journal of Democracy* 8: 125-135.
- Linz, Juan J. 1978a. "Crisis, Breakdown and Reequilibration". En Juan J. Linz y Alfred Stepan (ed.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- 1978b. "Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos". En *Problemas del subdesarrollo*. Granada: Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada .
- 1988. "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System". En Mattei Dogan (ed.), *Comparing Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Stepan, Alfred. 1989. "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons". En Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. Nueva York: Holmes and Meier.
- 1996. *The Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Edición ampliada. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schneider, William. 1983. *The Confidence Gap*. Nueva York: The Free Press.
- López Pintor, Rafael. 1982. *La opinión pública española del franquismo a la democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- . 1987. “El impacto del autoritarismo en la cultura política. La experiencia española en una perspectiva comparada”. En *Política y sociedad. Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- . 1997. “Descontento político y tendencias electorales en Europa”. En José Félix Tezanos, José Manuel Montero y José Antonio Díaz (ed.), *Tendencias de futuro en la sociedad española. Primer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- Mannheim, Karl. 1952. *Essays on the Sociology of Knowledge*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Maravall, José María. 1984. *La política de la transición*. Madrid: Taurus, 2ª ed.
- . 1995. *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza.
- . Santamaría, Julián. 1989. “Transición política y consolidación de la democracia española”. En José F. Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*. Madrid: Sistema.
- McDonough, Peter; Barnes, Samuel H.; López Pina, Antonio. 1986. “The Growth of Democratic Legitimacy”. *American Political Science Review* 80:735-60.
- . 1992. “The Nature of Political Support and Legitimacy in Spain”. *Comparative Political Studies* 27: 349-380.
- Miller, Arthur H. 1974a. “Political Issues and Trust in Government: 1964-1970”. *American Political Science Review* 68: 951-972.
- . 1974b. “Rejoinder to ‘Comment’ by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism”. *American Political Science Review* 68: 989- 1001.
- Mishler, William; Rose, Richard. 1996. “Trajectories of Fear and Hope. Support for Democracy in Post-Communist Europe”. *Comparative Political Studies* 28:553-581.
- Moisés, José Álvaro. 1995. *Os brasileiros e a democracia. Bases sócio-políticas de legitimidade democrática*. San Pablo: Ática.
- Montero, José Ramón. 1993a. “Revisiting Democratic Success: Legitimacy and the Meanings of Democracy in Spain”. En Richard Gunther (ed.), *Politics, Society, and Democracy. The Case of Spain*. Boulder: Westview.
- . 1993b. “Las dimensiones de la secularización: religiosidad y preferencias políticas en España”. En Rafael Díaz-Salazar y Salvador Giner (ed.), *Religión y sociedad en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- . Torcal, Mariano. 1990. “Voters and Citizens in a New Democracy: Some Trend Data on Political Attitudes in Spain”. *International Journal of Public Opinion Research* 2: 116-140.
- . Morlino, Leonardo. 1993. “Legitimidad y democracia en el Sur de Europa”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 64: 7-40.
- . Gunther, Richard. 1994. “Democratic Legitimacy in Spain”. Ponencia presentada en el congreso mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Berlín.
- Monzón, Cándido. 1988. “La transformación de la cultura política de los españoles”. *Documentación Social* 73: 103-122.
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . Montero, José Ramón. 1995. “Legitimacy and Democracy in Southern Europe”. En Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (ed.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . Tarchi, Marco. 1996. “The Dissatisfied Society: The Roots of Political Change in Italy”. *European Journal of Political Research* 30:41-63.

- Muller, Edward. W.; Jukam, Thomas O. 1977. "On the Meaning of Political Support". *American Political Science Review* 71: 1561-95.
- Jukam, Thomas O.; Seligson, Martin A. 1982. "Diffuse Support and Anti-system Political Behaviour: A Comparative Analysis". *American Journal of Political Science* 26:240-263.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus. 1984. "Legitimacy versus Efficiency". En *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Pridham, Geoffrey. 1995. "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective". En Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans Jürgen Puhle (ed.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Pye, Lucian W. 1971. "The Legitimacy Crisis". En Leonard Binder *et al.* (ed.), *Crisis and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rose, Richard, (ed.) 1980. *Challenge to Governance*. Beverly Hills: Sage.
- Haerpfer, Christian. 1992. "New Democracies between State and Market. A Baseline Report of Public Opinion". En *Studies in Public Policy*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.
- Mishler, William. 1996. "Testing the Churchill Hypothesis: Popular Support for Democracy and its Alternatives". *Journal of Public Policy* 16: 29-58.
- 1997. "Political Patience in Regime Transformation: A Comparative Analysis of Post-Communist Citizens". En *Studies in Public Policy*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.
- Shin, Doh C. 1997. "Discerning Qualities of Democracy in Korea and Post-Communist Countries". Manuscrito.
- Sani, Giacomo. 1992. "Comportamientos de masas y modelos de ciudadanos". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 13: 127-150.
- Schmitt, Hermann. 1983. "Party Government in Public Opinion: A European Cross-National Comparison". *European Journal of Political Research* 11: 353-75.
- Shin, Doh C.; Shyu, Huoyan. 1997. "Political Ambivalence in South Korea and Taiwan". *Journal of Democracy* 8: 110-124.
- Rose, Richard. 1997 "Koreans Evaluate Democracy: A New Korea Barometer Survey". En *Studies in Public Policy*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.
- Schuman, Howard; Slocott, Jacqueline. 1989. "Generations and Collective Memories". *American Sociological Review* 54: 359-381.
- Tóka, Gábor. 1995. "Political Support in East-Central Europe". En Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (ed.), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Topf, Richard. 1995. "Beyond Electoral Participation". En Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (ed.), *Citizens and State*. Oxford: Oxford University Press.

- Torcal, Mariano. 1995. *Actitudes políticas y participación en España. Pautas de cambio y continuidad*. Tesis doctoral. Madrid: Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid.
- Van Deth, Jan W. 1990. "Interest in Politics". En M. Kent Jennings, Jan W. van Deth *et al.* (ed.), *Continuities in Political Action*. Berlin: Walter de Gruyter.
- 1991. "Politization and Political Interest". En Karlheinz Reif y Ronald Inglehart (ed.), *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion*. Londres: Macmillan.
- Weil, Frederick D. 1987. "Cohorts, Regimes, and the Legitimation of Democracy: West Germany since 1945". *American Sociological Review* 52:308-324.
- 1989. "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Time-Series Data in Six Countries Since World War II". *American Sociological Review* 54:684-706.
- 1993. "The Development of Democratic Attitudes in Eastern and Western Germany in a Comparative Perspective". *Research on Democracy and Society*, vol. 1, (ed.) Frederick D. Weil. Greenwich: JAI Press.
- Wert, José Ignacio. 1996. "Sobre cultura política: legitimidad, desafección y malestar". En Javier Tusell, Emilio Lamo de Espinosa y Rafael Pardo (ed.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Madrid: Alianza.
- Wiarda, Howard J. 1989. *The Transition to Democracy in Spain and Portugal*. Washington, D.C.: The American Enterprise Institute. □

## ¿SOBREVIVIRÁ EL NUEVO PAISAJE POLÍTICO CHILENO?\*

**Eugenio Tironi y Felipe Agüero**

En este artículo se sostiene que el sistema de partidos chileno emergió en 1990 con importantes discontinuidades respecto de aquel que existió con anterioridad a la crisis política de 1973, caracterizado por su división en tres tercios: izquierda, centro y derecha. Según los autores, la reconfiguración del sistema de partidos es el resultado de una nueva 'fisura generativa': la fisura autoritarismo/democracia. Nacida durante el régimen militar, con el desarrollo de la transición política esta fisura no sólo no se habría debilitado, sino que se habría ramificado, profundizado e institucionalizado, hasta lograr integrar y

---

EUGENIO TIRONI BARRIOS. Doctor en Sociología, Escuela de Altos Estudios y Ciencias Sociales, Francia. Ex director de la Secretaría de Comunicación y Cultura del gobierno de Patricio Aylwin. Profesor del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile. Autor, entre otras publicaciones, de *El régimen autoritario. Para una sociología de Pinochet* (Dolmen, 1998), *Autoritarismo, modernización y marginalidad* (Sur, 1990) y *Los silencios de la revolución* (Editorial La Puerta Abierta, 1988).

FELIPE AGÜERO. Departamento de Ciencia Política, Ohio State University.

\* Una primera versión de este artículo se presentó en el panel "Political Intermediation, Parties, and Socialization in New Democracies: Chile and Spain", XX Congreso Internacional de LASA, Guadalajara, 17-19 abril 1997. Agradecemos los comentarios de Frances Hagopian y Trisha Craig, así como la asistencia de Claudio Rutllant en el procesamiento de la información.

reordenar las fisuras históricas (clase y religión) que configuraron el anterior sistema chileno de partidos.

Es más, se señala que los avances en la transición política y en la modernización económico-social de la última década parecen cerrar la posibilidad de un resurgimiento del anterior paisaje político y de la reproducción de los antiguos tres tercios. La evolución histórica estaría conduciendo más bien hacia una suerte de enfriamiento de las actitudes de la población frente a la política, que se traduce en menor participación, y hacia una personalización de las preferencias, que lleva a optar por candidatos más que por opciones políticas globales. Aquí radicaría la mayor amenaza al nuevo paisaje político. No obstante —agregan los autores—, al menos en el corto y mediano plazo estas tendencias no parecen suficientemente poderosas como para modificar el actual paisaje político.

**E**l régimen autoritario chileno tuvo entre sus propósitos centrales terminar con el sistema de partidos previo a 1973<sup>1</sup>. La tesis oficial fue que los partidos eran una expresión anormal de la política, propia de una sociedad subdesarrollada con un peso desmesurado del Estado, que daba una importancia desmedida a los mecanismos de acceso a él vía militancia en partidos y elecciones. Las adhesiones a los partidos y el interés político, por lo tanto, no descansarían en lealtades ideológicas o afinidades culturales, sino en meros vínculos clientelísticos. Como corolario, ellas se esfumarían con el desarrollo económico y el consiguiente aumento de la capacidad de consumo, con la extensión de las relaciones de mercado y la privatización de la provisión de bienes y servicios, así como con la elevación del nivel educativo de la población<sup>2</sup>.

### **La continuidad de los partidos**

La prohibición de los partidos y la represión a los militantes de oposición, el congelamiento de las instituciones democráticas, la suspensión de las elecciones, la censura política a la prensa y la constante deslegi-

<sup>1</sup> Véase Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, "Party Opposition in an Authoritarian Regime" (1986).

<sup>2</sup> Como lo recuerdan Valenzuela y Valenzuela (1986), la más acabada exposición de esta tesis (que tiene profundas raíces en el pensamiento conservador chileno) se encuentra en un artículo de Jaime Guzmán publicado en 1979 ("El Camino Político").

timación a través del discurso público de los partidos y la política, sumados a una severa reestructuración económico-social que redujo drásticamente el rol social y económico del Estado y extendió las relaciones de mercado, son todos factores que nutrían auspiciosamente las expectativas del régimen autoritario en su propósito de terminar con los partidos políticos tradicionales. Al iniciarse en 1987 el movimiento hacia la transición, el régimen consideró incluso la creación de un sistema de partidos enteramente diferente —corrientes de opinión, partidos regionales— con liderazgos completamente nuevos. Pero, para su sorpresa, vio reemerger los antiguos partidos con liderazgos que reproducían con alguna fidelidad el panorama de 1973. El objetivo fundacional del régimen militar en esta materia pareció no haberse logrado.

Los hechos daban la razón a J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela cuando advertían que la pretensión de terminar con los partidos en Chile estaría destinada al fracaso. A su juicio, los partidos políticos chilenos tenían su origen en dos fisuras generativas fundamentales: una constituida en torno a la polaridad Estado vs. Iglesia, y la otra configurada en torno a la polaridad trabajadores vs. empleadores. Consolidadas ya a comienzos de siglo, dichas fisuras habían construido tempranamente en Chile un 'paisaje político' sólido, que sobreviviría a los afanes del voluntarismo autoritario<sup>3</sup>. Esta interpretación se inspira en la tesis de Lipset y Rokkan según la cual, una vez formados a partir de profundas fisuras generativas, los sistemas de partidos tienden a perdurar en el tiempo sin grandes cambios<sup>4</sup>. Pero esta tesis fue propuesta para el caso de las democracias que se instalaban y afirmaban promisoriamente en Europa Occidental. Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela innovaron, entonces, al sugerir que un sistema de partidos podía también sobrevivir los embates de un régimen autoritario. En su opinión, la desmovilización política provocada por este tipo de régimen llevaría al congelamiento de los rasgos principales del sistema de partidos, dificultando con ello la creación de un nuevo 'paisaje político'. Paradójicamente, entonces, la congelación que provocan las experiencias autoritarias, en vez de socavar las bases del sistema de partidos que se plantea extirpar, termina por mantener intactos los sistemas precedentes. Resalta así la ironía de que los regímenes autoritarios sean, a fin de cuentas, sustituidos por los mismos líderes políticos y los mismos partidos

---

<sup>3</sup> Véase también A. Valenzuela y J. S. Valenzuela, "Los orígenes de la democracia chilena" (1983).

<sup>4</sup> S. M. Lipset y S. Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction" (1967).



que ellos persiguieron y reprimieron. Así quedó de manifiesto en la mayoría de las nuevas democracias que aparecieron en América Latina en la década de 1980.

La evolución reciente de Chile aparentemente verifica la interpretación recién comentada. En efecto, la transición fue liderada, en lo fundamental, por los mismos partidos y los mismos dirigentes que protagonizaron la crisis de la democracia en 1973; y las adhesiones políticas —aunque menos fuertes que las del período anterior— siguen en lo fundamental ordenadas según el eje histórico izquierda-centro-derecha y depositadas en gran medida en los partidos históricos<sup>5</sup>. Timothy R. Scully resume la visión de numerosos analistas cuando afirma que “los contornos básicos del panorama político que volvieron a surgir como resultado de la transición a partir del gobierno autoritario, a fines de la década de 1980, no fueron muy diferentes de los que predominaban a comienzos de la década de 1970. Tal como en el sistema de partidos previo al desmoronamiento que éste sufrió en 1973, es posible observar la reaparición de, básicamente, tres tendencias subyacentes en Chile: la derecha, la izquierda y el centro”<sup>6</sup>. Aun cuando admite que el sistema de partidos ha cambiado significativamente, Scully descarta el surgimiento de una nueva fisura con fuerza suficiente para reorganizar los contornos básicos del panorama político. En su opinión, la principal fisura ordenadora del conflicto partidario en la década del noventa será aquella basada en diferencias de clase, y no habrá espacio para el surgimiento de una nueva ‘fisura generativa’<sup>7</sup>.

El propósito de este breve ensayo es poner a prueba la tesis de la continuidad del sistema de partidos previo a 1973 en el Chile posautoritario, y revisar las afirmaciones más recurrentes sobre las fisuras ordenadoras del sistema. Transcurridos ya casi diez años desde el inicio de la transición a la democracia, habiéndose realizado ya seis elecciones (dos presidenciales, tres parlamentarias y dos municipales) y tras más de ocho años de

<sup>5</sup> En efecto, las encuestas muestran que la autoidentificación de los chilenos como de izquierda, centro o derecha se mantuvo en lo fundamental inalterada entre 1958 y 1992. Véase la Tabla N° 4 en Felipe Agüero, Eugenio Tironi, Eduardo Valenzuela y Guillermo Sunkel, “Votantes, partidos e información política: La frágil intermediación política en el Chile post-autoritario” (1998).

<sup>6</sup> Timothy R. Scully, *Los partidos de centro y la evolución política chilena* (1992), p. 250.

<sup>7</sup> T. R. Scully, “Reconstituting Party Politics in Chile,” (1995), p. 122. Scully señala como improbable el afianzamiento de una fisura autoritarismo/democracia: “Una nueva fisura política, democracia versus autoritarismo, aparece con cierta fuerza en las elecciones generales de diciembre de 1989. Pero aunque hay indicios de que coexisten visiones opuestas acerca de cuál es el régimen político más apropiado para Chile, no parece probable que las contiendas electorales giren en torno a esta fisura en el futuro” (Nota N° 56, p. 497).

gestión gubernamental de una misma coalición de centro-izquierda, no puede seguir afirmándose la vigencia rectora de las fisuras históricas como elementos ordenadores fundamentales del sistema de partidos actual. En efecto, la continuidad del sistema de partidos en Chile es más aparente que real. Persisten casi los mismos componentes, pero están estructurados de manera diferente; siguen en escena muchos de los mismos actores de antaño, pero ahora desempeñan distintos papeles.

### Los cambios en el sistema

La discontinuidad en el paisaje político se expresa en dos cambios fundamentales del sistema de partidos. El primero es el paso de lo que Sartori<sup>8</sup> llama un sistema multipartidario multipolar que gira en torno a un centro (con la izquierda en un extremo y la derecha en el otro) y cuya dinámica tiende a ser centrífuga, a un sistema bipolar carente de centro, donde los pivotes del sistema de partidos son dos polos (no importa cuántos partidos existan) y cuya dinámica tiende a ser centrípeta. El segundo cambio es el paso de un 'pluralismo polarizado' (como el que prevaleció hasta 1973), con una gran distancia ideológica entre los partidos, ninguna capacidad de crear coaliciones y una competencia centrífuga, a un 'pluralismo des-polarizado o moderado', con menor distancia ideológica, una 'configuración bipolar de coalición' y una competencia centrípeta, esto es, una competencia de ambas coaliciones por los votos del centro<sup>9</sup>.

Lo que marcó el fin del anterior paisaje político de los 'tres tercios', e inauguró el sistema bipolar moderado actual, fue la división de chilenos y chilenos en el plebiscito convocado en 1988 para decidir sobre la continuidad del general Pinochet en la Presidencia de la República. Allí se materializó, facilitada por la forma plebiscitaria, la fisura generativa autoritarismo/democracia que ha gobernado la competencia partidaria desde entonces. Este evento, claro está, estuvo precedido por numerosas ocasiones e instancias que, a partir de 1983, fueron expresando la conformación de dos de los anteriores tres tercios en un polo de oposición política democrática al régimen autoritario y a los grupos políticos que le respaldaron desde 1973. Pero fue sólo con ocasión del plebiscito que se constituyó formalmente la 'coalición del No', que alcanzó el 53,7 por ciento de los votos —la que luego pasó a denominarse Concertación de Partidos por la Democracia, siempre formada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista,

<sup>8</sup> G. Sartori, "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism" (1966).

<sup>9</sup> G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (1976).

el Partido por la Democracia y el Partido Radical— y, en el otro polo, la ‘coalición del Sí’, que alcanzó el 43,0 por ciento —la cual ha tenido distintas denominaciones, pero que ha mantenido constante su composición: los adherentes al régimen autoritario. En todos los eventos electorales ocurridos desde el plebiscito de 1988, siempre se han encontrado frente a frente las mismas dos coaliciones, y siempre con adhesiones electorales parecidas. La reproducción de ambas coaliciones se alimenta recíprocamente, por cuanto la vigencia de una estimula la vigencia de la otra; pero, al mismo tiempo, ellas son reforzadas por un sistema electoral binominal que castiga fuertemente candidaturas ajenas a los dos polos mayoritarios<sup>10</sup>.

Respecto de la distancia ideológica entre los diferentes partidos y las coaliciones que les agrupan, cabe destacar que en el nuevo paisaje político ella se ha acortado y perdido intensidad en aspectos importantes. Esto está determinado principalmente por dos factores. El primero es el acercamiento de casi todos los sectores, principalmente a consecuencia de los cambios ideológicos y programáticos en la antigua izquierda y centro, en torno a un modelo de desarrollo basado en la preponderancia del mercado y la libre integración en la economía internacional<sup>11</sup>. El segundo factor que ha empujado a un acortamiento de la distancia entre los partidos es el impacto programático e ideológico de la dinámica de competencia centrípeta que resulta de la organización bipolar del sistema, que lleva a moderar los planteamientos en pos de alcanzar al electorado medio. Con todo, el arreglo de este sistema en torno a una nueva fisura indica la existencia de una distancia importante sobre la forma del régimen político, sobre la interpretación del proceso histórico que dio lugar a la situación actual, así como sobre la valoración del régimen autoritario y su líder, el general Augusto Pinochet, especialmente en materia de violación a los derechos humanos.

### Las fisuras en la transición

Pasados diez años y dos gobiernos multipartidarios (los de Aylwin y Frei) que han contado con sólidos respaldos de los partidos de su coalición,

<sup>10</sup> Sobre las características del sistema electoral chileno, véase A. Valenzuela y P. Siavelis, “Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile” (1991).

<sup>11</sup> Como bien lo recuerda Genaro Arriagada, los cambios políticos en Chile coincidieron con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, que “había sido factor fundamental en la determinación de los principios de identidad y de contradicción” de lo que él denomina el “tercer sistema de partidos”; esto es, aquel caracterizado, desde 1957, por la confrontación entre tres proyectos utópicos globales. Véase *¿Hacia un Big Bang del sistema de partidos?* (1997).

parece haber llegado la hora de admitir que el nuevo paisaje es más estable de lo que se preveía. Este paisaje se funda en la fisura generativa que arranca de la experiencia autoritaria y que integra diversos fenómenos, algunos de los cuales sólo cabe mencionar aquí. Ella recoge, en primer lugar, la crisis del sistema democrático en 1973, provocada en gran medida por el colapso del sistema político y de partidos, y que precipitó el golpe militar<sup>12</sup>. La actual configuración bipolar de coalición, en efecto, se presenta como la superación de un sistema cuya crisis tuvo efectos dramáticos para el país.

En segundo lugar, la nueva fisura responde al hecho de que el período autoritario se constituyó en la experiencia común de toda una generación que construyó en esta etapa su 'marco de referencia político', el cual, una vez cristalizado, tiende a mantenerse en el tiempo<sup>13</sup>. Dicho de otro modo, gran parte de la ciudadanía actual formó su conciencia política y construyó sus identidades y referencias en el marco de la polaridad autoritarismo/democracia que caracterizó ese período. Quienes protagonizaron o apoyaron la 'revolución capitalista' que, desde el régimen militar, redujo el rol del Estado y privatizó y abrió la economía al exterior, y aquellos que se opusieron al régimen y a su esfuerzo refundacional pagando por ello altos costos, construyeron marcos de referencia comunes y profundas relaciones de afinidad y lealtad, los cuales tomaron cuerpo en el 'Sí' y el 'No' del plebiscito de 1988, y se han reproducido desde entonces<sup>14</sup>.

Por último, la pervivencia de la nueva fisura se alimenta en las diferentes visiones de régimen político, que se actualizan con los esfuerzos periódicos de la Concertación por reformar la institucionalidad heredada del autoritarismo, especialmente aquellos aspectos que consagran fuertes contrapesos a la soberanía popular (senadores institucionales, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional). A esto se agrega la discrepancia que persiste en relación a las posibilidades de que la justicia chilena investigue y sancione los casos de violación a los derechos humanos durante el régimen militar. El hecho que estos asuntos sean todavía fuente de conflictos y controversias reafirma y actualiza día a día la vigencia de la polaridad autoritarismo/democracia.

El desenvolvimiento del proceso político en democracia, en vez de debilitar el nuevo paisaje político, lo ha venido cristalizando a un punto tal

<sup>12</sup> Véase Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (1978).

<sup>13</sup> Para la noción de 'marco de referencia político' y de generación, véase S. M. Lipset, *El hombre político* (1977).

<sup>14</sup> La fisura entre el 'Sí' y el 'No' ha resurgido con particular intensidad en todas las coyunturas políticas críticas, como por ejemplo aquella precipitada por la detención del senador vitalicio Augusto Pinochet en Londres a solicitud de la justicia española.

que éste es, en muchos aspectos, más sólido de lo que era a principios de los noventa. En el 'campo del No', la convivencia en funciones de gobierno ha reforzado las redes transversales creadas en el período autoritario en el seno de la elite política y tecnocrática, al punto de que ellas resultan ya tanto o más sólidas que las lealtades partidarias originales<sup>15</sup>. Algo semejante ha ocurrido en el electorado de la Concertación, que tiende a elegir candidatos al interior de la coalición, con una relativa prescindencia del partido al que aquellos están afiliados<sup>16</sup>. El 'campo del Sí', por su parte, posee una fuerte identidad político-cultural asociada a la experiencia del régimen militar y a la figura del general Pinochet, tanto entre su dirigencia como en el ámbito de su apoyo social y electoral. Esta identidad fundamental no se ha debilitado como efecto de su actuación en la oposición; por el contrario, ella se mantiene plenamente vigente, lo que es favorecido por la influencia que ejercen sobre la elite política de derecha algunos poderosos *think-tanks* creados por antiguas autoridades del régimen militar y respaldados por el empresariado<sup>17</sup>.

La prevalencia de la fisura autoritarismo/democracia es justamente lo que explica que el sistema de partidos chileno se haya revelado hasta ahora relativamente inmune a un fenómeno común en las democracias modernas, como es el de la volatilidad. Este fenómeno consiste en un electorado que se desalinea respecto de la estructura partidaria histórica y que en los períodos electorales flota indeciso entre las diferentes alternativas políticas disponibles, frente a las cuales opta a último momento, pero sin un gran compromiso de lealtad<sup>18</sup>. El electorado chileno, en cambio,

---

<sup>15</sup> Prueba del transversalismo de la elite concertacionista lo constituyó el debate generado en 1998 en torno a dos documentos (uno tildado de 'auto-complaciente' y el otro de 'auto-flagelante'), firmados por dirigentes políticos e intelectuales provenientes de diferentes partidos, que planteaban visiones globales contrapuestas sobre lo obrado por la Concertación y sobre sus desafíos futuros.

<sup>16</sup> Es sintomático el hecho de que la mayor parte de los candidatos (tanto en las elecciones municipales como parlamentarias) omitan las referencias explícitas a sus partidos y, en el caso de la Concertación, acentúen su identificación con la coalición. Contra esta tendencia a veces se han rebelado algunas directivas partidarias, que quisieran una mayor presencia de sus propios símbolos en las campañas; pero los candidatos, por motivos estrictamente electorales, hacen caso omiso a ese tipo de instrucciones.

<sup>17</sup> Es el caso del Instituto Libertad y Desarrollo, que ejerce gran influencia sobre el pensamiento político, económico y cultural de la centro-derecha y, en particular, sobre la acción legislativa de sus parlamentarios.

<sup>18</sup> Sobre el concepto de volatilidad, véase Paul A. Beck, Russel J. Dalton y Robert Huckfeldt, "Intermediation and Electoral Volatility in a Multi-Message Environment: The Case of the United States". Trabajo preparado para la reunión del Cross-National Election Project (CNEP) en Madrid, julio 1996.

permanece fiel a las dos coaliciones surgidas del plebiscito de 1988. Aun cuando la vieja lealtad a los partidos se ha debilitado persistentemente desde 1992, según lo muestran las encuestas del Centro de Estudios Públicos, las coaliciones surgidas del plebiscito han logrado mantener una notable adhesión de su electorado. Las sorpresas —cuando las ha habido— dicen relación con la distribución de las preferencias al interior de cada coalición, no con las diferencias entre ellas. La nueva fidelidad a las coaliciones, por lo tanto, parece estar siendo más fuerte que la vieja lealtad a los partidos.

En definitiva, el sistema bipolar de coalición no ha resultado un mero paréntesis mientras se regresaba al escenario 'normal' de los 'tres tercios'. La experiencia autoritaria tuvo el efecto de crear una fisura generativa fundamental, que ha reordenado el perfil del paisaje político chileno. El cambio no radica tanto en los partidos (que siguen siendo básicamente los mismos del escenario anterior), como en su agrupación en dos coaliciones que actúan en la práctica como 'macro-partidos'. La transición, por su parte, ha contribuido a consolidar este nuevo paisaje, en tanto no ha generado eventos o estímulos que lleven a quebrar o debilitar los dos bloques políticos nacidos en 1988, mientras los incentivos para mantener el paisaje actual siguen plenamente vigentes, en especial para la coalición que dispone de una mayoría electoral<sup>19</sup>. Esta evolución ha echado por tierra la tesis que anunciaba la extinción de las coaliciones cuando el período autoritario fuera quedando atrás, para dejar paso nuevamente a los tradicionales tres tercios. Las estrategias políticas basadas en esa premisa, hasta ahora no han fructificado<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> El ex presidente de la Democracia Cristiana, senador Alejandro Foxley, ha planteado con gran claridad el tema de los incentivos desde el punto de vista de la Concertación: "Los incentivos para seguir juntos son mucho mayores que los que pudieran haber para desamarrarla [la Concertación], y que tienen que ver con la posibilidad de formar parte del cuadro de dirigentes del país". *La Época*, 21 septiembre 1997.

<sup>20</sup> Varias estrategias políticas se han basado precisamente en la idea del carácter transitorio del paisaje político posautoritario. Así, por ejemplo, tanto el Partido Comunista como el liderazgo de Andrés Allamand en Renovación Nacional apostaron en algún momento a la tesis de que la actual estructura coalicional de la política chilena era pasajera. Es así como el PC trató de recomponer el eje PC-PS que daba vida al tercio de la izquierda, mientras Allamand insinuó crear un eje posautoritario RN-DC. Ambos intentos han sido infructuosos: la tesis de Allamand fue derrotada en la derecha, aunque ella ha sido retomada más recientemente por el candidato presidencial Joaquín Lavín con una suerte que aún está por verse; el PC, por su parte, ha debido contentarse con crear un polo que agrupa a la antigua ultraizquierda, pero que no cuenta con el socialismo histórico en ninguna de sus ramas.

### La Concertación

La criatura política más exitosa que dejó la experiencia autoritaria fue sin duda la coalición del 'No' o Concertación por la Democracia, que institucionalizó la fusión del centro y la izquierda. Sus bases se remontan a finales de los años setenta, cuando se constituyó el 'Grupo de Estudios Constitucionales' o 'Grupo de los 24', formado básicamente por juristas de centro e izquierda unidos con la intención de debatir las ideas constitucionales del régimen militar y proponer alternativas, y que se configuró como el primer foco público de disidencia al orden autoritario. La coalición de centro-izquierda tiene también antecedentes en la intensa reflexión académico-intelectual desplegada por centros independientes a partir de fines de los años setenta. Convergieron en ella influyentes intelectuales de esas corrientes que, en este proceso, fueron alcanzando importantes grados de coincidencia intelectual y de cercanía afectiva<sup>21</sup>. Y, por último, hay que destacar la extraordinaria importancia para la unión entre el centro y la izquierda que tuvieron las movilizaciones antiautoritarias que estas corrientes protagonizaron conjuntamente (con el consiguiente costo represivo), en especial las llamadas 'protestas nacionales' del período 1982-1985, así como la experiencia común en la creación y dirección de organizaciones sociales, como las que agruparon a los profesores y a los trabajadores en general.

La capacidad que ha mostrado la Concertación para mantener unidos a los antiguos sectores de centro e izquierda, triunfar en todas las elecciones efectuadas y administrar con relativo éxito el gobierno central y la mayoría de los gobiernos comunales es un buen indicador de la vigencia de la fisura generativa autoritarismo/democracia. Hay que agregar a ello la capacidad que ha mostrado para ir creando una cultura política propia que integra el pasado histórico de sus componentes, con propuestas programáticas en materia de democratización, justicia social, libertades y modernización económica y social.

De partida, la Concertación ha logrado superponer la fisura generativa autoritarismo/democracia a la fisura histórica de origen social o clasista. De ahí que su adhesión electoral integre tanto a las corrientes cultural y políticamente antiautoritarias, como a los sectores de más bajos ingresos que históricamente han votado por la izquierda y el centro en tanto repre-

---

<sup>21</sup> Véase Jeffrey M. Puryear, *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988* (1994).

sentantes del polo popular o de los trabajadores. Así lo prueba el Cuadro N° 1, basado en la Encuesta CNEP realizada inmediatamente después de la elección presidencial de diciembre de 1993, que muestra cómo la autoidentificación social de los entrevistados está asociada a la expresión de sus preferencias de voto, de tal manera que aquellos que admiten menores ingresos votan en mayor frecuencia por la Concertación<sup>22</sup>.

CUADRO N° 1: VOTO EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1993 POR GRUPO SOCIOECONÓMICO

	Unión por Chile. A. Alessandri	Concertación por la Democracia. E. Frei
Alto	41,9	17,8
Medio	36,2	28,3
Bajo	21,9	53,9
Total	100%	100%

*Fuente:* CNEP-Chile, diciembre 1993.

Cabe agregar la capacidad que ha mostrado la coalición del 'No' para integrar también la fisura histórica laico/confesional, al punto de que lo que se suponía sería fuente de tensiones y, con el tiempo, de desarticulación de la unión entre el centro y la izquierda, ha ido transformándose en una fuente de recreación de la misma. De hecho, los gobiernos de la Concertación han empujado activamente ciertos temas 'laicos' —la eliminación de la censura, el fin de las discriminaciones, la legislación sobre la familia y el divorcio, la prevención del sida, etc.— para colocarlos en el debate público y en la agenda legislativa. Desde el momento en que incorpora temas de índole cultural o moral sin afectar su unidad, la Concertación extiende su identidad más allá de la cuestión democrática y la cuestión social. La incorporación de estos temas, por otra parte, ha desatado fuertes

<sup>22</sup> El CNEP (Cross-National Election Project) es un proyecto académico internacional que viene desarrollándose desde 1992 en diversos países del mundo bajo la dirección de Paul A. Beck (Ohio State University) y John Curtice (University of Strachelyde, Reino Unido). En Chile el cuestionario CNEP fue aplicado en el Gran Santiago en dos oleadas (una antes y otra después de la elección del 12 de diciembre de 1993) a una muestra tipo panel, por el Departamento de Estudios Sociológicos (DESUC) de la P. Universidad Católica de Chile.



polémicas con la coalición de derecha, que ha adoptado como suyos los planteamientos ‘conservadores’ o ‘confesionales’, reforzando así la configuración bipolar. En otros términos, la reaparición de la antigua fisura laico/confesional no ha interferido en el quiebre autoritarismo/democracia, ni ha fragmentado las agrupaciones políticas nacidas de este último, como la Concertación. Por el contrario, el sistema bipolar de coaliciones surgido de la experiencia autoritaria ha probado su fortaleza, al ser capaz de procesar e incorporar con éxito los temas propios de la pugna laico/confesional al interior del actual paisaje, sin afectar —y más bien reforzando— la ordenación político-partidaria existente.

En suma, contra muchos pronósticos que suponían que la fisura autoritarismo/democracia —y su mejor expresión política, la Concertación— sería pasajera, y que se extinguiría junto con el éxito de la transición democrática y el distanciamiento del pasado autoritario, ella permanece vigente, estructurando las otras fisuras históricas y ordenando así todo el paisaje político chileno. Han emergido, desde luego, nuevas fisuras, como la que contrapone protección del medio ambiente/crecimiento económico; pero aquí también, al igual que en los llamados ‘temas morales’, se han producido quiebres transversales que no ponen en peligro el alineamiento dominante<sup>23</sup>.

### **El nuevo paisaje: fortalezas y amenazas**

La estabilidad que ha mostrado el nuevo paisaje está vinculada sin duda a los efectos de la sustitución del viejo sistema electoral proporcional que favorecía la fragmentación en múltiples partidos, por un sistema binominal mayoritario que premia a los candidatos de las dos coaliciones mayoritarias y castiga severamente a una tercera fuerza. Es sabido que los condicionamientos inducidos por la ‘ingeniería electoral’ contribuyen a hacer más sólidos aquellos alineamientos que tuvieron en su origen fisuras culturales, sociales o políticas, al punto de que el efecto de esas fisuras y de las variables político-institucionales se potencian y confunden.

---

<sup>23</sup> En el Congreso se ha creado una ‘bancada verde’, con parlamentarios de ambas coaliciones, que ha tomado bastante peso en materias donde esté envuelto el tema medioambiental. Ésta es la primera agrupación política estable que supera la fisura autoritarismo/democracia. Con todo, la experiencia internacional revela que el tema medioambiental está lejos de tener una capacidad estructurante del paisaje político e, incluso, de dar lugar a partidos políticos estables. Véase, por ejemplo, Herbert Kitschelt, “La gauche libérale et les écologistes français”, pp. 339-365.

Si bien hay intenciones de reformar la ley electoral en el seno de la Concertación y en las fuerzas marginalizadas por éste, es difícil disponer de las mayorías requeridas en el parlamento, y no se visualiza tampoco la voluntad de hacer de éste un tema central de la agenda legislativa en el futuro próximo. En todo caso, de aprobarse una reforma, ésta se limitaría a introducir algunos grados de proporcionalidad al actual sistema mayoritario, por cuanto hay amplio consenso en descartar el retorno al viejo sistema proporcional, al que —como se indicó antes— se le achaca fuerte responsabilidad en la crisis de la democracia chilena a comienzos de los setenta. Ahora bien, mientras esta reforma no se materialice, la fórmula bipolar de coalición sigue operando, lo cual institucionaliza las alineaciones políticas propias del nuevo paisaje, reforzando y profundizando con ello las fisuras que le dieron origen. Además, aun si en el futuro se llegase a introducir una mayor proporcionalidad al sistema electoral, las identidades de las coaliciones están ya tan cristalizadas, que ellas perfectamente podrían seguir reproduciéndose dentro de los nuevos marcos político-institucionales, como de hecho ya ocurre en el caso de los comicios municipales.

La nominación del candidato presidencial para las elecciones que tendrán lugar en 1999 es un acontecimiento que está sometiendo a fuertes tensiones a las dos coaliciones. En los años 1989 y 1993, la elección presidencial coincidió con las elecciones parlamentarias, lo cual ayudó a extender hacia aquélla la tendencia al bipolarismo propia de sistema binominal. La de 1999 será una elección exclusivamente presidencial, lo que aminora los incentivos a buscar un 'candidato único' al interior de las coaliciones. Con todo, en ambas coaliciones se han alcanzado acuerdos sobre procedimientos (en el caso de la Concertación, una primaria abierta) tendientes a nominar un candidato común. No obstante, aunque esto no prospere y se presente más de un candidato por coalición, el sistema de segunda vuelta o *ballotage* que contempla la Constitución puede, a la larga, generar el mismo efecto aglutinador que incentiva el sistema binominal en el ámbito parlamentario, siempre y cuando las dos primeras mayorías provengan de diferentes coaliciones.

Más perturbadores para el actual paisaje político pueden resultar los esfuerzos de quienes en la centro-derecha caen en cuenta de que éste dificulta el acceso de ese sector a la presidencia de la república. Esos esfuerzos se orientan a dejar atrás el actual sistema de coaliciones fundado en el clivaje autoritarismo/democracia. Es el caso del alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín, que en las encuestas aparece en una posición expectante, quien busca poner de relieve el liderazgo y los atributos personales por sobre la identificación política. Éste es el caso también de las voces que en

la centro-derecha han planteado la conveniencia de no tener un candidato propio —que estaría identificado inevitablemente con el 'SF', lo que limita su apoyo electoral—, y plegarse en cambio a uno de los candidatos de la Concertación<sup>24</sup>. Pero está por verse qué suerte correrá esta estrategia, en sus dos variantes, cuando se enfrente a una elección presidencial donde la ciudadanía busca en los candidatos una identificación más global.

Hay otro elemento que ha ido adquiriendo importancia en el panorama político chileno y que debe considerarse como un factor también incierto respecto de su influencia sobre las formas de alineamiento actual: la pérdida de vitalidad de la política como tal. La caída en los índices de participación electoral, así como las actitudes ante la política y los partidos que revelan las encuestas, muestran un alejamiento, desconfianza y desafección frente a la política en general, que incluye gobierno, parlamento, coaliciones, partidos y políticos como personas. Para algunos analistas, éstos serían síntomas de una situación en la que coinciden la pérdida de vigencia del actual sistema de partidos y la ausencia de un sistema de reemplazo<sup>25</sup>.

Los indicadores que muestran una suerte de 'enfriamiento' o apatía en la ciudadanía hacia la política son numerosos. Hay, desde luego, una significativa disminución de la participación electoral, principalmente entre los jóvenes. De hecho, cerca de un millón y medio de jóvenes rehusó inscribirse para las elecciones parlamentarias de 1997. Se observa también un consistente incremento de la abstención, que subió del 2,5 por ciento en el plebiscito de 1988 a 15,6 por ciento en la elección municipal de 1996, llegando a 13,7 por ciento en la elección parlamentaria de 1997. En esta última creció espectacularmente el voto nulo, que llegó al 13,6 por ciento, así como el voto blanco, que ascendió al 4,2. Aunque las motivaciones son diversas, si se agrupa a los no-inscritos, los nulos y los blancos, ellos sumaron en esta ocasión 40 por ciento de los chilenos y chilenas con derecho a voto. Cabe mencionar también como indicador de desafección el severo deterioro de la imagen de las instituciones políticas en la población. En este contexto, no resulta extraño que, en el ámbito de las relaciones interpersonales, las conversaciones sobre política también se reduzcan en la medida en que el proceso de transición se consolida (Cuadro N° 2).

<sup>24</sup> Como se recordará, la tesis de no tener candidato propio y respaldar al candidato de la Concertación Andrés Zaldívar fue insinuada por el propio senador vitalicio Pinochet y apoyada por altos dirigentes de Renovación Nacional.

<sup>25</sup> Ésta es la tesis de Genaro Arriagada, para quien "se han agotado aquellas razones que justificaron el surgimiento de los partidos que actualmente existen, pero sin que hayan sido asumidas nuevas realidades que debieran hacer nacer un orden partidario distinto o una reforma radical del que ahora está presente" (*op. cit.*, p. 73).

CUADRO N° 2: HABLÓ DE POLÍTICA CON ... DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL

	1993 Parlamentarias	1996 Municipales
<i>Familia:</i>		
A menudo	17,0%	11,5%
Algunas veces	27,6%	24,2%
Casi nunca	27,7%	26,0%
Nunca	27,7%	37,4%
No contesta	0,1%	0,9%
<i>Amigos:</i>		
A menudo	13,7%	7,9%
Algunas veces	24,0%	20,2%
Casi nunca	19,9%	20,1%
Nunca	38,7%	50,6%
No contesta	3,8%	1,0%
<i>Compañeros de trabajo:</i>		
A menudo	12,1%	9,8%
Algunas veces	15,8%	14,8%
Casi nunca	14,3%	18,2%
Nunca	38,9%	54,3%
No contesta	19,0%	3,0%

Fuente: Encuestas CNEP 1993 y DESUC-COPESA 1996, Gran Santiago.

No es del caso analizar aquí los factores que influyen en este 'enfriamiento' o apatía hacia la política —entre los que se han mencionado el estilo consensualista de la transición, la percepción de escasas diferencias programáticas entre las coaliciones, el papel de los medios de comunicación, la extensión de las relaciones de mercado, etc.—; pero lo cierto es que éste es el fenómeno más novedoso y con mayores perspectivas de expansión en el horizonte político actual. En el corto plazo, sin embargo, el 'enfriamiento' no es una amenaza al paisaje prevaleciente. Al contrario, éste tiende a fijar el actual alineamiento, caracterizado por el dominio de la fisura autoritarismo/democracia, y a volver más difícil su transformación. En efecto, las posibilidades de revitalizar viejas fisuras que reediten los tres tercios o la radicalización ideológica de antaño, así como de generar nuevas fisuras políticas o nuevas fuerzas capaces de cuestionarlo o ponerlo en

jaque, se ven lejanas en un ambiente donde el interés y la participación políticas están en franca declinación. Es indicativo, en este sentido, que quienes se automarginan de toda participación electoral no alcanzan a constituir un grupo diferente, pues no tienen percepciones, preferencias u opiniones distintas al resto de la población en materias económicas o políticas<sup>26</sup>.

No hay, en otras palabras, una visible presión 'desde abajo' que cuestione el alineamiento político presente o que activamente intente superarlo. Sin embargo, más allá del corto plazo, es posible especular que la apatía y el consiguiente decrecimiento de la participación creen bolsones electorales disponibles para que sectores de elite o liderazgos carismáticos con un planteamiento 'cosista' y antipolítico intenten movilizarlos 'desde arriba', amenazando las formas actuales de alineamiento político. Pero también es posible que estos sectores permanezcan desmovilizados, o que sean eventualmente incorporados por las coaliciones actuales si hacen una oferta atractiva en términos de programa, estilo y liderazgo; o finalmente, que se reduzca su participación a un polo antisistema ajeno a las coaliciones actuales, pero sin afectar en lo fundamental la fisonomía del paisaje. Con todo, éste es un fenómeno de efectos inciertos que puede seguir dando que hablar en el futuro.

### Conclusión

La experiencia autoritaria 1973–1989 dio lugar a una fisura generativa fundamental (la fisura autoritarismo vs. democracia) que realineó las adhesiones políticas y reconfiguró el sistema de partidos chilenos. Esta fisura tiene un carácter eminentemente cultural, y se superpone a los quiebres históricos de carácter religioso y social que tuvieron sus orígenes a fines del siglo pasado y en el primer tercio de éste, dando forma al paisaje político previo a 1973. Las dos grandes coaliciones surgidas de esa nueva fisura han sido permeables para integrar antiguas y nuevas dimensiones a su identidad fundamental. Si ellas logran resolver adecuadamente el problema que le plantea la nominación de su abanderado presidencial para las elecciones de 1999, la estabilidad del nuevo paisaje político chileno estará asegurada todavía por varios años.

Sin embargo, la desafección de la población para con la política, si bien no lleva hacia una reconfiguración del sistema de partidos, sí puede

---

<sup>26</sup> Véase Carla Lehmann, "La voz de los que no votaron" (1998).

conducir a ciertos cambios en el largo plazo, que habrá que observar con atención. En su versión más radical, podría inducir a un total descuelgue de la ciudadanía del sistema político, vía reducción dramática de la inscripción y participación electoral. La desafección podría inducir también a una creciente personalización y racionalización de la política, que podría a su vez conducir a una situación de mayor volatilidad, con electores que eligen personas de manera similar a como los consumidores seleccionan objetos en el mercado, al margen de toda adhesión o lealtad global y de largo plazo. De extenderse, una tendencia como ésta podría dejar obsoletas las fisuras hoy vigentes, acabando con el paisaje político actual; pero lo cierto es que, hasta ahora, sigue prevaleciendo la fisura fundada por la experiencia autoritaria y profundizada por la transición democrática.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe; Tironi, Eugenio; Valenzuela, Eduardo; y Sunkel, Guillermo. "Votantes, partidos e información política: La frágil intermediación política en el Chile Post-autoritario". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIX, Nº 2 (1998), Universidad Católica.
- Arriagada, Genaro. *¿Hacia un Big Bang del sistema de partidos?* Santiago: Editorial Los Andes, 1997.
- Beck, Paul A.; Dalton, Russel J.; y Huckfeldt, Robert. "Intermediation and Electoral Volatility in a Multi-Message Environment: The Case of the United States". Trabajo preparado para la reunión del Cross-National Election Project (CNEP) en Madrid, julio 1996.
- Guzmán, Jaime. "El camino político". *Realidad*, año 1, Nº 7 (diciembre 1979). [Reproducido en Arturo Fontaine Talavera, "El miedo y otros escritos: El pensamiento de Jaime Guzmán E.", *Estudios Públicos*, 42 (otoño 1991)]
- Foxley, Alejandro. *La Época*, 21 septiembre 1997.
- Kitschelt, Herbert. "La gauche libertaire et les écologistes français", *Revue Française de Science Politique*, 4-3.
- Lehmann, Carla. "La voz de los que no votaron". *Punto de Referencia* Nº 197 (abril 1998), Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Lipset, S. M. *El hombre político*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977.
- y Rokkan, S. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction". En S. M. Lipset y S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. Nueva York: The Free Press, 1967.
- Puryear, Jeffrey M. *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Sartori, Giovanni. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism". En J. La Palombara y M. Weiner, *Political Parties and Political Development*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966.
- *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

- Scully, Timothy R. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: Cieplan-Notre Dame, 1992.
- . “Reconstituting Party Politics in Chile”. En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Valenzuela, Arturo. *The breakdown of democratic regimes: Chile*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- . “Los orígenes de la democracia chilena”. *Estudios Públicos*, 12 (primavera 1983, Santiago).
- y Valenzuela, J. Samuel. “Party Opposition in an Authoritarian Regime”. En J. S. Valenzuela y A. Valenzuela, *Military Rule in Chile. Dictatorship and Opposition*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- y Siavelis, Peter. “Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile”. *Estudios Públicos*, 43 (1991). □

## **REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN CHILE:**

LECCIONES DE CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS\*

**Filip Palda**

Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio que está desarrollando el Centro de Estudios Públicos en torno al tema de la regulación del financiamiento político. A la luz de la experiencia de los Estados Unidos y Canadá, el autor destaca que esta reglamentación la redactaron los políticos titulares, quienes pudieron haber tenido la intención de frenar la competencia política. Para Palda el gran riesgo de toda regulación del financiamiento de campañas y partidos políticos es que termine restringiendo la competencia electoral, algo que resulta perjudicial para los ciudadanos al limitarles sus posibilidades de elección. Incluso reglas aparentemente inofensivas, como las de la transparencia del financiamiento político, en opinión del autor, podrían llevar a una menor competencia política. Entre otros aspectos, el requisito de la transparencia financiera puede elevar significativamente los costos fijos de la política, desincentivando el ingreso de nuevos aspirantes a esta arena. Reglas que

---

FILIP PALDA. Profesor Asociado de Economía en la École Nationale d'Administration Publique en Montreal y Senior Fellow del Instituto Fraser en Vancouver. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Es autor de cuatro libros, editor de varios otros y ha escrito numerosos artículos en revistas científicas.

\* Trabajo encargado por la Comisión Reforma del Estado y financiado parcialmente por la Tinker Foundation. Traducido del inglés por el Centro de Estudios Públicos.



apunten a limitar las contribuciones a las campañas o a ponerle techo al gasto electoral pueden tener consecuencias aún más negativas. Por consiguiente, todos los países interesados en reformar la regulación del financiamiento político, señala Palda, deben poner atención a estos costos negativos y evaluar cuidadosamente la conveniencia de éstas u otras reglas.

*Una vez que los gobiernos se ubican en una posición que les permite controlar el 'bolsillo' de sus opositores políticos, el disenso se rinde incondicionalmente a la conformidad.*

(Anthony Howard, comentarista político británico.)

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n el presente trabajo se pregunta cuáles son las regulaciones que Chile debería aplicar al financiamiento electoral. Las leyes que regulan el financiamiento electoral rigen tanto para los candidatos como para los partidos e individuos particulares. Las regulaciones se pueden dividir en tres categorías: aquellas que imponen límites a los gastos y a las donaciones individuales para las campañas; las subvenciones estatales pagadas a los políticos, y las leyes que obligan a los candidatos y a los individuos a divulgar la cantidad de dinero que han recibido antes de y durante una campaña ('transparencia' obligatoria). Dichas regulaciones existen tanto en Canadá como en los Estados Unidos. En estos países, en general, los medios de difusión aprueban los límites a los gastos de campaña, los subsidios a las candidaturas y el concepto de la transparencia obligatoria como contrapesos fundamentales a la corrupción y extorsión en la actividad política.

El presente artículo cuestiona esta corriente central de pensamiento y sugiere que Chile debería proceder con cautela antes de emprender el camino de sus vecinos del Norte. Los reglamentos electorales son redactados por los políticos titulares. Cuando la gente que está en el poder establece las reglas del juego, surge una pregunta: ¿están formulándolas de acuerdo al interés público o lo hacen más bien para protegerse a sí mismos de la competencia? Los debates públicos prácticamente no consideran esta pregunta. Sin embargo, será el punto central que se va a discutir en el presente trabajo. Propongo la tesis de que los límites, los subsidios y las leyes de

transparencia pueden restringir la competencia política y terminar protegiendo a los partidos establecidos. El propósito explícito de dichas leyes es salvaguardar al público de la corrupción y hacer que las elecciones sean justas, pero su efecto puede ser el contrario y hacer que las elecciones resulten injustas, exponiendo a los candidatos a la corrupción. Las leyes electorales tendrán este efecto cuando los votantes vean disminuida la posibilidad de informarse sobre sus alternativas de elección. Los límites al gasto, por cierto, pueden crearles dificultades a los nuevos candidatos para transmitir su mensaje. A su vez, los límites a las donaciones individuales pueden aumentar el costo de reunir fondos. Y las reglas relativas a la transparencia (quién donó, cuánto, a quién) pueden imponer costos fijos desproporcionadamente altos a los partidos pequeños. Estas 'barreras de entrada', por consiguiente, pueden obstaculizar la competencia al hacer más difícil que los candidatos nuevos y con escaso financiamiento transmitan sus proyectos a los votantes. Cualquier regulación que Chile decida aplicar al financiamiento electoral debería ser sensible a la posibilidad de que se vuelva contra los mismos ciudadanos a quienes deberían proteger.

Las lecciones que destaco para el caso chileno provienen de los procesos electorales de los Estados Unidos y Canadá, que se encuentran entre las primeras democracias occidentales que adoptaron leyes restrictivas para el financiamiento de campañas políticas y sus experiencias en este tema ya tienen treinta años. Estos dos países proveen tanto experiencias prácticas como investigación académica sobre las cuales es posible basar conclusiones en materia de leyes de financiamiento de las campañas electorales. Las lecciones que nos entregan, sin embargo, no pueden aplicarse sin más ni más en Chile, por cuanto sus instituciones y su cultura son diferentes. El lector deberá tener en cuenta estas diferencias para determinar las ocasiones en que éstas harían desaconsejable las comparaciones.

La pregunta central que se plantea en este artículo es cuáles leyes de financiamiento de campaña electoral son menos invasoras. La divulgación obligatoria de informes financieros y la transparencia parecen constituir las formas más moderadas de intervención gubernamental. La idea subyacente de la divulgación y transparencia es que, al contar con información sobre la fuente de los fondos de los candidatos, los ciudadanos vigilarán de mejor forma a los candidatos, castigándolos o premiándolos con sus votos en las elecciones. Mi pregunta es si la divulgación es realmente una regla de financiamiento electoral tan moderada como pretende. Lo que la evidencia indica es que esta norma puede imponer costos fijos a los candidatos en sus campañas y convertirse en barrera a la entrada de candidatos y movimientos nuevos y con escaso financiamiento.

Los reguladores que estiman que la transparencia y la obligación de entregar información financiera no bastan para controlar las elecciones, acaso deseen imponer una legislación más estricta para el financiamiento de las campañas, incluyendo límites a los gastos y a las donaciones individuales. Tal vez querrán reemplazar parcial o totalmente el dinero privado, exigiendo que el Estado subsidie las campañas electorales. En el presente artículo argumento que estos intentos de obstaculizar o regular la libertad de expresión podrían conducir a que el Estado establezca una legislación cada vez más represiva. La información no se controla fácilmente. Los candidatos pueden evadir un límite al gasto solicitando a ciudadanos individuales que hagan publicidad en su favor. Esto llevará al regulador vehemente a normar todo gasto de campaña realizado por ciudadanos individuales. La experiencia indica que para que las leyes de financiamiento de las campañas restrinjan la expresión, tendrían que ser amplias y represivas. Aun cuando el gobierno sea capaz de controlar quién diga qué cosa, no está claro que habrá restringido la influencia del dinero en la política. Los grupos que no logren hacerse oír durante las elecciones, simplemente introducirán formas alternativas de presión política, tales como el cabildeo (*lobbying*) o el soborno.

El propósito del presente artículo no es desacreditar toda regulación del financiamiento de las campañas, sino alertar al lector acerca de las paradojas y limitaciones inherentes a tales leyes, para que pueda juzgar cuáles traen beneficios a los votantes y cuáles los perjudican. Para ver dónde surgen los problemas, necesitamos tener en primer lugar alguna idea de cómo funciona el dinero en las elecciones. Tal es el objetivo de la siguiente sección.

## 2. REGULACIONES AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ¿SON NECESARIAS?

El propósito de las regulaciones electorales es asegurar que los votantes tengan las mejores alternativas posibles de elección de candidatos. Esto quiere decir que las regulaciones deberían ayudar a los votantes a informarse respecto de sus dirigentes políticos, así como de los costos de las políticas gubernamentales. Éste es un loable objetivo, pero tan general que llega a ser casi vacío. En el campo de la ciencia política, escuelas opuestas de pensamiento bien podrían estar de acuerdo con dicho objetivo. En 1991, la Comisión Real Canadiense sobre Reforma Electoral y Financiamiento de Partidos planteó que los límites al gasto son necesarios para que las elecciones sean informativas y competitivas. Otros académicos han

argumentado que tanto el gasto de campaña como las donaciones individuales no deben estar sujetos a restricciones gubernamentales y que los controles electorales deben ser mínimos. En el presente trabajo argumentaré que se necesita una mezcla de controles y *laissez-faire* para que las elecciones sean competitivas. La competencia electoral puede ayudar mucho a que la ciudadanía obtenga un gobierno eficiente y barato. Sin embargo, los representantes electos —al igual que en cualquier actividad en gran escala— no están exentos de los problemas y costos de agencia. Se requiere de algunas reglas que obliguen a los candidatos a divulgar cierta información que de otro modo no saldría a la luz incluso en un ambiente competitivo. Para entender lo anterior hay que comprender cómo influye la competencia en las elecciones. Luego, esto nos lleva a preguntarnos qué clase de regulación gubernamental es necesaria para permitir que la competencia produzca sus mejores resultados.

Evsey Domar (1989) explicó los beneficios de la competencia de la siguiente manera: “El poder que los consumidores ejercen sobre los productores no requiere policía, ni compulsión, ni cartas al editor de *The New York Times*, sino que funciona en forma silenciosa, al igual que la gravedad. Lo que el consumidor tiene que hacer es simplemente no volver a la tienda, no volver a comprar jamás el mismo producto”. Podemos apreciar el poder de la competencia al observar la manera en que las líneas aéreas establecidas reaccionan al verse amenazadas por nuevos competidores. En el año 1998, una nueva línea aérea desafió a Northwest Airlines en su ruta entre Detroit y Newark, cobrando una tarifa de 78 dólares. Northwest tuvo que bajar sus precios hasta ese nivel en la misma ruta. Sin embargo, para un vuelo a la vecina ciudad de Nueva York, donde la línea aérea pequeña no constituía un competidor, la tarifa cobrada por Northwest era de 450 dólares.

Hay dos ingredientes en la competencia descrita por Domar: la información y la posibilidad de elegir. Los votantes son consumidores de bienes públicos, pagan impuestos y desean obtener el mejor servicio por su dinero. Aun cuando a veces es difícil creerlo, elegimos a los políticos para que ellos sean nuestros servidores, no nuestros amos. Éstos tienen una obligación similar a la de los productores en un mercado privado. Los productores políticos son elegidos para proveer servicios gubernamentales de buena calidad a los menores precios comparativos posibles. Los gobernantes que establecen impuestos demasiado altos obtienen ganancias políticas ocultas. El Partido Comunista del ex bloque oriental proveía a la ciudadanía de todos los servicios gubernamentales modernos, sin embargo sus costos eran altos y la calidad deficiente. Los personeros de gobierno saca-

ron provecho de la situación relajándose en el trabajo, viviendo en forma lujosa a expensas públicas y robándose los recursos públicos. Tal situación duró años, en parte debido a que los ciudadanos que vivían en el bloque oriental no disponían de un estándar de comparación. 'Sí, las cosas están mal —se habrá dicho un ciudadano—, pero ¿cuál es la alternativa?, ¿con qué partido competidor puedo comparar a los comunistas?' No era fácil encontrar una respuesta, ya que los votantes no tenían la posibilidad de elegir nuevos gobiernos o de escuchar el discurso de candidatos de diferentes partidos. Además, no podían viajar al extranjero para conocer qué tipo de servicios gubernamentales se entregaban en las democracias occidentales. Al privar a los ciudadanos de información sobre sus alternativas, los políticos comunistas suprimían la competencia. El resultado de este mal flujo de información fueron años de gobierno ineficiente. El temor de los dirigentes comunistas a la competencia política queda claramente manifiesto en su política de represión de la disidencia. No importaba que los disidentes tuvieran poco que comunicar, ni que su prosa intrincada y sus ideas radicales les parecieran irrelevantes o problemáticas a la mayoría de la población. El gobierno comunista temía a los disidentes porque ellos se atrevían a plantear interrogantes sobre el gobierno. Al parecer, hay un 'efecto de primer orden' que da poder a los disidentes, similar al efecto que le permite a una línea aérea pequeña desafiar y humillar a un portador importante.

El bloque oriental suprimía la competencia mediante la imposición de 'barreras de entrada' a la política. El Premio Nobel de Economía Gary Becker (1958) destaca la importancia de la libre entrada de competidores al expresar que:

En una democracia ideal la competencia es libre en el sentido de que ningún costo significativo o barrera artificial impide que un individuo se presente a elección y que exponga su discurso frente al electorado.

Becker tuvo el cuidado de advertir sobre las barreras de entrada *artificiales*. Una barrera artificial es cualquier obstáculo a los nuevos competidores que no reporta beneficio alguno a los consumidores. Un ejemplo de barreras artificiales son las cuotas que restringen la producción y que han enriquecido a los agricultores del Oeste de los Estados Unidos.

Las cuotas que restringen la información ayudan a los productores titulares. En 1970, los Estados Unidos impusieron una prohibición parcial a la publicidad del cigarrillo. Investigaciones realizadas por Eckard (1991) y Mitchell y Mulherin (1988) revelan que la prohibición tuvo el efecto de

estabilizar la participación en el mercado de los fabricantes establecidos, deteniendo el progreso que estaban consiguiendo las marcas menores. La prohibición hizo que aumentara, a su vez, la rentabilidad de las grandes empresas titulares.

En cambio las barreras naturales a la entrada traen beneficios a los consumidores. La buena reputación de una empresa de servicios constituye una barrera natural para las nuevas empresas que buscan cimentar su prestigio en el mercado. Éstas deben enfrentar el hecho de que los consumidores tienen confianza en la empresa establecida por su probada trayectoria de servicio. Este tipo de barrera permitirá que la empresa establecida cobre un precio mayor que el que podrían cobrar los nuevos competidores; sin embargo, ese precio mayor refleja el valor que los consumidores asignan a la reputación de la empresa. En este caso la barrera no perjudica a los consumidores. La clave para comprender los beneficios o las desventajas de la legislación relativa al financiamiento de campañas electorales consiste en identificar si ella establece o no una barrera artificial de entrada a la política.

Becker sostenía que los políticos no eran diferentes de los empresarios. Para proteger sus posiciones de poder, los políticos cambiarán las reglas del juego político para hacerles difícil a los nuevos candidatos y partidos la presentación de sus ideas al público. Abrams y Settle (1978) se hacen eco de este sentimiento al manifestar que:

Guiados por su propio interés, tanto los individuos como los grupos o industrias buscan en la regulación un modo de servir sus intereses particulares (...). Cuando la regulación puede afectar directamente a los propios legisladores (por ejemplo, regulaciones de las campañas políticas), el enfoque económico indica que la regulación pudo haberse diseñado para servir a los intereses de los legisladores y no en beneficio de un bien público vagamente definido.

Los políticos se protegen a sí mismos al poner restricciones a la participación en una contienda electoral. Esto se entiende mejor al observar algunos hechos que se han ido acumulando. Normalmente los políticos titulares son individuos talentosos que por su carisma y habilidad han alcanzado una posición de poder. Durante el ejercicio de su cargo hacen uso del correo pagado por el Estado para informar a sus electores del buen trabajo que han realizado. Los viajes y el personal de sus oficinas o sedes también permiten a los titulares mantenerse visibles y bien informados sobre los distintos temas. Sin embargo, incluso las personas más talentosas cometen errores en el poder, o comprueban que ciertas promesas son imposibles de cumplir. Los políticos titulares querrán impedir que sus opositores

expongan estos errores al público, y esto lo pueden lograr si se establece un límite legal a los gastos de campaña. Con ese límite, la imagen que el titular se ha construido queda a salvo de las críticas que le pudieran hacer competidores poco conocidos.

Lo anterior no es un mero ejemplo teórico. Los políticos que desempeñan cargos parlamentarios pueden tener un interés egoísta al redactar leyes relativas al financiamiento de las campañas. El economista estadounidense Bruce Bender (1988) investigó cuáles parlamentarios estadounidenses votaron a favor de los límites a los gastos de campaña que el Congreso promulgó en 1974. Descubrió que aquellos parlamentarios que obtenían pocos votos a partir de los gastos de campaña eran los que tenían mayor probabilidad de apoyar los límites al gasto. Bender concluyó que el Congreso había promulgado las limitaciones a los gastos de campaña por la razón egoísta de evitar el reto que representan los nuevos candidatos. En otro estudio, Abrams y Settle investigaron el debate público en torno a los límites al gasto y a los subsidios otorgados a los candidatos presidenciales estadounidenses. Entre los argumentos que solían esgrimir los políticos a favor de imponer tales límites se encuentra el que los gastos de campaña eran demasiado altos y que éstos se habían incrementado en forma descontrolada. Abrams y Settle graficaron el gasto de las campañas presidenciales estadounidenses desde los últimos años del siglo XIX hasta el presente y descubrieron que el nivel de gasto, en términos reales, había sido más alto en los años veinte que en los años setenta. En una relación de costo per cápita, o como porcentaje de PIB, este gasto incluso se había reducido. Por consiguiente, concluyeron que no había habido un problema de explosión de costos. Como el argumento de interés público aparecía espurio, sospecharon que los políticos tenían razones de interés propio para establecer límites y subsidios al gasto en las campañas presidenciales.

La evidencia histórica también apoya la opinión de que los políticos titulares pueden promulgar leyes relativas a los gastos de campaña para favorecer sus propios intereses. Tómese el ejemplo de Vladimir Lenin, fundador de la Unión Soviética. Lenin llegó al poder con el apoyo de la imprenta. Fue él quien fundó el periódico *Iskra* (más tarde *Pravda*) para difundir sus puntos de vista. Aun cuando se dice que Lenin era un orador talentoso, se dio a conocer entre los rusos a través de sus publicaciones, además de los escritos que solicitó de sus colegas Stalin, Trotsky, Zinoviev y otros. Mientras luchaba por el poder, la libertad de prensa fue importante para Lenin. Después de haber llegado al poder, encontramos a un Lenin que hacía un discurso para un público moscovita en el cual se pregunta: “¿Por qué una persona cualquiera debería tener libertad para comprar una

imprensa y publicar puntos de vista destinados a poner en aprietos al Estado?" La condición de titularidad había cambiado el punto de vista de Lenin respecto de la libertad de expresión. Una vez en el poder, decidió prohibir todo gasto de campaña competitiva. El Partido Comunista monopolizó la posibilidad de expresión.

La opinión de Abrams y Settle de que las regulaciones siempre privilegian a los titulares necesita ser moderada un tanto. Por definición, el *statu quo* siempre va a favorecer a los titulares. Si el libre mercado funcionara en su beneficio, los titulares preferirían un mercado libre para los gastos de campaña. Éste podría ser el caso si los titulares tuvieran acceso a técnicas avanzadas para transmitir su mensaje y sus opositores no tuvieran ese acceso. Los titulares tendrían un incentivo para protegerse mediante regulaciones de campaña si la tecnología de difundir la información cambiase a favor de los competidores pequeños y movimientos independientes. Tal parece ser la pauta de la evolución en las democracias occidentales, en las cuales los costos fijos de difundir información y transmitir un mensaje han ido cayendo debido a los progresos de la tecnología computacional. Hoy en día no hace falta una imprenta cara para hacer ruido; basta una impresora láser y un sitio web. Tal como lo demuestran estos casos opuestos, no podemos llegar a una conclusión general en el sentido de que las regulaciones de los gastos de campaña siempre favorecerán a los titulares. Cada caso debe ser evaluado según sus méritos.

Por otro lado, Lott (1989) plantea que el gasto de campaña puede constituir una barrera de entrada que perjudica a los votantes. Según Lott, tal gasto permite a los titulares —que ya cuentan con la ventaja de un capital de marca (*brand name*) a su haber— sobrepasar a sus competidores. Su marca desalienta a los nuevos y talentosos entrantes a la política, lo cual no sería motivo de ineficiencia política si los titulares en verdad pudieran vender su capital político a los nuevos entrantes más talentosos. Consideremos un permiso de pescar. El pescador que consigue pescar solamente 100 unidades por día vende su permiso a quien es capaz de pescar 200. La sociedad sale ganando, debido a que ahora se pescan más peces y, por otra parte, el pescador titular también gana. Si el titular no pudiera transferir su permiso, se pescarían menos peces, él sería más pobre y todos perderíamos. Lott nos está diciendo que tales transferencias difícilmente pueden llevarse a cabo en la política. Los líderes políticos ineptos no tienen un incentivo para pasar la antorcha a los nuevos entrantes más talentosos, ya que estos nuevos entrantes no pueden comprar su capital político. Por consiguiente, es la sociedad la que sufre.



En el análisis de Lott faltan varios elementos de la realidad. Por ejemplo, desconoce el hecho de que los competidores en las elecciones al Congreso en los Estados Unidos se seleccionan cada vez más desde las filas de militantes con experiencia política y que han sido probados a nivel municipal o estatal, por lo que ya llevan un buen acopio de capital de marca a sus campañas. Por otra parte, el análisis de Lott ignora los esfuerzos que realizan los partidos para conservar su capital político. Una manera de conservar el capital es diseñar métodos o mecanismos para transferirlo de una generación a otra. Los partidos son instituciones que buscan construir y conservar su reputación de marca. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, los partidos más importantes eligen candidatos que sean compatibles con el programa del partido y que se parezcan a los candidatos que van a reemplazar. Por cierto, el partido no puede transferir su capital como quien transfiere un título de propiedad. Lo que hace es utilizar su reputación para asegurar a los votantes que el nuevo candidato es un producto certificado. Esta 'transferencia' de capital político resulta creíble a los votantes, ya que saben que sería el partido el que sufriría a largo plazo si apoya un producto político que se desvíe de las líneas establecidas por él. La larga vida de los partidos Demócrata y Republicano indica que son maestros en el arte de transferir y conservar sus marcas.

Lott tampoco considera que, al construir su marca, los políticos titulares se enfrentan a un electorado consciente de los beneficios de una marca. Los votantes pueden desechar la marca por la probabilidad de que un titular vaya a abusar de su capital político. Esto limita la capacidad de un titular de abusar de su capital de marca. Los supermercados actúan de un modo similar cuando incluyen los costos de los hurtos en el precio de los bienes que venden. Aun cuando la sociedad debe sufragar esos costos —lo cual no sucedería si nadie robara—, los consumidores tenderán a evitar las tiendas que tienen una reputación de no poder controlar a los ladrones. Las tiendas harán grandes esfuerzos para asegurar a sus consumidores que el hurto está bajo control. Las cámaras de seguridad y los guardias existen tanto para tranquilizar a los consumidores como para desconcertar a los ladrones. Asimismo, los políticos titulares más conscientes, y que desean que su capital de marca sea plenamente reconocido, tomarán medidas para darles a los votantes-consumidores la seguridad de su honestidad. Tales medidas incluyen declaraciones del candidato en cuanto a que no recibirá fondos provenientes de intereses especiales y que entregará informes frecuentes a sus electores sobre sus actividades. El gasto de campaña realizado por los titulares origina un subproducto que los votantes consideran útil: información sobre la honestidad y desempeño del candida-

to. Antes de llegar a la conclusión de que el gasto de campaña crea barreras de entrada, deberíamos tener cuidado y no desconocer que el gasto de campaña también puede arrojar subproductos útiles.

Es posible aumentar los beneficios provenientes de la competencia en las elecciones mediante la introducción de algunas regulaciones legales. Tal como se mencionó anteriormente, la competencia vive de la información. Los votantes-consumidores pueden obtener información valiosa de si el gobierno está costando demasiado cuando existen investigadores gubernamentales para verificar si los políticos reciben sobornos por contratos gubernamentales. Los auditores podrían hacer esto mediante investigaciones frecuentes de las finanzas de las candidaturas y del partido. Las variantes y consecuencias posibles de tales regulaciones constituyen el tema de la siguiente sección.

### 3. REGULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

¿Por dónde ha de comenzar un gobierno si quiere optar por el camino de las regulaciones más moderadas del financiamiento de las campañas? La base de cualquier tipo de regulación del financiamiento electoral es el registro que deben efectuar los políticos de sus ingresos y egresos. La regulación no es posible sin información. Los beneficios de un sistema formal de contabilidad residen en el hecho de que los gobiernos pueden identificar quién provee fondos a los políticos. Mediante tales registros, una oficina de contabilidad general puede seguir la pista de favores tales como contratos gubernamentales y de adquisiciones, así como de regulaciones relativas a las donaciones. Por ejemplo, el caso Flick en Alemania fue descubierto por un auditor tributario. Si la corporación Flick no se hubiera visto obligada a mantener registros contables para cumplir con la legislación tributaria, los pagos masivos a los políticos nunca habrían sido descubiertos. Lo mismo se puede decir respecto del reciente hallazgo de una comisión de seis millones de dólares entregada por el fabricante de aviones de combate Dassault al Partido Socialista Belga.

No es necesario que la contabilidad sea pública. En su forma más moderada, los informes financieros tienen un carácter confidencial, así como son confidenciales las declaraciones tributarias de cualquier ciudadano. Esta forma moderada de informar puede disuadir a los políticos de intentar favorecer los intereses políticos específicos de quienes les proporcionaron recursos para financiar sus campañas. Pueden darse además otras razones para mantener registros confidenciales, tales como proteger a los

candidatos y partidos de acusaciones de recibir financiamiento de la mafia o de los carteles de droga, es decir, del chantaje de parte de los mismos donantes.

Un sistema más agresivo de divulgación requeriría que los candidatos prepararan informes regulares de modo que una comisión electoral federal pudiera ponerlos oportunamente a disposición del público. La divulgación de los resultados de los informes financieros se llama 'transparencia'. El que un país adopte una legislación moderada o bien una agresiva dependerá de sus objetivos. ¿Desea principalmente mantener un registro financiero de las actividades de los partidos para luego poder denunciarlos por corrupción?, ¿o quiere que un resumen de las actividades financieras de los partidos esté disponible al público en forma continua para que éste pueda sacar sus propias conclusiones respecto de los políticos? La presente sección se centra en la legislación estadounidense, preguntándose cuáles son los beneficios del sistema y cuáles son los peligros que implica. En mi análisis sugiero que la práctica estadounidense de ajustar la contabilidad financiera a los requerimientos de transparencia impone costos a los nuevos entrantes a la política. Se pueden establecer requerimientos de contabilidad tan severos que sólo en el caso de un partido grande se justificará hacer la inversión necesaria para cumplir con la ley. Los problemas de la legislación de divulgación en los Estados Unidos sugieren que el modelo estadounidense no debería ser imitado en forma completa, ya que sus aspectos más sanos pueden separarse de sus características más agresivas y perjudiciales.

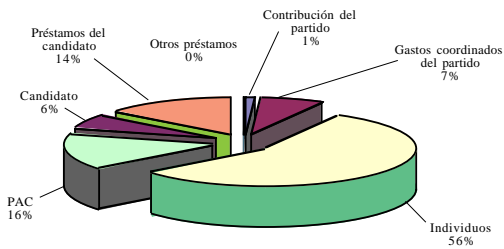
### **3.1. Breve panorama de la legislación estadounidense de divulgación**

Para comprender la legislación estadounidense relativa al financiamiento de las campañas, se requiere de un corto resumen sobre quiénes son los que manejan el dinero en las elecciones federales estadounidenses. Los candidatos pueden movilizar y gastar dinero de sus propios bolsillos, además de pedir prestado, recibir regalías en especies, o bien depender del apoyo de grupos conocidos como los llamados 'Comités de Acción Política' (PAC). Un Comité de Acción Política es cualquier organización, representante de un individuo o de un grupo, que contribuye fondos directamente a la campaña de un candidato o que gasta dinero para promover su elección. Estos gastos pueden realizarse con o sin el consentimiento del candidato. Tanto los candidatos como los partidos pueden formar sus propios PAC. No se permite a las corporaciones, ni a los sindicatos laborales,

empleados gubernamentales y nacionales extranjeros proporcionar dinero a las campañas electorales o gastar dinero para la elección o la derrota de un candidato. Las corporaciones y los sindicatos pueden aportar dinero para formar un PAC, el que a su vez moviliza dinero de los empleados de la corporación o de los miembros del sindicato. Tales restricciones no se aplican a organizaciones de caridad, gremios e individuos particulares. Los Gráficos 1 y 2 muestra quiénes son los que participan en el financiamiento de la política en los Estados Unidos (quién gastó y quién donó el dinero). A diferencia de la mayoría de los países, en los Estados Unidos hay una gran diversidad y competencia en lo que se refiere a quién dona y quién gasta el dinero electoral. Hay una presencia especialmente pronunciada de pequeños contribuyentes individuales. Tanto en el caso del Senado como en el de la Cámara de Representantes, la mayoría de las *donaciones* provienen de individuos particulares.

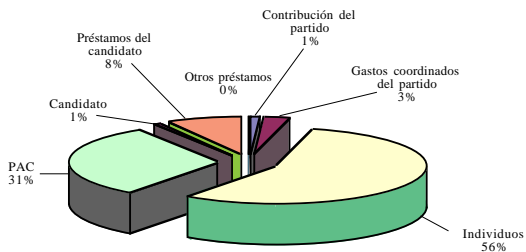
La legislación federal estadounidense relativa al financiamiento de campañas políticas se basa en una distinción entre quiénes usan el dinero para la elección de un candidato y quiénes lo usan para promover una idea. El gasto de campaña para promover ideas se encuentra totalmente desregulado en las elecciones federales estadounidenses. No hay límite alguno al gasto para promover ideas, y quienes gastan dinero para esos fines no tienen la obligación de informar sobre su actividad financiera a comisión gubernamental alguna (ésta es una característica especial del derecho estadounidense que revisaré más adelante). Pero quienes abogan por la elección o la derrota de un candidato deben informar a la agencia reguladora federal llamada Comisión Federal de Elecciones (FEC). Lo que confunde a quien intenta entender la ley estadounidense es el hecho de que los que abogan por la elección o la derrota de un candidato se dividen en dos categorías, de acuerdo a si los gastos son coordinados o independientes. Según determina la Comisión (1996a): “un gasto independiente es un gasto relativo a una comunicación que aboga, en forma expresa, por la elección o la derrota de un candidato claramente identificado, lo cual se realiza en forma independiente de la campaña del candidato (...). Aun cuando no hay límite para la cantidad que una persona puede gastar en forma independiente, la ley sí requiere que quienes realicen gastos independientes los informen y divulguen las fuentes de los fondos que utilizan”. La confusión se origina en el hecho de que una persona independiente puede hacer un gasto para promover una idea —por ejemplo, una ley de presupuesto equilibrado— sin tener obligación alguna de informar sobre el hecho. Pero si esta persona dijera ‘Vote por el candidato Pérez’, sin preguntar a Pérez si desea tal publicidad gratuita, aunque el gasto también se considera independiente

GRÁFICO N° 1: FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA SENATORIAL, 1996



Fuente: Federal Election Commission ([www.fec.gov/finance/allsum.htm](http://www.fec.gov/finance/allsum.htm)).

GRÁFICO N° 2: FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, 1996



Fuente: Federal Election Commission ([www.fec.gov/finance/allsum.htm](http://www.fec.gov/finance/allsum.htm)).

y no cae dentro de límite gubernamental alguno, el individuo debe entregar un informe. Si el individuo hubiera planificado el gasto en conjunto con Pérez, entonces se considera una contribución a la campaña de Pérez, y cae dentro de los límites detallados en la Sección 5 del presente trabajo.

### 3.2. Los costos de la contabilidad para fines de divulgación

Podría describir en detalle la ley estadounidense sobre la divulgación, pero la mejor manera de entenderla es mediante una discusión de sus problemas. Un tema que suele no debatirse en los Estados Unidos es el costo de cumplir con la ley de financiamiento de campañas. Varios libros editados recientemente por expertos en el tema del financiamiento de campañas (véase Magelby y Nelson, 1990; Nugent y Johannes, 1990) ni siquiera hacen mención del hecho de que la regulación puede aumentar los costos. Ambos libros proponen leyes más complicadas, más restrictivas a los candidatos. El problema del cumplimiento de la ley federal de elecciones se encuentra resumido en un informe realizado por el Campaign Finance Study Group de la Universidad de Harvard. Allí se destaca que “La Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act) ha hecho que las campañas electorales resulten más costosas. (...). Los gastos en que hay que incurrir para cumplir con la ley desvían los escasos recursos de aquellas actividades que tienen que ver con la comunicación con los votantes” (Campaign Finance Study Group, 1979. Cap. 1, p. 17).

Hay dos tipos de costo de cumplimiento. El más visible es el costo de informar las donaciones a la campaña. Los candidatos deben informar a la Comisión Federal de Elecciones (FEC) tanto los préstamos obtenidos, las donaciones y las regalías en especies recibidas, como también los gastos efectuados. Un PAC que reciba más de 200 dólares de un individuo en un año calendario debe divulgar el nombre, dirección, ocupación, empleador y lugar de actividad de su donante. Los individuos no están obligados a divulgar esta información, pero los comités políticos deben tratar de obtenerla y proporcionársela a la FEC. Las donaciones provenientes de los PAC deben ser informadas en más detalle. No es suficiente informar simplemente cuánto dinero se recibió. El ‘dinero’ llega en diversas formas: efectivo, donaciones en especies, préstamos. Los préstamos otorgados por individuos se consideran donaciones; sin embargo aquellos provenientes de bancos, bajo ciertas circunstancias, no se consideran así. Éstos y muchos otros detalles deben itemizarse en forma cuidadosa. Un nivel de detalle similar es necesario al informar en qué gasta su dinero un candidato.

Los candidatos al Congreso deben redactar informes trimestrales durante los años electorales e informes semestrales durante los otros años. En los años electorales, los candidatos presidenciales deben informar cada mes. Cualquier contribución equivalente a 1.000 dólares estadounidenses o más, efectuada al menos 20 días después del inicio de la campaña del candidato al Congreso, debe ser informada dentro de 48 horas, por escrito, a la Secretaría de la Cámara de Representantes o a la Secretaría del Senado. Además de llenar formularios, los encargados de una campaña deben educar a sus colaboradores y fiscalizarse a sí mismos para asegurarse que se esté cumpliendo con la ley. El costo, no sólo de cumplir sino de cumplir *correctamente*, es una parte importante de toda campaña. A mediados de los años 80, las campañas presidenciales dedicaron aproximadamente el 10% de sus presupuestos a cumplir con los requisitos legales (Alexander y Haggerty, 1987, p. 188). En 1996, para el candidato promedio a la Cámara de Representantes, dicha cifra ascendió a 22.078 dólares estadounidenses y para el candidato promedio al Senado, a 90.379 dólares estadounidenses.

Lo que quizás sea más notable es el hecho de que los PAC deben itemizar todo gasto superior a 200 dólares destinado a realizar actividades independientes (aquellas no coordinadas con el candidato). Además, los individuos o grupos deben entregar, para cada período contable (cuatro veces durante años electorales), informes protocolizados ante notario de cualquier gasto independiente superior a 250 dólares, certificando por escrito que tal gasto es verdaderamente independiente. Gastos independientes superiores a 1.000 dólares, realizados al menos 20 días después del inicio de la campaña, deben informarse al Congreso dentro de 24 horas. Las reglas de divulgación ocupan 62 densas páginas de la Guía de Campaña para Candidatos al Congreso y Comités (Campaign Guide for Congressional Candidates and Committees) de la FEC.

Es probable que cualquier regulación cuyo cumplimiento agregue 10% al costo de una actividad tenga algún efecto sobre los nuevos entrantes. Quizás el efecto principal sea que los nuevos candidatos a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos tiendan a financiar más sus campañas con sus propios fondos que los titulares. Mis cálculos basados en datos de la FEC para 1992 indican que en dicho año el 5% de los fondos de los titulares provenía de sus propias fuentes, mientras que de esas fuentes procedía el 21% de los fondos de los aspirantes. El uso de fuentes propias minimiza los costos de recaudación y divulgación de los recursos. Pero los votantes terminan disponiendo de un abanico menor de candidatos cuando candidatos pobres, pero potencialmente populares, han sido desalentados

por la barrera de los altos costos fijos de cumplir con las reglas de procedimiento electorales. Los candidatos establecidos, y con mayor financiamiento, pueden distribuir los costos fijos del cumplimiento entre un mayor número de donaciones. La ventaja que proporciona el hecho de poder distribuir los costos fijos constituye una barrera de entrada para los candidatos nuevos. En qué medida se ven excluidos los nuevos candidatos es una pregunta abierta. Hasta la fecha no hay estudios que midan su exclusión.

El requisito de divulgar los informes financieros puede tener otras consecuencias, aparte de los costos de cumplimiento. Un vasto campo de investigación económica sobre evasión tributaria indica que una pequeña probabilidad de ser castigado con multas altas puede tener un gran efecto en el cumplimiento tributario. Los contribuyentes que le temen al riesgo prefieren no ganar un dólar mediante la evasión tributaria, antes que pagar un dólar de multa como resultado de ser descubiertos. Las autoridades tributarias pueden usar esta aversión al riesgo como una palanca para que sus ciudadanos se mantengan honestos. Por ejemplo, si mi aflicción es doblemente mayor al perder un dólar en multas pagadas a las autoridades tributarias que el placer o la satisfacción que podría obtener al evadir un dólar de impuestos, entonces el gobierno puede lograr que me mantenga honesto aterrizándome con el 50% de probabilidad de ser descubierto. Una probabilidad del 50% significa que en promedio no hay ganancia en ser deshonesto. Si el efecto de aversión al riesgo es mayor que éste, entonces quiere decir que las pequeñas probabilidades pueden mantener honestos a un gran número de contribuyentes. En la política, pequeños desembolsos para cumplir con la exigencia de divulgación pueden mantener honestos a los políticos y a los grupos independientes, o bien simplemente pueden desincentivar a algunos de participar en las elecciones. Los riesgos de la divulgación incorrecta parecen ser crecientes e inciertos en los Estados Unidos. La Comisión Federal de Elecciones está efectuando un número cada vez más alto de fiscalizaciones. En el año 1982, la FEC revisó aproximadamente 23 mil informes. Para 1994, esa cifra había aumentado a casi 43 mil ("Twenty Year Report", 1995, Cap. 2, p. 3). La multa mediana cobrada por la FEC subió desde mil dólares en los años 80 hasta cinco mil dólares en 1994.

A su vez, la FEC ha sembrado incertidumbre respecto de qué debe entenderse por divulgación incorrecta. Un grupo independiente puede ser perseguido por la FEC por no informar de una publicidad que, a juicio de la FEC, habría apoyado directamente la derrota electoral de un determinado candidato. Aun cuando la Corte Suprema haya dado una definición clara de lo que constituye apoyo directo, la FEC ha ignorado reiteradamente a la



Corte Suprema, denunciando en los tribunales a grupos independientes por lo que, según la FEC, constituye apoyo directo disfrazado como publicidad de temas independientes. Como ejemplo de tal celo, en 1998 la FEC alegó que la revista *Forbes* no había informado como gasto de campaña los artículos escritos por el candidato presidencial Steve Forbes. La FEC valoró los artículos editoriales en 94.900 dólares. Incluso *The New York Times* (3 de septiembre de 1998), que es un fuerte partidario de las restricciones a los gastos de campaña, encontró problemática dicha incursión en la libertad de prensa.

Las reiteradas arremetidas de la FEC contra la Corte Suprema indican que la divulgación de gastos electorales no es un 'simple' requisito que deben cumplir los candidatos y grupos. Cuando a una comisión electoral federal se le otorga un vasto espacio para definir los gastos electorales y cuando ella cree que puede desafiar a las autoridades superiores, los requisitos de divulgación pueden crecer más allá de lo que los bien intencionados reformadores pueden imaginarse.

La truculenta actitud de la FEC ante la definición de los gastos de campaña propuesta por la Corte Suprema se ha extendido a los candidatos. En un viraje que los redactores de la ley de divulgación no pudieron haberse imaginado, los candidatos ya están utilizando la exigencia de divulgación para silenciar las críticas que les formulan grupos independientes. Considérese el caso del senador Jesse Helms y un grupo de propietarios de bares para homosexuales. En 1990, los propietarios de los bares formaron un grupo que hizo circular información solicitando a otros dueños de bares que boicotearan la cerveza Miller. La cerveza Miller es propiedad de Phillip Morris, que contribuye dinero a las campañas electorales del senador Jesse Helms. Helms argumentó que el dinero que los homosexuales gastaron en su panfleto constituyó campaña directa en su contra, y que al no haber informado este gasto los grupos habrían infringido la ley federal electoral. La Corte Suprema ha expresado claramente que el apoyo directo debe contener palabras como 'vote por', 'apoye', 'derrote'. Aun cuando el folleto no empleó estas palabras, el reclamo de Helms logró que la FEC mantuviera a los grupos de homosexuales en la Corte durante cuatro años, hasta que éstos quebraron. Es probable que este desalentador mensaje llegue a otros grupos independientes que quieran plantear algún principio (para mayores detalles, véase Hayward y Hayward, 1996).

Otra fuente incipiente de riesgo proviene de la amenaza que enfrentan los candidatos y los partidos de ser demandados en la Corte Civil. En 1996 el Partido Demócrata demandó al Partido Republicano en la Corte

Civil por no haber entregado informes correctos. No hay investigación en la ciencia política que nos permita determinar en qué grado esa incertidumbre puede desincentivar la participación política. Amplia gama de investigaciones sobre evasión tributaria sugieren que la posibilidad de tales efectos no puede ignorarse.

Debería destacarse que los políticos y los grupos independientes incurren en los costos mencionados debido en parte a que las leyes de divulgación en los Estados Unidos están redactadas con el fin de hacer más transparente la política nacional. Si los informes de gastos no se hicieran públicos, los políticos no podrían acusarse entre ellos o atacarse mutuamente a través de la Comisión Federal de Elecciones. Las razones de la insistencia estadounidense en la transparencia se explican a continuación.

### 3.3. Transparencia financiera

La legislación sobre transparencia, tanto estadounidense como canadiense, existe para beneficio del público. El público tiene acceso a todos los registros que describen cuánto recibió un candidato, de quién lo recibió y cómo lo gastó. El acceso del público a la información divulgada se llama *transparencia*. Una mirada al sitio web de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos ([www.fec.cm](http://www.fec.cm)) o del Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)) pone de manifiesto la riqueza de información disponible en forma instantánea para los ciudadanos interesados y para los medios de comunicación. El sitio web de la FEC está especialmente bien concebido y es fácil de entender. Información sobre quién donó qué y quién gastó qué se despliega tanto en forma resumida como en gran detalle (siempre que uno tenga la paciencia de esperar que los grandes archivos lleguen en línea). La información se encuentra muy actualizada y bien presentada. Tal como escribe la FEC, “cuando un comité envía su informe FEC, la oficina de registros públicos de la Comisión asegura que una copia esté disponible para inspección pública dentro de 48 horas. En forma simultánea, el personal de la agencia empieza a ingresar a su base de datos la información contenida en el informe. La cantidad de información divulgada ha crecido en forma abismante a través de los años. En diciembre de 1994 se encontraban disponibles a la inspección pública más de 12 millones de páginas de información”.

Las comisiones electorales consideran la transparencia como uno de sus objetivos centrales. La idea es que al facilitar el acceso del público a la información sobre el financiamiento de las campañas, el público vigilará a

los candidatos. Es posible que el mecanismo a través del cual el público llegue a informarse acerca del financiamiento de las campañas sea indirecto. La información revelada en el vigésimo informe anual de la FEC ("Twenty Year Report", 1995) sugiere que los medios de comunicación y los grupos interesados constituyen los principales clientes de la información. Los gráficos contenidos en ese informe muestran que el uso de los registros públicos ha ido en aumento durante los últimos años. Es probable que la transparencia financiera funcione de la siguiente manera: los medios o los grupos de interés se van formando opiniones acerca de los candidatos y de los partidos en base a los informes financieros que se encuentran en la FEC. Estas opiniones, a continuación, matizan los reportajes de los diarios y la televisión. Los ciudadanos (que reciben el 85% de las noticias a través de la televisión) se forman sus opiniones acerca de los candidatos basándose en parte en las impresiones transmitidas por los medios de comunicación. De esta manera, las leyes sobre la transparencia financiera pueden destilar hacia abajo y llegar al público.

### **3.4. Beneficios y peligros de las leyes de transparencia**

La investigación que he realizado con otros (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) indica que los candidatos que cuentan con fuentes de financiamiento limitadas obtienen resultados magros en las elecciones. Esto puede ser reflejo del hecho de que los candidatos débiles no logran llegar, para su financiamiento, a un público diversificado; por otra parte, también puede significar que los votantes castigan a los candidatos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento. De tener peso esta última posibilidad, se puede concluir que la transparencia financiera provee la información que los votantes consideran de utilidad.

Cualquier juicio sobre este punto debe hacerse con cautela. Los votantes han probado ser insensibles a temas que tanto los medios de comunicación como los intelectuales consideran importantes. Los escándalos sexuales en torno al Presidente Clinton en el año 1996 constituyeron un gran negocio tanto para los medios como para sus opositores republicanos; sin embargo, los votantes parecieron ignorar el tema en la elección. En Canadá los grandes bancos efectúan donaciones a los dos partidos principales, lo que jamás ha creado un escándalo entre los medios. Desde que Canadá empezó a mantener registros de los donantes de las campañas electorales, el tema de quién ha contribuido con fondos a una campaña jamás se ha convertido en un argumento electoral importante. Tal vez los

votantes comprenden mejor que los analistas que gobernar es un proceso complejo, susceptible de ser influenciado por muchas vías. Quizás no consideren que valga la pena formarse sus juicios de un gobierno basándose en informaciones tales como de dónde obtuvo su dinero para la campaña, sino en los resultados, tales como qué tipo de bienes públicos ha suministrado y a qué precio. Dicho de una manera levemente diferente, los votantes pueden no tener la mentalidad de la teoría del valor del trabajo y, por lo tanto, pueden asignar poca importancia a la transparencia financiera.

Los peligros de la transparencia financiera resultan tan difíciles de evaluar como sus beneficios. El peligro principal es que la transparencia financiera puede atemorizar a los donantes. Algunos de ellos pueden desear mantenerse anónimos. La Universidad de Chicago fue construida en la década de 1890 mediante donaciones efectuadas por Rockefeller por un valor superior a los 50 millones de dólares. Él prefirió que su nombre no quedara vinculado con la Universidad, sino que se mantuviera en segundo plano. El miembro de un sindicato laboral que favorezca al partido del libre mercado puede verse desincentivado de contribuir al mismo por temor a ofender a sus colegas. El daño causado a la política al desincentivar a los grandes donantes es que las innovaciones políticas pueden verse frenadas. Tal como señaló Friedman, "Los movimientos radicales (...) suelen ser apoyados por unos pocos individuos acaudalados que fueron persuadidos —un Frederick Vanderbilt Field o una Anita McCormick Baline, o un Corliss Lamont, por mencionar algunos nombres de gente recientemente prominente, o un Friederich Engels, si vamos aún más atrás. Ésta es una de las funciones que ejerce la desigualdad de riqueza para la preservación de la libertad política, que pocas veces se hace notar, la función de benefactor" (Milton Friedman, 1962, p. 17).

Por otra parte, también es posible que se cause un daño a la educación de los políticos. Los ciudadanos pueden utilizar sus donaciones para expresar la intensidad de sus preferencias. Ralph Winter Jr. (1973), profesor de Derecho de la Universidad Yale, escribió: "Las donaciones (...) sirven como barómetro de la intensidad del sentimiento del votante. En un sistema mayoritario, aquellos votantes que tienen puntos de vista excepcionalmente fuertes sobre algunos temas en particular pueden sentir que el hecho de acudir a las urnas periódicamente no les permite expresar en forma adecuada sus sentimientos. Tal como solían señalar los miembros del movimiento antiguerra, deberían tomarse en cuenta tanto la cantidad como la intensidad de sus sentimientos. Las donaciones de campaña representan tal vez la manera más importante mediante la cual puede expresarse dicha intensidad". Si la transparencia sirve para desmotivar este tipo de

contribución, el costo de enterarse de los deseos de los votantes aumentará para los candidatos.

Los comentarios anteriores constituyen especulaciones. Las cifras son demasiado inciertas como para respaldar la noción de que las leyes de transparencia vayan a atemorizar a los donantes. Las únicas cifras de que disponemos, y que podrían considerarse evidencia, indican que en los Estados Unidos aproximadamente el 8% de los ciudadanos en edad de votar efectúa donaciones a los partidos políticos. Esta cifra es mayor que en cualquier otra democracia occidental. En otros países donde no hay tanta transparencia como en los Estados Unidos, el número de ciudadanos que efectúa donaciones de campaña es menor que en los Estados Unidos. El lector debe formarse su propio juicio sobre la validez de la comparación. Podría significar que las reglas de transparencia no desmotivan a los ciudadanos a dar dinero para las campañas. Por otro lado, podría significar que son los factores no controlados los que explican las diferencias entre países en cuanto al hábito de donar para las campañas. El hecho que la ley de transparencia, al parecer, no tenga efecto en los Estados Unidos también podría deberse a que la ley no obliga, a quien contribuye a un comité político, a divulgar información personal. La ley apenas obliga al comité a hacer "tanto como pueda" para obtener dicha información (FEC, "Twenty Year Report", 1995, Cap. 3).

### 3.5. Umbrales de transparencia

Si los reformadores no quisieran desmotivar a los contribuyentes pequeños a participar en la política, las leyes de transparencia podrían dictarse para los grandes donantes. Si se decidiera que una contribución grande es igual o mayor que 100 mil dólares, entonces únicamente las donaciones que exceden este monto se verían expuestas al público. La experiencia estadounidense en materia de límites a las donaciones muestra que hay formas de evadir tal umbral de transparencia. En los Estados Unidos el umbral es muy bajo: 200 dólares. Sin embargo, la ley estadounidense impone umbrales a cuánto dinero puede contribuir una persona o un grupo a los candidatos o grupos de interés. Los grupos de interés que quieren hacer donaciones superiores a los umbrales recurren a la táctica de 'colocar en un solo paquete' las donaciones. En vez de dar su propio dinero al candidato, estos grupos invierten sus recursos en recaudar dinero en paquetes pequeños entre la ciudadanía. El grupo reúne las pequeñas donaciones y las presenta al candidato como una sola contribución grande pero

perfectamente legal. Dicha contribución es legal debido a que se constituye a partir de muchas donaciones pequeñas. La misma técnica podría usarse para evadir un umbral de transparencia. Si esto constituye un peligro real o no, es cuestionable. Esta manera de colocar en un solo paquete las contribuciones puede resultar bastante costosa, por la misma razón que los límites a las donaciones aumentan los costos de recolectar dinero. Si tomamos en serio esta amenaza para que funcione un umbral de transparencia, la ley debería decir, entonces, que a nadie le está permitido agrupar las donaciones efectuadas por los ciudadanos. En los Estados Unidos se ha evitado este tipo de cláusula, ya que violaría la garantía constitucional de libertad de asociación. La asociación puede asumir muchas formas. Puede significar juntarse con los amigos para tomar té, o bien juntarse con los amigos para reunir dinero. En 1993, el gobierno canadiense tuvo que enfrentar una acción legal respecto del Proyecto de Ley C-114 que buscaba prohibir a los ciudadanos particulares reunir más de 1.000 dólares, en conjunto, para publicitar sus puntos de vista durante las elecciones. En varios niveles del sistema judicial se falló que la ley violaba la libertad de los canadienses para asociarse libremente, la cual está garantizada en la Ley Constitucional Canadiense de Derechos. Para que un umbral funcione, los legisladores en Chile tendrían que atropellar algunos derechos humanos duramente ganados en el último tiempo .

### **3.6. Informes financieros voluntarios**

El supuesto que está detrás de la necesidad de contar con regulaciones de transparencia es que, en un sistema electoral competitivo, los partidos no entregarían dichos informes voluntariamente o, en el caso de entregarlos, los votantes no los considerarían creíbles y preferirían confiar en informes gubernamentales sobre la probidad financiera de los partidos. Pero este supuesto podría ser objetado argumentándose que el mercado privado es experto en certificar la veracidad de los registros financieros. Empresas auditoras gigantescas son las que certifican la salud financiera de las empresas que desean ser incluidas en las listas de cotización bursátil. En general, el proceso funciona bien. ¿Por qué no podrían los partidos simplemente contratar estas empresas para hacer públicas sus finanzas? ¿Por qué necesitamos que un organismo gubernamental realice este trabajo? El problema con las empresas privadas es que tienen sólo la mitad de la información. No tienen acceso a la información altamente confidencial sobre compras gubernamentales de armamentos, ni tampoco sobre los contratos gubernamentales. Sin esta información no sabrán qué preguntas financieras

deben formularse. Es por eso que se requiere de una oficina gubernamental para investigar a los partidos respecto de temas de corrupción. En el mejor de los casos, los informes financieros voluntarios podrían actuar como un tipo de encuesta de opinión mediante la cual los votantes podrían juzgar si mucha gente tiene una preferencia tan intensa por un candidato como para donarle dinero. En los Estados Unidos el grupo Campaign Reform Project (sitio web: [www.wacampaigndisclosure.org](http://www.wacampaigndisclosure.org)) provee estos informes, y en el Reino Unido se está desarrollando un movimiento parecido. Éstos son desarrollos positivos, pero no reemplazan la auditoría oficial de las finanzas de un partido.

### 3.7. El éxito de las reglas de divulgación y transparencia

No es posible hacer una evaluación precisa y satisfactoria del grado en que las regulaciones para la divulgación y transparencia han logrado reducir la corrupción de los políticos. Corrupción es un término vago. ¿Es corrupto un político que guarda dinero en su propio bolsillo a fin de ayudar a un grupo de interés especial? Si el grupo en cuestión quiere proteger a los bosques de quienes contaminan, la acción del político puede servir al interés público. Lo que parece corrupción le proporciona al público un servicio gubernamental a bajo costo. Aun si pudiéramos decir que en cada circunstancia las leyes de transparencia han evitado que los políticos favorezcan intereses específicos a costa del interés público, todavía no podríamos asegurar que ellas benefician al público. Si los costos de cumplir con la ley hacen que individuos brillantes que desean ingresar a la política se desistan de intentar transmitir sus ideas, los votantes se verán privados de alternativas. Recuérdese que la posibilidad de elegir, junto con la información, constituye uno de los dos ingredientes básicos de la competencia, y que la competencia mantiene los precios bajos. Al igual que con la mayoría de los aspectos de la ley de financiamiento de las campañas, nuestra única guía para evaluar el éxito de una política específica es preguntarnos cómo calza ésta en nuestro modelo político general.

El primer paso para evaluar si las leyes de divulgación y transparencia han reducido la corrupción es precisar el término corrupción. La investigación reciente de la corrupción en la política estadounidense evita esa denominación. Los investigadores prefieren emplear el término 'eludir' (*shirking*). Un político elude su deber cuando actúa más a favor de intereses específicos que a favor del interés público. Un político que elude su deber hace que los servicios gubernamentales entregados a sus propios

electores acarrean impuestos y pérdidas sociales más altos que cuando un político no elude su deber. Éste debería ser el único criterio relevante para la redacción de las leyes relativas al financiamiento de las campañas. La clave en la evaluación de las leyes de divulgación y transparencia es observar cuáles son las circunstancias que favorecen esta conducta elusiva, y averiguar si estas leyes eliminan tales circunstancias.

Hay docenas de estudios que han intentado medir el fenómeno de elusión del deber. La evidencia de esta conducta, entre los legisladores, puede verse en el comportamiento del Senado estadounidense. Los economistas Joseph Kalt y Mark Zupan (1990) intentaron verificar si los senadores promulgaban las leyes que desearía la mayoría de sus electores. Utilizando la técnica estadística de regresión, identificaron la fracción de la posición de un senador en el espectro izquierda-derecha que difería de aquella en la cual sus electores quisieran que se encontrara. Cualquier diferencia entre la posición del senador y la deseada por una mayoría de sus votantes indica que se ha eludido el deber. Kalt y Zupan concluyeron que esa diferencia fue mayor —es decir, los senadores eludieron más su deber— en varias circunstancias cruciales. Por ejemplo, haber ganado en un distrito altamente heterogéneo donde la población tiene poco en común daba a los senadores espacio para eludir su deber. Una ciudadanía dividida no representa gran amenaza a los políticos que se portan mal. La decisión de jubilarse al término del período, el estar en una posición alta en la estructura de comités del Senado y el ser bien conocido por los electores también otorgaban holgura a los senadores para apoyar políticas que no se adecuaban plenamente a los deseos de la mayoría de las personas que los eligieron.

El estudio de Kalt y Zupan nos ofrece una manera de conceptualizar las leyes de transparencia. ¿Debilitan estas leyes las circunstancias (afianzamiento de los políticos titulares en su posición) que conducen a eludir el deber? La respuesta es un 'quizás' sumamente restringido. Las investigaciones realizadas por otros y por mí (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) sugieren que los votantes castigan a aquellos candidatos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento de campaña. Si las leyes de transparencia proveen a los votantes de información que les permite reducir el período de los titulares que dependen de pocas fuentes de financiamiento, entonces las leyes de transparencia pueden desalentar la acción de eludir el deber. Si dichas leyes desmotivaran a los candidatos de buscar períodos largos en el poder, lo que podría dejarlos expuestos al soborno, entonces las leyes habrán desalentado la acción de eludir el deber. El problema con este tipo de acertijo es que no sabemos cuán alta es la barrera de



entrada, representada por las leyes de divulgación y transparencia, para las nuevas ideas y para la competencia en la política.

La falta de evidencia de corrupción no es la única razón para cuestionar la valía de las leyes de divulgación. Tal como señalé en una investigación anterior (Palda, 1992, 1994) y como ha reiterado Milyo (1998), últimamente los políticos estadounidenses no tienen mucho que 'vender'. La corrupción es la 'venta del gobierno a intereses especiales'. Y eso es robo. En mi estudio de los Estados Unidos en 1992 investigué las campañas por las gubernaciones. Me pregunté: si el gobierno está en venta, entonces ¿cuánto vale la capacidad de orientar un dólar del gasto público en favor del donante? Descubrí que después de controlar por medio de todos los demás factores que podrían influir en las donaciones, los gobernadores estaban recibiendo 0,0002 centavo de donaciones de campaña por cada dólar de gasto de gobierno. O los gobernadores estaban vendiendo el gobierno muy barato, o bien simplemente no tienen el poder de vender el gobierno. En el año 1996, un escándalo envolvió al Presidente de Estados Unidos: al parecer China habría canalizado más de 100 mil dólares de donaciones a su campaña. Los medios de comunicación señalaron que este dinero podría llevar a Clinton a vender tecnología militar a los chinos. Nadie se detuvo a concluir que si el gobierno podía comprarse por tan poco, entonces existirían oportunidades increíbles que estaban siendo desaprovechadas en la política estadounidense. Tal como explicó Milyo (1998), por 100 mil dólares un estadounidense común y corriente podría hipotecar su casa, ir a Washington y comprar millones, si no billones, de dólares de favores gubernamentales. Claramente, los fondos de campaña no pueden tener la fuerza que los medios de comunicación nos quieren hacer creer.

Hay más peligro de corrupción en los países donde la política no es competitiva. En estos países se ponen obstáculos al libre flujo de información electoral. Las barreras de entrada a la política en países como México y Pakistán aíslan a los políticos y burócratas de la crítica pública, permitiéndoles vender el gobierno sin que haya reproche alguno. La competitividad de la política estadounidense puede explicar por qué la masiva cantidad de estudios efectuados no han podido identificar un vínculo sólido entre las donaciones hechas por un grupo de interés y cómo vota un determinado político en el Congreso. Snyder (1990) concluyó que un grupo tendría que donar recursos por muchos años para poder ejercer siquiera un efecto débil sobre un candidato. La palabra 'efecto' tal vez sea demasiado fuerte. Un grupo de interés puede donar dinero a un político no para hacerle cambiar su punto de vista, sino porque le agrada su punto de vista.

Aun cuando las normas de divulgación y transparencia desmotivaran la corrupción, dichas reglas no son efectivas en forma aislada. Hay muchos caminos para obtener influencia. Los datos del Cuadro N° 1 muestran que los esfuerzos realizados en las campañas electorales constituyen una parte menor del total de los esfuerzos de los grupos de interés. Cualquier intento de controlar un aspecto de la legislación relativa al financiamiento de las campañas, tal como la divulgación del financiamiento, puede simplemente llevar a los grupos de interés a desviar sus esfuerzos hacia el ejercicio de un cabildeo (*lobbying*) detrás de bambalinas. Un esfuerzo dirigido a controlar el dinero en las elecciones también debe llevar a controlar todo aspecto del gasto de campaña, y luego extenderse, más allá de las fronteras del gasto, para controlar los intentos de cabildeo (*lobbying*), cercando cada grieta por la cual los ciudadanos podrían tratar de influir en el gobierno. Tal como demostraré en mi discusión sobre la expresión ciudadana, hace falta una dictadura para que la legislación del financiamiento de campañas restrinja el acceso al gobierno.

CUADRO N° 1: DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Blanco del grupo de presión	Canadá %	Estados Unidos %
Burocracia	40	21
Legisladores	20	41
Comités legislativos	7	19
Ministros	19	4
Asistentes ejecutivos	5	3
Poder Judicial	3	3
Otros	6	3
Número de grupos	393	604

*Fuente:* Adaptado de Stanbury (1978).

### 3.8. Algo de contabilidad podría ayudar

La lección contenida en la presente sección es que los requerimientos dirigidos a satisfacer el objetivo de la transparencia financiera pueden desmotivar la participación política de candidatos y movimientos independientes. La transparencia es costosa y puede llegar a representar el 10% de los costos de una campaña política. El riesgo de tener que someterse a auditoría, o de verse llevado a la Corte por los candidatos rivales que tienen acceso a los registros públicos, puede atemorizar a los candidatos y grupos

que tienen buenas ideas pero temen el riesgo de enfrentar una litigación costosa. Tal vez el mayor costo proviene de la incertidumbre generada por la FEC. Esta institución se ha arrogado la facultad de ampliar la definición de los tipos de gastos de campaña que pueden ser informados. En sus reiterados desafíos a la Corte Suprema, la FEC ha perseguido a grupos independientes debido a que sus gastos no habrían estado orientados a promocionar ideas, sino que habrían buscado la derrota de un candidato en particular.

Los problemas que he descrito no deberían desalentar a los reformadores en su búsqueda de los beneficios que podrían provenir de la divulgación de estados financieros o contabilidad obligatoria, en forma independiente de la transparencia. Los beneficios provienen del hecho de que la contabilidad obligatoria les permite a los organismos públicos correspondientes seguirles la pista a favores tales como trato preferente en las licitaciones gubernamentales, en la compra de suministros y en las regulaciones que favorecen a los donantes. Tales favores consisten en contratar los servicios o comprar los insumos a productores cuyos precios son más altos que los de otros, lo que aumenta el costo del gobierno y opera en contra del interés público. Los requerimientos de contabilidad necesarios para desmotivar ese tipo de corrupción son más limitados que los requerimientos de transparencia que hoy existen en los Estados Unidos. Sería suficiente advertir a los partidos que han estado en el poder, o a los que tienen escaños en el parlamento, que en cualquier momento se les podría solicitar que demostraran quiénes han sido sus donantes<sup>1</sup>. Lo anterior tendría varios beneficios.

1) Los partidos no tendrían que presentar informes periódicos o incurrir en costos regulares de divulgación de campaña, lo que les ahorraría dinero. Solamente al efectuarse una auditoría tendrían que recolectar sus recibos y presentarlos al auditor.

2) Los grupos independientes y movimientos nuevos no representarían en el Congreso se verían librados del riesgo de una auditoría y, por lo tanto, no tendrían que enfrentar una barrera para entrar en la política.

Hay dos críticas a esta propuesta, las que deben ser respondidas. La primera es ¿por qué deberíamos restringir la presentación de informes financieros a los partidos que hayan tenido escaños en el parlamento? ¿Por qué no incluir además a los candidatos que hayan postulado y fracasado? ¿Y qué de los movimientos independientes que hayan apoyado a algún

---

<sup>1</sup> No es necesario obligar a los partidos a mostrar cómo gastaron su dinero, ya que no hay razón teórica ni empírica para pensar que la forma en que un partido asigna su gasto de campaña tenga efecto alguno sobre su nivel de corrupción.

partido u otro? Ya que estamos en esto, ¿por qué no obligar a los medios de prensa a que informen del valor de los artículos editoriales que escriben en apoyo de un candidato u otro? No hay respuesta general a esta pregunta. Los méritos relativos de una norma que exige registros financieros deben ser evaluados según las circunstancias de cada país. Si un país cree que los candidatos fracasados pueden ser fuente de corrupción y regalías, entonces estos grupos deberían tener la obligación de mantener registros. Si se cree que los periódicos son extensiones directas de los partidos, igual criterio puede aplicarse a ellos. Hay que tener en cuenta que son las reglas más que la discreción las que deberían orientar la ley de los informes financieros de las campañas electorales. Lo que hace que la situación en Estados Unidos sea tan perniciosa es el hecho de que la FEC goza de una amplia discreción para interpretar y aplicar la ley. La incertidumbre que esto genera puede sofocar expresiones políticas legítimas. Un país que estableciera leyes básicas para la contabilidad, debería reflexionar largamente sobre a quiénes se las debe aplicar, para luego elaborar las leyes que especifiquen quién tiene que informar. Dichas leyes deberían ser difíciles de cambiar y dejar poco espacio para la interpretación.

Una segunda crítica es que los partidos pueden eludir los requerimientos de contabilidad delegando en los movimientos independientes los desembolsos de campaña. La evidencia proveniente de los Estados Unidos sugiere que tal delegación no es tan fácil de lograr como se piensa. Hasta la fecha, no hay pruebas de que los principales partidos estadounidenses dependan de grupos independientes para eludir los requerimientos de transparencia. Tal vez esto sea sorprendente. Un partido que quisiera que sus militantes se disfracen como pagadores independientes tendría que asumir los costos del disfraz. Dichos costos tienen que ser grandes. Una campaña política debe ser organizada rigurosamente. Las órdenes que provienen de la oficina de estrategia deben cumplirse en forma inmediata y hasta en sus mínimos detalles. Imagínense que luego de una sesión de planificación, el candidato decida que necesita una encuesta de opinión para saber en qué basar su próximo discurso de campaña, y, además, quiere que algunas partes de su discurso sean publicitadas. La tarea de persuadir a los militantes pseudoindependientes para que paguen por la encuesta y publiciten a su favor difícilmente se podría ocultar de las autoridades. En el mejor de los casos, los candidatos podrían confiar en los grupos independientes para interpretar lo que el candidato quiere que hagan. La interpretación jamás es tan buena como una orden directa. En medio de una campaña política, tal interpretación podría conducir a la confusión, a la demora y al desastre. El candidato que confía en grupos independientes para interpretar sus deseos enfrentaría además un problema de agencia.

Dichos grupos pueden no querer transmitir exactamente el mismo mensaje que el candidato desea. Si el candidato es incapaz de controlar estos grupos, podría despertarse un día y leer un aviso de campaña a su favor que no tiene nada que ver con el mensaje que él quiere transmitir. El temor hacia los grupos independientes ‘amistosos’ queda de manifiesto en el comentario hecho por el asesor de un congresista que los llamó “cañones sueltos” (Novak y Cobb, 1987).

Para eludir las normas de transparencia, los partidos federales recurren a organizaciones partidistas regionales que reúnen dinero con el fin de destinarlo a persuadir a los votantes a que acudan a las urnas. Esto se conoce como ‘dinero blando’ y no cae bajo el control de la ley federal. Algunos plantean que este dinero blando está distorsionando la transparencia de las campañas en los Estados Unidos. Esa crítica es irrelevante. No hay nada ilegal ni nada oscuro ni siniestro en el dinero blando. Los candidatos recaudan dinero blando porque para este tipo de actividad —persuadir a la gente a que vote— pueden pedir grandes sumas de dinero a sus simpatizantes. Dichas donaciones, en efecto, no están sujetas a los severos límites de las donaciones destinadas para otros fines electorales.

### **3.9. Asegurar que los fiscalizadores actúen imparcialmente**

Hasta aquí este trabajo ha analizado las leyes de presentación de informes financieros y de transparencia que podría adoptar un país, sin decir mucho sobre los organismos que deberán hacer cumplir dichas leyes. La estructura de tales organismos puede ser tan importante para los efectos de la ley como las disposiciones de la propia ley. A continuación se presenta una breve reseña de cómo funciona la Comisión Federal de Elecciones estadounidense.

La Comisión Federal de Elecciones considera la transparencia como el foco principal de sus actividades: “La transparencia de las fuentes y montos de los fondos utilizados para financiar las elecciones federales tal vez sea el deber más importante de la FEC” (“Twenty Year Report”, 1995, Cap. 2, pág. 2). La Comisión trata que los ciudadanos acaten la ley en forma espontánea, pero “aun cuando los esfuerzos de la Comisión por incentivar el cumplimiento voluntario hayan sido eficaces, ninguno de ellos habría tenido éxito de no mediar un factor disuasivo, a saber, el programa de fiscalización de la FEC”.

Este programa de fiscalización tiene menos poder que lo que la Comisión desearía. La Comisión puede llevar casos a la corte civil, pero no puede imponer multas por sí misma. Tal como explicó la Comisión en sus

Recomendaciones Legislativas de 1998, “dada la presencia reguladora de la Comisión en todos los aspectos de la ley, incluso las infracciones más sencillas y no complejas de la obligación estricta de divulgar (por ejemplo, el no envío de los informes requeridos, o su entrega con atraso), solamente puede ser abordada a través del proceso de fiscalización existente (...). Los procedimientos de fiscalización contemplan una cantidad de protecciones formales, no teniendo la Comisión autoridad alguna para imponer multas. Al contrario, la Comisión sólo puede buscar un acuerdo de conciliación, y si no se llega a tal acuerdo sólo puede iniciar una acción civil *de novo* en la corte federal”.

Por otra parte la Comisión debe actuar en forma comedida en su persecución de los infractores. A continuación se describe cómo procede cuando sospecha que alguien está violando las leyes de financiamiento de las campañas. “La División de Análisis de Informes de la Comisión revisa cada informe enviado por un comité para determinar si la información proporcionada es o no fidedigna y para monitorear el cumplimiento de la ley por parte del comité. En caso que la información contenida en el informe parezca incompleta o incorrecta, el analista revisor solicita al comité más antecedentes. El comité puede evitar una potencial acción de fiscalización o auditoría mediante una respuesta rápida a dicha solicitud”. La Comisión debe proceder cuidadosamente y con un espíritu de investigación amistosa. Tal como ella misma señala: “Ella debe intentar resolver problemas de cumplimiento mediante la conciliación. Sin embargo, en caso que esta iniciativa fracase, la Comisión (y no el Departamento de Justicia) puede llevar al demandado a la corte. Asimismo, cuando las acciones de la Comisión se vean desafiadas en la corte, la Comisión conducirá su propia litigación defensiva. La Comisión se ha visto envuelta en más de 350 casos legales desde 1980” (FEC, “Twenty Year Report”, 1995, Cap. 2).

El objetivo de los fiscalizadores es descubrir los casos de corrupción y entregar a los votantes información no sesgada de las finanzas electorales. Es posible que los fiscalizadores hayan sido corrompidos o que traten a algún partido con más severidad que a otros. Para evitar este problema, la legislación estadounidense dispuso el siguiente sistema para elegir a sus fiscalizadores: seis comisionados administran la Comisión Federal de Elecciones. El presidente nombra a cada comisionado y el Senado aprueba cada nominación. No más de tres comisionados pueden representar al mismo partido (solamente los partidos Demócrata y Republicano están representados). Los comisionados sirven a jornada completa y tienen la responsabilidad de administrar y hacer cumplir la ley federal de campañas electorales. Se reúnen dos veces por semana (una vez en sesión cerrada, una vez en

sesión abierta) para formular políticas y emitir su voto en temas tanto administrativos como legales (Apéndice 4, Informe Anual 1997 de la FEC). Los funcionarios son nombrados por un período de seis años escalonados para que sus períodos se traslapen.

La estructura de la FEC ha tenido éxito, al parecer, desde dos puntos de vista:

1) *Punto de vista de los funcionarios de las comisiones electorales.*

En el único estudio de su tipo, Huckshorn (1985) identificó 26 estados norteamericanos que han imitado la ley federal de campañas electorales y su fiscalización. Estos estados tienen consejos o comisiones independientes encargados de la fiscalización de las leyes de financiamiento de campaña. Huckshorn envió una encuesta a 130 comisionados preguntándoles sobre problemas de sesgo y sobre fiscalización de la corrupción. La tasa de respuesta fue de 50%. Ese autor señala que “aun cuando todas las comisiones tienen una estructura oficialmente bipartidista, se les preguntó a los comisionados si se habían producido divisiones partidistas durante las deliberaciones y las votaciones. Casi todos respondieron que jamás habían observado una decisión claramente partidista”. La evidencia que presenta Huckshorn es indirecta, ya que estudia a imitadores de la FEC, pero el tamaño de su muestra es suficientemente grande como para que su investigación sea merecedora de consideración.

2) *Casos legales iniciados en contra de y por la FEC.* Tanto los políticos como los ciudadanos privados que creen haber sido discriminados por la FEC pueden demandarla en la corte. De entre centenares de casos FEC enumerados en un largo documento publicado por la misma FEC bajo el título “Resúmenes de Casos Legales Seleccionados: Septiembre 1976 a 1997” (“Selected Court Case Abstracts”), apenas 27 impugnan una resolución de la FEC. Es difícil evaluar con precisión si la FEC denuncia más a los republicanos que a los demócratas, ya que frecuentemente la naturaleza de las causas no aparecen en los registros de la corte. Parece haber una pequeña tendencia a demandar con mayor frecuencia a los republicanos, sin embargo esto todavía está por determinarse y no necesariamente significaría un sesgo partidista de parte de la FEC.

#### 4. LÍMITES A LAS DONACIONES Y A LOS GASTOS

La idea subyacente en las leyes de transparencia es que los ciudadanos utilizarán la información contenida en los informes financieros para castigar a los candidatos que parecen realizar negocios oscuros con intere-

ses especiales. Un reformador que no crea que los votantes son lo suficientemente inteligentes o bien informados como para comprender la información financiera proporcionada por las leyes básicas de la divulgación y para disciplinar a los candidatos en las elecciones, podrá desear imponer restricciones más severas al financiamiento electoral. Ni los legisladores canadienses ni los estadounidenses han querido dejar que la competencia política regule el comportamiento de los políticos. Durante los años 70 en los Estados Unidos se redactó una ley que limitaba el monto de las donaciones de campaña sin restringir el gasto electoral total. Durante el mismo decenio en Canadá se optó por limitar cuánto podrían gastar los candidatos, sin imponer límites a las donaciones. En la presente sección se pasa revista a la experiencia de ambos países, preguntando si los límites a las donaciones y a los gastos han protegido a los ciudadanos, o si han servido de barreras para el ingreso a la política.

#### **4.1. Razones oficiales para imponer límites a las donaciones individuales**

La legislación estadounidense no impone límites a los gastos de campaña, ya que en 1976, en el caso *Buckley v. Valeo*, la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que los gastos de campaña eran una forma de expresión y, como tal, quedaban protegidos por la Constitución de los Estados Unidos. El fallo determinó que los límites a los gastos son inconstitucionales, opinando, sin embargo, que los límites a las donaciones son permisibles, ya que las donaciones no se consideran una forma de expresión y, por otro lado, porque los límites a las donaciones constituyen una forma de controlar la influencia del dinero en las elecciones. Esta razón oficial es generalmente aceptada tanto por los medios de comunicación como por los grupos de interés, tales como *Common Cause* (Causa Común), que apoyan la idea de que el dinero es una fuerza maligna en la política estadounidense. La ley que emergió de tal razonamiento es compleja, pero se puede resumir de la siguiente manera:

En 1971, el Congreso estadounidense promulgó la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA), la que creó la Comisión Federal de Elecciones y obligó a los candidatos a informar sus gastos y sus donaciones. Los límites a las donaciones formaron parte de las enmiendas efectuadas a la FEC en 1974, con las cuales se prohibieron las donaciones cuantiosas efectuadas por individuos y se prohibió a las corporaciones y a los sindicatos contribuir fondos en forma directa a los candidatos desde sus tesorías



(es decir, desde sus utilidades, sus ingresos operacionales o sus cuotas sindicales). Por otra parte, se permitió a las corporaciones y a los sindicatos utilizar sus fondos de tesorería para solicitar a los empleados, accionistas o miembros del sindicato que contribuyeran fondos a un 'fondo segregado'. Los fondos segregados se conocen popularmente como PAC corporativos o laborales. Adicionalmente se les llama 'PAC conectados'. Los PAC no conectados no están afiliados a negocio o sindicato alguno y no tienen que constituir un fondo segregado, y frecuentemente se llaman 'PAC ideológicos'. Los límites aplicables varían dependiendo del tipo de PAC de que se trate. Un PAC con más de 50 contribuyentes, registrado hace más de seis meses y que ha hecho donaciones a más de cinco candidatos puede donar hasta 5.000 dólares a cualquier candidato. Éstos se conocen como comités multicandidatos. Los PAC que no cumplen con esta condición pueden donar apenas 1.000 dólares por elección. Los Comités Senatoriales Republicano y Demócrata, además de los comités nacionales de cualquier partido, pueden contribuir hasta 17.500 dólares a cualquier candidato a senador. Los individuos pueden donar hasta 1.000 dólares a un candidato, 5.000 dólares a un PAC sin candidato definido, y 20.000 dólares a un comité partidista. Los individuos no pueden contribuir más de 25.000 dólares en total. No hay límite superior para la suma total de donaciones provenientes de los PAC. Lo anterior no es más que una lista parcial de las restricciones a las donaciones.

#### **4.2. Fundamento académico para los límites a las donaciones**

Los académicos estadounidenses han cuestionado las razones oficiales para imponer límites a las donaciones. El cientista político estadounidense Richard Adamany (1990) ha señalado:

La investigación académica relativa al financiamiento de las campañas tiende a centrarse en los montos gastados, las fuentes desde las cuales se moviliza el dinero y los usos a que se destina el mismo. Estos datos son útiles, pero no muestran la relación entre el financiamiento de campaña y el entorno político —tipos de sistema partidista (y) canales de comunicación disponibles. Se pone mucho menos atención al concepto del dinero como forma de representación funcional que a las muy poco frecuentes instancias en que se hacen donaciones a las campañas con el fin de que los personeros públicos hagan algo que no hubieran hecho de no mediar la donación.

La aprensión que muestra Adamany respecto de la idea de considerar las donaciones como un mal se basa en docenas de investigaciones

sobre la manera en que los parlamentarios de los Estados Unidos votan en el Congreso. Estas investigaciones han intentado encontrar un vínculo entre la cantidad de dinero para gastos de campaña recibida de grupos de interés por un miembro del Congreso y el voto de éste en el Congreso a favor de esos mismos intereses. Luego de haber revisado muchísimos datos, Snyder (1990) concluyó que un grupo de interés tiene que donar dinero durante muchos años antes de que pueda influir en la política. La significación de esta influencia, sin embargo, no está clara. Si los ecologistas apoyan a un candidato durante varias elecciones a cambio de su apoyo en el Congreso, ¿significa esto que el candidato ha sido corrupto? ¿O quizá fue persuadido por los argumentos y la persistencia del grupo de interés? Nadie realmente puede dar una respuesta categórica a esta pregunta.

Lo que sí parece más claro, en lo que al Congreso de los Estados Unidos se refiere, es el hecho de que ningún grupo de interés puede 'comprar' a un candidato. Más bien los grupos de interés dan dinero con el fin de obtener la atención del candidato. Una vez obtenida su atención, el grupo de interés tiene que proporcionar al candidato información sobre la política que desea ver promovida. Esta información tiene que ayudar al candidato a quedar bien con los votantes. Pero ningún grupo tiene mucho poder en este sistema, ya que otros grupos rivales tienen libertad para impugnar esa política. Si la industria papelera desea restricciones más relajadas en materia de la contaminación, los grupos ecológicos tienen la libertad de oponerse a esa industria. En este sistema los individuos no tienen ventajas abrumadoras. Grupos integrados por muchos individuos pobres pueden unir sus recursos para oponerse a los intereses de los ricos. El dinero es una parte muy visible de las campañas, pero a pesar de su prominencia no puede por sí solo comprar influencia. Las donaciones cuantiosas pueden ser de limitada utilidad a menos que ellas apoyen políticas bien pensadas, respaldables con hechos y de gusto de los votantes. Tal como explica Donald Matthews, los PAC no determinan las políticas: "en realidad, relativamente pocos senadores han cambiado su posición desde una contraria o neutra a una amistosa debido a que han sido persuadidos por algunos cabilderos (*lobbyists*)" (Donald R. Matthews, citado en el *Congressional Quarterly Guide*, otoño 1991, pág. 152). Los cabilderos ejercen influencia en la política proporcionando información equilibrada y exacta a los legisladores. Tal como lo describe un miembro del Congreso: "No lleva mucho tiempo identificar cuáles cabilderos son francos y cuáles intentan engañar. Los buenos le presentarán a uno los puntos débiles de su caso junto con los puntos más fuertes. Si alguien alguna vez me entrega información falsa o engañosa, eso sería todo —jamás lo volveré a ver" (*Congressional Quarterly Guide*, otoño 1991, p. 152).

### 4.3. Límites a las donaciones y el costo de las campañas

En Estados Unidos, los límites a las donaciones implican un costo al imponer costos fijos a la recolección de fondos. Tal como se explicara anteriormente, tanto los candidatos como los comités deben obtener su dinero en paquetes pequeños. El republicano Dick Cheney, ex miembro de la Cámara de Representantes, escribió lo siguiente sobre la campaña presidencial: “Simplemente, requiere mucho más esfuerzo reunir 10 a 15 millones de dólares en paquetes de 1.000 dólares o menos, que si no hubiera límites a la cantidad de dinero que un individuo puede donarle a un candidato. La recolección de fondos (...) distrae del propósito básico de la campaña, cual es el de persuadir a una mayoría de los votantes a apoyar un candidato determinado” (Cheney, 1980, p. 244). Refiriéndose a sus propios problemas como candidato al Congreso, Cheney escribió: “El límite de 1.000 dólares le hace muy difícil a un candidato novato recolectar fondos suficientes para lograr que su campaña despegue. El resultado es que un candidato potencial se encuentra con que debe financiar sus esfuerzos iniciales por sí solo, ya que nadie más lo hará, especialmente si está compitiendo contra un titular o se trata de una elección primaria” (Cheney, 1980, p. 245). El alto costo de la recolección de fondos puede explicar por qué, en una encuesta llevada a cabo por el Centro para una Política Representativa (Center for Responsive Politics), el 52% de los senadores señaló que la actividad de recolección de fondos disminuía en forma importante su tiempo legislativo. Otro 12% señaló que las exigencias de la recolección de fondos tenían al menos algún impacto negativo (Magelby y Nelson, Cap. 4, p. 44, en FEC, “Twenty Year Report”, 1995).

Para entender cómo los límites a las donaciones aumentan los costos fijos es preciso comprender algo sobre la tecnología de recolección de fondos. La recolección de dinero requiere de varios tipos de inversión fija: contactos con personajes prominentes y con medios de comunicación, oficinas, bases de datos y computadoras. La relación entre estas inversiones y el acopio de fondos no es lineal. Un candidato requiere de cierto nivel de inversión antes de que los fondos empiecen a llegar. Esa inversión puede constituir una barrera de entrada a la política. Un nuevo candidato puede desear cimentarse una reputación a través de varias elecciones. En la primera elección puede quedar contento con una pequeña parte de la votación. Sin embargo, una pequeña parte de los votos puede no justificar invertir en el aparato de recolección de fondos que se necesita para conseguir un flujo de donaciones de parte de muchos pequeños donantes. Si no

existieran los límites a las donaciones, el candidato podría focalizar sus escasos recursos en un grupo pequeño de donantes grandes. Enfrentados con estos obstáculos, los candidatos principiantes se ven en la necesidad de hacer uso de sus propios fondos, lo que restringe la gama de candidatos potenciales.

Frecuentemente los analistas no reconocen la conexión entre límites a las donaciones y costos fijos elevados. Fritz y Morris (1992, p. 39) señalan que la recolección de fondos y los gastos que efectúan los titulares son “motivados por un deseo de construirse un imperio político, no por la seriedad de la oposición”. Los autores destacan que en 1990 los políticos titulares gastaron menos del 50% de sus fondos de campaña para comunicarse con los votantes. La mayor parte de sus recursos se gastó en crear lo que un crítico llama ‘una máquina política permanente’ —una organización de campaña bien financiada cuyo objetivo es disuadir a los retadores de que compitan en la elección (p. 27). Lo que ellos y otros analistas similares no advierten es que los recursos que los titulares invierten en su ‘máquina política’ pueden estar destinados a pagar los costos fijos de comunicar su mensaje. Los candidatos simplemente no pueden gastar todo su dinero en publicidad: están obligados a desembolsar dinero para reunir más dinero. Los límites a las donaciones aumentan el costo de recolectar fondos. Lo que parecen ser máquinas políticas diseñadas para desincentivar a los retadores quizás no sean sino los costos fijos necesarios para enfrentar la recolección de fondos.

Además, las restricciones ponen obstáculos a los grupos independientes. Los PAC independientes no pueden aceptar donaciones de más de 5.000 dólares y tampoco pueden donar más de 1.000 dólares a un candidato cualquiera. Esto hace que a los grupos les sea difícil reunir fondos y, especialmente, donarlos. Los movimientos independientes resultan menos efectivos si los recursos de sus miembros no se pueden aglutinar para dirigirlos en impulsos concentrados. La ley les ha obligado a crear y administrar múltiples comités, estimándose que puede costar un 10% más reunir y gastar la misma cantidad de dinero que antes de la promulgación de la Ley Federal de Campañas Electorales (Moore, 1980, p. 58).

No está claro si los legisladores que promulgaron los límites a las donaciones lo hicieron pensando en el interés público o los establecieron como barreras de entrada a la política para nuevos candidatos, partidos y movimientos independientes. Cualquiera que fuera el objetivo, ha tenido el efecto de complicar y aumentar los costos del financiamiento político en los Estados Unidos.

#### 4.4. Límites a las donaciones como contienda entre los partidos

Hay otro costo en las leyes de donaciones que resulta más sutil de identificar. Tanto los republicanos como los demócratas siempre están intentando reescribir las leyes para perjudicar al otro. Un caso reciente de esta contienda fue el debate en torno a las propuestas de reforma de 1992, el que demuestra claramente cómo las posiciones adoptadas por los demócratas y los republicanos reflejan sus propios intereses particulares. Los republicanos querían que se prohibieran las donaciones PAC pero no los límites a los gastos. Los demócratas estaban a favor de los límites a los gastos para candidatos y grupos independientes, así como de subsidiar las candidaturas y prohibir las donaciones PAC. La propuesta de cada lado, si hubiera sido transformada en ley, habría redundado en su ventaja política. Los republicanos movilizan más dinero que los demócratas, pero una proporción menor de lo recaudado proviene de los PAC, debido a que los PAC tienden a donar más a los titulares, y los republicanos en ese momento eran, y habían sido por largo tiempo, la minoría retadora en ambas cámaras. Hasta principios de la década de los años 80, los republicanos no se habían quejado porque, simplemente, los PAC les daban más dinero a ellos. La situación se revirtió en su contra luego que perdieron control del Senado en 1986, de manera que para 1989 el Presidente Bush propuso una prohibición para la mayoría de los tipos de PAC y el vaciamiento de las tesorías de las campañas una vez terminada cada elección. Hoy en día las disputas continúan. Los esfuerzos por readecuar las leyes de financiamiento de campañas políticas de acuerdo con los intereses de un partido determinado constituyen un desperdicio de recursos conocido en la literatura profesional como '*rent-seeking costs*'.

#### 4.5. La solución canadiense: Límites a los gastos de campaña

En Canadá se han podido evitar los costos y la hipocresía del financiamiento de las campañas estadounidenses imponiendo restricciones a los gastos en vez de límites a las donaciones. La ley electoral canadiense de 1974 impuso distintos límites a los gastos que podían efectuar los candidatos, los partidos y los individuos particulares (normas legales posteriores derogaron las restricciones a los gastos efectuados por individuos particulares). Al elegir este camino, en Canadá se ha evitado imponer costos fijos a quienes ingresan a la política. Los candidatos individuales frecuentemente reciben unas pocas donaciones grandes de amigos, de negocios locales o

filántropos excéntricos. Los bancos se encuentran entre los más importantes sostenedores de los partidos principales: cada banco dona a cada uno de los dos partidos en forma casi igual. Los políticos canadienses casi nunca se quejan del tiempo que les lleva reunir recursos para sus campañas.

¿Existe el peligro de que los límites a los gastos impongan una barrera de entrada a la política? Revisemos algunos resultados empíricos del efecto del dinero en los resultados electorales. Los investigadores han concluido, tanto para el caso de los Estados Unidos como de Francia, el Reino Unido y Canadá, que los titulares inician sus campañas contando con un bloque de fieles partidarios, pero que el gasto efectuado por el titular durante su campaña no logra convencer a muchos votantes adicionales. En particular, Jacobson (1978) estimó que en las elecciones de la Cámara de Representantes en 1974 los aspirantes ganaron en promedio 12,1% del voto popular por cada 10.000 dólares gastados, mientras que los titulares obtuvieron apenas 2,8% del voto por cada 10.000 dólares gastados. Palda y Palda (1985) calcularon que el hecho de ser titular por primera vez en las elecciones canadienses valdría unos 8.100 votos adicionales (en distritos de aproximadamente 50.000 votantes). Estos resultados son sugerentes, aunque no concluyentes; para una buena revisión véase Milyo (1998).

Bender (1988), Jacobson (1978) y Lott (1989) argumentan que los titulares utilizan derechos de correo gratuito, viajes pagados y personal de oficina gubernamental para promoverse mientras están en el poder. Esto les asegura un bloque grande de apoyo inicial, pero deja poco por lograr con el gasto de campaña. El gasto del aspirante constituye una amenaza al titular mientras el aspirante no haya alcanzado el rango en el cual su dinero pierde su poder. Un límite a los gastos podría proteger la ventaja inicial de los titulares en términos de votos, al tiempo que les ahorraría el costo de una gran batalla por la elección. Es así como un límite a los gastos puede actuar como barrera de entrada.

Hay una gran variedad en los límites a los gastos de campaña. Hasta 1997, en Canadá existía un límite no solamente a cuánto podían gastar un candidato o un partido, sino también a cuánto tiempo podían comprar en la televisión y la radio. Un burócrata conocido como el árbitro/regulador de difusión empleaba una oscura fórmula, mezclada con su propia opinión, para asignar cuánto tiempo de transmisión podría comprar cada partido. El principio orientador era que el partido pudiera comprar tiempo en proporción a la votación alcanzada en la última elección. Nadie niega el hecho de que la fórmula pretendía introducir una inercia en las elecciones canadienses. Políticos prominentes afirmaron que los límites buscaban proteger a

los partidos mayores de los aspirantes audaces. Cuán severamente una ley de ese tipo puede estar en desfase con la opinión pública quedó de manifiesto en la elección canadiense de 1993. Durante esa elección, el gobernante Partido Conservador Progresivo recibió 162 minutos de tiempo equivalente. Tanto el Reform Party como el Bloque Quebecois, formado este último en 1988, recibieron 17 minutos cada uno. Los conservadores perdieron todos sus escaños parlamentarios salvo dos, mientras el Reform Party y el Bloque Quebecois en conjunto ganaron un tercio de los escaños. Estas nuevas agrupaciones han demostrado ser partidos populares y estables. Es verdad que lanzaron al país hacia el 'caos', si lo entendemos como el fracaso de los partidos establecidos. El único efecto de los límites al gasto podría haber sido el de demorar o frenar la entrada de estos partidos en la política canadiense, limitando la competencia a los partidos establecidos. En 1995, el fallo judicial en el caso *Reform Party of Canada v. Canada (Fiscal General)* derogó el límite del tiempo de televisión que podía comprar un partido establecido. Por otro lado, el fallo mantuvo los límites del tiempo que podía comprar un partido nuevo.

#### **4.6. Ley de las regulaciones crecientes: Grupos independientes**

Los límites a las donaciones y a los gastos de los partidos y candidatos no han satisfecho los apetitos legislativos de los políticos y de las comisiones electorales. Tanto en Canadá como en los Estados Unidos los políticos han sostenido que, para ser efectivos, los límites deben aplicarse a los ciudadanos privados que hacen ruido durante las elecciones. El argumento oficial dice que no es justo restringir a los políticos y, por otro lado, dejar a los ciudadanos en entera libertad de expresar lo que quieran durante las elecciones. Los políticos argumentan que los ciudadanos individuales que dan a conocer sus puntos de vista no tienen que rendir cuentas al público. Dicha situación, junto con el peligro de que grandes cantidades de dinero público podrían comprar la opinión pública, justificaría la regulación.

El punto hasta donde esos grupos de ciudadanos privados irritan a los políticos puede inferirse de una selección de comentarios efectuados por políticos estadounidenses y canadienses. Un ex director de campaña estadounidense señaló: "Los gastos independientes me atemorizan. Un tercero llega, sin conocer mi estrategia ni mi presupuesto, y se interpone. Esto podría hacer peligrar una campaña en forma terrible" (Sabato, 1985, pp. 102-103). Un asistente de un congresista se refirió a las campañas independientes como "cañones sueltos en la cubierta" y el senador republicano

Dan Evans, a favor de cual había hecho campaña en 1983 un grupo de este tipo, señaló: “Creo que es incuestionable que si uno evalúa una campaña según el factor ‘vileza’ (*sleaze*), los gastos independientes de campaña probablemente exhiben el mayor factor ‘vileza’ en las campañas de hoy” (Novak y Cobb, 1987, p. 35). El ex Primer Ministro de Canadá Pierre Trudeau denunció a un grupo independiente llamado National Citizen’s Coalition (Coalición Nacional de Ciudadanos). Trudeau advertía: “Sería conveniente recordarle a la National Citizen’s Coalition que la libertad de expresión sigue vigente en este país. Cualquiera puede ponerse en pie para oponerse a cualquier partido o a cualquier parlamentario, y de cualquier forma. Lo único que no puede hacer es usar el poder del dinero (...) para obtener ventaja sobre los otros candidatos” (Hiebert, 1989). El sentimiento de los políticos sobre este punto es tan fuerte que, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, han recurrido a las más altas cortes de sus países para restringir la manera en que los ciudadanos privados pueden expresarse. Los políticos no han logrado, en ninguno de los dos países, reducir el margen competitivo de los ciudadanos a la libre expresión; pero no es que no hayan tratado de hacerlo.

No sólo en Canadá y los Estados Unidos hay recelo de los ciudadanos independientes. En Francia y en democracias emergentes como Eslovenia se han impuesto restricciones similares a los ciudadanos privados (véanse Palda, 1996; Palda y Palda, 1998). En cada caso, los políticos han redactado leyes destinadas a impedir que los ciudadanos hagan públicos sus propios puntos de vista durante las elecciones. Los políticos parecen estar de acuerdo en que los grupos independientes no acatan las ‘reglas del juego’. Éstos critican y proponen reformas inconvenientes que perturban la vida de los titulares. Esta situación se parece a la de la Roma republicana. En su libro *Last Generation of the Roman Republic* (1969), Erich Gruen explica cómo la Constitución de Sulla permitió una enconada competencia política por los puestos más altos, tales como cónsul, pretor y cuestor, entre los miembros del Senado; sin embargo, Sulla había arreglado la Constitución de tal modo que fuera difícil para gente ajena al ámbito aristocrático, especialmente los agitadores del tribunateo y el orden ecuestriano, hacerse escuchar. Los políticos de hoy parecen no haber olvidado la lección.

¿Hay alguna razón legítima para permitir que las reglas básicas de la regulación electoral se extiendan a la libertad de expresión de los ciudadanos? Tal como se mencionó, los políticos sostienen que los ciudadanos particulares no tienen que responder al público tal como lo hacen los partidos. Los partidos tienen un capital político de largo plazo que perder si engañan al público. Esto hace que los partidos reflexionen más tiempo



antes de hablar, restringiendo sus excesos demagógicos. Citando algunas opiniones: "Sin una organización que los respalde y se haga responsable, quienes efectúan gastos directos en forma independiente pueden verse tentados a realizar actividades descomedidas" ("Twentieth Century Fund", 1984, p. 4). El senador demócrata Paul Sarbanes lo dice en forma más directa: "Los PAC independientes operan fuera del marco de la responsabilidad, convirtiéndose simplemente en francotiradores en el escenario político" (Alexander y Haggerty, 1981, p. 157).

Para que este argumento sea válido uno debe creer que los votantes no toman en cuenta quién está hablando. Un criminal condenado a muerte que sea candidato a elección puede dirigirse al público para prometer grandes cosas. ¿Le creará el público tanto como le cree a un político de larga trayectoria que no enfrenta la sentencia de muerte y que estará disponible durante mucho tiempo para responder por las consecuencias de sus acciones? No hay una prueba directa de a quién le cree el público, pero cada vez hay más evidencia de que el público toma en cuenta la información acerca de cómo se desempeñan los políticos en el poder. Peltzman (1992) ha demostrado que los votantes en las elecciones estatales recuerdan información relativa al gasto gubernamental hasta por tres años. Estudios psicológicos, reseñados por Crete (1991), además de un trabajo reciente en ciencia política realizado por Lode *et al.* (1995), apoyan la noción de que los votantes no son omniscientes, pero sí son sensibles a la información sobre los candidatos.

Evidencia más directa en el sentido de que los votantes reflexionan respecto de quién está hablando proviene de las acciones de los partidos. Éstos invierten presupuestos enormes para encontrar candidatos talentosos y creíbles, con largas trayectorias de servicio tanto en puestos públicos como privados. ¿Por qué invertir en tal búsqueda de talento si uno cree que el público no es capaz de distinguir entre los candidatos que responden al público y los demagogos que engañarán al electorado para luego desaparecer al día siguiente de haber hecho el daño?

La experiencia estadounidense provee evidencia de que no son necesarias las salvaguardias oficiales de la responsabilidad para que haya elecciones equilibradas e informativas. Lo que sí importa es si cada argumento puede ser cuestionado o no. Es más probable que el dinero oscurezca los temas y engañe a los votantes cuando a los competidores no se les permite expresar sus puntos de vista. El dinero por sí solo no compra las elecciones. Son muchos los PAC que han fracasado en sus ataques a candidatos adversarios debido a que los votantes simplemente no les creyeron lo que estaban diciendo, o bien opinaron que los intereses representados por

tales grupos eran demasiados mezquinos. Durante los años ochenta hubo varios fracasos importantes para el PAC Conservador Nacional (National Conservative PAC) y el PAC Estadounidense-Israelí (American Israeli PAC), al igual que para las fastuosas, pero fracasadas, campañas presidenciales de Lyndon Larouche, un teórico de la conspiración. Los PAC y otros independientes pueden fracasar justamente debido a que no tienen que rendir cuenta. El grado en que el público cree en un mensaje depende en parte de las consecuencias de la mentira. Un grupo que no tiene que rendir cuentas de una mentira sufrirá menos que un grupo que sí tiene que responder; es por eso que la gente confía menos en aquél.

La competencia política ofrece a los votantes salvaguardias en contra de las campañas irresponsables: las campañas realizadas por grupos independientes pueden aumentar el flujo de información en las elecciones. El gran activo de estos grupos reside en que pueden centrar su atención en un solo tema, algo que los partidos mayores no pueden arriesgar. Esta función especializada es una innovación política de importancia que promete aumentar la competencia en las elecciones. Para comprender lo anterior con más claridad es conveniente ver a los grupos independientes como agentes del público que reúnen dinero y lo usan de manera disciplinada para controlar a los políticos. Hay ideas que no concitan suficiente apoyo como para que un partido las acoja, o bien son demasiado transitorias como para formar la base de un partido. Debido a que los grupos independientes enfrentan costos iniciales bajos y no tienen que complacer a la mayoría en un gran número de temas, están bien posicionados para promover tales ideas. Cuando los partidarios leales de los grandes partidos tienen un reclamo específico, pueden enviar un mensaje a sus líderes a bajo costo a través de un grupo monotemático. Incluso los votantes más moderados pueden utilizar a los grupos monotemáticos para su propia ventaja. La función positiva de los independientes ha solido ser ignorada en el debate, lo cual tal vez explica el casi paranoico temor a que el dinero y tendencias no responsables ante la ciudadanía adquieran demasiado poder político.

##### 5. ¿SON LOS SUBSIDIOS LA SOLUCIÓN?

¿Podrían los subsidios *gubernamentales* a las campañas terminar con el riesgo de la corrupción electoral y al mismo tiempo evitar la imposición de barreras de entrada a la política? Eso dependerá de cómo se establezcan los subsidios. Nótese el énfasis que he puesto en la palabra 'gubernamentales' en la frase anterior. Los individuos privados también subsidian

ideas y candidatos que consideran merecedores de apoyo. La pregunta es quién queremos que subsidie la política: ¿los ciudadanos o una junta de subsidio gubernamental?

### 5.1. El premio es para los vencedores

A continuación consideremos la experiencia internacional respecto de los subsidios a las campañas. El libro de Gunlicks (1993) que reseña las formas de financiamiento de las campañas tanto en Canadá como en Europa Occidental entrega detalles de cómo los gobiernos otorgan subsidios a las campañas basándose en la votación obtenida en el pasado. En todos estos países los subsidios vienen asociados a límites a los gastos de campaña. No existe otra manera en que el gobierno pueda cumplir con su limitado presupuesto, minimizando al mismo tiempo el papel del dinero privado en las elecciones, a no ser que vincule los subsidios con un límite a los gastos de campaña.

En los Estados Unidos sólo pueden acceder a los subsidios gubernamentales los candidatos presidenciales y los candidatos para la nominación presidencial. Si ellos aceptan los subsidios, también deben someterse a los límites de gasto. Los candidatos presidenciales, tanto demócratas como republicanos, tienen derecho a 20 millones de dólares (en dólares de 1974) en subsidios de campaña. Los candidatos de terceros partidos pueden acceder a algún subsidio pequeño, *después* de la elección (para una explicación de este punto, véase Palda, 1994). El hecho de que los límites a los gastos sean voluntarios significa que este tipo de límites no viola la garantía de libertad de palabra consagrada en la Constitución.

En los Estados Unidos se otorgaban, además, franquicias tributarias a los donantes, pero este beneficio se derogó en 1986. En Canadá cualquier candidato que obtenga más del 15% del voto popular tiene derecho al reembolso del 50% de sus gastos. Los partidos que gasten más del 10% del límite de gasto nacional reciben de vuelta el 22,5% de esos gastos. Los donantes se benefician con una generosa gama de franquicias tributarias. Por cada dólar donado, hasta 100 dólares, el donante recibe 75 centavos de vuelta; luego, por cada dólar hasta 450 dólares recibe 50 centavos, y por último 33,3 centavos por dólar sobre los siguientes 500 dólares donados. Las corporaciones no pueden descontar las donaciones de sus impuestos y los individuos sólo pueden descontar los montos señalados recién.

El gobierno de Canadá asigna a los partidos un tiempo de difusión 'gratuito' en la radio y la televisión (el término 'gratuito' es, por supuesto,

engañoso, ya que las empresas de difusión traspasan este costo a los consumidores cobrando más alto por la publicidad de bienes comerciales). Un árbitro/regulador de difusión divide proporcionalmente el tiempo gratuito de acuerdo con el desempeño de los partidos en la elección anterior. Para más detalles, el lector interesado puede referirse al estudio de Palda (1991). El caso de Alemania merece mención especial. En ese país los gastos en subsidios de campaña son gigantescos comparados con los subsidios en otros países. Cada uno de los partidos más importantes recibe cientos de millones de dólares para 'educar' a los votantes. Los partidos más grandes reciben la mayor parte de dichos subsidios, los cuales se canalizan a través de fundaciones. Estas fundaciones llevan a cabo conferencias abiertas al público e incluso mantienen oficinas en el extranjero. Por ejemplo, la Fundación Konrad Adenauer (la rama propagandista del Partido Demócrata Cristiano) mantiene oficinas en Washington para influir en los informes extranjeros de la política alemana. Los partidos establecidos recientemente que no alcanzan cierto umbral de votos no reciben apoyo alguno. En Alemania, tal vez más que en otro lugar, los vencedores son los que se benefician.

## 5.2. El subsidio como barrera de entrada

Tanto en los Estados Unidos como en Canadá los esquemas de subsidio difieren en sus detalles, pero comparten dos rasgos en común: se otorgan a partir de cierto umbral de apoyo popular y en base al desempeño en el pasado. ¿Qué efecto tienen estos subsidios en la corrupción o en la competencia política?

1) *La corrupción*. El tráfico de influencias y la corrupción no están ausentes en países cuyos gobiernos financian los gastos de campaña. En Japón se ha legislado para que el dinero privado quede fuera del ámbito electoral, reemplazándolo por subsidios públicos. Sin embargo, se reconoce que Japón es gobernado por una confabulación de intereses tanto empresariales como gubernamentales, los que han hecho de la corrupción una característica central del sistema. La Unión Soviética no permitía el financiamiento privado de las campañas electorales, lo que no impidió que el régimen se corrompiera totalmente. Muchos otros factores presentes en estos países pueden explicar su nivel de corrupción, así es que tal vez no debiéramos extender indebidamente la analogía con los Estados Unidos y Canadá. Lo que la experiencia de esos países sugiere es que hay muchas maneras de ejercer influencia en los políticos; si a los intereses especiales

se les prohíbe hacer donaciones durante la campaña para obtener lo que quieren, siempre les quedará la opción de invertir tiempo en persuadir a los vencedores después de la elección, o simplemente sobornarlos. Un mercado libre para las donaciones y los gastos de campaña puede servir de fuerza contra la corrupción si todos tienen libertad para desafiarse mutuamente. Lo cual quiere decir ser libre para reunir fondos a fin de exponer la deficiente actuación política, por ejemplo, de un político del bando opuesto. Lejos de ser una fuerza maligna en las elecciones, los gastos de campaña pueden contribuir a que la democracia conserve su decoro y vitalidad.

2) *La competencia.* El costo de la transfusión de dólares de los contribuyentes hacia los políticos podría valer la pena si supiéramos que el dinero estará informando a los votantes y, así, aumentando la competitividad del sistema político. Sin embargo, nada asegura que esto sea así. El dinero público otorgado a un candidato que ha perdido la aprobación del público puede simplemente constituir dinero desperdiciado. Un estudio realizado en los Estados Unidos por Phillip Nelson (1976) sugiere que los votantes desean recibir información electoral. Hay ciertas cosas que ellos quieren saber y hay cosas que no les interesan. Darle dinero público a un candidato que no sabe satisfacer estos intereses equivale a malgastar los recursos. No está claro si los subsidios —la compra de votos para partidos establecidos— obstaculizan la competencia. Por sí solos los subsidios pueden cambiar poco. Un partido no vencerá simplemente porque tiene dinero. Ni a Steve Forbes ni a Lyndon Larouche les sirvió de mucho su dinero a la hora de conseguir votos. Tal como se explicara anteriormente, bloquear los mensajes opositores mediante la imposición de un límite a los gastos resulta, al parecer, un medio más eficaz de controlar la competencia.

Los subsidios públicos pueden tener un efecto de más largo plazo en la competencia si logran cambiar la 'calidad' de los candidatos que se presentan. Para comprender esto es conveniente entender que en los Estados Unidos los partidos grandes no lo fueron así desde el comienzo. Los movimientos políticos muchas veces se inician en reuniones en salones comunitarios o en los parques. Los verdaderos creyentes andan por la calle tratando de convencer a otros votantes. Si el partido tiene un buen mensaje, así como el personal necesario para iniciar una difusión de sus puntos de vista, entonces se encuentra preparado para la prueba siguiente. ¿Puede reclutar candidatos atractivos? El camino para llegar a ser un gran partido con buen financiamiento presenta una prueba en cada cruce. Los partidos que no salen bien en todas las pruebas avanzan con lentitud.

El mercado privado ofrece pruebas similares para los inventores. Cada inventor se cree mal comprendido a pesar de haber ideado un artefac-

to que la gente va a desear. Sin embargo, para hacer llegar el artefacto a la gente se necesita financiamiento. Los inventores exitosos son aquellos que creen lo suficiente en su producto como para pasar años golpeando en cientos de puertas para obtener financiamiento. Pero los mercados no los abandonan totalmente. En respuesta a los llamados de socorro de los inventores ha surgido una raza especial de 'cazadores económicos' llamados inversionistas de riesgo. Estos inversionistas de riesgo se especializan en la caza de nuevos productos prometedores y se arriesgan a financiar su desarrollo a través de los años. Los inversionistas de riesgo son los ángeles guardianes de los inventores pobres y desconocidos y contribuyen a que las invenciones que finalmente llegan al mercado sean las mejores.

En la política, los partidos son los ángeles guardianes de los candidatos pobres desconocidos. Los partidos exitosos en los Estados Unidos son aquellos que cuentan con un sistema para cazar el 'talento político'. El sistema de primarias de los partidos Demócrata y Republicano constituye una especie de audición de varios meses de duración. Terminada la audición, el partido puede confiar en que estará representado por los mejores candidatos. Aun antes de las primarias, ambos partidos se mantienen alertas a la aparición de jóvenes líderes prometedores. Es a través del patrocinio de los miembros más antiguos de los partidos que los Bill Clinton y los Richard Nixon obtienen el impulso inicial para emprender el camino que los llevará a la cumbre. Ninguno de estos candidatos era rico y, sin embargo, finalmente llegaron a disponer de decenas de millones de dólares de campaña. Lo anterior demuestra que en un sistema político competitivo el dinero busca el talento, y éste a su vez atrae más dinero.

### 5.3. ¿Subsidios generales o específicos a los candidatos?

Cuando se trata de dar con un medio que permita extraer lo mejor del sistema político, ningún sistema de subsidio *gubernamental* puede igualar a las pruebas que acabo de describir. Al contrario, en la práctica, los subsidios gubernamentales simplemente se han traducido en la entrega de una mayor cantidad de dinero al partido que resulta vencedor en la elección. Lo anterior se parece a darle el mayor subsidio para investigación y desarrollo a la empresa Microsoft. La fórmula de financiar así las campañas es primitiva, ya que el gobierno se ve con sus manos atadas. Imagínense las críticas que recibiría un gobierno si empezara a seleccionar a quién dar el subsidio y a quién no. ¿Quién confiará en que un presidente vaya a otorgar subsidios gubernamentales a los partidos que lo podrían derrotar? En vez

de optar por la discreción, todo país que usa subsidios establece reglas para que los partidos conserven sus ventajas relativas.

¿Alguna vez se dan circunstancias en las cuales los subsidios generales puedan ayudar a los candidatos novatos prometedores más que a los candidatos novatos de baja calidad? No hay investigación sobre este punto en la ciencia política, sin embargo el trabajo económico de Stiglitz y Weiss (1981) puede ofrecer alguna pista respecto de las circunstancias en que podrían ser convenientes los subsidios generales.

Stiglitz y Weiss (1981) nos plantean el siguiente escenario: suponemos que una empresa tiene una tasa de retorno esperada del 20% y una probabilidad del 50% de ir a la bancarota, y otra empresa una tasa de retorno esperada de 20% y una probabilidad del 50% de ganar sólo un 10%. ¿Quién recibe el préstamo? Stiglitz y Weiss argumentan que los bancos sólo pueden conocer la tasa de retorno esperada, sin poder distinguir cuál empresa es más riesgosa. Cualquiera que sea la tasa de interés cobrada por el banco, la empresa de alto riesgo siempre se presenta a pedir el préstamo aprovechando las leyes de responsabilidad limitada. La responsabilidad limitada significa que las pérdidas de la empresa de alto riesgo tienen límites, pero no hay restricción para sus posibles ganancias. Las altas tasas de interés no desmotivan a la empresa de alto riesgo, ya que ésta sabe que sus pérdidas serán absorbidas por el banco. En promedio, los bancos deben recuperar sus pérdidas, así es que ellos acaban cobrando tasas de interés muy altas a su grupo autoseleccionado de clientes de alto riesgo. La situación es similar en todo restaurante del tipo 'coma-todo-lo-que-pueda'. La gente de poco apetito rechaza estos lugares por temor a subsidiar a los clientes glotones. De modo que sólo comparecen las personas de gran apetito y el precio del *buffer* refleja la voracidad promedio de éstas. Para motivar a las empresas de bajo riesgo pero con proyectos de alto retorno, el gobierno podría entregar un subsidio de tasa de interés a los bancos. Dicho subsidio constituirá en parte una transferencia directa a las empresas que de todos modos habrían tomado el préstamo; sin embargo, algunos préstamos los tomarían empresas de bajo riesgo y alto retorno, las que de otro modo no los habrían tomado.

¿Qué tiene que ver todo esto con los subsidios a los candidatos políticos? Considérense un candidato de alta calidad y otro de baja calidad que se presentan a elección. Es posible que los votantes no sepan distinguir cuál es el mejor candidato sin antes elegir a uno de ellos. Los votantes saben que esto significa que los candidatos de baja calidad se presentarán a elección. Los candidatos de alta calidad pueden verse desmotivados, ya que

una derrota en la elección puede dañarles a ellos más su reputación que a los candidatos de baja calidad. Lo que ocurre finalmente es que los candidatos de baja calidad son los únicos que se presentan a elección. En el mundo de Stiglitz-Weiss, el gobierno no necesita tener un conocimiento especial de las empresas para mejorar el bienestar general. Esto se logra con un subsidio general. Un subsidio de campaña otorgado a todos los candidatos podría incentivar a los candidatos de alta calidad y alto costo a que se incorporen a la campaña.

Si lo anterior suena dudoso, se debe a que los mercados políticos han encontrado maneras de eludir el problema de la ‘selección adversa’ de candidatos. Tal como explicara anteriormente, los partidos existen para filtrar a los candidatos de baja calidad. Los partidos pueden hacer esto en forma creíble, ya que son instituciones de larga trayectoria que asumen los riesgos de selecciones erradas. En este escenario más realista, donde no hay selección adversa de candidatos, un subsidio general motivaría a los grupos marginales, sin valor público, presentar sus candidaturas una y otra vez. Por ejemplo, desde 1993, el gobierno canadiense ha subsidiado al Partido Ley Natural (Natural Law Party). Este partido dice que “[e]l primer acto de un gobierno del Partido Ley Natural será crear un grupo de 10.000 personas entrenadas en la práctica del Vuelo Yoga. Este grupo yoga irradiará un influjo de armonía y confianza a la nación que favorecerá todos los aspectos de la vida individual y nacional” (véase su sitio web <http://www.natural-law.ca>). El partido recibe un porcentaje casi cero del voto, pero debido a que registra hábilmente a sus candidatos en 55 distritos electorales (existen 301 distritos electorales en Canadá) cumple con el umbral exigido para recibir subsidios. Esto no quiere decir que los nuevos partidos no sean importantes para la innovación en la política. El problema con los subsidios generales es que el gobierno no sabe cuándo retirar su apoyo, a diferencia de los partidos y los donantes que buscan a los candidatos de mejor calidad en el mercado político.

#### **5.4. Subsidios y equidad**

¿Qué podemos decir de los partidos que obtienen la mayor parte de su dinero de unas pocas fuentes, por ejemplo, de sólo unas tantas empresas grandes? ¿No hace esto que las elecciones resulten injustas? El hecho de que un partido tenga que contentarse con pocas fuentes de donaciones sugiere que no es un partido muy exitoso. En los Estados Unidos y en



Canadá, los partidos más exitosos obtienen la mayor parte de sus fondos a partir de pequeñas donaciones individuales. Todos los millones de Steve Forbes no fueron suficientes para que él obtuviera la nominación como candidato presidencial republicano. A veces, desde luego, tener mucho dinero puede ayudar, pero únicamente cuando el candidato tiene valor por sí mismo. John F. Kennedy logró el poder con el apoyo de la fortuna de su padre; sin embargo, se le recuerda además como un Presidente muy querido de Estados Unidos.

La moraleja es que el dinero por sí solo no proporciona una ventaja. El candidato también debe tener potencial. Puede que sea injusto que algunos candidatos brillantes tengan que luchar antes de encontrar fondos, pero gracias a eso los candidatos no valiosos no constituyen peligro. El sistema competitivo de recolección de fondos que ha evolucionado en los Estados Unidos es un método exitoso para encontrar candidatos talentosos. Este sistema continúa evolucionando a medida que los partidos buscan nuevas maneras de competir unos con otros. Los subsidios gubernamentales no pueden siquiera acercarse a este sistema competitivo en lo que se refiere a evaluar quién debería avanzar en la política, ya que en el mejor de los casos los subsidios deben otorgarse de acuerdo con reglas rígidas y no con los métodos flexibles de los partidos.

#### 6. LA COMISIÓN ELECTORAL FEDERAL: ¿UN CASO DE DEMASIADA INDEPENDENCIA?

Cualesquiera que sean las reglas base y los límites que elija un país, debe encontrar administradores para asegurar que las leyes se cumplan. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá se cuenta con comisiones electorales para realizar esta tarea. El desafío de crear una comisión electoral consiste en decidir cuánto poder ella debería ejercer.

La Comisión Federal de Elecciones (FEC) en los Estados Unidos tiene un poder del que carece su homólogo canadiense. La FEC tiene la facultad de asesorar en la interpretación de las leyes electorales, además de redactar regulaciones electorales propias (las llamadas opiniones de recomendación). La independencia de la FEC la ha conducido a emitir sus propias opiniones sobre la regulación. La FEC es un poderoso abogado a favor de las limitaciones estrictas en materia de financiamiento de campañas. En su búsqueda de limitaciones más estrictas, la FEC quizás haya impuesto a su vez barreras de entrada a la política.

La FEC ha arremetido principalmente contra los gastos de campaña que efectúan los ciudadanos independientes. La Comisión intenta ampliar

la definición de los tipos de gasto que contempla la legislación relativa a los límites a las donaciones a las campañas. En su "Twenty Year Report", la FEC dice haber "luchado por encontrar una definición suficientemente restringida de lo que debe entenderse por 'apoyo expreso' para no infringir los derechos de la Primera Enmienda (el derecho a la libertad de expresión), pero al mismo tiempo lo suficientemente amplia como para asegurar la eficacia de la leyes federales de elección".

No está claro por qué cree la Comisión que debe luchar con la definición. En su fallo del caso *Buckley v. Vale* (1976) la Corte Suprema de los Estados Unidos definió el apoyo expreso. En opinión de la Corte, ésta es una comunicación que en términos expresos aboga por la elección o la derrota de un candidato claramente identificado para un puesto federal, en la que se usan términos tales como 'vote por', 'elija', 'apoye', 'use su voto para', 'Smith al Congreso', 'vote en contra', 'derrote' o 'rechace'. Lo anterior parece no haber sido suficiente para la Comisión Federal de Elecciones, que ha seguido intentando ampliar la definición de la expresión regulada. En una disputa reciente con los tribunales, la FEC fue amonestada por los jueces estadounidenses por haber tratado de definir el gasto de campaña realizado por ciudadanos independientes para manifestar sus opiniones acerca de temas específicos, como forma de apoyo expreso sujeta a los límites a las donaciones. En el caso *Faucher v. FEC*, la Corte de Apelaciones del Primer Circuito de los Estados Unidos señala: "En nuestra opinión, tratar de decidir cuándo el respaldo que se le da un tema (...) atraviesa el umbral para convertirse en apoyo expreso, invita definitivamente a aquel tipo de interrogante constitucional que la Corte buscó evitar al adoptar la prueba de apoyo expreso (*bright-line express advocacy test*) en el caso *Buckley*". Sin embargo, esta bofetada no ha detenido a la FEC.

No ha sido estudiado por qué la FEC desearía poner especial atención en los grupos que están al margen de la política institucionalizada.

Lo que hace de esta tendencia de la FEC algo notable es que otras comisiones electorales, tanto en los estados de los EE. UU. como en Canadá y en las provincias canadienses, comparten los mismos puntos de vista. En la provincia de Quebec, el comisionado electoral llevó a juicio a las dos principales líneas aéreas de Canadá. Durante la campaña del referéndum de 1995 realizada en esa provincia para decidir si Quebec debía separarse del resto de Canadá, las líneas aéreas transportaron a la provincia a varios cientos de miles de canadienses, a precios muy bajos, desde todas partes del país. Estos canadienses llegaron para marchar en un desfile en el cual mostraron a los ciudadanos de Quebec que el resto de Canadá no quería que esa provincia se separara. El comisionado electoral consideró esta ex-

presión de sentimiento masivo como una violación de las leyes provinciales de gastos de campaña e inició un proceso en los tribunales en contra de las líneas aéreas que hicieron posible la manifestación. Tal resistencia a la acción ciudadana constituye una constante en todas las comisiones electorales que he estudiado.

La otra constante en todas estas comisiones es el hecho de que sus administradores son elegidos por un círculo de políticos establecidos. En los Estados Unidos los ciudadanos votan directamente para nombrar a los jefes de policía y al fiscal de distrito. En ningún caso que yo conozca los ciudadanos han votado directamente para nombrar a los comisionados electorales. Tal vez la hostilidad de los comisionados hacia las personas ajenas al ámbito político que pudieran competir con los partidos establecidos pueda explicarse por el hecho de que los comisionados son criaturas de los partidos.

#### 7. LEYES ELECTORALES COMO INSTRUMENTOS DE LA LUCHA POLÍTICA

En la política estadounidense los intereses en conflicto utilizan las leyes de financiamiento de campaña para denunciarse mutuamente las faltas cometidas. Para facilitar las cosas, la Comisión Federal de Elecciones publicó un documento titulado "Presentación de un reclamo legal", donde se señala que cualquiera que crea que un candidato, o partido o grupo de interés haya infringido la ley de financiamiento de campaña, puede presentar un reclamo ante la FEC. Luego la FEC debe solicitar al grupo denunciado que compruebe su inocencia. La FEC recibe miles de tales reclamos cada año y en 1994 llegó a investigar aproximadamente 43.000 casos de potencial violación de la ley de financiamiento de campaña.

A veces los reclamos son lo suficientemente serios como para llevarlos a la corte. Consideremos dos ejemplos seleccionados de entre muchos. En 1997 el Comité de Campaña Senatorial Demócrata (DSCC) inició una acción por violación de las leyes de financiamiento de campaña en contra del Comité Senatorial Nacional Republicano (NRSC) (Informe Anual, 1997, p. 20). La historia comenzó en 1993, cuando el DSCC reclamó a la Comisión Federal de Elecciones que el NRSC estaba violando las leyes de financiamiento de campaña. La FEC se demoró en responder, por lo que el DSCC lo llevó a la corte. La corte rechazó el caso, de manera que el DSCC decidió acusar al NRSC en forma directa. En otro caso, Common Cause (Causa Común), un grupo privado que desea ejercer un control

estricto del financiamiento de campaña y que es un estrecho aliado del Partido Demócrata, junto con un demócrata de Montana presentaron un reclamo ante la FEC en el sentido de que en la campaña senatorial de 1988, en Montana, los republicanos no habían informado sobre sus finanzas en la forma debida. La FEC rechazó las acusaciones y Common Cause recurrió entonces a los tribunales (Informe Anual, 1997, p. 21). La publicación de la FEC "Resúmenes de Casos Legales Seleccionados, 1976-septiembre 1997" ("Selected Court Case Abstracts") se encuentra llena de casos similares.

Todos los casos anteriores tienen en común el hecho de que intereses políticos opuestos utilizan las leyes de financiamiento de campaña para poner en apuros o imponer multas a otros. No hay registro de cuánto dinero o esfuerzo dedican los partidos y los grupos de interés para agredirse mutuamente. Tampoco está claro qué es lo que 'compra' tal antagonismo. ¿Producirá elecciones más informativas y más honestas? Lo cierto es que las leyes de campaña de los Estados Unidos permiten que los movimientos políticos se impongan costos mutuamente, aumentando así el precio de la política. Este alto precio podría desviar hacia otra parte los recursos que deberían destinarse durante la campaña a debatir temas de eficiencia gubernamental.

En Canadá, los grupos de interés no han usado la ley de financiamiento de campaña en forma activa para hacerse zancadillas mutuamente. Las razones son difíciles de explicar. La ley de financiamiento electoral en Canadá es, en muchos sentidos, tan complicada y tan atractiva para los litigantes como la ley de financiamiento de los Estados Unidos. Esta tendencia a utilizar menos las leyes de financiamiento de campaña para entablar litigios puede formar parte de un todo mayor. En todos los ámbitos de la vida los canadienses recurren mucho menos a los tribunales que los estadounidenses (Robson y Lippert, 1997). Cualesquiera que sean las razones de esta diferencia entre los Estados Unidos y el Canadá, el ejemplo estadounidense sirve para alertar al lector sobre el costo que la ley de financiamiento de campaña puede imponer a la práctica de la democracia.

#### 8. RESUMEN DE LAS LECCIONES PARA CHILE

¿Cuáles son las lecciones que puede rescatar Chile de las experiencias canadiense y estadounidense en materia de regulación legal del financiamiento de campañas? Si los reguladores confían en la educación de los votantes, entonces tendrán confianza en la competitividad de las elecciones chilenas. Las elecciones competitivas requieren tan sólo de algunas reglas

básicas del financiamiento electoral. Estas leyes básicas de procedimiento consisten en que los candidatos de los partidos deben informar o divulgar sus finanzas y que el ente que equivalga a la Comisión Electoral Federal debería hacer públicos tales informes. Luego, el electorado puede decidir cómo utilizar tal información para controlar a sus representantes.

He señalado que los requerimientos de transparencia (quién donó, cuánto, a quién) pueden elevar hasta un 10% los costos de las campañas electorales. Tales costos resultan especialmente onerosos para los movimientos nuevos, ya que éstos no cuentan con un respaldo electoral que justifique el desembolso requerido para cumplir con las leyes de transparencia. Las leyes de transparencia pueden tener un efecto perverso. En vez de hacer más competitivas las elecciones, pueden bloquear la entrada de nuevas ideas.

Tanto Canadá como los Estados Unidos han ido más allá de simples leyes de transparencia de las donaciones individuales. Estos países imponen límites a los gastos o a las donaciones a los candidatos, combinándolos con subsidios públicos. Su objetivo explícito es eliminar la influencia del dinero privado en las elecciones. Para que los límites y los subsidios pudiesen ser considerados deseables, habría que estar convencido de que quienes imponen tales restricciones lo hacen en pro del interés público y no a favor de sus propios intereses. He presentado evidencias que sugieren que los partidos establecidos usan los límites y los subsidios para proteger su capital político y para evitar el ingreso de nuevos contendores.

El lector puede preguntarse si hay espacio para una regulación benigna de las elecciones. Sin duda existe tal espacio. La experiencia de los Estados Unidos y Canadá sugiere que esa benignidad no debe buscarse entre los parlamentos elegidos. Tal vez sería mejor que el pueblo, en forma directa, redacte las reglas del juego político. Algo de esto ocurre en los Estados Unidos, donde la duración del período de los políticos a veces se decide por medio de iniciativas o referendos. Para que esta solución tenga sentido, desde luego, un país debe contar con una democracia directa en la cual la propia ciudadanía pueda proponer dichas leyes. Otra manera de obtener una benigna regulación del financiamiento de campañas es convocar una asamblea especial de 1.000 ciudadanos elegidos aleatoriamente entre la población. Tal asamblea podría sesionar quizás durante un mes para configurar los ingredientes principales de las leyes de financiamiento de campaña. El Parlamento agregaría los detalles. Cualquier cambio en la ley de financiamiento de campaña tendría que convocar a esta asamblea popular para su aprobación.

Aun en un mundo ideal donde las leyes de financiamiento de campaña fueran redactadas pensando en el interés público, existiría el peligro de que tales leyes tengan tanto éxito en contener la corrupción como el niño holandés en contener el desborde del dique con sus dedos: de pronto aparecieron otros hoyos y le faltaron dedos. Imagínense por un momento qué pasaría si las donaciones de campaña fueran prohibidas en las elecciones. Los grupos de interés todavía intentarían influir en el gobierno, pero ahora tal influencia tendría lugar a escondidas. La empresa que quiere obtener permiso para contaminar un poco a fin de crear muchos empleos, tal vez no llegue a conseguir que un parlamentario esté dispuesto a apoyar su propuesta para modificar la legislación ambiental. Los parlamentarios pueden encontrar demasiado arriesgado apoyar a la empresa si no cuentan con los recursos que les permitirían explicar al público durante la campaña los beneficios de esa moción. Por consiguiente, no se promulgaría una política que podría haber sido beneficiosa para la mayoría de los electores, debido a la falta de fondos para explicar tal política al público. También es posible que se promulguen malas políticas. Lo que suceda en un mundo sin gastos de campaña dependerá de las habilidades de cabildeo (*lobbying*) de los grupos de interés más que de los debates públicos. Al fin y al cabo, realmente no es posible 'eliminar el dinero de la política'. Los límites a las donaciones sólo trasladan el dinero del debate público hacia otras avenidas de influencia menos públicas.

El presente trabajo no desconoce que el dinero a veces corrompe a los candidatos, desviándolos del interés público. Ningún sistema de competencia es perfecto. Lo que he intentado mostrar en la discusión sobre Canadá y los Estados Unidos es que la alternativa de una regulación estricta de las campañas no es una panacea. Los reguladores deben estar alertas al funcionamiento de la competencia en los mercados políticos y a cómo podría interferir la regulación del financiamiento de campaña en el intercambio de información entre los candidatos y la ciudadanía.

#### REFERENCIAS

- Abrams, Burton A.; y Settle, Russell F. 1978. "The Economic Theory of Regulation and the Public Financing of Presidential Elections." *Journal of Political Economy*, 86 (abril), pp. 245-257.
- Adamany, David. 1990. "The Unaccountability of Political Money." En Margaret Latus Nugent y John R. Johannes (eds.), *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*. San Francisco: Westview Press, pp. 95-116.
- Alexander, Herbert E.; y Haggerty, Brian A. 1987. *Financing the 1984 Election*. Lexington: Lexington Books.

- Becker, Gary S. 1958. "Competition and Democracy." *Journal of Law and Economics*, Vol. 1, pp. 105-109.
- Bender, Bruce. 1988. "An Analysis of Congressional Voting on Legislation Limiting Congressional Campaign Expenditures." *Journal of Political Economy*, 96, pp. 1005-1021.
- Campaign Finance Study Group. 1979. *An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972-1978*. Cambridge MA.: The Institute of Politics (Harvard University).
- Dharmapala, Demika; y Palda, Filip. 1998. "Campaign Contributions as Information: The Case of US House 1992 Elections." Documento de Trabajo, ENAP.
- Domar, Evsey D. 1989. "The Blind Men and the Elephant: An Essay on Isms." En *Capitalism, Socialism, and Serfdom. A collection of essays*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-48.
- Eckard, Woodrow E. Jr. 1991. "Competition and the Cigarette TV Advertising Ban." *Economic Inquiry*, 29, pp. 119-133.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Fritz, Sara; y Morris, Dwight. 1992. *Handbook of Campaign Spending: Money in the 1990 Congressional Races*. Washington: Congressional Quarterly.
- Gruen, Erich. 1969. *Last Generation of the Roman Republic*.
- Gunlicks, Arthur B. 1993. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Haas-Wilson, Deborah. 1989. "Strategic Regulatory Entry Deterrence: An Empirical Test in the Ophthalmic Market." *Journal of Health Economics*, Vol. 8, pp. 339-352.
- Hayward, Steven; y Hayward, Allison R. 1996. "Gagging on Political Reform." *Reason Magazine*, octubre.
- Huckshorn, Robert J. 1985. "Who Gave it? Who Got it? The Enforcement of Campaign Finance Laws in the States." *The Journal of Politics*, 47, pp. 773-789.
- Jacobson, Gary C. 1978. "The Effects of Electoral Campaign Spending in Congressional Elections." *American Political Science Review*, 72, pp. 469-491.
- Kalt, Joseph P.; y Zupan, Mark A. 1990. "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions." *Journal of Law and Economics*, Vol. 23 (abril), pp. 103-131.
- Lodge, Milton; Steenbergen, Marco R.; y Brau, Shawn. 1995. "The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation." *American Political Science Review*, 2, pp. 309-326.
- Lott, John R. Jr. 1987. "The Effects of Nontransferable property rights on the efficiency of political markets: Some Evidence." *Journal of Public Economics*, 32, pp. 231-246.
- . 1989. "Explaining Challengers' Campaign Expenditures: The Importance of Sunk Nontransferable Brand Name." *Public Finance Quarterly*, 17, pp. 108-118.
- Magelby, David B.; y Nelson, Candice J. 1990. *The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Matthews, Donald R. 1991. Citado en *Congressional Quarterly Guide* (otoño), p. 152.
- Mitchell, Mark L.; y Mulherin, J. Harold. 1988. "Finessing the Political System: The Cigarette Advertising Ban." *Southern Economic Journal*, 54, pp. 855-862.
- Moore, Walter K. 1980. "The Case of an Independent Political Action Committee." En Michael J. Malbin (ed.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington D. C.: American Enterprise Institute, pp. 56-67.

- Milyo, Jeff. 1998. "The Electoral Effects of Campaign Spending in House Elections: A Natural Experiment Approach." Documento de Trabajo, Department of Economics, Tufts University.
- Nelson, Phillip. 1976. "Political Information." *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 315-336.
- Nugent, Margaret Latus; y Johannes, John R. 1990. *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*. San Francisco: Westview Press.
- Palda, Filip. 1992. "The Determinants of Campaign Spending: The Role of the Government Jackpot." *Economic Inquiry*, 30, pp. 627-638.
- . 1993. "Desirability and Effects of Campaign Spending Limits." *Crime, Law and Social Change*, 21, pp. 295-317.
- . 1994. *How Much is Your Vote Worth? The Unfairness of Campaign Spending Limits*. San Francisco: The Institute for Contemporary Studies Press.
- . 1996. "The Economics of Election Campaign Spending Limits." *Economia delle scelte pubbliche*, 2-3, pp. 113-137.
- . y Palda, Kristian S. 1985. "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data." *Public Choice*, 5, pp. 313-331.
- . y Palda, Kristian. 1998. "The Impact of Regulated Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993." *Public Choice*.
- Robson, John; y Lippert, Owen. 1997. *Law & Markets: Is Canada Inheriting America's Litigious Legacy?* Vancouver: The Fraser Institute.
- Snyder, James M., Jr. 1990. "Campaign Contributions as Investments: The U. S. House of Representatives, 1980-1986." *Journal of Political Economy*, 98, pp. 1195-1227.
- Stanbury, William T. 1978. "Lobbying and interest group representation in the legislative process." En W. A. W. Neilson y J. C. MacPherson (eds.), *The Legislative Process in Canada: the Need for Reform*. Toronto: Institute for Research on Public Policy, pp. 167-207.
- Stiglitz, Joseph E.; y Weiss, Andrew. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 71, pp. 393-410.
- The New American Library of Quotes*. A Great Bear CD-Rom. 1994.
- Usher, Dan. 1983. "The Benefits and Cost of Firm-Specific Investment Grants: A Study of Five Federal Programs." Institute for Economic Research, Documento de Discusión N° 511, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Winter, Ralph K. Jr. (en asociación con John R. Bolton). 1973. "Campaign Financing and Political Freedom." *Domestic Affairs Studies of the American Enterprise Institute*, N° 19.

#### Publicaciones oficiales

- Federal Election Commission (FEC). 1995. "Twenty Year Report." Documento electrónico obtenido de [www.fec.gov/pages/20year1.htm](http://www.fec.gov/pages/20year1.htm)
- . 1996a. "The FEC and the Federal Campaign Finance Law." Documento electrónico obtenido de [www.fec.gov/pages/fecfeca.htm](http://www.fec.gov/pages/fecfeca.htm)
- . 1996b. "Filing a Complaint." Documento electrónico obtenido de [www.fec.gov/pages/complain.htm](http://www.fec.gov/pages/complain.htm)



———. 1997. "Selected Court Case Abstracts: 1976-September 1997." Documento electrónico obtenido de [www.fec.gov/pages/citnlist.htm](http://www.fec.gov/pages/citnlist.htm)

———. 1998. "1998 Legislative Recommendations." Documento electrónico obtenido de [www.fec.gov/pages/citnlist.htm](http://www.fec.gov/pages/citnlist.htm)

*Casos legales*

Federal Election Commission *et al.* v. National Right to Work Committee *et al.*, 459 U. S. 197 (1982).

Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U. S. 238 (1986).

James L. Buckley *et al.* v. Francis R. Valeo, Secretary of the United States Senate, 424 U. S. 1 (1976).

Reform Party of Canada v. Canada (General Altoway)

Faucher v. FEC

## DESEMPEÑO FINANCIERO DE FONDOS DE PENSIONES\*

**Salvador Zurita y Carlos Jara**

A pesar de la creciente importancia de la industria previsional en la economía chilena, las mediciones de desempeño financiero suelen ser bastante simples, consistiendo sólo en retornos promedios en períodos de uno y tres años. Los objetivos del artículo son: (1) revisar la literatura de medición de desempeño financiero de portafolios de inversión, y proponer una medida de desempeño ajustado por riesgo aplicable a los fondos de pensiones chilenos, (2) comparar el desempeño de los fondos de pensiones según su desempeño ajustado por riesgo en el período enero de 1987 a septiembre de 1998, y (3) estudiar la persistencia del desempeño de las AFPs en el tiempo, por sus implicancias sobre la decisión de cambiarse de administradora.

Las conclusiones que aquí se presentan son las siguientes:

a) el índice de Sharpe tiene ventajas como medida de desempeño ajustada por riesgo para los fondos de pensiones porque (i) supone

---

SALVADOR ZURITA. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. en Finanzas, Universidad de California, Los Ángeles. Profesor e Investigador, Universidad de Chile.

CARLOS JARA. Licenciado en Matemática, Universidad de Santiago. Magister en Administración (mención Finanzas), Universidad de Chile. Profesor y Consultor de Empresas.

\* Los autores agradecen los comentarios de Patricio Arrau, Harald Beyer y participantes de seminarios realizados en el CEP y en el Encuentro Nacional de Facultades de Administración de 1998. Una versión preliminar de este trabajo se publicó en la serie *Documentos de Trabajo*, N° 276, enero 1998.

que los fondos de la cuenta administrada por las AFPs representa gran parte de la riqueza de los cotizantes al jubilar, lo que parece apropiado para la mayoría de los pensionados a la fecha de jubilación, (ii) no depende de un modelo específico de valoración de activos, y (iii) puesto que en particular no se basa en el CAPM, no requiere identificar el portafolio de mercado.

b) utilizando períodos de 3 años para medir, los rankings de desempeño según rentabilidad promedio (medida actual) y Sharpe están correlacionados positivamente, pero presentan diferencias importantes en algunos períodos. En efecto, el coeficiente de correlación (Spearman) entre rankings basados en rentabilidad promedio (criterio actual) y ajustados por riesgo (Sharpe) fluctúa entre 0,45 y 0,98. Esta diferencia se atenúa si se consideran períodos de cinco años, en cuyo caso las correlaciones no fueron inferiores a 0,85 en ningún período.

c) se aprecia alguna evidencia de la racionalidad de cambiarse de AFP en base al desempeño histórico del fondo, pero ella no es concluyente. En efecto, al comparar los desempeños ajustados por riesgo entre períodos no superpuestos, se observa que en general las correlaciones seriales son positivas (aunque estadísticamente no distintas de cero sólo en un 20% de los casos).

**E**ntre las empresas que administran fondos de terceros en Chile, ninguna es más importante que las administradoras de fondos de pensiones (AFP), las que a abril de 1998 administraban unos 30 billones de dólares, aproximadamente equivalente a un 39,4% del PIB estimado de 1998. A pesar de ello, los resultados de desempeño financiero que la Superintendencia hace públicos periódicamente son notoriamente simples, consistiendo sólo en retornos promedios de la cartera en períodos de uno y tres años. Tales mediciones ignoran otras características importantes de los portafolios, entre las que destaca el riesgo. Ello ha contribuido a que las AFPs tiendan a mantener carteras parecidas entre sí, porque si alguna escoge invertir en un portafolio de riesgo diferente, se expone a quedar por debajo del promedio, y eventualmente a cubrir la diferencia para alcanzar la rentabilidad mínima.

El propósito de este artículo es (i) revisar la literatura de medición de desempeño financiero de portafolios de inversión y su aplicabilidad al sistema de pensiones chileno, (ii) ordenar las administradoras por desempeño financiero ajustado por riesgo, en el período enero de 1987 a septiembre de 1998, comparando este ranking con uno basado en el promedio, y (iii)

discutir la racionalidad de cambiarse de AFP basado en desempeño histórico de las administradoras, en lo que se refiere a persistencia de los retornos en el tiempo. La sección que sigue contiene la revisión y discusión de la literatura, la sección II describe los datos y resultados empíricos, y la sección III resume y concluye.

## I. MEDIDAS DE DESEMPEÑO DE CARTERAS DE INVERSIÓN

Medir el desempeño de un portafolio es comparar su retorno con los que el cliente podría haber obtenido si hubiese elegido uno o más portafolios alternativos, llamados portafolios *benchmark*. Idealmente un portafolio *benchmark* debe cumplir el doble requisito de ser una comparación relevante (uno que podría haber sido elegido por el inversionista), y alcanzable (debe incorporar restricciones similares a las del portafolio bajo evaluación). En general, hay dos formas de definir portafolios *benchmark* que satisfagan los requisitos anteriores: se pueden restringir las comparaciones a portafolios de riesgo similar (ésta ha sido la metodología en la industria en Chile), o bien se puede calcular una medida única ajustada por riesgo, permitiendo así comparar las carteras entre sí o con un *benchmark*, para diferentes niveles de riesgo. A continuación, revisamos las medidas ajustadas por riesgo propuestas en la literatura.

### A. Medidas basadas en el modelo de media-varianza

En el modelo de media-varianza o modelo de dos parámetros surgen dos conceptos de riesgo: riesgo total (medido por la desviación estándar o por la varianza del retorno), y riesgo de mercado, sistemático, de covarianza o no diversificable (medido por el coeficiente beta). El primer concepto es apropiado si el activo o portafolio bajo evaluación representa la única riqueza del inversionista, pero si éste mantiene muchos activos el riesgo de covarianza es el relevante. Como en el Modelo de Valoración de Activos de Capital (CAPM) los inversionistas mantienen un único portafolio de activos riesgosos (el de mercado), el riesgo de covarianza se mide con respecto a él y se llama beta. En la literatura se han propuesto diferentes medidas de desempeño, basadas en estos conceptos de riesgo.

## 1. Coeficiente alfa de Jensen (1968)

La línea característica de un portafolio se define por<sup>1</sup>:

$$r_{pt} - r_{ft} = \alpha_p + \beta_p (r_{mt} - r_{ft}) + \varepsilon_{pt}$$

Donde  $r_{pt}$  = retorno del portafolio p en el período t,  $r_{ft}$  = tasa de interés libre de riesgo en el período t,  $r_{mt}$  = retorno del portafolio de mercado en el período t,  $\alpha_p$  y  $\beta_p$  = coeficientes, y  $\varepsilon_{pt}$  = error aleatorio.

La ecuación indica que el exceso de retorno del portafolio p (por sobre la tasa de interés libre de riesgo) en el período t se puede descomponer en tres partes: el alfa del portafolio, el premio por el riesgo (retorno en exceso del portafolio de mercado multiplicado por el beta del portafolio), y un término de error aleatorio representativo de riesgo diversificable.

Si los coeficientes alfa y beta se suponen constantes en el intervalo de evaluación, la ecuación anterior es lineal, y puede ser estimada por mínimos cuadrados ordinarios. Según el modelo de valoración de activos de capital (CAPM), en equilibrio todos los activos o portafolios debieran estar sobre la línea de mercado de activos, lo que implica alfa igual a cero. Luego, si el coeficiente alfa estimado resulta mayor que cero indica desempeño superior, y si menor que cero, inferior. Como alfa sólo puede ser estimada con error, se realiza un test t para determinar si la diferencia entre el alfa estimado y cero (hipótesis nula) es significativa o no.

## 2. Coeficiente de Treynor (1965)

Esta medida también se basa en la línea de mercado de activos (LMA) para definir un *benchmark*, y consiste en dividir el retorno en exceso promedio por el riesgo de mercado del portafolio:

$$Tp = \frac{ar_p - ar_f}{\beta_p}$$

donde  $ar_p$  = retorno promedio del portafolio p en el período de evaluación,  $ar_f$  = tasa de interés libre de riesgo promedio durante el período de evaluación, y  $\beta_p$  = riesgo sistemático del portafolio p.

<sup>1</sup> En valor esperado, corresponde a la línea de mercado de activos (LMA).

Así, corresponde a la pendiente de la línea que se origina en la tasa libre de riesgo promedio y pasa por el punto  $(\beta_p, ar_p)$ . El *benchmark* para comparar es la pendiente de la línea de mercado de activos expost, es decir, la línea que pasa por los puntos  $(0, ar_f)$  y  $(1, ar_m - ar_f)$ . Es decir, el punto de comparación es el premio por riesgo expost  $(ar_m - ar_f)$ . Si  $T_p$  es mayor que este valor, el portafolio ha tenido un mejor desempeño que el mercado, y si menor, inferior.

Es fácil verificar que las dos medidas anteriores  $a_p$  y  $T_p$  basadas en la LMA expost, siempre dan la misma respuesta del desempeño del portafolio relativo al portafolio de mercado: cualquier portafolio con alfa expost positivo está por arriba de la LMA expost (indicación de desempeño superior según Jensen), y luego debe tener una pendiente mayor que la de la LMA expost (también una indicación de desempeño superior según Treynor), y similarmente para alfa negativo.

Sin embargo, es posible que estas dos medidas ordenen (ranking) los portafolios en forma diferente, simplemente porque los cálculos son distintos. Específicamente, es posible que dos portafolios A y B con riesgos sistemáticos  $\beta_A, \beta_B$  tales que  $\beta_A < \beta_B$ , presenten un  $\alpha_A < \alpha_B$ , indicando que B tuvo un desempeño superior según Jensen, pero simultáneamente, indicando que A tuvo desempeño superior según Treynor.

En nuestro caso, si los betas de los fondos son similares (como podría esperarse), el ranking de fondos según desempeño según Jensen y Treynor debiera tender a coincidir.

Finalmente, Dobson y Korkie (1981) proveen distribuciones asintóticas del estimador de Treynor, pero lamentablemente no se comporta bien en muestras pequeñas y además carecen de poder.

### 3. Coeficiente de Sharpe (1966)

A diferencia de las medidas de Jensen y Treynor que se basan en la LMA expost, el índice de Sharpe se basa en la línea de mercado de capitales (LMC) expost en el plano retorno medio – desviación estándar:

$$ar_p^e = ar_f + \frac{ar_m - ar_f}{\sigma_m} \sigma_p$$

Donde el superíndice e denota equilibrio, y  $\sigma_p, \sigma_m$  denotan las desviaciones estándar de los retornos del portafolio p y del portafolio de mercado, respectivamente.

Después de determinar la posición de la LMC *ex post*, el retorno promedio y la desviación estándar del porfolio bajo evaluación se comparan contra ella. El índice de Sharpe se define como la pendiente de la línea que se origina en la tasa libre de riesgo promedio, y que pasa por el punto correspondiente a la desviación estándar y el retorno promedio del porfolio:

$$S_p = \frac{ar_p - ar_f}{\sigma_p}$$

Si este coeficiente resulta mayor que la pendiente de la LMC *ex post*, ello indica desempeño superior, y si resulta menor indica desempeño inferior.

Al comparar los índices de Treynor y Sharpe se concluye que en ciertas situaciones pueden generar evaluaciones discrepantes con respecto a si el desempeño fue superior o inferior al mercado. Específicamente, es posible que el índice de Treynor indique desempeño superior al mercado, y el de Sharpe desempeño inferior, porque el porfolio puede tener una gran cantidad de riesgo específico, lo que no afecta el índice de Treynor (que sólo incluye el riesgo de mercado en el denominador) pero sí el de Sharpe (puesto que esta medida se basa en riesgo total). Sin embargo, en el caso de caso de porfolios bien diversificados por definición no hay riesgo residual, y por ello ambos criterios debieran dar la misma respuesta.

Finalmente, Dobson y Korkie (1981) desarrollaron distribuciones asintóticas para la medida de Sharpe, consistentes en un estadístico *z* para comparaciones simples, y en un estadístico chi-cuadrado para comparaciones múltiples, obteniendo un buen comportamiento en muestras pequeñas aunque el poder para detectar diferencias típicas con datos mensuales es pequeño.

#### 4. Timing del mercado

Las tres medidas anteriores de desempeño permitirían detectar desempeño superior atribuible a selectividad, esto es, habilidad para detectar activos incorrectamente valorados por el mercado. Sin embargo, un administrador también puede ser hábil en anticipar los movimientos futuros del mercado (*market timing*), y ajustar su porfolio para tener un beta alto durante alzas de mercado y uno bajo durante bajas de mercado. El problema es que si el administrador es un 'timer' activo, las medidas anteriores de performance estarán sesgadas, puesto que el riesgo por el que se ajustan no es estable en el período de evaluación (Fama (1972) y Jensen (1972)).

Para corregir este problema se han propuesto diversos métodos. Treynor y Mazuy (1966) y Admati, Bhattacharya, Pfleiderer y Ross (1986) proponen el método de regresión cuadrática, que consiste en ajustar una curva característica en vez de una línea recta:

$$r_{pt} - r_{lt} = a + b(r_{mt} - r_{lt}) + c(r_{mt} - r_{lt})^2 + \varepsilon_{pt}$$

Donde  $\varepsilon_{pt}$  es un término de error aleatorio. Si el valor estimado de  $c$  es positivo (curva convexa), la curva tiene menos pendiente al moverse hacia la izquierda. Ello indica que el administrador tuvo éxito en anticipar el mercado. Si  $c = 0$ ,  $a$  y  $b$  corresponden al alfa y beta del porfolio, respectivamente. Un coeficiente  $a$  positivo es indicativo de desempeño superior atribuible a selectividad (habilidad para detectar activos incorrectamentepreciados). Este método supone que el administrador altera muchas veces el beta de su porfolio en el tiempo (la pendiente de la curva, creciente, representa el beta del porfolio).

Hendrikson y Merton (1981) sugieren un procedimiento alternativo, consistente en correr dos regresiones lineales, una para períodos cuando los activos riesgosos tuvieron mejor retorno que los libres de riesgo (mercados en alza,  $r_m > r_f$ ), y otra cuando no tuvieron tan buen desempeño (mercados de baja,  $r_m < r_f$ ). Un "timer" exitoso elegirá un alto beta durante mercados en alza y uno bajo en mercados en baja. Gráficamente, la pendiente de la línea característica para retornos en exceso positivos expost es mayor que la pendiente con retornos en exceso negativos. Este método requiere estimar

$$r_{pt} - r_{lt} = a + b(r_{mt} - r_{lt}) + c[D_t(r_{mt} - r_{lt})] + \varepsilon_t$$

Donde  $\varepsilon_t$  es un error aleatorio, y  $D_t$  es una variable muda que vale cero en cualquier período  $t$  en que  $r_{mt} > r_{lt}$ , y vale  $-1$  en cualquier período  $t$  en que  $r_{mt} < r_{lt}$ .

Bhattacharya y Pfleiderer (1983) obtienen una relación similar a la de Treynor y Mazuy en términos de variables observadas, pero más refinada, pues analizan el término de error para identificar las habilidades de predicción del administrador. En su modelo suponen que los administradores asignan la probabilidad de que el mercado esté por sobre o por debajo de la tasa de interés libre de riesgo, dependiendo de la magnitud en que el retorno de mercado sea distinto a la tasa de interés. En este aspecto, el modelo es más sofisticado que el de Hendrikson y Merton (1981), quienes



suponen que los administradores sólo reciben señales referente a si el mercado estará por sobre o por debajo de la tasa de interés libre de riesgo, y no respecto a la magnitud de la diferencia.

Kon y Jen (1978) proponen utilizar el método estadístico de “regresión cambiante” para estimar el riesgo sistemático que varía en el tiempo y el desempeño de administradoras de fondos. El método consiste en estimar la medida de Jensen pero considerando el coeficiente de riesgo sistemático beta del porfolio como una variable aleatoria dentro del modelo, el cual puede tomar uno de dos valores, llamados regímenes (cada régimen corresponde a una línea de Jensen diferente, con distintos parámetros). Se hace el supuesto que el administrador elige el régimen 1 con probabilidad  $\lambda$ , y el régimen 2 con probabilidad  $(1-\lambda)$ . De esta forma, todos los retornos observados se consideran provenientes de una distribución mixta, y se estima por máxima verosimilitud el vector de parámetros  $\theta = (\alpha_1, \beta_1, \sigma_1^2, \alpha_2, \beta_2, \sigma_2^2, \lambda)$ . Esta especificación tiene la ventaja de que la probabilidad asociada con la densidad mixta implícitamente cubre todas las formas posibles de asignar observaciones a las dos regresiones, por las cuales los retornos podrían haber sido generados, y escoge la más probable. En su estudio hecho para los fondos mutuos de EE.UU. estos autores no encuentran evidencia para rechazar la hipótesis nula de estacionariedad en los parámetros, en el contexto de la línea de mercado de activos como en el CAPM de Black<sup>2</sup>.

El modelo anterior sólo mide selectividad, ahora sin sesgo, pero no da una medida que permita detectar timing. Un año más tarde, en Kon y Jen (1979), proponen un modelo para medir tanto la habilidad de timing como la selectividad. El método es también de “regresión cambiante”, pero ahora se le añade una condición técnica de identificación. Lo ventajoso de este modelo, es que permite ser estimado en forma empírica en el contexto de la línea de mercado de activos y del CAPM de Black.

---

<sup>2</sup> Incidentalmente, Kon y Jen sugieren que este método contribuye a resolver un problema empírico frecuente. En efecto, diferentes autores han notado que el modelo CAPM discrimina en contra de los porfolios de alto riesgo y en favor de los porfolios de bajo riesgo [Friend y Blume (1970), Klemkosky (1973); McDonald (1974)]. A los primeros les exige demasiado, dejando a muchos porfolios riesgosos debajo de la línea de mercado en forma inmerecida; lo contrario ocurre para los porfolios de bajo riesgo, en forma no merecida quedan sobre la línea de mercado, pues se les exige demasiado poco. Kon y Jen atribuyen este problema al hecho de que el CAPM supone que los parámetros son estables, luego el método de mínimos cuadrados estima estos parámetros con sesgo.

### 5. Condiciones económicas cambiantes

Ferson y Schadt (1996) advierten sobre la importancia de incorporar condiciones económicas cambiantes al evaluar el desempeño de fondos mutuos. Los autores muestran que si los administradores cambian sus portafolios basados en información pública sobre las condiciones económicas, las medidas de desempeño tradicionales que no toman en cuenta este efecto, están sesgadas. Por ello, proponen la llamada “medida de Jensen condicionada”. En su modelo, el beta del portafolio administrado se supone función lineal del vector  $Z_t$  de información pública sobre las condiciones de la economía (que cambian en el tiempo):

$$\beta_j(Z_t) = \beta_{1j} + \beta_{2j}z_j$$

Donde  $\beta_{1j}$  es la media del beta condicional,  $E(\beta_j(Z_t))$ . El coeficiente  $\beta_{2j}$  representa la sensibilidad al vector de innovaciones en la información pública,  $z_t = Z_t - E(Z_t)$ .

Multiplicando el retorno del mercado por  $\beta_j(Z_t)$ , se obtiene la siguiente ecuación:

$$r_{pt} - r_{it} = \alpha_p + \beta_{1p}[r_{mt} - r_{it}] + \beta_{2p}[z_{t-1}(r_{mt} - r_{it})] + \varepsilon_{pt}$$

El factor adicional en la ecuación se puede interpretar como una estrategia dinámica autofinanciada que consiste en comprar  $z_{t-1}$  unidades del portafolio de mercado, financiada con deuda libre de riesgo.

## B. Otras medidas de desempeño financiero

En esta sección se describen medidas de desempeño fuera del modelo de dos parámetros.

### 1. Medidas de desempeño basadas en momentos de orden superior

Una forma de derivar el modelo CAPM es suponer que los retornos siguen una distribución normal multivariada. En este caso, los dos primeros momentos estadísticos son suficientes para describir toda la distribución.

Sin embargo, estudios de retornos en Estados Unidos y en Chile indican que los retornos accionarios siguen más una distribución con riesgo variable, o, en su defecto, una distribución estable del tipo Pareto-Levi, Gregoire (1984). Esto sugiere que momentos de orden superior son relevantes para describir la distribución de los retornos.

Arditti (1977) encuentra evidencia que el tercer momento central (sesgo o asimetría) sería valorado por los inversionistas: al regresionar retornos medios contra desviación estándar y tercer momento, encuentra una relación negativa y significativa entre retorno medio y tercer momento (aunque la relación con desviación estándar es no significativa, consistente con CAPM). Es decir, los inversionistas estarían dispuestos a sacrificar retorno promedio para obtener mayor sesgo (colas más extendidas a la derecha, reflejando mayor probabilidad de retornos altos).

Ello le lleva a proponer la siguiente metodología para comparar el desempeño de portafolios: además de comparar según índices de Sharpe, considerar el sesgo normalizado por la medida de dispersión desviación estándar:

El portafolio  $i$  tiene mejor desempeño que el portafolio  $j$ , si se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

$$S_i \geq S_j$$

$$\frac{M_{3i}}{\sigma_i} \geq \frac{M_{3j}}{\sigma_j}$$

El cociente  $M_{3i}/\sigma_i$  se obtiene de extraer la raíz cúbica del coeficiente de sesgo (*skewness*, que es la medida que entrega el programa TSP 70).

Por otra parte, si el coeficiente de Sharpe del portafolio  $i$  supera al del portafolio  $j$ , pero no el tercer momento, no se puede concluir que el portafolio  $i$  haya tenido un desempeño superior al  $j$ .

Arditti evaluó el desempeño de 34 fondos mutuos estudiados previamente por Sharpe (1966) en el período 1944-1963, con resultados que anulan los encontrados por Sharpe: Sharpe encontró que los fondos mutuos habían tenido un desempeño inferior al índice Dow-Jones, pero Arditti indica que ello se compensa por sesgo superior a dicho índice.

En principio, se podría pensar que también los momentos cuarto, quinto, etc. sean de utilidad para describir la distribución de los retornos. Ésta es la visión que toman los criterios de dominancia estocástica, que se basan en la función de probabilidades completa, con supuestos poco restrictivos sobre las preferencias de los inversionistas (por ejemplo, el criterio

de dominancia estocástica de primer orden supone que los inversionistas prefieren más a menos, y el de segundo orden supone que los inversionistas son aversos al riesgo, etc.). Esta metodología tiene el inconveniente que no da un orden completo, esto es, no permite comparar todos los portafolios (no permite concluir si un portafolio tuvo mejor desempeño que otro, o si fueron iguales). Joy y Porter (1974) estudiaron los mismos fondos mutuos que Sharpe y Arditti, utilizando el criterio de dominancia estocástica. De los treinta y cuatro fondos comparados con el índice Dow Jones, la dominancia estocástica de primer orden no permitió la comparación de ningún portafolio, la de segundo orden permitió seis comparaciones, y la de tercer orden permitió nueve. Sin embargo, en todos los casos se encontró que los fondos tuvieron un desempeño inferior al del índice, lo que tendería a confirmar el resultado inicial de Sharpe.

## 2. Medidas basadas en teoría de opciones

Hendrikson y Merton (1981) proponen un test no paramétrico para testear evidencia de timing y selectividad, el cual no usa el CAPM como base, ni requiere distribución normal por parte de los retornos de los portafolios. Los autores confeccionan un modelo basado en teoría de opciones.

El problema con este modelo es que requiere que los pronósticos de los inversionistas respecto a movimientos del mercado sean observables, lo cual es una limitante fuerte para pruebas empíricas. A esto se suma la ya mencionada deficiencia, de que sólo entrega signos y no magnitudes.

## 3. Medidas basadas en el modelo de precios por arbitraje (APT)

Otro modelo de valoración de activos ampliamente tratado en la literatura es el modelo APT. Suponiendo que los retornos son generados por  $k$  factores de riesgo, se puede mostrar que en ausencia de oportunidades de arbitraje el retorno esperado del activo o portafolio  $i$  se relaciona linealmente con las sensibilidades del activo con respecto a los  $k$  factores de riesgo:

$$m_i = r_f + b_{i1} \lambda_1 + \dots + b_{ik} \lambda_k$$

donde

$m_i$  = retorno esperado del activo  $i$

$r_f$  = tasa libre de riesgo

$b_{ij}$  = sensibilidad del retorno del activo  $i$  frente al factor  $j$ .

$\lambda_j$  = premio por riesgo asociado al factor  $j$

Este modelo permite definir una medida de desempeño análoga a la medida de Jensen de la siguiente forma:

$$m_i = r_f + a_i + b_{i1} \lambda_1 + \dots + b_{ik} \lambda_k$$

donde  $a_i$  es una medida del retorno anormal del activo  $i$ .

#### 4. Modelo de Grinblatt y Titman (1989)

Este modelo no requiere de la identificación de un portafolio de mercado, ni se basa en el CAPM ni en el APT. El modelo supone que hay inversionistas que están mejor informados que otros sobre movimientos futuros del mercado (*timing*) y características individuales de activos (selectividad), y también que las señales de *timing* y selectividad son independientes. Otro supuesto es que la distribución de los retornos es normal multivariada, con parámetros poblacionales estables en el tiempo.

La idea es prescindir del portafolio de mercado, usando como portafolio de referencia algún portafolio eficiente en el conjunto de los activos transables. Por ser eficiente *ex post*, cualquier activo transable no debiera obtener mejor desempeño que este portafolio de referencia (Roll 1978).

Para cada activo individual, se estima la sensibilidad de este activo con respecto al portafolio eficiente seleccionado, denotada  $b_i$ , aunque no corresponda al riesgo de mercado. El beta del portafolio sigue siendo el promedio ponderado de los betas de los activos que lo componen. Si se trabaja con excesos de retornos (retornos por sobre la tasa libre de riesgo), se puede establecer la siguiente relación matemática:

$$r_{pt} - r_{ft} = b_{pt-1}(r_{et} - r_{ft}) + e_{pt}$$

Como mostró Roll, el coeficiente alfa debe ser cero y por ello no aparece en la ecuación. Tomando esperanza matemática al exceso de retorno, obtenemos que:

$$E(r_{pt} - r_{ft}) = E(b_{pt-1})E(r_{et} - r_{ft}) + cov(b_{pt-1}, r_{et} - r_{ft}) + E(e_{pt})$$

Si alguno de los dos últimos términos de la ecuación es distinto de cero, ello indica retorno anormal. Suponiendo que el beta de cada activo individual es estable en el período de evaluación, los dos últimos términos se pueden atribuir a una administración activa de portafolio. Un valor positivo de la covarianza refleja *timing*, y un valor positivo de la esperanza del error, selectividad.

## II. DISCUSIÓN

En esta sección discutimos la elección de una medida de desempeño ajustada por riesgo que sea apropiada para la industria de pensiones en Chile.

### A. *Benchmark*

Como se ha señalado, un *benchmark* debe ser relevante (posible de elegir por el inversionista) y alcanzable (debe tener restricciones similares a las del portafolio que se evalúa). En el caso de los fondos de pensiones chilenos, el primer requisito deja fuera a cualquier portafolio distinto al administrado por una AFP, porque estas sociedades de giro exclusivo son las únicas que pueden administrar fondos previsionales. Similarmente, el segundo criterio impide utilizar cualquiera de los índices bursátiles tradicionales (IGPA, IPSA, GLOBAL) porque (i) los FP se invierten en bonos además de acciones y no existen índices de bonos ni índices mixtos, y (ii) los FP enfrentan restricciones de portafolio, las que han ido variando en el tiempo y que además dependen del tamaño de cada fondo. Por este motivo, se propone comparar el desempeño de los fondos entre sí, y no contra algún índice de mercado, y entender las comparaciones desde el punto de vista de un afiliado, que desea saber a qué fondo le fue mejor al incluir el riesgo que tomó.

Conviene destacar que debido a restricciones de portafolio diferentes, la presente investigación no permite sacar conclusiones inambiguas respecto de la calidad de la administración de cartera de las administradoras. En efecto, tanto Walker (1993) como Arrau y Chumacero (1998)<sup>3</sup> encuentran que existe una relación sistemática entre los retornos de los fondos de pensiones y el tamaño de los mismos, la que puede ser atribuida (además de diferentes habilidades de administración), a restricciones dependientes del tamaño de los fondos<sup>4</sup>. En este sentido, las mediciones de desempeño que nosotros proponemos no permiten comparar inambiguamente la calidad profesional de los equipos de inversión de las AFPs, pero sí permiten mostrar a los afiliados qué AFPs obtuvieron mejores resultados, dado el riesgo de los portafolios en que invirtieron.

<sup>3</sup> Los autores no encuentran la misma relación, sin embargo. Walker encuentra una relación entre rentabilidad y tamaño en los fondos de renta variable, separando los fondos en grandes y pequeños. Arrau y Chumacero concluyen que la relación no es lineal, lo que se explicaría por las restricciones más fuertes que enfrentan los fondos grandes, y por los incentivos de los pequeños a seguir las inversiones de los grandes, debido a la regulación de rentabilidad mínima que penaliza desviaciones (negativas) de la rentabilidad promedio. Por ello, los fondos de tamaño medio alcanzarían retornos mejores que los grandes y que los chicos.

<sup>4</sup> Por ejemplo, las restricciones por emisor asociadas a la participación accionaria.

### **B. Riesgo total versus riesgo sistemático**

Como se ha señalado, el concepto de riesgo total de los fondos previsionales es aplicable a algunos cotizantes, y el concepto de riesgo de mercado a otros. Generalmente al momento de jubilar el capital humano tiene un valor económico pequeño, por lo que la diferencia depende de qué otros activos tengan los trabajadores al jubilar. Si algunos tienen un porcentaje importante de su riqueza invertido en acciones, entonces el coeficiente beta del portafolio de las AFPs (calculada con respecto a algún índice de mercado como el IGPA o el GLOBAL) es la medida apropiada. Nuestro argumento es que el concepto de riesgo total es preferible en este caso, porque (i) a la fecha de jubilación los fondos previsionales presumiblemente representan un alto porcentaje de la riqueza de la mayoría de los cotizantes, (ii) relativamente pocos individuos mantienen parte importante de su riqueza en acciones en Chile, y (iii) no existen índices para otras formas de riqueza como bonos, y propiedades; por lo que no es posible calcular covarianzas con respecto a ellos.

### **C. Modelo de retornos de activos**

Las medidas de desempeño basadas en el modelo CAPM están sujetas a varias críticas, principalmente: (i) requieren identificar el portafolio de mercado; pero como éste es inobservable se utiliza un proxy. El problema es que la matemática del conjunto eficiente implica que pequeños cambios en el índice elegido podrían alterar el orden de portafolios sobre la base de desempeño (Roll 77), (ii) bajo información asimétrica, y con un índice de mercado ineficiente, el análisis de línea de mercado de activos puede llevar a errores significativos porque tanto portafolios eficientes como ineficientes pueden ubicarse fuera de la línea de mercado de activos, Dybig y Ross, 1985<sup>5</sup>.

Además, algunos artículos estudian empíricamente si los ordenamientos de desempeño financiero obtenidos usando como base el CAPM y el APT difieren mucho. Por ejemplo, Lehmann y Modest (1987) encuentran que los ordenamientos difieren bastante, dependiendo de qué modelo de valoración se use. Peor aún, obtienen que los ordenamientos también dependen de la especificación particular que se haga del APT, lo que

<sup>5</sup> Afortunadamente, estos problemas no parecen ser importantes empíricamente. Por ejemplo, Peterson y Rice (1980) utilizan diferentes índices de mercado para evaluar el desempeño de administradoras en Estados Unidos, obteniendo órdenes (ranking) bastante parecidos.

enfatisa la necesidad de identificar el verdadero modelo de valoración de activos.

Debido a estos problemas, es clara la conveniencia de utilizar una medida de desempeño ajustada por riesgo que no requiera especificar un modelo de valoración de activos.

#### **D. Condiciones económicas cambiantes y timing del mercado**

Dada la poca profundidad del mercado de capitales chileno, y el tamaño de los fondos de pensiones que limita cambios en los portafolios ante información pública sobre variables de la economía, estimamos que la medida de Ferson y Schadt para incluir posible respuesta a condiciones económicas es menos relevante en nuestro estudio de fondos de pensiones, que lo que sería en un estudio del desempeño de fondos mutuos. Por los mismos motivos, y en vista de los resultados encontrados por Walker, consideramos que los fondos no pueden ser *timers* activos. Por ello, no estimamos necesario incluir medidas que incluyan el *timing* del mercado.

#### **E. Proposición de una medida de desempeño financiero para los fondos de pensiones en Chile**

Sobre la base de la discusión anterior, se propone utilizar la medida de desempeño de Sharpe para rankear los fondos de pensiones, y siguiendo la práctica financiera, se propone realizar los cálculos sobre períodos de 60 meses. Esta medida presenta las siguientes ventajas: (i) ocupa el concepto de riesgo total, más apropiado para fondos de pensiones si (como se ha argumentado), éstos constituyen la mayor parte de la riqueza de los pensionados a la fecha de jubilación, (ii) no depende de un modelo específico de valoración de activos de capital, y (iii) por lo mismo, no requiere identificar el portafolio de mercado. No es posible ordenar los fondos utilizando un criterio que incluya más de dos momentos (Arditi, dominancia estocástica), porque no dan un orden completo. Sin embargo, se propone reportar adicionalmente el coeficiente de Arditi para incluir el sesgo, aparentemente valorado por los inversionistas.

La medición propuesta, sin embargo, presenta como limitación el hecho de no controlar por las diferencias en liquidez de las inversiones. En



la actual regulación, las diferencias de liquidez implican riesgos de valorización, porque la cartera completa puede ser valorizada por el precio de mercado de una transacción de tamaño pequeño. Así, aunque el precio en una transacción de poco monto no es tan buen estimador del valor económico de un activo, ese precio es utilizado para valorizar la cartera de los fondos, y afecta la rentabilidad de la cuota<sup>6</sup>.

### III. DATOS Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO FINANCIERO

#### A. La muestra

La muestra consiste de los retornos mensuales reales (deflactados por UF) de las cuotas de los nueve fondos de pensiones existentes en enero de 1987 y septiembre de 1998: Cuprum, Habitat, Magister, Plan Vital, Protección, Provida, Santa María, Summa y también se incluye Unión a pesar de que ésta desaparece en junio de 1998 al fusionarse con Provida permaneciendo esta última. Están incluidas pero bajo otro nombre debido a fusión Invierta, El Libertador, Banguardia, Concordia y Futuro<sup>7</sup>. No fueron incluidos, porque fueron creadas con posterioridad a 1987, Valora (nace en agosto de 1990 con el nombre de Norprevisión), Armoniza (nace en agosto de 1996), Qualitas (nace en diciembre de 1996), Previpán, Bansander (nace en agosto de 1996), y Genera (nació en mayo de 1993 y se liquidó en agosto de 1995). De este modo, nuestros resultados no parecen estar afectados por sesgo de sobrevivencia, al incluir todos los fondos que existían en enero de 1987.

---

<sup>6</sup> Una solución posible es rankear las AFPs por clases de activos. Sin embargo, ello tiene la desventaja (respecto del método propuesto) que al inversionista le interesa también qué porcentaje invierten en cada clase de activo. Por otro lado, este problema está siendo abordado por la autoridad, que estudia la posibilidad de cambiar el método de valorización de algunas inversiones: actualmente toda la cartera se valora a liquidación de mercado, como si fuese vendida cada día, y se está considerando incorporar un método diferente para activos que las AFP se propongan mantener a largo plazo.

<sup>7</sup> Las fusiones fueron: Plan Vital e Invierta (1 de diciembre de 1993, siguiendo como Plan Vital), Provida y El Libertador (1 de mayo de 1995, siguiendo como Provida), Santa María y Banguardia (1 de mayo de 1995, siguiendo como Santa María), Valora y Qualitas (1 de junio de 1995, siguiendo como Valora), Valora y Previpán (1 de noviembre de 1995, siguiendo como Valora), Plan Vital y Concordia (1 de marzo de 1996, siguiendo como Plan Vital), Armoniza y Valora (1 de noviembre de 1996, siguiendo como Qualitas), Magister y Futuro (permaneciendo Magister).

## B. Ranking de los fondos de pensiones

La Tabla N° 1 contiene indicadores de desempeño de los nueve fondos en el período completo<sup>8</sup>. Según ella, la rentabilidad real promedio (deflactada por unidad de fomento y anualizada) fluctuó entre 7,32% (Provida) y 9,21% (Unión), y la desviación estándar de la rentabilidad fluctuó entre 6,11% (Provida) y 6,81% (Magister). Es decir, la AFP de mínima rentabilidad fue también la de menor riesgo en el período. Finalmente, en el período completo los órdenes según rentabilidad promedio y el índice de Sharpe fueron muy similares, obteniéndose un coeficiente de correlación de Spearman de 0,96. Como veremos más adelante, la correlación entre rankings se deteriora al analizar subperíodos.

Además, no es posible rechazar la hipótesis nula de que los retornos siguen una distribución normal. Para todos los fondos, el índice de Jarque-Bera es menor al límite que entregan las tablas de chi-cuadrado con 5% de significancia y dos grados de libertad (5,99), lo cual permite aceptar la hipótesis nula de Normalidad.

Al aplicar el criterio de Arditti, encontramos que es posible comparar de a pares las AFPs entre sí sólo en el 30,5% de los casos<sup>9</sup>.

Las Tablas N°s. 2 y 3 reportan el desempeño relativo de los fondos de pensiones según el criterio de Sharpe, en períodos (sobrepuestos entre sí) de 3 y 5 años

De las Tablas N°s. 2 y 3 se desprende que el tamaño de la muestra utilizado para efectuar los rankings afecta el resultado en forma importante.

---

<sup>8</sup> En este trabajo se examinó el desempeño relativo de las cuotas (incluyendo renta variable y renta fija). Ello implica un error al estimar las desviaciones estándar de los retornos, porque la desviación estándar de los retornos del componente renta fija no es constante. Específicamente, la desviación estándar de un bono disminuye al pasar el tiempo porque los bonos de más largo plazo económico (duración) son más sensibles a los movimientos en la tasa de interés, con lo cual no sería estable en el período de estimación. Por supuesto, en el caso de un portafolio, ello depende de la duración de los nuevos títulos de renta fija que son comprados, y este error es pequeño en la medida en que el plazo económico de los portafolios de renta variable de las AFPs sean estables en el período de estimación. La Superintendencia reporta los plazos económicos de las carteras sólo a partir de enero de 1991, y en ese período ellos parecen relativamente estables: el promedio de cambios porcentuales de plazo económico es inferior a 0,2%, con desviaciones estándar que no superan el 4% en general. Además, en períodos mensuales de 3 años ninguna cartera de renta fija aumenta ni disminuye sistemáticamente los plazos económicos de sus inversiones todos los meses. Por ello, el error que se comete al aplicar estos indicadores a la cartera completa (y no sólo a la parte renta variable de los portafolios) no parece importante.

<sup>9</sup> De 36 pares, sólo fue posible comparar 11: Cuprum tuvo mejor desempeño que Plan Vital; Habitat peor que Protección, pero mejor que Provida y que Santa María; Magister tuvo mejor desempeño que Provida y Santa María; Plan Vital tuvo peor desempeño que Protección; ésta tuvo mejor desempeño que Provida, Santa María y Suma, y Provida tuvo peor desempeño que Santa María.

TABLA N.º 1: DESEMPEÑO FINANCIERO DE LOS FONDOS DE PENSIONES: ENERO 1987 - SEPTIEMBRE 1998

	Cuprum	Habitat	Magister	Planvital	Protección	Provida	Sra. María	Summa	Unión
Promedio	8,550	7,946	7,984	8,276	8,555	7,324	7,560	8,109	9,216
D. estandard	6,717	6,371	6,881	6,696	6,752	6,112	6,448	6,593	6,519
Máximo	71,558	72,648	81,744	76,389	77,797	71,644	69,925	72,015	72,960
Mínimo	-65,104	-55,302	-58,197	-56,302	-59,401	-50,201	-56,198	-59,962	-45,470
Sesgo	0,2572	0,2804	0,3480	0,2430	0,2821	0,2693	0,2705	0,2576	0,2042
Currosis	3,1675	3,2917	3,4889	3,2990	3,4061	3,3978	3,3769	3,2689	3,2118
Jarque-Bera	1,6022	2,1953	3,989	1,7913	2,6664	2,4734	2,3974	1,8563	1,163
Probability	0,4488	0,3336	0,136	0,4079	0,2636	0,2903	0,3015	0,3952	0,559
Sharpe	0,3608	0,2856	0,2699	0,3210	0,3597	0,1959	0,2223	0,03007	0,4739
Arditti	0,6359	0,6545	0,7034	0,6241	0,6559	0,6457	0,6468	0,6563	0,5889
Ranking Prom.	3	7	6	4	2	9	8	5	1
Ranking sharpe	2	6	7	4	3	9	8	5	1

TABLA N° 2: RANKING DE LOS FONDOS DE PENSIONES SEGÚN SHARPE  
(Períodos de tres años)

	Cuprum	Habitat	Magister	Planvital	Protección	Provida	Sia. María	Summa	Unión
Ene87-Dic89	1	7	6	4	3	9	8	5	2
Ene88-Dic90	3	7	6	1	2	9	8	5	4
Ene89-Dic91	2	6	7	3	4	9	8	1	5
Ene90-Dic92	3	4	6	7	2	9	8	1	5
Ene91-Dic93	4	3	6	9	2	8	5	1	7
Ene92-Dic94	2	6	9	4	1	3	8	5	7
Ene93-Dic95	1	6	9	3	2	7	8	4	5
Ene94-Dic96	1	5	7	2	3	6	9	8	4
Ene95-Dic97	7	1	9	5	4	6	8	2	3
Oct95-Sep98	9	2	7	4	8	6	5	3	1

TABLA N° 3: RANKING DE LOS FONDOS DE PENSIONES SEGÚN SHARPE  
(Períodos de cinco años)

	Cuprum	Habitat	Magister	Planvital	Protección	Provida	Sia. María	Summa	Unión
Ene89-Dic91	1	6	7	3	4	9	8	2	5
Ene90-Dic92	1	7	6	4	2	9	8	3	5
Ene91-Dic93	3	6	7	5	2	9	8	1	4
Ene92-Dic94	2	5	7	4	1	9	8	3	6
Ene93-Dic95	2	5	4	7	1	9	8	3	6
Ene94-Dic96	2	6	8	3	1	7	9	5	4
Ene95-Dic97	2	4	9	3	1	7	8	6	5
Oct95-Sep98	6	3	9	2	5	4	7	8	1

Por ejemplo, Summa aparece rankeada 3 en el último período si toma 3 años, pero 8 si toma 5, y Cuprum aparece en lugar 9 tomando 3 años pero 6 tomando 5 años, en el mismo período. En este sentido, la práctica internacional es considerar períodos de 5 años para evaluación.

La Tabla N° 4 reporta los coeficientes de correlación entre los ordenamientos según desempeño Promedio y Sharpe, considerando períodos de 36 meses (normativa actual) y 60 meses (período de evaluación propuesto). En la Tabla N° 4 se aprecia que las correlaciones entre los rankings son mayores mientras más largo el intervalo de evaluación. Por ejemplo, la correlación promedio entre ambos órdenes en períodos de tres años fue 0,81 mientras que en períodos de cinco años alcanzó a 0,91 (ambos inferiores a la correlación en el período completo). Pero conviene notar que a pesar de la alta correlación promedio en períodos de tres años, ella fluctúa entre 0,45 (enero 92-diciembre 94) y 0,98 (enero 94-diciembre 96), por lo cual los dos rankings no pueden considerarse equivalentes. Por otra parte, en períodos de 5 años las correlaciones entre rankings promedio y corregidos por riesgo son consistentemente superiores a 0,85, por lo cual podrían considerarse similares.

TABLA N° 4: CORRELACIÓN ENTRE ORDENAMIENTOS SEGÚN PROMEDIO Y SHARPE

Evaluación en períodos de 3 años		Evaluación en períodos de 5 años	
Ene87-Dic89	0,9667	Ene87-Dic91	0,8500
Ene88-Dic90	0,9500	Ene88-Dic92	0,8667
Ene89-Dic91	0,7667	Ene89-Dic93	0,8500
Ene90-Dic92	0,8167	Ene90-Dic94	0,8833
Ene91-Dic93	0,6333	Ene91-Dic95	0,9333
Ene92-Dic94	0,4500	Ene92-Dic96	1,0000
Ene93-Dic95	0,9333	Ene93-Dic97	0,9500
Ene94-Dic96	0,9833	Oct93-Sep98	0,9833
Ene95-Dic97	0,7500		
Oct95-Sep98	0,8500		
Promedio	0,8100	Promedio	0,9146

### C. Persistencia del retorno de los fondos

Inmediatamente que los resultados son conocidos, es usual que muchos vendedores salgan a captar nuevos afiliados mostrando los resultados reportados por la Superintendencia. ¿Es racional para un cotizante cambiarse de AFP basado en el desempeño histórico? Ello depende (entre otros

factores) de si los resultados exhiben persistencia o no. En efecto, si la correlación entre los ordenes fuese negativa, sería irracional: los cotizantes que siguieran el consejo de dichos vendedores perderían dinero (entrarían caro y saldrían barato). Para examinar esta pregunta, en las Tablas N<sup>os</sup> 5 y 6 reportamos los coeficientes de correlación en el tiempo de ranking de desempeño según el retorno promedio y según Sharpe. En ellas, la columna 1 reporta los ocho coeficientes de correlación serial entre los nueve subperíodos consecutivos (1-2, 2-3, 3-4, 4-5, 5-6, 6-7, 7-8 y 8-9), la columna 2 reporta los siete coeficientes de correlación serial entre los subperíodos 1-3, 2-4, 3-5, 4-6, 5-7, 6-8 y 7-9, y así sucesivamente.

Debido a que la columna 1 implica comparar períodos en que se superponen 2 de los 3 años considerados, no es extraño encontrar que en muchos de ellos la correlación temporal es significativamente distinta de cero con 1% de significancia: simplemente se está considerando el período consigo mismo en un 67%. En la columna 2 consideramos períodos que sólo tienen 1 año en común, y se observa que sólo en dos subperíodos (medido por Sharpe) la correlación temporal fue positiva (al 5%), siendo estadísticamente no distinta de cero en los demás.

En la Tabla N<sup>o</sup> 5 (desempeño promedio sin ajustar por riesgo) se aprecia que si bien en 5 períodos aparecen correlaciones entre períodos no superpuestos positivas al 5%, en el último período aparecen correlaciones negativas estadísticamente distintas de cero al 5%. Ello indica que en este último período no fue conveniente (expost) elegir la AFP por el desempeño de los últimos tres años.

En la tercera columna (primera en que no hay traslape alguno) de la Tabla N<sup>o</sup> 6 (desempeño ajustado por riesgo), sólo en un subperíodo la correlación fue positiva con nivel de significancia 5%, y en los demás fue cero estadísticamente (incluso al final de muestra fue negativa aunque no significativa). Además, se observa en general que las correlaciones promedio van disminuyendo a medida en que los subperíodos están más alejados entre sí. La conclusión general es que hay alguna evidencia que apoya la racionalidad de cambiarse en base a desempeño, pero que ella es más bien débil.

Las Tablas N<sup>os</sup> 7 y 8 reportan el mismo ejercicio para mediciones de promedio y ajustadas por riesgo (Sharpe) sobre períodos de evaluación de cinco años. Las conclusiones son similares, aunque (como era de esperarse por la superposición de períodos) se observan correlaciones más altas al considerar períodos de evaluación más largos.

Finalmente, conviene notar que en esta sección nos hemos centrado exclusivamente en la rentabilidad. Evidentemente, para tomar una decisión

TABLA N° 5: CORRELACIÓN TEMPORAL DE ÓRDENES SEGÚN PROMEDIO  
(Períodos de tres años)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	0,9333*								
	0,7833*	0,8667*							
	0,9167*	0,6000**	0,6833**						
	0,9167*	0,8167*	0,3833	0,5667					
	0,3333	0,3667	0,5500	0,7333**	0,8167*				
	0,6000**	0,0000	0,3000	0,5500	0,8667*	0,7167**			
	0,8167*	0,7833*	0,1000	0,2833	0,5500	0,7833*	0,8000*		
	0,5667	0,5500	0,1167	0,1667	0,3167	0,5000	0,4000	0,4000	
	-0,0500	-0,2333	-0,1500	-0,4500	-0,6833**	-0,6333**	-0,6167**	-0,4500	-0,4833
Promedio	0,6463	0,4688	0,2833	0,3083	0,3733	0,3417	0,1944	-0,0250	-0,4833

(\*) Significativo al 1%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,783.

(\*\*) Significativo al 5%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,600.

(\*\*\*) Significativo al 10%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,572.



TABLA N.º 6: CORRELACIÓN TEMPORAL DE ÓRDENES SEGÚN SHARPE  
(Períodos de tres años)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
0,8500*									
0,7667**	0,7500**								
0,7833*	0,4833	0,6000**							
0,8333*	0,4333	0,0333	0,1500						
0,1833	0,3333	0,4167	0,4500	0,5667					
0,8000*	0,2833	0,6167	0,8167*	0,8000*	0,7833*				
0,7833*	0,6500**	-0,1833	0,2333	0,4667	0,7500**	0,7333**			
0,1333	0,3500	0,2167	0,4000	0,5353	0,4000	0,1667	0,1500		
0,6667**	-0,2667	0,2333	-0,4667	-0,1000	-0,0333	0,0000	-0,1500	-0,1500	
Promedio	0,6444	0,3771	0,2095	0,2639	0,4133	0,4750	0,3000	0,0000	-0,1500

(\*) Significativo al 1%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,783

(\*\*) Significativo al 5%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,600

(\*\*\*) Significativo al 10%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,572

TABLA N° 7: CORRELACIÓN TEMPORAL DE ÓRDENES SEGÚN RETORNO PROMEDIO  
(Períodos de cinco años)

	1	2	3	4	5	6	7
	0,8667*						
	0,9833*	0,9000*					
	0,9833*	0,9667*	0,8667*				
	0,9667*	0,9833*	0,9500*	0,8500*			
	0,6500**	0,7167**	0,7000**	0,6500**	0,8500*		
	0,8833*	0,3333	0,4500	0,3833	0,3333	0,5833***	
	0,5333	0,3333	-0,3500	-0,3500	-0,3167	-0,3333	0,0167
Promedio	0,8381	0,7056	0,5233	0,3833	0,2889	0,1250	0,0167

(\*) Significativo al 1%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,783

(\*\*) Significativo al 5%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,600

(\*\*\*) Significativo al 10%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,572

TABLA N° 8: CORRELACIÓN TEMPORAL DE ORDENES SEGÚN SHARPE  
(Períodos de cinco años)

	1	2	3	4	5	6	7
	0,9333*						
	0,9000*	0,8833*					
	0,9000*	0,9333*	0,8833*				
	0,8500*	0,8000*	0,8333*	0,6833**			
	0,6167**	0,8667*	0,7667*	0,8500*	0,7833*		
	0,9333*	0,5333	0,8333*	0,6333**	0,7167**	0,6833**	
	0,4667	0,3833	-0,3500	0,0000	-0,3333	0,0833	0,0167
Promedio	0,8000	0,7333	0,5933	0,5417	0,4889	0,3000	0,0167

(\*) Significativo al 1%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,783

(\*\*) Significativo al 5%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,600

(\*\*\*) Significativo al 10%, para testear la hipótesis nula coeficiente de correlación de Spearman = 0 contra coeficiente > 0. El valor crítico para 9 observaciones es 0,572

racional de cambiarse o no de AFP importa también la comisión de la administradora. Este elemento de costo es particularmente importante en los primeros años de cotización, puesto que la rentabilidad se aplica sobre un fondo acumulado menor. En otras palabras, a lo largo de la vida de un cotizante, podría ser racional elegir al inicio la AFP con menor comisión absoluta, y a medida que el fondo acumulado aumente, buscar la que le entregue una mayor rentabilidad. Nuestro aporte en esta sección ha consistido en ver si el desempeño histórico es de utilidad para estimar el desempeño futuro del fondo, y luego es de mayor utilidad para cotizantes con varios años en el sistema.

#### IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este artículo revisamos la literatura de medición de desempeño financiero de portafolios, y discutimos su aplicabilidad a la industria de fondo de pensiones chilena. Se propuso medir los fondos según el índice de Sharpe, porque (i) se basa en el concepto de riesgo total, más apropiado para la mayoría de los pensionados a la fecha de jubilación, (ii) no depende de un modelo específico de valoración de activos, y (iii) puesto que en particular no se basa en el CAPM, no requiere identificar el portafolio de mercado.

Posteriormente se aplicó este criterio para realizar un ranking de los fondos de pensiones, el que fue comparado con el orden de desempeño según promedio. Este análisis entregó dos conclusiones principales:

Utilizando períodos de 3 años para medir, no es indiferente qué medida utilizar. En efecto, el coeficiente de correlación (Spearman) entre rankings basados en rentabilidad promedio (criterio actual) y ajustados por riesgo (Sharpe) fluctúa entre 0,45 y 0,98, por lo que en algunos períodos los órdenes difieren bastante. Esta diferencia se atenúa si se consideran períodos de cinco años, en cuyo caso las correlaciones no fueron inferiores a 0,85 en ningún período.

Encontramos alguna evidencia de la racionalidad de cambiarse de AFP conociendo el desempeño histórico, pero no mucha. En efecto, al comparar los desempeños (ajustados por riesgo) entre períodos no superpuestos, se observa que en general las correlaciones seriales son positivas (aunque sólo en un 20% de los períodos estadísticamente distintas de cero).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ang, S.; y Chua, J. H. "Composite measures for the evaluation of investment performance". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, junio 1979.
- Arditt, D. "Another look at mutual fund performance". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, junio 1971.
- Arrau, P.; y Chumacero, R. "Tamaño de los fondos de pensiones en Chile y su desempeño financiero". *Cuadernos de Economía*, 35 N° 105 (agosto 1998), pp. 205-235.
- Black, M.C. Jensen; y Scholes, M. C. "The capital asset pricing model: Some empirical tests". En M. C. Jensen (editor), *Studies in the theory of capital markets*. Nueva York: Praeger, 1972.
- Cai, Jun; Chan, C.; y Yamada, Takeshi. "The performance of Japanese Mutual Funds". *The Review of Financial Studies*. Vol. 10, N° 2 (verano 1997), pp. 237-273.
- Coggin, Daniel; Fabozzi, Frank J.; y Rahaman, Shafiqur. "The investment performance of US equity pension fund managers: An empirical investigation". *Journal of Finance* 48, N° 3 (julio 1993), pp. 1039-1055.
- Copleand; y Myers, D. "The value line enigma (1965-1978): A case study of performance evaluation issues". *Journal of Financial Economics* N° 10, 1982, pp. 289-321.
- Cumby; y Modest, D. "Testing for market timing ability". *Journal of Financial Economics* 19, 1987, pp. 169-189.
- Diets, Peter. O. "Components of a measurement model, rate of return, risk and timing". *Journal of Finance*, mayo 1968.
- Dybig; y Ross, S. "The analytics of performance measurement using a security market line". *Journal of Finance* 40, N° 2 (junio 1985).
- Fama, Eugene F. "Components of investment performance". *Journal of Finance* 27, N° 3 (junio 1972), pp. 551-567.
- Ferson, E; y Schadt, R. W. "Measuring fund strategy and performance in changing economic conditions". *Journal of Finance*, Vol. 51, 1996, pp. 425-461.
- Friend; y Blume, M. "Measurement of portfolio performance under uncertainty". *American Economic Review*, septiembre 1970.
- Gregoire. "Distribuciones Pareto-Levy para distribuciones de retornos en Chile". En J. Gregoire y S. Zurita, *Lecturas de Economía Financiera*. Editorial FACEA, Universidad de Chile, 1995.
- Grinblatt; y Titman, S. "Portfolio performance evaluation: old issues and new insights". *Review of Financial Studies* N° 2, pp. 393-421.
- . "Mutual fund performance: An analysis of quarterly portfolio holdings". *Journal of Business*, Vol. 62, N° 3.
- . "The persistence of mutual fund performance". *Journal of Finance*, Vol. 47, N° 5 (diciembre de 1992).
- Hendrikson, D.; y Merton, R. C. "On market timing and investment performance II. Statistical procedures for evaluating forecasting skills". *Journal of Business*, octubre 1981.
- Hendrickcs, Darryl; Patel, Jayendu; y Zeckhauser, Richard. "Hot hands in mutual funds: Short-run persistence of relative performance, 1974-1988". *Journal of Finance*, Vol. 48, N° 1 (marzo 1993), pp. 93-130.
- Iglesias. "Estrategias de inversión de los fondos de pensiones". *Anales del Tercer Congreso de Finanzas*. Universidad Católica de Chile, agosto 1990.

- Jensen, Michael C. "The performance of mutual funds in the period 1945-1964". *Journal of Finance*, Vol. 23, N° 1 (mayo, 1968), pp. 167-247.
- . "Risk, the pricing of capital assets, and the evaluation of investment portfolios". *Journal of Finance*, abril 1969.
- Jobson; y Korkie, B. "Performance hypothesis testing with the Sharpe and Treynor Measure". *Journal of Finance*, Vol. 36, N° 4 (septiembre 1981).
- Joy, O.; y Porter, R. B. "Stochastic dominance and mutual fund performance". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, January 1974.
- Jon, Kon; y Jen, F. C. "Estimation of time-varying systematic risk and performance for mutual fund portfolios: An application of switching regression". *Journal of Finance*, mayo 1978.
- . "The investment performance of mutual funds: An empirical investigation of timing, selectivity and market efficiency". *Journal of Business*, abril 1979.
- Lehmann, Bruce N.; y Modest, David M. "Mutual fund performance evaluation: A comparison of benchmarks and benchmark comparisons". *Journal of Finance*, junio 1987, pp. 233-265.
- Merton, C. "On market timing and investment performance I. An equilibrium theory of value for market forecasts". *Journal of Business*, julio 1981.
- Peterson, David; y Rice, Michael L. "A note on ambiguity in portfolio performance measures". *Journal of Finance*, Vol. 35, N° 5 (diciembre 1980), pp. 1251-1256.
- Roll, Richard. "A critique of the asset pricing theory's tests: Part I: On past and potential testability of the theory". *Journal of Financial Economics*, 7, 1977, pp. 391-400.
- . "Ambiguity when performance is measured by the security market line". *Journal of Finance*, Vol. 33, N° 4 (septiembre 1978), pp. 1051-1068.
- Sharpe, William. "Capital asset prices: A theory of market equilibrium under conditions of risk". *Journal of Finance*, 19 (septiembre 1969), pp. 425-442.
- . "Mutual fund performance". *Journal of Business*, Vol. 39, N° 1 (enero 1966), pp. 119-138.
- Schlarbaum, Gary G. "The investment performance of the common stock portfolios of property-liability insurance companies". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, enero 1974.
- Treynor, Jack L. "How to rate management of investment funds". *Harvard Business Review*, Vol. 43, N° 1 (enero-febrero 1965), pp. 63-75.
- Treynor, L.; y Mazuy, K. "Can mutual funds outguess the market?". *Harvard Business Review*, julio-agosto 1966.
- Walker, Eduardo. "Desempeño financiero de las carteras de renta fija de los fondos de pensiones en Chile. ¿Ha tenido desventajas ser grandes?". *Cuadernos de Economía*, 30, N° 89 (abril 1993), pp. 1-33.
- . "Desempeño financiero de las carteras accionarias de los fondos de pensiones en Chile. ¿Ha tenido desventajas ser grandes?". *Cuadernos de Economía*, 30, N° 89 (abril 1993), pp. 35-75.
- Wagner, Wayne H.; y Tito, Dennis A. "Definite new measures of bond performance and risk". *Pension World*, Vol. 13, N° 5 (mayo 1977), pp. 10-12. □

**TRANSFERENCIA DE DERECHOS INMOBILIARIOS  
EN LOS ESTADOS UNIDOS:  
LA EXPERIENCIA DE DOS JURISDICCIONES\***

**Terrence D. Moore**

Los derechos de desarrollo inmobiliario transferibles —se señala en este estudio— son un instrumento de regulación del uso del suelo que puede utilizarse para preservar el patrimonio arquitectónico de una comunidad, sus suelos agrícolas y las áreas ambientalmente sensibles, sin que ello se traduzca en expropiaciones indebidas a los propietarios de estos recursos, ni en un desembolso extraordinario de fondos públicos. Los dueños de propiedades con esas características reciben derechos inmobiliarios transferibles por un monto, en principio, equivalente a las ganancias potenciales atribuibles al desarrollo de edificaciones o urbanizaciones en esos terrenos o sitios. Posteriormente, estos derechos se pueden utilizar en desarrollos inmobiliarios ubicados en otras áreas, generalmente mediante un permiso para aumentar la densidad o el coeficiente de constructibilidad más allá de lo que autorizan las normas vigentes. Estos derechos pueden

---

TERRENCE D. MOORE, Director Ejecutivo de New Jersey Pinelands Commission, entidad que vela por la preservación ambiental y tierras de uso agrícola de la Reserva Nacional de Pinelands, en el estado de New Jersey.

\* Trabajo presentado en el seminario "Transferencia de derechos de desarrollo inmobiliario", que se llevó a cabo en el Centro de Estudios Públicos el 18 de junio de 1998. Traducido del inglés por *Estudios Públicos*.

ser transados en el mercado, de modo que su dueño original no es necesariamente el responsable de darle un uso. El autor de este estudio describe las características de este instrumento, los requisitos para su buen funcionamiento y nos narra dos experiencias en Estados Unidos donde estos derechos han tenido una aplicación concreta.

#### INTRODUCCIÓN

**H**ay programas de derechos inmobiliarios transferibles (DIT) en ciento siete jurisdicciones de los Estados Unidos (Pruetz, 1997). Asimismo, los DIT son importantes elementos de planificación en cuatro programas administrados por entidades regionales, los que conciernen, respectivamente, a la Reserva Nacional de Pinelands (New Jersey), a la Costa de California, al Lago Tahoe y a Pine Barrens (Long Island). La mayoría de estos programas de DIT se usan para proteger tierras agrícolas, pero varios están dirigidos a preservar el espacio abierto o tierras ambientalmente vulnerables (American Farmland Trust, 1997). Si bien los DIT son, desde comienzos de la década de 1980, una herramienta de manejo territorial cada vez más asequible, no siempre han sido exitosos. Esto se debe principalmente a problemas de diseño, expectativas no razonables, dificultades legales, o a la ausencia de una importante presión de crecimiento poblacional que favorezca la comercialización de los DIT (Siemon, 1990). Sin embargo, muchos programas operan en forma exitosa y están logrando algunos de los objetivos para los cuales fueron creados. Entre ellos, los dos más notables comenzaron a aplicarse en 1980 en el condado de Montgomery, en Maryland, y en la Reserva Nacional de Pinelands, en New Jersey. En el programa del condado de Montgomery el objetivo ha sido proteger terrenos agrícolas que experimentan una presión de desarrollo urbano o inmobiliario. En Pinelands, el programa trata de proteger tierras agrícolas destinadas a cultivos convencionales y especializados (arándanos y *cranberries*) y recursos ecológicos únicos en el Área de Preservación de la región.

Los DIT consisten en un proceso mediante el cual los derechos de desarrollo inmobiliario se separan legalmente de aquellas propiedades que las autoridades han determinado proteger y se transfieren a propiedades donde se considera apropiado o deseable un mayor nivel de desarrollo inmobiliario. Una vez separados tales derechos, las propiedades que los

originaron quedan restringidas en sus posibilidades de desarrollo futuro. Se permite, a cambio, que las propiedades que reciben los DIT se desarrollen a densidades mayores o se destinen a usos distintos de los normalmente contemplados. La separación del uso de los derechos inmobiliarios genera un intercambio monetario entre el que compra los derechos adicionales y el dueño de la propiedad cuyo desarrollo futuro ha sido restringido. En algunos programas se ha establecido un banco de DIT para facilitar los traspasos, establecer cuentas para transacciones, otorgar préstamos respaldados en el valor de los DIT, y comprar, en situaciones difíciles, DIT para su venta futura.

Los DIT son un instrumento adicional que pueden contemplar las actuales estrategias de planificación, con el fin de que los suelos tengan un desarrollo eficiente y para proteger terrenos de alto valor público. Estos últimos pueden incluir terrenos agrícolas, espacios abiertos, terrenos pantanosos, hábitat de especies en peligro de desaparecer, bosques, áreas costeras, áreas verdes o con valor paisajístico, cuencas o recursos culturales e históricos. Los programas de DIT pueden adaptarse a casi cualquiera situación donde se deseen o requieran alternativas a la adquisición pública directa de estos recursos. La única condición es que exista un mercado viable para la venta de estos derechos.

#### HISTORIA

Los primeros programas de DIT se limitaron a centros urbanos y se enmarcaron principalmente en espacios geográficos pequeños y definidos (Johnston y Madison, 1997). La primera vez que se usaron DIT en los Estados Unidos fue en 1916, en la Ciudad de Nueva York. Allí, una ordenanza de zonificación permitió que los dueños de sitios vendieran sus derechos de espacio aéreo no usados a los propietarios de sitios adyacentes, quienes, de esa manera, podían exceder los requisitos especificados de altura y retallo (Giordano, 1988). Más adelante, el programa de la Ciudad de Nueva York fue ampliado para permitir ventas de derechos a terrenos no contiguos, con el fin de desarrollar y proteger el distrito costero y para conservar hitos históricos (Giordano, 1988). Chicago también permitió traspasos dentro de un distrito predefinido (Costonis, 1973). Iniciativas más recientes se han emprendido en Denver, Seattle y San Francisco (Roddewig e Inghram, 1987).

Como ha ocurrido en casi todos los casos que afectan la regulación del uso del suelo y el derecho de propiedad en los Estados Unidos, los



programas de DIT en la Ciudad de Nueva York fueron examinados por los tribunales de justicia. El primer caso involucró dos parques pequeños de propiedad privada, potencialmente urbanizables, que se habían rezonificado para evitar la construcción de edificios de departamentos. La rezonificación autorizó el traspaso de derechos inmobiliarios desde estos terrenos a cualquier sitio en Manhattan con una superficie de por lo menos 30.000 pies cuadrados (2.790 metros cuadrados). El dueño de las propiedades impugnó la rezonificación sosteniendo que ésta era inconstitucional al no contemplar el pago de una justa compensación. La Corte de Apelaciones de Nueva York estuvo de acuerdo con el reclamo del dueño de las propiedades, debido a que el valor y la posibilidad de venta de los derechos de transferencia creados por la ordenanza eran inciertos. Sin embargo, confirmó la legalidad general de los DIT (*Fred R. French Investing Co. v. City of New York*, 39 N.Y.S.2d 587 [1976] cert. negado 429 U.S. 990 [1976]).

El segundo caso, y el más importante, involucró al Grand Central Terminal, edificio declarado monumento histórico de la Ciudad de Nueva York. En 1968, la Comisión Urbanística de la Ciudad modificó su programa de DIT para permitir la venta de derechos inmobiliarios a sitios que estaban a varias manzanas de distancia. Con esta medida se buscaba reducir la pérdida pecuniaria ocasionada a los dueños de monumentos históricos. Penn Central Transportation Company, el dueño, pidió un permiso para construir un edificio de oficinas sobre el terminal existente. La Comisión de Monumentos Históricos de la Ciudad de Nueva York negó el permiso porque estimaba que el desarrollo resultaría lesivo para este hito arquitectónico. Penn Central inició un juicio reclamando que se trataba de una expropiación inconstitucional. La Corte Suprema de los Estados Unidos defendió el reglamento. Aunque no se refirió directamente a la legalidad de los DIT, señaló que esos derechos “indudablemente mitigan los perjuicios financieros que la ley ha impuesto a los querellantes, y por ese motivo deben tomarse en cuenta al considerar el impacto de la reglamentación” (*Penn Central Trans. Co. v. New York City*, 438 U.S., en 137).

La idea de usar DIT para preservar terrenos rurales, o que están urbanizándose rápidamente, ayudando así a impedir la expansión urbana y a canalizar el crecimiento a lugares más apropiados, no aparece con frecuencia en la literatura sino hasta comienzos de la década de 1970 (Chavooshian, Norman y Neiswand, 1973). En el Centro de Estudios Ambientales de la Universidad de Rutgers, un pequeño grupo que exploraba alternativas para un desarrollo urbano más comprimido comenzó a defender el uso de DIT como un método para conservar suelos de uso agrícola y espacios abiertos (Chavooshian y Neiswand, 1976). Paralelamente, se estaban articu-

lando los fundamentos y principios legales de los DIT como mecanismo de preservación histórica. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos comenzaba a generarse una mayor conciencia de los problemas ambientales, y los planificadores urbanos empezaron a incorporar a su léxico la protección de los recursos naturales. Se abogaba por nuevos conceptos que permitirían que los proyectos de desarrollo inmobiliario individuales y los planes reguladores regionales y comunales tuviesen un diseño más armónico desde el punto de vista ambiental (McHarg, 1969). Sin embargo, sólo hacia fines de la década se considerarían los DIT en los programas de planificación urbana de zonas afectadas por una urbanización acelerada.

#### LOS ELEMENTOS DE LOS DIT

Los elementos de un programa de DIT son relativamente pocos y, a primera vista, fáciles de comprender. La complejidad de cada programa se relaciona directamente con el ambiente sociopolítico dentro del cual es concebido y puesto en funcionamiento. Entre los factores principales que afectan su complejidad y éxito están los objetivos que el programa se ha propuesto, las expectativas financieras (reales o percibidas) de los propietarios, antes y después de la implementación del programa, y el nivel de apoyo público para proteger los sitios que se desea preservar. Esto último debe combinarse con el apoyo, o aquiescencia, que recibe la idea de aumentar la intensidad de desarrollo de los lugares elegidos para el crecimiento urbano. Otros factores de importancia similar, y a veces mayor, son el régimen de planificación global del cual el programa es parte, las presiones de crecimiento urbano que afectan su operación, los métodos de implementación, las facultades legales de la agencia reguladora y los mecanismos de apoyo que se emplean para alimentar su éxito.

Un encargado local (Gottsegen, 1992) ha señalado que un programa de DIT contiene los siguientes elementos básicos:

1. un área de emisión;
2. un área de recepción;
3. los DIT mismos, y
4. el plan de manejo de crecimiento que establece la estructura del programa de DIT.

El área de emisión es la localidad de valor público que se desea proteger y a cuyos propietarios se les asignan derechos inmobiliarios transables. Éstos suelen ser terrenos agrícolas importantes o áreas que contie-

nen recursos ambientales o ecológicos sensibles. En un programa de DIT obligatorio, las propiedades se deben destinar sólo a los usos compatibles con la preservación de aquellos lugares que se busca proteger debido a que son considerados de valor público. Por consiguiente, este programa puede anular derechos que existían anteriormente para desarrollar los terrenos con propósitos residenciales, comerciales o industriales. Un programa de DIT obligatorio, por lo tanto, no permite que haya un desarrollo estructural importante en un terreno, e incluso puede prohibirlo del todo. A su vez, requiere de la venta de DIT para que se recupere la rentabilidad financiera asociada al potencial de urbanización del terreno regulado. En un programa opcional de DIT, en cambio, el dueño de la propiedad tiene la opción de desarrollar el terreno o de separar los derechos de desarrollo para venderlos a otra localidad. Los programas opcionales, sin embargo, no ofrecen la seguridad de protección que proporcionan los programas obligatorios (Gottsegen, 1992). El valor de mercado de los DIT debe a menudo ser igual a, o exceder, las ganancias de urbanizar la propiedad para que su dueño (o dueña) se interese en venderlos, a menos que él (o ella) quiera que su terreno quede permanentemente protegido.

El área de recepción es la localidad a la que se orienta el crecimiento urbano, la que está zonificada para acomodar derechos inmobiliarios traspasados desde el área de emisión. Los urbanizadores en el área de recepción pueden utilizar los DIT para construir con mayor densidad en una propiedad, para destinar la propiedad a usos especiales que no estarían disponibles sin los DIT y para eximirse de ciertos estándares exigidos por las normas reguladoras. Los DIT pueden ser un requisito obligatorio de todo desarrollo inmobiliario, o pueden ser opcionales y actuar como un incentivo para obtener privilegios que, de otro modo, no podrían conseguirse. Las áreas de recepción pueden establecerse dentro de la misma jurisdicción que el área de emisión, por ejemplo, una municipalidad o condado, o en varias jurisdicciones contenidas en un plan regional. En los Estados Unidos, la mayor parte de los programas de DIT operan dentro de una sola jurisdicción. Casi todos ellos establecen un uso opcional de este instrumento, aunque hay excepciones donde los DIT deben usarse si se quiere urbanizar en ciertas áreas ambientalmente sensibles —por ejemplo, un hábitat que contiene especies que podrían estar en peligro de extinción—, a fin de proteger áreas del mismo tipo que son más importantes. A su vez, el canje de DIT puede ser obligatorio cuando se otorgan excepciones al cumplimiento de los estándares ambientales debido a situaciones que involucran una necesidad pública, o cuando se propone un uso no previsto en una zona de recepción, o cuando la negativa de una solicitud resultaría en un perjui-

cio específico y extraordinario (New Jersey Administrative Code 7:50-1, et. seq.).

El instrumento de los DIT, ya sea un documento oficial o simplemente el sujeto de un método de contabilidad, es lo que se transa en el mercado. Los DIT son comprados al dueño de la propiedad de emisión o, en algunos casos, a un banco de DIT. El urbanizador que recibe la aprobación para un proyecto inmobiliario en el área de recepción redime y, con ello, extingue el derecho inmobiliario transable. Una vez que los DIT se separan de la propiedad de origen o emisión, pueden cambiar de manos muchas veces antes de que se produzca el canje. Un especulador de bienes raíces, por ejemplo, puede negociar la compra de DIT, mantenerlos hasta que aumenten de valor, y en seguida revenderlos a otros, los que a su vez pueden venderlos nuevamente a una inmobiliaria que los necesita para obtener mayor densidad en un área de recepción. Los DIT pueden ser vistos como una entidad que debe ser tratada en la misma forma en que se trata el suelo en el mercado de los bienes raíces. Se compran y se venden, son objetos de especulación o inversión, y en mercados favorables finalmente se transforman en utilidad y urbanización. Su única particularidad es que también producen la protección permanente de terrenos de valor público a un costo público insignificante o nulo.

El plan regulador urbano es el vehículo dentro del cual opera el programa de DIT. Además, sirve para establecer la base legal del programa, a menudo mediante la adopción de una ordenanza de zonificación local. La clave, sin embargo, es cómo ajustar el programa de DIT a un plan global de manejo del crecimiento de las áreas protegidas y urbanizables. Y esto no solamente en el sentido de cómo se estructura un programa de DIT o cómo se define el marco legal para su implementación. Los DIT son más efectivos cuando son una de varias herramientas que se están empleando estratégicamente en un esquema de planificación mayor. Como tal, son un medio para cumplir ciertas metas de protección de recursos de valor público previamente identificados, y un mecanismo que debe usarse, junto con otros, para canalizar el crecimiento urbano hacia las localidades deseadas. Por lo tanto, los DIT deben apoyarse y ser apoyados por otros elementos de un plan vasto y completo. El potencial de crecimiento urbano es un componente crucial para la implementación exitosa de un programa de DIT. No puede haber un mercado real para la compra de derechos de desarrollo si no hay una presión adecuada de desarrollo inmobiliario o urbano. El manejo del crecimiento mediante un plan amplio genera oportunidades para identificar localidades apropiadas para el rescate de DIT, y para efectuar

los análisis del mercado de desarrollo inmobiliario que determinarán la escala del programa.

Otro ingrediente necesario para asegurar el éxito de la implementación de los DIT, y que a menudo se pasa por alto en la literatura, es el 'elemento de apoyo'. Éste incluye contar con una infraestructura (alcantarillado, agua, etc.) que permita aumentar la densidad; programas educativos para informar a los participantes y al público sobre los beneficios de emplear DIT, y mecanismos para fomentar transacciones de DIT. La planificación de la infraestructura, y su uso como un incentivo, al darles prioridad a los usuarios de DIT en su utilización, contribuye a que el programa resulte ventajoso para la comunidad. Programas educativos bien concebidos tanto para los tenedores de DIT como para aquellos que probablemente los usarán en proyectos de desarrollo aminoran la confusión que a menudo rodea la aplicación de una nueva técnica de manejo de terrenos, e informa sobre los beneficios financieros y públicos que pueden devengarse. Otro 'elemento de apoyo' puede ser un banco de DIT operado públicamente y que proporcione un sistema central de contabilidad, un registro de personas interesadas en comprar o vender y promueva 'matrimonios' de DIT entre los dueños de propiedades del área de emisión y los empresarios inmobiliarios. Los bancos también pueden actuar como compradores de DIT en situaciones que el tenedor requiera rápidamente liquidez, y pueden revender los derechos comprados con el fin de allegar fondos para compras adicionales.

#### PROCESO, INTEGRACIÓN Y METAS DE LOS DIT

El proceso de transferencia de derechos inmobiliarios ocurre dentro del mercado privado, a menos que se establezca un banco de DIT administrado por una entidad pública. El papel del gobierno generalmente se limita a las funciones normales de otorgar las autorizaciones asociadas con la aprobación de urbanizaciones, y a ciertas funciones educativas para promover la comprensión del programa. El proceso de transferencia de derechos inmobiliarios es relativamente fácil de describir. En su forma más simple, el dueño de una propiedad en una área de emisión separa los derechos transferibles del terreno, y registra mediante escritura pública una restricción que prohíbe el desarrollo inmobiliario futuro del sitio. El dueño, luego, vende los DIT, a un precio negociado, a una inmobiliaria que desea construir propiedades de una mayor densidad en el área de recepción, o que busca objetivos que no podrían alcanzarse sin el uso de DIT. En la fecha de la

aprobación del proyecto inmobiliario, la sociedad inmobiliaria canjea el número de DIT necesarios para lograr el aumento de densidad autorizada o el uso deseado. En ese momento, entonces, se extinguen los DIT y se completa el proceso.

Antes de diseñar un programa es importante determinar el papel que desempeñarán los DIT en el proceso de manejo del crecimiento urbano global, qué metas tiene intención de alcanzar, cómo interactuará con los otros componentes del plan, y qué métodos se usarán para revisar y actualizar el programa y evaluar su éxito. Por ejemplo, ¿debe el programa limitarse a jurisdicciones específicas o a parte de las mismas, o es factible un enfoque multijurisdiccional? ¿Será un mecanismo importante para lograr los objetivos de manejo del crecimiento urbano, o simplemente será un elemento más entre muchos otros? ¿Cómo se relacionarán los DIT con otras estrategias de adquisición de propiedades y regulación de uso del suelo? ¿El énfasis del programa de DIT será proteger una clase de terreno, por ejemplo, áreas agrícolas, o se usará para fines múltiples, incluyendo agricultura, hábitat de vida silvestre, protección de cinturones verdes, y/o recursos ecológicamente cruciales? ¿Cuál es el nivel de protección que se espera lograr con el programa? ¿El programa se destinará a una concentración específica de recursos ambientales sensibles, o se aplicará a localidades no contiguas? ¿Hay expectativas precisas, ya sea acerca de la masa de terreno o calidad de recursos protegidos, que serán monitoreadas? ¿Cuál será el proceso para asegurar que el programa pueda modificarse en caso que haya cambios en las condiciones económicas o sociopolíticas? Y finalmente, ¿hay una forma más fácil, para lograr resultados similares, que la instauración de esta técnica de manejo del suelo que a menudo no se comprende? Un análisis a cabalidad de las funciones, énfasis, escala y evaluación del programa de DIT, y de su necesidad o conveniencia, puede pavimentar el camino para un mejor diseño e implementación.

El diseño de un programa de DIT comienza en el momento en que se desarrollan las metas del programa de planificación. Al igual que en todos los programas de planificación, es más probable que los DIT tengan éxito cuando están diseñados para lograr metas bien concebidas y realistas. En los Estados Unidos, por ejemplo, a menudo los programas de DIT han sido entendidos erróneamente como mecanismos para compensar a los propietarios de terrenos por la pérdida de valor de sus propiedades a raíz de la aplicación de reglamentos restrictivos de uso del suelo. A partir de esa interpretación, a menudo los dueños de propiedades piensan que el valor de los DIT debería ser igual al del desarrollo inmobiliario que se ha perdido. Y

cuando esto no ocurre, consideran que el programa ha fracasado. Usar los DIT para obtener la compensación total de los valores inmobiliarios perdidos suele no ser realista, particularmente en un mercado motivado por la rentabilidad que se obtiene por el uso de DIT en las áreas de recepción. Una meta más realista podría basarse en el reconocimiento de que la imposición de políticas reguladoras restrictivas en una localidad (el área de emisión) a menudo crea oportunidades adicionales de rentabilidad en otra localidad (el área de recepción). Si se tiene en cuenta lo anterior, el programa podría tener como meta recapturar cierto nivel de los valores que están obteniendo los dueños de propiedades en las áreas de recepción y devolvérselos a los dueños de propiedades del área de emisión, para así anular los impactos financieros adversos que podrían ocurrir de otro modo. Ésta es una meta posible, pero que requiere una clara comprensión por parte de aquellos que están involucrados en el proceso. En las áreas de emisión que no tienen un potencial de desarrollo significativo —por ejemplo, áreas ya zonificadas en forma exclusiva para la agricultura—, la meta de un programa de DIT puede ser simplemente dar un incentivo financiero adicional a los agricultores para que coloquen sus propiedades en protección permanente, de modo que los cambios económicos o políticos futuros no alteren la disponibilidad e integridad de la base de suelos agrícolas.

Para establecer metas realistas, también es importante conocer el mercado y entender las motivaciones de los operadores. Supongamos, por ejemplo, que el objetivo es utilizar un cierto número de DIT en una nueva urbanización dentro de un período de cinco años, preservando de ese modo la cantidad correspondiente de terreno en el área de emisión. Es conveniente tener en cuenta que las inmobiliarias no estarán dispuestas a cambiar proyectos que han estado en etapa de planificación durante años, a fin de incluir en forma instantánea DIT. Con respecto a los usos del suelo y preservación de terrenos, es más realista establecer metas que se relacionan principalmente con el uso potencial que tendrían los DIT en la próxima generación de proyectos urbanísticos. Cuando se instauran nuevos programas de uso de suelos, generalmente pasan cinco a siete años antes de que éstos se hagan presente en el mercado (Siemon, 1992). Además, es fundamental entender el mercado para determinar el tipo y densidad de urbanización que efectivamente se logrará en el área de recepción. Si la presión de desarrollo es baja o si las densidades bonificadas son más altas que las preferencias del mercado, nunca se lograrán las metas relacionadas con las transacciones de DIT y con la preservación de las áreas de emisión.

El cuidado con que se definan las metas del programa en relación con la protección de los recursos previstos, expectativas de desarrollo y beneficios humanos, contribuye no sólo a una mejor implementación, sino también a una mejor comprensión y aceptación del programa.

#### DISEÑO DE UN PROGRAMA DE DIT

Cualquier diseño de un programa de DIT debe hacerse de acuerdo con las realidades legales, sociales, geográficas, políticas y económicas de la localidad en cuestión. Naturalmente, la principal interrogante legal es si hay facultades o una legislación que permita, en primer lugar, que el programa se realice. La factibilidad de los DIT también está determinada por los problemas constitucionales que afectan los derechos de propiedad y que restringen a las autoridades jurisdiccionales en la implementación de los programas de planificación de uso del suelo. Las actitudes públicas con respecto a la conservación y explotación de recursos a menudo determinarán si los DIT, o cualquier programa de conservación, tienen o no posibilidades de éxito. Las diferencias geográficas, a su vez, pueden dar lugar a objetivos inusuales de protección de recursos, los que pueden no ser fácilmente abordados mediante los DIT. Además, es imposible predecir si habrá o no estabilidad política en el futuro. Asimismo, los ciclos económicos pueden favorecer un esfuerzo de planificación territorial mediante el uso de DIT, o bien pueden hacerlo fracasar.

En aquellos casos en que la realidad indica que hay alguna posibilidad de éxito, un programa de DIT cuidadosamente diseñado puede ser una herramienta efectiva para el logro de objetivos de conservación y manejo del crecimiento urbano. Aunque ningún programa de DIT en los Estados Unidos es exactamente igual a otro, hay pasos comunes y generalmente aceptados en el diseño de la mayoría de los programas de DIT. Estos incluyen la participación pública, la selección de áreas de emisión y recepción, con los reglamentos necesarios para el uso del suelo en ambas áreas, mecanismos para facilitar los traspasos, monitoreo de los avances y programas educativos.

#### **Identificar e involucrar a los actores**

Esta etapa tiene por objetivo comprender e involucrar a todas las partes que podrían verse afectadas por un programa de DIT. Éstas, por cierto, incluyen a urbanizadores, intereses financieros y de las inmobilia-



rias, dueños de propiedades en áreas potenciales de emisión, defensores de recursos ambientales y funcionarios de gobierno. Muchas veces se pasa por alto que hay otros, igualmente importantes a la larga, que pueden verse afectados por el programa. Entre éstos están los residentes de áreas que pueden ser designadas para recibir DIT, y aquellos que viven en comunidades del área de emisión y que pueden sentir el impacto de una merma en la recaudación tributaria, debido a que las propiedades cuyo desarrollo futuro queda restringido pagan menos impuestos. Al diseñar un programa de DIT se debe tener gran cuidado en identificar a los actores directos y a otras partes afectadas, y planificar cómo y en qué medida éstos participarán en el diseño del programa. Aunque algunas partes finalmente no apoyen la iniciativa de establecer un programa de DIT, su participación contribuirá a una mejor comprensión pública de por qué se está realizando el programa y cómo se implementará. También ayudará a los diseñadores a identificar los aspectos que deben abordarse a medida que se inicia y prosigue con el programa.

#### **Elección del área de emisión**

Desde luego, la selección y el trazado del área de emisión están directamente relacionados con las metas de protección de recursos del programa de DIT y con el plan de manejo de crecimiento urbano dentro del cual opera. Aunque uno puede comenzar el diseño de un programa DIT seleccionando primeramente una área receptora, el objetivo principal es proteger uno o más recursos elegidos. La escala necesaria de dicha protección, por lo tanto, inicialmente determinará el tamaño y los requisitos de intensidad de desarrollo urbano del área de recepción. El análisis debe determinar cuál debe ser la masa crucial para proteger la continua viabilidad del recurso. ¿Deben protegerse todos los predios agrícolas dentro de una cierta área, o hay una agrupación lógica de terrenos que forman el núcleo agrícola que opera o que es el mínimo económicamente viable? ¿Quedan protegidos los recursos ecológicos importantes sólo cuando se cumplen los requisitos de cierta definición científica, o se necesitan terrenos adicionales para su protección y, por lo tanto, deben incluirse éstos también? ¿Cuál es el tamaño y configuración óptima de un cinturón verde alrededor de un núcleo urbanizado que dará a los residentes beneficios recreacionales y otros, propios de un entorno rural a corta distancia? Una vez que se hace la determinación de la masa crucial, pueden mapearse y designarse las áreas de emisión.

### **Restricción de los derechos en el área de emisión obligatoria**

A menos que el programa de DIT sea voluntario, en la mayor parte de las áreas de emisión se deberán modificar las normas relativas a los usos del suelo permitidos. Esto no será necesario, claro está, en aquellos casos donde los usos que hoy se permiten son plenamente compatibles con la protección del recurso, y donde se está empleando el programa de DIT como un incentivo para promover la permanencia de la protección. En programas de DIT dirigidos a la agricultura, quedan prohibidos o se reducen en forma significativa los usos residenciales (tal vez con la excepción de la familia del agricultor y de ciertos empleados) y los usos comerciales e industriales no relacionados con la agricultura. La agricultura y ciertos usos de apoyo o accesorios constituyen el potencial de desarrollo futuro de las propiedades. En las áreas de emisión que son ecológicamente cruciales, los usos permitidos suelen quedar limitados a actividades de baja intensidad que no alteran los recursos, lo que incluye ciertas iniciativas destinadas a la recreación e incremento de los recursos, actividades educacionales y similares. A menudo los usos compatibles pueden combinarse con éxito con los de localidades cercanas donde se permite el desarrollo inmobiliario. Una empresa de ecoturismo en un pueblo cercano, por ejemplo, puede realizar programas o visitas turísticas en el área de emisión protegida.

### **La asignación de DIT**

Hay una variedad de métodos para asignar derechos de desarrollo separables a las propiedades de la zona de emisión. Se pueden asignar en función de las capacidades de desarrollo urbano previamente permitidas, de los valores de las tierras antes y después de los DIT, de valores representativos del mismo tipo de terreno regional o, simplemente, del tamaño de la propiedad. Lo más fácil es asignar derechos de desarrollo basados en la zonificación preexistente de la propiedad de emisión. Si, por ejemplo, a la propiedad de emisión previamente se le permitía desarrollarse a la densidad de una unidad por cada cinco acres de tierra, la asignación sería un derecho de desarrollo transferible por cada cinco acres. Usando ese criterio, el dueño de la propiedad recibe, en teoría, el mismo número de derechos residenciales para vender que los que previamente podrían haberse desarrollado en el sitio.

Otro enfoque consiste en asignar derechos sobre la base de la diferencia de valor de la propiedad antes y después que tenga lugar el programa

de DIT. Este valor diferencial puede basarse en evaluaciones efectivas o usando modelos basados en información de ventas comparables y en valores de servidumbre. La asignación puede consistir en un derecho por una unidad previamente determinada de valor perdido. Este enfoque también puede intentar igualar el valor de la asignación a los precios de compra que se espera obtener de los DIT. Si el valor de una propiedad se ha reducido en una cantidad X, y los DIT se proyectan a un valor de Y, el número de derechos asignados a la propiedad será  $X/Y$ . Teóricamente, las asignaciones compensarán el valor que ha perdido el terreno debido al programa de DIT.

Un tercer enfoque es basar la asignación en los tipos de terrenos, usando para ello estimaciones de valores regionales. Los DIT se asignan, mediante distintas fórmulas, a terrenos pantanosos, a terrenos elevados, o a terrenos con laderas muy inclinadas. La teoría es que debe asignarse un número mayor de DIT a terrenos previamente urbanizables y una cantidad menor a los terrenos que tienen poco o ningún potencial de desarrollo urbano. Las diferencias en las asignaciones se pueden establecer mediante un examen de los valores de ventas recientes, a partir del cual se fija una asignación estándar para cada tipo de terreno. Por ejemplo, si las ventas regionales indican que las propiedades en terrenos pantanosos se han trasladado a aproximadamente el 20% del valor de la unidad de propiedad en terrenos elevados, recibirían un 80% menos de DIT.

También pueden asignarse los DIT usando simplemente el tamaño total de las propiedades en el área de emisión y estableciendo una fórmula arbitraria. Si el tamaño total del área de emisión es de 5.000 acres y se asigna un derecho transable a cada 10 acres de terreno, 500 DIT constituirán el *pool* que se traspasará. Aunque esta forma de operar es una de las más fáciles, hay que asegurarse de que la fórmula ofrezca el incentivo financiero necesario para que participe el dueño, y que contenga un fundamento apropiado para resistir cualquier impugnación legal que pudiera cuestionar la base de cálculo del proceso de asignación.

También es posible establecer prioridades en la asignación de derechos. Pueden adjudicarse más DIT a los casos más relevantes del recurso que deberá protegerse, como un incentivo adicional para los dueños de esas propiedades. A los terrenos que contienen hábitat de especies en peligro de desaparecer pueden asignárseles DIT adicionales por sobre los terrenos que están en la misma área, pero que se están protegiendo simplemente por valores de espacio abierto. Las tierras agrícolas con excelentes tipos de suelos pueden recibir más DIT que los predios con suelos marginales. En

estos ejemplos, mientras más alto es el valor público más derechos de desarrollo separables recibe la propiedad.

Los documentos reguladores que afecten el área de emisión deben indicar claramente el proceso de asignación, la forma en que se separarán los DIT, los restantes usos permitidos en la propiedad, si los hay, y los mecanismos legales que se emplearán para colocar las propiedades bajo protección permanente.

### **Selección y diseño de las áreas receptoras**

La selección de las áreas receptoras es de importancia crucial para el éxito de un programa de DIT. En vista de que los DIT operan predominantemente en el mercado privado, las áreas de emisión, o las presiones de desarrollo inmobiliario dentro de ellas, son los motores que generan los trasposos efectivos que conducen a la protección permanente de recursos de valor público. Mientras mejor estén trazadas las áreas para sacar ventajas de las presiones de desarrollo inmobiliario actuales y futuras, más exitoso será el programa. Se necesita una comprensión clara del negocio de desarrollo inmobiliario, de las oportunidades de utilidades con y sin DIT, y del mercado de los diferentes tipos e intensidades de desarrollo inmobiliario, para determinar cómo se diseñará y cómo operará el programa dentro del proceso normal de desarrollo urbano. Además, es fundamental disponer de una cantidad adecuada de terreno que pueda desarrollarse y que pueda absorber por lo menos dos a tres veces la cantidad de DIT disponibles. En aquellos programas en que se les da a los urbanizadores la posibilidad de abordar proyectos a una 'densidad por derecho', o a una densidad mayor obtenida como premio por el canje de DIT, es necesario garantizar una probabilidad razonable de que habrá un 'lugar' para todos los DIT generados en el área de emisión. Se necesita un factor adicional de acomodación incluso cuando todo desarrollo inmobiliario en el área de recepción esté obligado a usar DIT. Debido a que hay diferentes modelos de posesión de la tierra, o debido a la renuencia de los dueños a ingresar al proceso de desarrollo inmobiliario, es posible que finalmente no se construya en todos los terrenos.

Los elementos del proceso de desarrollo inmobiliario que afectan el precio de venta final y la rentabilidad incluyen los costos de adquisición de los terrenos y los costos de subdivisión, el diseño (planificación, arquitectura, ingeniería y autorizaciones), la infraestructura, los costos de financiamiento, los impuestos y otros similares, y los gastos de comercialización. Los elementos de un programa de DIT que pueden resultar atractivos para

las inmobiliarias son las unidades adicionales que pueden obtenerse a un costo por unidad menor que el terreno adicional para el mismo número; las mayores utilidades, y el hecho de que ciertos costos fijos, que son necesarios para la densidad 'de derecho', no cambiarán o resultarán en costos por unidad más reducidos con la adición de las unidades. Estos últimos pueden incluir los costos del terreno, de infraestructura e incidentales, como también ciertos gastos de construcción que no se ven afectados por un aumento moderado en la densidad. El conocimiento de estos factores en el área de recepción, como también las tasas de absorción por densidades variables de desarrollo inmobiliario, ayudarán a establecer las estimaciones del valor de los DIT en el mercado.

La posibilidad que tenga el área de recepción de acomodar el desarrollo inmobiliario está en estrecha relación con lo señalado antes. Ésta debe planificarse, o dividirse en zonas, para lograr las densidades deseadas; debe contar con infraestructura adecuada (agua, alcantarillado, caminos, etc.) para soportar la futura urbanización, de modo que la construcción coincida con las presiones del mercado, y se deben llevar a cabo los trámites necesarios para obtener cualquier autorización gubernamental especial.

### **Fijación de densidades**

Dos factores importantes afectan las densidades básicas y extras en el área de recepción. El primero es la posibilidad de comercialización de los diferentes tipos y densidades de urbanización, sobre la base de las tasas anteriores de absorción y las proyectadas. El segundo es el modelo existente de urbanización y cómo se integrará a éste la nueva urbanización. Esto suscita la interrogante de cuán diferente de los modelos de urbanización existentes se permitirá que se vea el área de recepción. La compatibilidad del diseño suele ser importante para la aceptación del programa de DIT en las áreas de recepción, tanto desde el punto de vista de la comercialización como del apoyo de la comunidad.

En vista de que el programa de DIT depende del interés de la inmobiliaria en obtener mayores densidades, es crucial la densidad base y su relación con el mercado. Si las densidades base se fijan demasiado altas, habrá poco interés en lograr densidades premiadas, ya que la demanda del mercado se satisfará con la definición de la densidad base. Por lo tanto, las densidades base deben fijarse por debajo de lo que está en demanda. Si, por ejemplo, el desarrollo típico está respondiendo a un mercado que prefiere cuatro unidades por acre, puede fijarse una densidad base de dos o tres unidades por acre, otorgando la oportunidad de usar dos DIT, o uno, para

lograr las cuatro unidades. Un mercado que responde a ocho unidades por acre puede dar lugar a una densidad base de cinco o seis, con un premio de tres o cuatro unidades adicionales. En ninguno de los ejemplos mencionados cambia significativamente el carácter de la localidad del área receptora si algunas inmobiliarias eligen construir sólo la densidad base.

También es importante determinar en qué punto del rango de densidad se hará efectiva la obligación de contar con DIT. Aunque la mayor parte de los programas imponen dicha obligación al final para las unidades extras, la obligación puede imponerse en la mitad del rango. Por ejemplo, si las unidades base y extras conjuntamente rinden seis unidades por acre, la obligación de contar con DIT puede aplicarse para la tercera y cuarta unidades, en vez de para la quinta y sexta. El mercado, por consiguiente, prácticamente obliga a usar DIT, debido a que no puede lograrse la base normal sin hacer algún uso de esos derechos. Además, esto fomenta una mayor uniformidad en el modelo de desarrollo inmobiliario del área de recepción.

Naturalmente, una área de recepción debería estar sujeta a una variedad de fórmulas de densidad, desde viviendas unifamiliares en ciertas localidades hasta densidades multifamiliares en otras. La compatibilidad de diseño se logra fijando densidades base y extras que sean apropiadas para cada localidad. El uso de DIT para sitios comerciales o industriales también puede lograrse utilizando, entre otras alternativas, relaciones de área de suelo base y extra.

Es importante que la normativa regulatoria que fija las densidades base y extra, el proceso de permisos y el tiempo y forma en que se retirarán los DIT, esté redactada con claridad para que pueda ser bien comprendida por todos y eficientemente implementada. El proceso regulatorio también debe hacerse cargo del proceso de desarrollo y de sus implicaciones financieras. Puede ser conveniente para la inmobiliaria, por ejemplo, estipular que los DIT se rescaten en cada etapa, a medida que se construye un proyecto, en lugar de todos a la vez a la fecha de la aprobación inicial. Esto permite a la inmobiliaria distribuir los costos del derecho transferible, en lugar de tener que efectuar un desembolso financiero inmediato que afecte los costos incidentales globales.

### **Mecanismos de apoyo de los DIT**

Los elementos básicos de un programa de DIT suelen aparecer en la literatura, pero el tema de los mecanismos de apoyo a menudo se pasa por alto o sólo se trata ligeramente. En realidad, éstos pueden determinar que

un programa tenga o no éxito. Los mecanismos de apoyo pueden consistir en la provisión de la infraestructura necesaria, autorizaciones especiales, la existencia de una entidad crediticia, esfuerzos para reunir a compradores y vendedores. Las entidades gubernamentales que administran o coordinan el programa de DIT normalmente se encargan de estas iniciativas.

Tal como se indicó previamente, para cumplir con las metas del programa es crucial que el aumento de densidades de DIT esté respaldado por una infraestructura adecuada, como también lo es en cualquier plan de manejo del crecimiento urbano que busca canalizar el desarrollo en localidades apropiadas y, a la vez, proteger el espacio abierto o terrenos de valor público. Un factor prioritario en la planificación e implementación de un programa de DIT es el financiamiento adecuado de las necesidades de infraestructura. El uso de DIT se incentiva cuando los usuarios de DIT reciben un trato preferente en la asignación de permisos de alcantarillado y agua.

Las autorizaciones especiales que reciben los proyectos que utilizan DIT son también un incentivo efectivo. Si a dichos proyectos se les da un tratamiento más rápido, o se modernizan los procedimientos de autorización, o hay una mejor coordinación entre los organismos que otorgan las autorizaciones, el proceso de DIT resultará más atractivo para las inmobiliarias.

Una entidad crediticia o banco de DIT, ya sea público o cuasi público, puede cumplir una serie de funciones que facilitan las transacciones de DIT. En primer lugar, puede ser un comprador habitual de derechos, o bien un comprador en situaciones de apuro económico, en caso que no hubiese otros compradores inmediatos. Puede rematar derechos a compradores interesados en volúmenes, economizándole al comprador tiempo que de otro modo lo gastaría identificando vendedores y negociando precios de venta. En el proceso, puede restablecer los fondos de adquisición previamente gastados y utilizarlos para otras adquisiciones. Un banco puede desempeñar el importante papel de identificar a los vendedores y compradores y de reunir a las partes interesadas, realizando así el 'matrimonio'. Puede actuar como administrador de registros y emisor y rescatador de certificados de DIT. A su vez, puede dársele la facultad de hacer cumplir los convenios que imponen restricciones al desarrollo de las propiedades protegidas del área de emisión. Un banco también puede estar autorizado para garantizar préstamos a los dueños de propiedades del área de expedición, basado en el valor de los DIT, los cuales son retenidos hasta que se amortizan los préstamos. Esta función puede ser particularmente efectiva en el corto plazo para dar capital de operación a los agricultores hasta que las cosechas les permir-

tan efectuar el reembolso. La entidad crediticia, además, puede entregar información educativa y realizar actividades para que el público comprenda el valor del programa de DIT y el proceso bajo el cual opera.

Tal vez el elemento más importante de apoyo es la educación. El proceso de DIT parece sencillo, pero a menudo se hace confuso debido a la fórmula de asignación elegida, los instrumentos legales que se necesitan para la protección de las tierras, las negociaciones de precio, los procedimientos de compra, las exigencias de las normas reguladoras, la falta de conocimiento del potencial de rentabilidad, las decisiones y acciones gubernamentales descoordinadas, y la incomprensión de la finalidad del programa mismo. Los esfuerzos educativos deben tener como objetivo tanto a los diferentes funcionarios gubernamentales que pueden tener que ver con los DIT en sus capacidades administrativas o legislativas, así como a los dueños de propiedades en el área de emisión y residentes, a los urbanizadores, a los profesionales de bienes raíces, o a aquellos que probablemente financiarían proyectos de urbanización o darían préstamos a los dueños de propiedades en el área de emisión, a los residentes del área de recepción, a organizaciones interesadas en protección o explotación de recursos, a los medios y el público en general.

### **Monitoreo y revisiones**

Los programas de DIT deben ser monitoreados, y han de ser capaces de responder a condiciones cambiantes mediante un proceso de modificación definido. Hay un sinnúmero de factores importantes que afectan el programa, entre ellos: el monitoreo continuo de los precios de los DIT y del ritmo de las transacciones, el inventario de tierras protegidas, las preferencias del mercado en materia de viviendas, la situación económica de las inmobiliarias, los cambios demográficos, el momento en que se construirá la infraestructura, las relaciones de densidad base y extra, el proceso para otorgar autorizaciones, y la actitud del público en las áreas de emisión y recepción. El programa debe poder responder rápidamente a las tendencias e indicadores de un mercado cambiante, a partir de los datos de monitoreo que sugieren qué es lo que se necesita perfeccionar.

Los administradores deben estar preparados para efectuar ajustes en las asignaciones o en los factores de densidad y de premio, ampliar o reducir áreas de emisión y recepción, realizar esfuerzos educativos adicionales, descartar partes de programas que no están funcionando y agregar nuevos métodos que pueden funcionar. Al igual que en cualquier plan para el uso de suelos, las revisiones y los ajustes son parte del proceso.



## DIT EN EL CONDADO DE MONTGOMERY, EN MARYLAND

El condado de Montgomery está ubicado al norte de Washington, D.C. Tiene cerca de 492 millas cuadradas y es el más poblado de los veinticuatro condados de Maryland, con una población estimada, en 1995, de 800.000 personas.

El condado se ha urbanizado a un ritmo rápido durante las últimas tres décadas. En 1969, se adoptaron medidas para implementar un plan que fija áreas para espacios abiertos y traza corredores para una urbanización de alta densidad. La preocupación que había en la década de 1970 respecto a la viabilidad de la base agrícola rural, que representa casi un tercio de la tierra del condado, derivó en modificaciones a la ordenanza de zonificación que exigía que los sitios tuvieran un mínimo de dos a cinco acres para el desarrollo residencial en determinadas áreas de espacios abiertos y agrícolas rurales. A pesar de las rezonificaciones, continuaron las subdivisiones residenciales en las regiones agrícolas y aumentaron a un ritmo alarmante las conversiones de terrenos agrícolas a terrenos para uso residencial.

En 1973, procurando dar con alguna solución, atendida la continua pérdida de valiosos predios agrícolas, la comisión de planificación del condado, que es parte de la Maryland National Capital Park and Planning Commission, designó una comisión de trabajo para estudiar formas de proteger mejor los terrenos agrícolas. Se eligieron los DIT como una técnica promisoría, y se inició un programa piloto en la comunidad agrícola de Olney, ubicada en la parte centro-este del condado. El programa de Olney fue tan bien recibido que se amplió a nivel del condado en 1980, con la adopción de un nuevo plan regulador para preservar terrenos agrícolas y espacios abiertos. El plan fue precedido por varias reuniones públicas y extensos análisis de los distritos de emisión propuestos (Pizor, 1986).

*Áreas de emisión y rezonificación.* En el condado de Montgomery, el programa de DIT tiene el único propósito de preservar tierras agrícolas valiosas. Además, es un programa voluntario. Las propiedades en el área de emisión, que tiene un total de más de 100.000 acres, están identificadas en el proyecto como 'Reserva Agrícola', y en la ordenanza de zonificación como 'Zona de Traspaso de Densidad Rural'. Los dueños pueden optar por participar en el programa, o efectuar un desarrollo inmobiliario de acuerdo con las densidades permitidas. Sin embargo, en las áreas de emisión estas densidades fueron rebajadas desde el mínimo anterior de cinco acres por sitio a una densidad de una unidad habitacional por cada veinticinco acres. Se llegó a esta densidad después de realizar estudios en el condado y en

todos los Estados Unidos, que indicaron que una parcela de veinticinco acres era una unidad económicamente viable.

*Asignación y traspasos de DIT.* El condado de Montgomery eligió un método sencillo de asignar DIT en sus áreas agrícolas de emisión. Usando el mínimo anterior de cinco acres por sitio, se dio a los dueños de propiedades un derecho inmobiliario transferible por cada cinco acres de tierra en que no se había desarrollado una unidad residencial, excluyendo las casas de los dueños y edificaciones 'móviles' asociadas con la operación del predio agrícola. No hay en la fórmula criterios de asignación relacionados con la posibilidad de desarrollo de las propiedades en el área de emisión, y tampoco hay 'asignaciones-incentivos' basadas en la clasificación de las tierras agrícolas. Los dueños de propiedades pueden reservar cualquier cantidad de sitios de construcción para sus hijos, pero éstos se descuentan de la asignación global de DIT. Una vez vendidos los DIT, no pueden ser recomprados por el vendedor ni empleados para desarrollos en la propiedad de emisión.

Cuando el dueño de la propiedad del área de emisión vende DIT, se prepara una servidumbre de restricciones, la cual se pone en conocimiento del condado. Dicha servidumbre limita el potencial de desarrollo inmobiliario de la propiedad a la cantidad de derechos retenidos. Una vez restringida por la servidumbre, la propiedad puede continuar siendo usada para agricultura, procesamiento de productos agrícolas, mercado agrícola, maderos, procesamiento secundario de productos agrícolas, viñatería, y otros usos relacionados con la agricultura. Mediante un proceso especial de exención, los dueños de las propiedades pueden obtener aprobación para usos adicionales tales como: tiendas de anticuarios, maquinaria agrícola, ventas, almacenaje y servicios; y establecimientos para insumos agrícolas, ventas, almacenaje y servicios.

Cualquiera persona puede comprar DIT asociados con el programa del condado de Montgomery, incluyendo corredores de bienes raíces, urbanizadores e inversionistas.

*Áreas receptoras y rescate de DIT.* Cuando se creó el programa de DIT del condado de Montgomery, se designaron unas pocas áreas de recepción. En 1987 sólo existían siete áreas de recepción (Siemon, 1990) y éstas no contemplaban un límite superior por sobre las densidades permitidas. En 1987, la Corte de Apelaciones de Maryland invalidó el procedimiento usado por el condado para designar áreas receptoras (*West Montgomery County Citizens Assoc. v. Maryland-National Capital Park and*

Planning Commission, 522 A 2d 1328 Md. 1987). Desde junio de 1987, las áreas de recepción de DIT en todo el condado han sido identificadas en planos reguladores del área debidamente aprobados y adoptados, y en mapas de zonificación. Se han designado cien áreas de recepción en la zona de crecimiento del condado, que es la zona donde tradicionalmente se ha producido mayor desarrollo urbano y hacia donde está dirigido el crecimiento futuro. Se llega a las densidades base y extras después de considerar si hay planificadas instalaciones públicas para que atiendan al área, si las densidades adicionales son compatibles con las densidades y usos proyectados para el área circundante, y si la parcela tiene capacidad para acomodar esa mayor densidad. Las densidades de base y extras están estructuradas cuidadosamente para asegurar que la inversión de una inmobiliaria en la compra de DIT se compense con creces por el aumento de la rentabilidad que dan las unidades extraordinarias (Johnston y Madison, 1997). La Tabla N° 1 explica las zonas de DIT y las densidades de base y premiadas incluidas en el programa del condado de Montgomery.

El proceso de canje de los DIT es parte del proceso regular del condado para la aprobación de subdivisiones. Una inmobiliaria presenta, en primer lugar, un plan preliminar a la junta de planificación del condado de Montgomery para su aprobación. Una vez aprobado el plan preliminar, se presenta un plano de emplazamiento para su aprobación. La inmobiliaria en seguida prepara una 'Servidumbre para transferencia de derechos inmobiliarios' y una 'Escritura de transferencia de derechos inmobiliarios'. Este

TABLA N° 1: CONDADO DE MONTGOMERY (MARYLAND)  
MUESTRA DE DENSIDADES DE BASE Y DIT POR ZONAS

Zona	Densidad base	Con densidad premiada por DIT
RE-2	1/2 unidad habitacional/acre	1 unidad habitacional/acre
R-200	2 unidades habitacionales/acre	4 unidades habitacionales/acre
R-90	3,6 unidades habitacionales/acre	5 unidades habitacionales/acre
R-60	5 unidades habitacionales/acre	8 unidades habitacionales/acre
R- 10 Multifamilia	43 unidades habitacionales/acre	100 unidades habitacionales/acre

Fuente: Maryland-National Capital Park and Planning Commission.

último documento es el contrato entre el comprador y el vendedor de DIT. Se presenta el plano de emplazamiento a la junta de planificación del condado, junto con los documentos mencionados. El traspaso está completo cuando se registra un documento denominado 'Extinción de DIT', una vez que se ha registrado el plano de emplazamiento. Este documento final indica que se ha usado un DIT en una parcela de zona de recepción y que ya no está disponible para su traspaso.

El requisito de que en cada parcela del área de recepción el monto mínimo de desarrollo inmobiliario que use DIT debe ser la densidad base más dos tercios de la densidad permitida de DIT, es de particular importancia en el programa de DIT del condado de Montgomery. Este requisito de uso mínimo de DIT asegura que las áreas de recepción se urbanicen en densidades suficientes y fomenta un mayor mercado de DIT.

*Mecanismos de apoyo.* El programa de DIT del condado de Montgomery ha empleado tres mecanismos de apoyo importantes, aunque uno de ellos se consideró que era innecesario y, por lo tanto, ya no está en vigencia. El programa comenzó con un fuerte compromiso de la comisión planificadora para realizar un extenso e ingente esfuerzo educativo. El personal del comité celebró reuniones con la comunidad agrícola y los urbanizadores para explicar el proceso, distribuyó materiales educativos, reunió a los compradores y vendedores, y trató de facilitar los proyectos de desarrollo de DIT. El condado también creó un incentivo para que los urbanizadores usaran los DIT, disponiendo que a los proyectos que usan DIT se les diera prioridad en los programas del condado de extensión y conexión a las instalaciones de alcantarillado y agua. El condado clasifica las prioridades en una escala de categorías de uno a seis. Los proyectos de categoría uno tienen la mayor prioridad y los proyectos de la categoría seis, la más baja. Según el programa de incentivos, los terrenos que se clasifican en las categorías cuatro al seis inclusive, se reclasifican automáticamente a la categoría tres cuando se usan DIT en el desarrollo inmobiliario.

El condado ideó un 'Fondo Rotatorio de Derechos Inmobiliarios del Condado', similar a un banco de DIT, para comprar DIT y garantizar préstamos hechos por instituciones privadas de crédito basados en el valor de los DIT. El programa se suspendió en 1990 debido a que nunca fue necesario usar el fondo.

*Lecciones del condado de Montgomery.* El programa de DIT del condado de Montgomery para preservar tierras agrícolas es el más exitoso de los Estados Unidos (Siemon, 1992). Antes de enero de 1997, cerca de

44.000 acres de terreno se habían protegido (Canavan, 1998). Aún más importante, la tendencia de conversión del terreno agrícola a terreno para urbanización residencial, que había sido el impulso para emprender acciones, se revirtió en el proceso. Casi 3.500 acres de terreno agrícola se habían convertido anualmente en terrenos urbanos antes de la implementación del programa de DIT. Entre 1981 y 1991, sólo se convirtieron 3.000 acres (Johnston y Madison, 1997).

El éxito del condado de Montgomery se debe en gran parte a las presiones de desarrollo inmobiliario que afectaron al condado, y al cuidado que se tomó en las primeras etapas del diseño e implementación del programa. Se invirtió en investigar la naturaleza y extensión de la agricultura en el área. Se consultó e involucró a miembros de la comunidad en los inicios del proceso y se dio primera prioridad a las iniciativas educativas. El programa tiene una fórmula sencilla de asignación y es secundado por el requisito de que al menos dos tercios de la densidad premiada se destinen a proyectos inmobiliarios que usan DIT. También existe un programa de incentivos para permitir que se adelante la prioridad en la conexión al servicio de alcantarillado y agua. Además, la rezonificación en el área de emisión bastó para desalentar allí el desarrollo inmobiliario, y las oportunidades de densidad premiada en las áreas de recepción fueron suficientemente atractivas para que participaran las inmobiliarias. La creación de un fondo rotatorio para comprar DIT y garantizar préstamos, aunque no fue usado, indica el grado de compromiso con el programa.

#### DIT EN NEW JERSEY PINELANDS

Pinelands comprende 1,1 millón de acres de tierras rurales y urbanas semirrústicas en la parte sur del estado de New Jersey. Abarca partes de siete condados, y cincuenta y tres municipalidades o sectores de ellas. Ubicado en el plano costero exterior, la topografía de la región es plana. Sus terrenos arenosos son pobres en nutrientes y ácidos, y están sobre uno de los acuíferos más puros de los Estados Unidos, que contiene unos 17 trillones de galones. Cerca del 25% de la región es terreno pantanoso de agua dulce, dentro del cual puede encontrarse el 80% de las especies de flora y fauna raras y en peligro de extinción de Pinelands (Pinelands Commission, 1980). El resto está compuesto de bosques en lugares elevados, terrenos agrícolas, pequeños pueblos y comunidades desarrolladas en aproximadamente el 10% de la región —estas últimas en su mayor parte en la periferia.

Pinelands está a menos de dos horas (por vehículo) del sur de la Ciudad de Nueva York, a tres horas del norte de Washington, D.C. y a treinta minutos del este de Filadelfia. Constituye el más grande espacio abierto de la costa del medio Atlántico entre Boston (Massachusetts) y Richmond (Virginia). El rico mosaico de cerros, pantanos y ambientes acuáticos de Pinelands, y su espacio abierto continuo es verdaderamente una anomalía en New Jersey, el estado más urbanizado de los Estados Unidos. Además, es una área de vegetación única, con uno de los bosques más grandes de pinos pigmeos del mundo. Casi un tercio de la región es de propiedad pública, en su mayoría parques del estado, bosques y áreas de vida silvestre. El resto es de propiedad privada de miles de particulares y entidades corporativas.

La agricultura, tanto convencional como especializada, es una industria importante en la región. En la parte central se producen arándanos y *cranberries*, mientras que en otros lugares se mantiene aún la agricultura de cultivo en fila (*row crop*), que data de la época en que New Jersey obtuvo su reputación de 'estado jardín'. New Jersey está entre los tres principales productores de arándanos y *cranberries* de la nación, y virtualmente toda la producción del estado tiene lugar en granjas de Pinelands. El arándano de cultivo se estableció por primera vez aquí a principios de este siglo.

Durante la primera mitad del siglo, las actividades de desarrollo de New Jersey pasaron de largo a Pinelands. No tenía grandes ciudades, sólo comunidades de granjeros y algunas pocas instalaciones militares. La región era una extensión vasta, vacía, con bosques a través de los cuales cruzaban los pobladores urbanos durante el verano para llegar a sus lugares de vacaciones en las playas de New Jersey, y donde las granjas aledañas a los caminos producían gran parte de los alimentos que consumían. Por sus suelos blancos y arenosos, sus matorrales de pinos, la propensión a los incendios rurales y la falta de habitantes, se le llamaba 'The Pine Barrens' (Los Yermos de Pinos).

Después de la segunda guerra mundial, sin embargo, este paisaje comenzó a verse invadido por urbanizaciones que previamente no habían sido consideradas. Los antiguos residentes urbanos buscaron un lugar adicional en los anillos urbanos concéntricos que salían desde Filadelfia. Les siguieron las empresas e industrias. En la década de 1960, se propuso un aeropuerto y un nuevo pueblo en la parte central de la región. Los ciudadanos mayores que buscaban un lugar para pasar sus años de retiro, se trasladaron a grandes urbanizaciones que satisfacían las necesidades de sus distintos estilos de vida. Estas comunidades de pensionados aumentaron el desarrollo urbano debido a los precios bajos de los terrenos en Pinelands, y

por la proximidad de la región a la costa. El advenimiento de los juegos de azar en Atlantic City introdujeron nuevas presiones de desarrollo urbano en el lado oriental de Pinelands. Tanto recursos ecológicos sensibles como valiosos terrenos agrícolas se vieron amenazados por los modelos emergentes de urbanización. A mediados de la década de 1970, parecía que Pinelands seguiría el camino del resto de Nueva Jersey y se consolidaría para siempre su condición de 'estado más urbanizado'.

Sin embargo, la proposición de construir un aeropuerto y una ciudad nueva generaron preocupación tanto local como nacional por el medio ambiente de Pinelands. Se escribieron artículos y libros (McPhee, 1968) y se hicieron estudios evaluando las posibilidades de que el gobierno federal adquiriera el área para crear un nuevo parque nacional. Al mismo tiempo, el Departamento del Interior de EE. UU. analizaba alternativas para la adquisición de la totalidad de las áreas verdes o paisajísticas de interés nacional, y desarrollaba un nuevo concepto del sistema de 'reservas nacionales'. En un sistema como éste, se armonizarían las estrategias reguladoras y de adquisición, y con esto se ahorrarían los costos relacionados con la adquisición total, y se ampliarían la cantidad y ubicación de terrenos que deberían protegerse. Pinelands, en 1978, fue el primer experimento de este nuevo enfoque. En ese año, en la ley de Recreación y Parques Nacionales (Omnibus National Parks and Recreation Act [PL-95-625]) el Congreso consagró la región como 'Reserva Nacional de Pinelands'. El estatuto contenía una invitación al Estado de Nueva Jersey para crear una entidad planificadora en la región, con el fin de desarrollar un plan amplio de manejo para preservar, proteger y mejorar los recursos naturales y culturales de la reserva. Una vez aprobado el plan por el Secretario del Interior de EE. UU., y con la condición de que New Jersey debería velar por su adecuada implementación, el gobierno federal pondría a su disposición financiamiento para la adquisición de terrenos ecológicos cruciales.

El estatuto propiciaba a su vez una relación intergubernamental única para el desarrollo e implementación del plan amplio de manejo (Reilly, Lasen y Weaver, 1984). La entidad planificadora debía estar integrada por representantes estatales y locales y por una persona nombrada por el Secretario del Interior. Además, debía implementarse mediante una relación de cooperación en todos los niveles del gobierno, donde cada uno tendría que emplear sus facultades para regular el uso de los terrenos. En el hecho, el Secretario no podía sino aprobar el plan, pues se descubrió que las facultades reguladoras se estaban usando al máximo posible (P.L. 95-625).

La legislatura de New Jersey, con el categórico respaldo del entonces gobernador Brendan Byrne, respondió promulgando la 'Ley de Protec-

ción de Pinelands' en junio de 1979 (N.J.S.A. 13: 18A-1 et seq). Una vez aprobado por el gobierno y el Secretario del Interior, el estatuto disponía la creación de la Comisión Pinelands para desarrollar e implementar el plan sin que se requiriesen mayores acciones legislativas. Se constituyó la Comisión con quince miembros: siete nombrados por el gobernador con la asesoría y consentimiento del senado del estado de Nueva Jersey, una persona elegida por cada uno de los siete condados, y una persona nombrada por el Secretario del Interior.

La ley estableció los objetivos del plan amplio de manejo, incluyendo los que se relacionaban con la preservación y protección de los terrenos y recursos de agua, la agricultura y los recursos culturales de la región. Dispuso que el desarrollo futuro se canalizara hacia localidades que ya se habían desarrollado, o en áreas adyacentes a éstas. Desde un punto de vista intergubernamental, el estatuto se apartaba del rol tradicional desempeñado por el gobierno federal y sus unidades locales en lo que respecta al uso del suelo, en circunstancias que los gobiernos locales en Nueva Jersey ejercían al máximo posible sus facultades relativas al uso de los suelos. Una vez adoptado el plan, los siete condados y sus respectivas municipalidades debieron revisar los planos reguladores que existían e implementar ordenanzas para incorporar las normas del plan amplio de manejo, y luego someterlos a la Comisión de Pinelands para su aprobación. Además, se facultó a la Comisión, por ley, para revisar todas las aprobaciones de urbanización otorgadas por las jurisdicciones locales y revertir cualquiera aprobación que se considerara contraria a las disposiciones del plan.

Tanto las leyes federales como estatales dispusieron que el plan incluyera técnicas innovativas de manejo de suelos para el logro de los objetivos autorizados. El estatuto del estado dispuso que la Comisión de Pinelands considerara los DIT como una de esas técnicas. En la legislación de Nueva Jersey no se había autorizado previamente el uso de DIT y, por lo tanto, estos derechos inmobiliarios no se estaban usando en otras partes del estado.

La Ley de Protección de Pinelands dividió la región en dos grandes áreas geográficas separadas. El área del corazón de Pinelands, que era la más subdesarrollada y contenía grandes segmentos de los recursos que debían protegerse, fue denominada 'Área de Preservación'. Entre los objetivos del plan amplio de manejo, el estatuto especificaba que debería preservarse en esa parte un cuerpo grande y continuo de espacio abierto. En el 'Área de Protección' circundante, el plan debía proteger el "carácter esencial" del medio ambiente de Pinelands y permitir el desarrollo inmobiliario en ubicaciones apropiadas, que no afectaran en forma adversa los recursos



de Pinelands. Ambas áreas debían protegerse, y el desarrollo inmobiliario debía restringirse, a menos que éste se considerara compatible con los objetivos de protección de recursos. Adicionalmente, la ley dispuso la preservación y mejoramiento de la agricultura en todo Pinelands (N.J.S.A. 13:18A-1 et seq).

El plan amplio de manejo para la Reserva Nacional de Pinelands fue adoptado por la Comisión Pinelands en noviembre de 1980, y fue aprobado por el gobernador Brendan Byrne, de New Jersey, en diciembre de ese año. Enseguida, en enero de 1981, el Secretario del Interior, Cecil Andrus, dio su aprobación. El plan entrega un marco, basado en el ecosistema, para la protección y desarrollo de la región (Good y Good, 1984). Además, proporciona un mecanismo para evaluar todas las revisiones de los desarrollos inmobiliarios privados y públicos dentro del 22% del área total de los terrenos de New Jersey (Pinelands Commission, 1989). En 1982, la Reserva Nacional de Pinelands fue designada por la UNESCO como 'Reserva de la Biosfera', después de su nominación por el U.S. Man and the Biosphere Program.

En el Área de Preservación, el corazón de Pinelands, el desarrollo inmobiliario está estrictamente limitado. En el Área de Protección, los tipos e intensidades de desarrollo inmobiliarios se clasifican, según su ubicación, en una serie de seis áreas de manejo. De acuerdo con la importancia de los recursos del área de manejo, el desarrollo inmobiliario puede ir desde usos de intensidad muy bajos en ubicaciones ecológicamente ricas hasta desarrollos más intensos en áreas definidas de crecimiento regional, hacia las que se orienta la mayor parte del crecimiento urbano futuro. Se permite poco desarrollo en las áreas agrícolas convencionales de *row crop* y especiales, donde se encuentran ubicados los cultivos más grandes de arándanos y *cranberries*.

Todo desarrollo se rige por una amplia variedad de normas relativas a los recursos ambientales y culturales para proteger la calidad del aire y el agua, terrenos pantanosos, especies de flora y fauna raras y en peligro de desaparecer, recursos históricos y prehistóricos, bosques y áreas verdes o paisajes apreciados. Las normas de calidad del agua de Pinelands, tal como se aplican a proyectos de desarrollo inmobiliario, son las más estrictas de los Estados Unidos. La adquisición de terrenos ecológicos importantes ha venido a complementar las políticas regulatorias del plan. Desde 1979, más de 75.000 acres han sido compradas por el estado. Gobiernos locales y grupos ambientales sin fines de lucro y fideicomisos de terrenos han realizado adquisiciones adicionales. El Congreso autorizó un programa especial de adquisiciones en 1987 para comprar propiedades de "uso práctico limi-

tado". Los propietarios con menos de 50 acres dentro de la reserva, cuyas solicitudes de desarrollo inmobiliario han sido rechazadas por la Comisión, pueden calificar para el programa.

La Comisión Pinelands, a instancias de un miembro, B. Budd Cha-vooshian, quien defendía el uso de DIT en New Jersey durante la década de 1970, incorporó un programa de DIT en el plan amplio de manejo. El Programa de Crédito para Desarrollo de Pinelands, según se le denominó, fue concebido como una estrategia económica de mitigación para abordar las "ganancias y pérdidas inesperadas" regionales que muchos propietarios de tierras podrían experimentar bajo el plan (Babcock y Siemon, 1985). Debido al tiempo en que debía completarse el plan amplio de manejo, y al hecho de que en forma tardía se agregó el programa de DIT en las deliberaciones de la Comisión, el programa no fue tan bien pensado como pudo haber sido en otras circunstancias. Apenas tres meses antes de que se presentara al público el proyecto del plan amplio de manejo, el diseño del programa de DIT comenzó en serio. A diferencia de la experiencia del condado de Montgomery (Maryland), no hubo tiempo para consultas amplias a las comunidades, propietarios e intereses agrícolas respecto del diseño del programa, incluyendo la selección de áreas de emisión y recepción, fórmulas para asignación y técnicas de implementación. Por el contrario, el programa se adaptó rápidamente a la idea del área de manejo, que determinaría varios grados de potencial de desarrollo inmobiliario en toda la región. Se han hecho varias modificaciones al programa de acuerdo con la experiencia recogida en la implementación inicial del programa.

*Áreas de emisión y rezonificación.* Se asignan Créditos Inmobiliarios Pinelands (CIP) a los propietarios en tres de las áreas más estrictamente reguladas, las cuales están indicadas en el plan amplio de manejo. Éstas son:

1. el distrito del Área de Preservación,
2. áreas de producción agrícola, y
3. áreas de producción agrícola especial.

El distrito del Área de Preservación es el corazón central de Pinelands, el cual se había desarrollado muy poco antes de 1979. El plan amplio de manejo impide que haya futuros desarrollos residenciales y comerciales aquí, excepto en pueblos pequeños preexistentes, alrededor de los cuales se establece un límite de crecimiento urbano conforme con una disposición especial de vivienda cultural que permite la construcción para parientes de familias en las que haya a lo menos dos generaciones de dueños de propie-

dades en el Área de Preservación con anterioridad a 1978. Muchos de los recursos ecológicos más importantes de Pinelands, y la mayor cantidad de bienes públicos de la región, se encuentran ubicados en este sector. Los terrenos que están en manos de particulares que tienen derecho potencial a asignaciones de CIP comprenden casi 43.780 acres (New Jersey Pinelands Commission, 1997). La nueva zonificación contenida en el plan amplio de manejo redujo fuertemente la densidad permitida en el área, la que en algunos sectores era tan alta como una unidad por acre. Hoy día casi no hay oportunidades para el desarrollo inmobiliario de uso residencial en el distrito, y el programa de CIP tiene el carácter de obligatorio.

Las áreas de producción agrícola por lo general están ubicadas en las orillas oriental y occidental de la región e inmediatamente al sur del Área de Preservación. Están dedicadas principalmente a *row crops*, pero contienen el cultivo de arándanos más grande de los Estados Unidos —The Atlantic Blueberry Company. El plan amplio de manejo permite viviendas agrícolas a una densidad de una unidad por cada diez acres, establecimientos comerciales relacionados con la agricultura y viviendas que no se relacionan con agricultura a una densidad de una unidad por 40 acres, con un requisito de que 39 acres estén siempre destinadas, por escritura, para el uso agrícola. Los terrenos que potencialmente tienen derecho a asignaciones de CIP comprenden cerca de 56.110 acres (New Jersey Pinelands Commission, 1997). Esta área también fue restringida en forma extensa por el plan amplio de manejo desde densidades de un rango de una unidad por cada 1 a 5 acres, a las densidades permitidas actualmente para usos agrícolas, o residenciales, relacionados con la agricultura. Como hay oportunidades de desarrollo residencial, aunque limitados, el programa es opcional en esta área de emisión.

Las áreas de producción agrícola especial están ubicadas dentro del Área de Preservación y contienen las mayores concentraciones de cultivos de arándanos y *cranberries* de la región. La mayor parte de éstos están ubicados cerca del centro del Área de Preservación, entre grandes bosques de propiedad del estado y áreas de manejo de peces y vida silvestre. Cuatro grandes cultivadores poseen gran parte del terreno en este sector. El plan amplio de manejo permite pocos usos en esta área, fuera del cultivo de arándanos y *cranberries*, horticultura de especies nativas, y usos residenciales limitados y asociados con la agricultura. Los terrenos del área de producción agrícola especial que tienen derecho a CIP comprenden alrededor de 26.308 acres (New Jersey Pinelands Commission, 1997). El área fue extensamente restringida en su desarrollo inmobiliario cuando se desarrolló el plan amplio de manejo comprensivo. Como no hay oportunidades resi-

denciales que no estén relacionadas con la agricultura, el programa de CIP es obligatorio para esta área.

*Asignaciones y traspasos de derechos inmobiliarios.* Un solo Crédito Inmobiliario Pinelands equivale a cuatro derechos inmobiliarios transferibles. Los derechos se transan en unidades de un cuarto, medio, tres cuartos y un CIP. A los dueños de propiedades se les asignan CIP según una fórmula que distingue entre características de cerros y pantanos, y por lo tanto, diferencia entre los distintos valores monetarios de las propiedades. Los terrenos agrícolas reciben una asignación bonificada como incentivo para continuar la agricultura en la región.

En el distrito del Área de Preservación, a las propiedades en terrenos elevados se les asigna un CIP por cada 39 acres (un derecho inmobiliario transferible por cada 9,75 acres). Las propiedades que contienen pantanos reciben dos décimos de un CIP por cada 39 acres. En el área de producción agrícola y producción agrícola especial, los terrenos elevados y áreas de terrenos pantanosos y terrenos agrícolas activos de *berries* reciben dos CIP por cada 39 acres (un derecho inmobiliario transferible por 4.875 acres), al igual que los pantanos que han estado en uso agrícola activo desde febrero de 1979. Otros pantanos reciben dos décimos de un CIP por cada 39 acres.

En todas las áreas de emisión las propiedades en terrenos elevados no alterados, que previamente han recibido aprobaciones de permisos para extracción de recursos (canteras de arena y grava), reciben dos CIP por cada 39 acres como incentivo para abstenerse de trabajar las canteras. No se asignan CIP a propiedades explotadas.

Los dueños de propiedades en el distrito del Área de Preservación pueden reservar cualquier cantidad de sitios para construir para los parientes que califican para la excepción de vivienda cultural, pero se deduce un cuarto del CIP de la asignación global por cada habitación que se propone. En áreas agrícolas y de producción agrícola especial, los dueños de propiedades pueden reservar las viviendas autorizadas, aplicándose, entonces, la misma reducción de un cuarto del CIP en la asignación. Una vez vendidos los CIP, no pueden ser recomprados, ni tampoco se puede usar la propiedad de emisión.

El proceso de asignación comienza en el momento en que se le solicita a la Comisión de Pinelands una 'Carta de Interpretación' que indique la cantidad de CIP atribuibles a la propiedad en cuestión. El cálculo toma en consideración la cantidad de pantanos y terrenos elevados, el número de acres, deducciones por habitaciones existentes o propuestas, usos agrícolas activos, y cualesquier gravámenes previos ya registrados que pue-

dan impedir la asignación de un CIP, como, por ejemplo, una servidumbre de conservación existente o un título dudoso.

En vista de que el programa Pinelands emplea un banco para la administración de transacciones de CIP, el próximo paso del propietario es recibir un Certificado de Crédito de Desarrollo Inmobiliario de Pinelands (Pinelands Development Credit Certificate) del Pinelands Development Credit Bank. Para ello, sólo tiene que presentar la Carta de Interpretación que da cuenta del derecho a asignación y demostrar que se ha registrado, por escritura, una restricción prohibiendo el desarrollo residencial futuro. El banco emite el certificado que se convertirá en el vehículo de venta a otras partes. En caso que el dueño venda menos CIP que los que se le asignan, se extiende un nuevo certificado con el resto de los derechos indicados. Cada vez que se transan los CIP, el banco extiende un certificado al nuevo dueño y registra la transacción de modo que pueda rastrearse la historia de cada CIP de la propiedad del área de emisión.

Una vez que se han separado los CIP de la propiedad, ya sea que el dueño los conserve o los haya vendido a otra persona, los usos restantes de la propiedad continúan proporcionándole beneficios económicos al propietario del predio. Las actividades agrícolas y asociadas se mantienen como usos permitidos, junto con otros como la recreación de baja intensidad y la silvicultura. Al igual que en el condado de Montgomery (Maryland), cualquiera puede comprar CIP para su uso inmediato o a largo plazo, o para su venta. Incluso hay un caso en que los CIP fueron donados por su dueño a una universidad, de acuerdo con una norma de exención de impuestos mediante la cual el donante recibe pagos de interés anuales de la inversión del capital hasta su fallecimiento.

*Áreas de recepción y rescate de DIT.* Las áreas de recepción de New Jersey Pinelands están contenidas en áreas de crecimiento regional trazadas por el plan amplio de manejo. Las áreas de crecimiento regional bajo la jurisdicción de la Comisión comprenden casi 80.500 acres de los 1,1 millones de acres de la Reserva Nacional (Pinelands Commission, 1991). Éstas están ubicadas en la periferia de la región, en el interior y en estrecha proximidad con las áreas que experimentaron presiones de desarrollo inmobiliario antes de la implementación del plan en 1981.

Como la Comisión tiene la obligación legal de dirigir el crecimiento urbano futuro a ubicaciones apropiadas, el plan amplio de manejo asigna densidades a las áreas de terrenos elevados pertenecientes a particulares, en cada área de crecimiento regional municipal. Éstas van desde una unidad por acre, en lotes predominantemente sin alcantarillado de la región, a 3,5

unidades por acre en ubicaciones con alcantarillado que se están desarrollando rápidamente. Al revisar los planos reguladores y ordenanzas de zonificación para responder al plan amplio de manejo y obtener la certificación de la Comisión, las municipalidades deben zonificar las áreas de crecimiento para cumplir con las densidades asignadas. Como resultado, se han asignado distritos de zonificación individual para acomodar densidades más bajas y más altas, pero cumpliendo en conjunto la densidad promedio asignada. En 1991, se estimó que las asignaciones de densidad a todas las áreas de crecimiento regional en Pinelands rendirían un potencial residencial total de 80.800 unidades (Pinelands Commission, 1991). Esta cifra representa la densidad base en las áreas de crecimiento regional de Pinelands.

Para que su plan regulador y ordenanza de zonificación sea certificada, una comunidad del área de crecimiento regional debe dar una densidad extra por uso de CIP en las zonas que elija, por un total equivalente al 50% de la densidad base total asignada. En 1991, la estimación de densidad extra total por uso de CIP para todas las áreas de crecimiento regional fue de 46.200 derechos transferibles, con lo cual la base combinada y capacidad zonificada con CIP fue de 127.000 unidades (Pinelands Commission, 1991). En esa fecha, la asignación estimada de derechos transferibles en áreas de emisión de CIP era de 22.500 unidades, lo que significa que el programa entregó más del doble de las oportunidades de recepción que las ofertas potenciales de CIP provenientes de las áreas de emisión (Pinelands Commission, 1991). Actualmente, la oferta se estima en 18.449 unidades transferibles (Pinelands Commission, 1997). La Tabla N° 2 muestra las relaciones de densidad base/CIP que suelen encontrarse en una ordenanza de zonificación de una comunidad con terrenos en una área de crecimiento regional de Pinelands.

El canje de los Créditos Inmobiliarios de Pinelands (CIP) tiene lugar durante el proceso normal de aprobación local y después que la Comisión Pinelands ha revisado dicha aprobación. La Comisión tiene 15 días desde la fecha en que se recibe el aviso de que se otorgó una aprobación local, para indicar si desea revisar el asunto con mayor detalle. Si no es así, se permite que proceda el proyecto tal como fue aprobado en el nivel local. Así, una inmobiliaria de un proyecto menor que involucra viviendas familiares individuales entrega al funcionario que otorga los permisos de construcción el Certificado de Crédito Inmobiliario de Pinelands que había comprado. El funcionario local entrega el certificado al Banco de Crédito Inmobiliario de Pinelands después de poner su firma certificando que se han canjeado

TABLA N° 2: EJEMPLOS DE UN PLAN MUNICIPAL DE ZONIFICACIÓN PARA UNA ÁREA DE RECEPCIÓN DE CIP

Nombre de la zona	Usos permitidos	Base densidad residencial	Máxima densidad residencial con el uso de CIP
R-1.5	Residencial	1 unidad habitacional/acre	1.5 unidad habitacional/acre
R-3	Residencial	2 unidades habitacionales/acre	3 unidades habitacionales/acre
R-4	Residencial	3 unidades habitacionales/acre	4 unidades habitacionales/acre
PRD	Residencial proyectado	4 unidades habitacionales/acre	6 unidades habitacionales/acre
PRD-2	Residencial proyectado	6 unidades habitacionales/acre	8 unidades habitacionales/acre

TABLA N° 3: EJEMPLOS DE PLANES DE DESARROLLO RESIDENCIAL Y USO DE CIP

Tamaño de la propiedad	Zona municipal	Máximo número de hogares o sitios permitidos sin CIP	Máximo número de hogares o sitios permitidos sin CIP	Número de hogares o sitios propuestos	Número de derechos residenciales requeridos	Número de CIP requeridos
8 acres	R-1.5	8	12	10	2	1/2
10 acres	R-3	20	30	28	8	2
30 acres	R-4	90	120	120	30	7 1/2
50 acres	R-4	150	200	170	20	5
100 acres	PRD	450	600	570	120	30
150 acres	RD-2	900	1200	1125	225	56

*Fuente:* New Jersey Pinelands Commission.

el(los) crédito(s). El banco registra y oficialmente retira el(los) créditos de la propiedad del área de emisión.

En proyectos de mayor envergadura se permite a las inmobiliarias demorar la compra y canje de CIP hasta que cada etapa del proyecto reciba aprobación final. Si, por ejemplo, una urbanización de 400 unidades recibe la aprobación preliminar de una junta de planificación local y, al mismo tiempo, una aprobación final para la primera sección de una urbanización

que consiste de 100 unidades, el urbanizador sólo debe rescatar el número de CIP por las unidades extras que están involucradas en la primera sección. A medida que las secciones se suceden y reciben aprobaciones finales, los CIP adicionales deben ser rescatados. Esto permite que la inmobiliaria distribuya los costos de la adquisición de CIP en el tiempo, evite los importantes gastos que tiene al comienzo y los consiguientes gastos financieros posteriores que debería realizar si se requiriera un canje total de CIP en la fecha de la aprobación inicial.

El programa de DIT de Pinelands es el único en los Estados Unidos donde se producen transferencias en ambas jurisdicciones: la municipal y la del condado. Las áreas de emisión y recepción no se restringen a los límites jurisdiccionales individuales.

*Mecanismos de apoyo.* Aunque en Pinelands el programa de DIT se adoptó tarde en el proceso de planificación y sólo fue una parte bastante pequeña de un cambio significativamente más grande en el sistema tradicional de control para el uso de suelos del Estado de New Jersey, la Comisión Pinelands tuvo la visión de incluir recomendaciones de seguimiento en el plan amplio de manejo, e inmediatamente después que se aprobó el plan tomó medidas para fomentar el programa de CIP. La recomendación principal que contenía el plan amplio de manejo estipulaba el establecimiento de un Banco de Crédito Inmobiliario de Pinelands para comprar derechos o créditos en situaciones aflictivas, dar garantías por préstamos a propietarios basados en valores de CIP, administrar los aspectos contables del programa, y proporcionar material y proyectos educativos a dueños y compradores potenciales de créditos. La Comisión fue instrumental en la redacción de la legislación estatal que creó el banco, la cual fue promulgada como ley en 1985. Se consignó un fondo de US\$ 5 millones para apoyar la iniciativa. Desde su inicio, el banco ha administrado el registro del programa de CIP, ha comprado y vendido derechos, proporcionado material y proyectos educativos a aquellos que participan en el programa y ha actuado como vehículo para reunir a los vendedores y compradores de derechos. Nunca se ha solicitado al banco que garantice préstamos basados en los valores de los CIP. Antes del establecimiento del banco por parte del estado, el condado de Burlington, uno de los siete condados de Pinelands, temporalmente estableció su propio banco para comprar y vender CIP, como un método para fomentar el establecimiento de servidumbres de conservación en terrenos agrícolas y de importancia ecológica.

En 1985, la Comisión Pinelands también tuvo éxito en que se promulgara la legislación que permitió que los votantes de New Jersey aproba-



ran una emisión de bonos, entregando US\$ 30 millones para la construcción de instalaciones de alcantarillado y suministro de agua en las áreas de crecimiento regional de Pinelands. Bajo un plan regulador de infraestructura, los fondos se asignaron mediante donaciones, préstamos y créditos a las municipalidades destinatarias del crecimiento regional de Pinelands. Los proyectos de alcantarillado estaban destinados a sectores donde las áreas de recepción de CIP se habían certificado en planes y ordenanzas locales para permitir densidades premiadas. Una segunda emisión de bonos por US\$ 70 millones actualmente se está tramitando en la legislatura del estado de New Jersey.

Los proyectos de desarrollo de CIP también han concitado interés dentro del personal de la Comisión, y se han hecho intentos a niveles más altos en la organización para facilitar la revisión de dichos proyectos cuando se determina que cumplen las rígidas normas ambientales del plan. En 1997, la Comisión estableció una oficina para dar ayuda de revisión a los solicitantes, incluyendo a aquellos que usaban CIP.

*Variaciones de DIT.* La Comisión Pinelands ha hecho uso de DIT en formas que no se encuentran en otros programas de los Estados Unidos. Luego de modificaciones introducidas al plan amplio de manejo en 1994, ahora se requieren Créditos de Desarrollo Pinelands como un mecanismo de mitigación cuando se autorizan variaciones en el tamaño de los sitios, en las disposiciones sobre uso permitido o en las normas. La Ley de Protección de Pinelands dispone que sólo la Comisión puede eximir del cumplimiento de las normas ambientales y sólo en casos extremos de necesidad pública (N.J.S.A. 13: 18A-1 et seq). Cualquiera persona que califique para ser eximida de cumplir con las normas del tamaño del sitio y ambientales debe comprar CIP, los que son acumulativos desde un cuarto a tres cuartos de un CIP según el número de dispensas individuales otorgadas. Cuando se requieren modificaciones locales para construir un edificio de uso comercial en una zona de recepción de CIP residencial, o de uso residencial en una zona certificada previamente como comercial, deben comprarse CIP equivalentes si se otorga la modificación.

La Pinelands Protection Act también prohíbe a la Comisión otorgar una aprobación que ocasionaría un daño substancial a los recursos de Pinelands. Para no contrariar la prohibición que contempla la Constitución de los Estados Unidos de expropiar sin una justa compensación, se entregan CIP a aquellos solicitantes a quienes se les ha negado el derecho a construir, cuando se ha determinado que no puede dársele a la propiedad un uso económicamente beneficioso como consecuencia del perjuicio substancial

causado por el rechazo. El número de CIP adjudicados se basa en el valor de mercado de la propiedad. Este uso particular del CIP se parece mucho a dar una compensación total y se ve como una defensa legal en litigios donde se presentan reclamos constitucionales por expropiación.

En ciertas áreas de manejo de Pinelands que no constituyen zonas de emisión y recepción de CIP, la Comisión Pinelands ha instituido un programa de traspaso de densidad que funciona en forma similar a un programa de DIT. Cuando se propone la urbanización en sitios de menor tamaño, a los solicitantes se les da la oportunidad de comprar o restringir otras propiedades hasta alcanzar la cantidad necesaria para cumplir con los requisitos de tamaño de terreno en la zona. Una persona que es dueña de más de un acre en una zona residencial de cinco acres, por ejemplo, puede adquirir una servidumbre de conservación en cuatro acres en otra área, juntar los acres y construir en el sitio de un acre si cumple las normas ambientales. En lugar de rescatar los CIP, la persona que desee construir deja constancia que se ha colocado una restricción, por escritura, en la propiedad no contigua que se está usando para cumplir con el requisito del tamaño del sitio.

*Lecciones de New Jersey Pinelands.* Los DIT en New Jersey Pinelands no tuvieron inicialmente el nivel de planificación y de preparación de la comunidad que exhibió el programa del condado de Montgomery. A su vez, fue parte de una iniciativa de planificación más vasta para el uso de terrenos que remeció todos los derechos de propiedad y las relaciones intergubernamentales tradicionales, abarcando el 22 por ciento de los terrenos de New Jersey (Babcock y Siemon, 1985; Collins y Russell, 1988). En efecto, todo el sistema de control de uso de suelos en la región sufrió un vuelco entre 1979 y 1981 y en los años siguientes, a medida que los condados y municipalidades modificaron sus planos reguladores y ordenanzas de zonificación para cumplir con el plan de manejo de crecimiento regional tal vez más restrictivo de la nación.

Por la controversia que rodeó el plan amplio de manejo, por la necesidad de esperar la creación del área de recepción mediante un proceso local, y por el hecho de que las inmobiliarias, al inicio, no estaban en situación de cambiar proyectos ya diseñados para incluir unidades premiadas por uso de CIP, el programa de CIP comenzó en forma lenta. El programa ha evolucionado en años recientes hasta convertirse en una iniciativa más exitosa y promete lograr plenamente sus objetivos en el futuro. Hasta la fecha, se han preservado 15.775 acres y están por aprobarse proyectos que usan una cantidad significativa de CIP (Ross, 1998).

Con el advenimiento del Banco CIP, aumentaron los esfuerzos educativos y se desarrollaron materiales explicando los detalles a los dueños de propiedades, inmobiliarias y urbanizadores.

El programa de CIP ha sido modificado continuamente para aumentar su aplicabilidad al plan amplio de manejo global, incluyendo su uso como mecanismo de mitigación. En aquellos casos en que se encontró que las ordenanzas locales tenían densidades de base más altas que impedían el uso de CIP, se hicieron revisiones para bajar las densidades base y, con ello, hacer más atractivo el uso de CIP. La Comisión Pinelands actualmente está estudiando la conveniencia de cambiar la fórmula de asignación para reflejar mejor las diferencias en valor de las propiedades en áreas de emisión correspondientes a áreas de producción agrícola, basándose en la proximidad a los mercados agrícolas y calidad de tierras agrícolas, así como también para aumentar las oportunidades de rescate en otras áreas del plan orientadas al desarrollo inmobiliario.

#### EL FUTURO DE LOS DIT EN LOS ESTADOS UNIDOS

Los DIT están siendo utilizados cada vez más como herramientas de manejo de suelos en muchas áreas de los Estados Unidos (Pruetz, 1997). Dado que varios de los modelos existentes están mostrando resultados positivos, es probable que, en el tiempo, los DIT seguirán siendo un componente integral de los programas adicionales de planificación urbanos.

Los beneficios de los DIT permiten lidiar con tres desafíos importantes de una iniciativa de manejo del crecimiento urbano, todos los cuales son de suma importancia para la planificación en los Estados Unidos. En primer lugar, representan un método legalmente viable y económicamente ventajoso para la preservación de tierras de alto valor público. En realidad, el hecho de usar el mercado privado como vehículo para la preservación de los suelos representa ahorros considerables en el gasto público, comparados con los que se asocian con las adquisiciones públicas tradicionales o con la compra directa gubernamental de derechos inmobiliarios. El hecho de combinar las ventas privadas con un banco de DIT para comprar y en seguida vender derechos de desarrollo inmobiliario ofrece también la ventaja de mantener un fondo público rotatorio para financiar las compras de este instrumento. Segundo, los DIT abordan, en parte, el problema de las 'ganancias y pérdidas inesperadas' que se asocian comúnmente con cambios significativos en los reglamentos que afectan el uso de los suelos. Las

mayores utilidades ocasionadas por el hecho de dirigir el desarrollo urbano a ubicaciones específicas y reducir, al mismo tiempo, la masa de suelo total que puede desarrollarse, puede compartirse con aquellos cuyas propiedades, en cambio, han perdido valor de desarrollo actual y/o futuro por estar ubicadas en áreas de preservación. Esto contribuye a elevar el grado de aceptación de la planificación y a una distribución más justa de los beneficios generados por las decisiones del gobierno. Tercero, los DIT permiten que el crecimiento tenga lugar en densidades que aseguren el uso eficiente de los suelos, allí donde se desea el crecimiento urbano, y un suministro más económico de infraestructura y otros servicios públicos en dichas áreas en vez de en localidades geográficamente más dispersas.

A medida que se acumulen experiencias de implementación de programas de DIT, y que éstos se vayan adecuando para solucionar dilemas de protección de recursos específicos en diferentes sectores, el concepto llegará a ser parte del léxico diario de la planificación y manejo del crecimiento.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- American Farmland Trust. "Transfer of Development Rights". *American Farmland Trust Guidebook*. American Farmland Trust, 1997.
- Babcock, Richard F.; y Siemon, Charles L. *The Zoning Game Revisited*. Boston, MA.: Oelgeschlager Gun & Hain, Lincoln Institute, 1985.
- Canavan, Dennis, Coordinador de Planificación, Maryland-National Capital Park and Planning Commission. Comunicación personal, abril 1998.
- Chavoosian, B. Budd; Norman, Thomas; y Neiswand, George H. "Transfer of Development Rights. A New Concept in Land Management". *Urban Land* 32, 11, pp. 11-16.
- Collins, Beryl Robichaud; y Russel, Emily W. B. *Protecting the New Jersey Pinelands: A New Direction in Land Use Management*. New Brunswick: NJ Rutgers University Press, 1988.
- Costonis, John. "Development Rights Transfer: Exploratory Essay". *Yale Law Journal*, 83, 1, pp. 75-128.
- . *Space Adrift. Saving Urban Landmarks through the Chicago Plan*. Urbana, IL.: University of Illinois Press, 1974.
- Giordano, Margaret. "Over-stuffing the Envelope: The Problem with Creative Transfer of Development Rights". *Fordham Urban Law Journal*, 16, pp. 43-66.
- Good, Ralph E.; y Good, Norma F. "The Pinelands National Reserve: An Ecosystem Approach to Management". *Bioscience*, 34, 3, pp.169-173.
- Gottsegen, Amanda Jones. *Planning for Transfer of Development Rights: A Handbook for New Jersey Municipalities*. Mt. Holly, NJ: Burlington County Board of Chosen Freeholders, 1992.

- Johnston, Robert A.; y Madison, Mary E. "From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights". *Journal of the American Planning Association*, 63, 3, pp. 365-378.
- McHarg, Ian L. *Design with Nature*. Nueva York: Doubleday and Co. Garden City, 1969.
- McPhee, John. *The Pine Barrens*. Nueva York: Farrar, Straus y Geroux, 1968.
- Moore, Terrence D. "New Jersey Pineland Biosphere Reserve". En *Biosphere Reserves in Action: Case Studies of the American Experience*. US Man and the Biosphere Program. Department of State Publication 10241, 1995.
- Neiswand, George H.; y Chavooshian, B. Budd. "Transfer of Development Rights: A Demonstration". *Extension Bulletin* 419. New Brunswick, NJ: Cook College, Rutgers University, julio 1976.
- Pinelands Commission. *New Jersey Pinelands Comprehensive Management Plan*. New Lisbon, NJ: Pinelands Commission, 1980.
- . *New Jersey Pinelands Comprehensive Management Plan. The Second Progress Report on Plan Implementation*. New Lisbon, NJ: Comisión Pinelands, 1980.
- . Staff Memorandum to Pinelands Commission Policy and Implementation. Octubre 7, 1997.
- Pizor, Peter J. "Making TDR Work: A Study of Program Implementation". *Journal of the American Planning Association*, primavera 1986.
- Pruetz, Rick. *Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights*. Burbank, CA: Arje Press, 1997.
- Reilly, Kevin J.; Larsen, Wendy U.; y Weaver, Clifford L. "Partnership in the Pinelands". En Charles C. Geisler y Frank J. Popper (eds.), *Land Reform American Style*. Totowa, NJ: Rowan and Allanheld, 1984.
- Roddewig, Richard J.; y Inghram, Cheryl A. *Transferrable Development Rights Programs: TDRs and the Real Estate Marketplace*. Planning Advisory Service Report 401. Chicago, IL: American Planning Association, 1987.
- Ross, John, director ejecutivo, The Pinelands Development Credit Bank. Comunicación personal, abril 1998.
- Siemon, Charles. "TDRs: A Concept Whose Time Has Come". En *Growth Management and Property Values: Case Studies in Transferrable Development Rights, a Resource Manual for a TDR Seminar in Ocala, Florida*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1992. □

**DELEUZE: ESTÉTICA  
ANTIRREPRESENTACIONAL Y MIMESIS\***

**Luiz Costa Lima**

En este ensayo se analizan los presupuestos de la estética antirrepresentacional del filósofo francés Gilles Deleuze. Para ello se toma como guía su libro *Différence et répétition*, en cuanto base sobre la cual se constituyen sus análisis de *Bartleby the scrivener*, de H. Melville, y del pintor inglés Francis Bacon (*Francis Bacon, La logique de la sensation*, 1981). Sin cuestionar la calidad crítica y analítica de sus ensayos, Luiz Costa Lima muestra cómo ella depende de la destrucción que Deleuze intenta realizar de la teoría del sujeto y de la representación tal como es concebida en la modernidad a partir de Descartes. Como esta teoría se halla en proceso de revisión, se hace indispensable considerarla para examinar sus implicancias estéticas. Además, señala Luiz Costa Lima, sería la misma filosofía del arte la que se vuelve susceptible de reconsideración a partir del cuestionamiento de la destrucción del sujeto, de origen nietzscheano, que se cumple en la obra de Deleuze.

---

LUIZ COSTA LIMA. Doctor en Teoría Literaria y Literatura Comparada de la Universidad de Sao Paulo y profesor titular de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro y de la Pontificia Universidad Católica (PUC). Su obra incluye más de 15 títulos, algunos de los cuales han sido traducidos al inglés y al alemán. Actualmente prepara el lanzamiento de un libro sobre el escritor brasileño Euclides de Cunha.

\* Traducido del portugués por el Centro de Estudios Públicos.

## I

**E**n 1989, con “Bartleby, ou la formule”, un texto relativamente breve escrito a propósito de la primera novela de Melville, Deleuze iniciaba su tentativa de captar el sentido de la obra del escritor norteamericano. El texto, originalmente prefacio de la traducción francesa de *Bartleby the scrivener* (1856), nos interesará aquí en cuanto primera aproximación a la propia reflexión deleuziana sobre el arte. Así, pues, nos preocuparemos menos de lo que allí se dice sobre la obra del prosista cuanto de su modo de abordarla. En otras palabras, atenderemos al delineamiento de una filosofía del arte y no a su consistencia a propósito de cierto objeto.

Como una primera cuestión, Deleuze capta el *leitmotiv* del escribiente. Desde que el abogado cambia de lugar a Bartleby, éste se obstina en repetir: “I would prefer not to”, que, de hecho, implica un renunciar a ejercer la función de copista, lo único que justificaba su presencia en el escritorio del contratista. Agudamente anota el comentarista: la frase “es gramaticalmente correcta, sintácticamente correcta, pero su terminación abrupta, *not to*, que deja indeterminado lo que él rechaza, le confiere un carácter radical, una especie de función-límite. Su reiteración y su insistencia la hacen tanto más insólita. Susurrada por una voz suave, paciente, átona, alcanza lo irremisible, formando un bloque inarticulado, un soplo único. Al respecto, posee la misma fuerza, tiene el mismo papel, que una fórmula *agramatical*”<sup>1</sup>.

Si la agramaticalidad, desde el punto de vista de los lingüistas, significa un obstáculo, una obstrucción a la función comunicativa del lenguaje, en Deleuze esa marca negativa se transforma en punto de partida para una *démarche* radical. Ésta se anuncia apenas en la observación siguiente: “En cada circunstancia se produce el estupor en el entorno de Bartleby, como si se hubiera escuchado lo Indecible o lo Imparable. Y es el silencio de Bartleby, como si ya lo hubiera dicho todo y agotado de golpe también el lenguaje”<sup>2</sup>. ¿Qué se puede extraer de allí? Entretanto, el filósofo parece tan sólo un comentarista que señalara las olas concéntricas creadas en la superficie líquida de la prosa por el impacto de una misma piedra. A decir verdad, su propósito es mucho más amplio: la analogía de la conducta de Bartleby con un enunciado agramatical rompe con la ‘fecundidad’ de la prosa comunicativa y aproxima el texto a la aridez del desierto. ¿Cómo no

---

<sup>1</sup> G. Deleuze, “Bartleby, ou la formule” (1989). (Traducción castellana: G. Deleuze, “Bartleby o la fórmula”, en *Crítica y clínica* [1996]. En adelante citamos esta versión. [N. del T.] )

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 100.

notar la diferencia de registro a propósito de la reacción causada por la obstinación de Bartleby? “El abogado se sentiría aliviado si Bartleby no quisiera, pero Bartleby no se niega, sencillamente rechaza un no-preferido (la relectura, los recados...). Y Bartleby tampoco acepta, no afirma un preferible que consistiría en seguir copiando, se limita simplemente a plantear su imposibilidad. En pocas palabras, la fórmula que rechaza sucesivamente cualquier acto distinto ya se ha tragado el acto de copiar que ni tan siquiera necesita rechazar [...] Excava una zona de indiscernibilidad, de indeterminación, que crece sin cesar entre unas actividades no-preferidas y una actividad preferible”<sup>3</sup>.

Optando por no optar, el modesto escribiente revela la fragilidad del aparato verbal y de la sociedad a la que sirve. En términos más rigurosos, *la referencia es abolida*. La conclusión de los lingüistas, que veían en la incidencia de lo agramatical el estigma de un obstáculo, sería parcial y risible —la risa que provocan, en el caso de la comunicación, aquellos que confunden sus objetos con la técnica que los somete. En Deleuze, esa negatividad se muestra como un índice positivo de otro camino. Éste se anuncia con una explosión resonante: la abolición de la referencia. Pues proceder como Bartleby y optar por la no-opción es paralizar la máquina del copista, obstruir la función del abogado-empleador, interferir indirectamente en la administración de los negocios y de la justicia. Al señalarlo, Deleuze ya ha abandonado la apariencia de comentarista y ha asumido la postura de quien piensa la función del arte, en este caso el literario.

De esta manera, el pasaje siguiente apenas aparenta preceder a la cuestión de la anulación de la referencia. En verdad, la desdobra e intensifica: “Diríase primero que la fórmula es como la mala traducción de una lengua extranjera. Pero, al escucharla mejor, su esplendor desmiente esta hipótesis. Tal vez sea ella la que excava en la lengua una especie de lengua extranjera [...] Pero, aún siendo cierto que las obras maestras de la literatura forman siempre una especie de lengua extranjera dentro de la lengua en la que están escritas, ¿qué viento de locura, qué soplo psicótico se introduce así dentro del lenguaje?”<sup>4</sup>

El argumento combina dos motivos ya presentes en libros anteriores de Deleuze: la obra-maestra como obra exploratoria, en la lengua propia, de una lengua extranjera y el “soplo psicótico” que eriza la normalidad congelada. La extrañeza de la psicosis se subleva contra el confort de la mismidad. El primer motivo —bastante próximo al argumento que Benjamin desarrollaba en “La tarea del traductor” [“Die Aufgabe des Überset-

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 102.



zers, 1921”], aunque distante de él por la ausencia de cualquier función mesiánica— fue desarrollado antes a propósito de Kafka, en *Kafka, pour une littérature mineure* (1975). El segundo hizo su aparición, en cierto modo enigmática, en la *Logique de la sensation*: “[...] Existe una relación especial de la pintura con la histeria [...] No es una histeria del pintor, es una histeria de la pintura. Con la pintura, la histeria se vuelve arte”<sup>5</sup>.

Ambos motivos deben ser apreciados en niveles sucesivos, sirviendo de base el primero para la radicalidad del segundo. Usar la lengua propia como extranjera, “hacer pasar en su propia lengua *el modo de significar* (*art des Meinens*) de otra”<sup>6</sup>, es la ambición de todo escritor al que le repugne la trivialidad de lo habitual. El uso convencional de la lengua conlleva la convencionalidad del pensar y convierte la palabra en una pieza parasitaria al servicio de la rutina. Abrir pasos en la propia lengua para “el modo de significar” de otra —que nada tiene que ver con el ‘inglés en veinte lecciones’— significa optar por lo no automatizado, por lo pobre y menor, en vez de lo pomposo y ornamental.

Si en Deleuze el primer motivo prolonga la plataforma de las vanguardias, no podría decirse ya lo mismo de su nexos con el segundo. ¿Qué significa el “viento de la locura”, que halló en el modesto copista su paradigma, más allá de un “negativismo, más allá de toda negación”? ¿Qué analogía guarda con la histerización de la pintura, que halló su base materializadora en la obra de Francis Bacon? Recurrir en este punto a la lúcida reflexión de J. Rancière nos ahorrará tiempo en nuestra exposición.

Aunque se refiere sólo a la *Logique de la sensation*, la aclaración de Rancière tiene un alcance más amplio, que no sólo explica su sentido en Deleuze sino que acentúa también su oposición al modelo representativo-orgánico. “Histerizar la obra o hacer operativa la histeria querría decir deshacer la organicidad latente en la propia definición de ‘autonomía’ de la obra. Querría decir considerar como malsana esta naturaleza que tiene la autonomía orgánica como *telos*. La obra pictórica deberá entonces ser pensada como una enfermedad de la naturaleza orgánica y de la figuración que imita su potencia. [El contorno baconiano] es el lugar de una lucha: la lucha de la pintura contra la figuración”<sup>7</sup>. Así pues, histerizar la obra significaría contraponer “la naturaleza potente de la obra a la naturaleza modelo de figuración”<sup>8</sup>; o sea, también “oponerse al modelo representativo aristotélico”, en el que ‘representar’ tiene un doble significado: “Primeramente,

<sup>5</sup> G. Deleuze, *Francis Bacon. Logique de la sensation*, p. 37.

<sup>6</sup> W. Benjamin, “Die Aufgabe des Übersetzers” (1921). (El énfasis es mío).

<sup>7</sup> J. Rancière, “Existe-t-il une esthétique deleuzienne?” (1998), p. 528.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 528.

la obra es imitación de una acción. Ella permite reconocer por su semejanza, algo que existe fuera de ella. En segundo lugar, la obra es la acción de representar. Es encadenamiento o sistema de acciones, agenciamientos de partes que se ordenan según un modelo bien definido: el agenciamiento funcional de las partes de un organismo. La obra está viva mientras es un organismo. Esto quiere decir que la *tekhné* de la obra es para la imagen de la naturaleza, de la potencia que encuentra, en el organismo vivo en general y en el organismo humano en particular, su realización”<sup>9</sup>.

La lectura de estos pasajes muestra la máquina de guerra contenida en la reflexión deleuziana sobre el arte. La histerización o el “soplo psicótico” tiene por blanco inmediato la expresión diluida propia de un pensamiento que busca el favor del público. Reconocido de inmediato, ese blanco no devela aún el blanco mayor: el ataque a la concepción de obra en cuanto subordinada al modelo de la naturaleza —aquella que podemos definir como determinante de los límites de la *mimesis* clásica. Así pues, el blanco mayor de la reflexión deleuziana implica romper con una concepción orgánica del arte. Al margen de la simpatía que despierta la ‘causa’, por lo pronto porque esa organicidad, en la modernidad, se incorporaría a la concepción misma de la historia como *telos*, intentemos pensar sus implicancias puntuales.

La *Crítica de la facultad de juzgar* ha mostrado que la *idea* de fin, aunque indemostrable, es necesaria para explicar el aspecto no mecánico de lo orgánico. Es a partir de ella que Kant hace derivar, mediante una deducción aquí innecesaria, la “finalidad sin fin”, con la que viene a especificar la autonomía del arte, i.e., su independencia respecto al servicio forzoso a otra esfera cualquiera, moral, religiosa o política. Rechazar, pues, el modelo orgánico afecta también a la explicación kantiana. Deleuze no sólo se desprende de la “dependencia mimética” —en un gesto que aplaudimos, pues aquella dependencia resultaba de una lectura restringida de la *mimesis*— sino también de la directriz abierta por Kant.

Aunque esa otra dimensión no sea afirmada ni por Deleuze ni por Rancière, es indispensable hacerla notar para comprender el contraste entre las aproximaciones, tanto la que ahora discutimos como la que aquí intentamos desarrollar. Es a causa de la doble oposición al modelo aristotélico y al abierto por Kant que se comprende mejor el ataque indiscriminado a la representación. La antirreferencialidad, que vimos hacerse presente en la lectura de Melville, forma parte de una máquina de guerra que también implica la antirrepresentacionalidad y la concepción del lenguaje centrada

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 528.

en su vector comunicativo. De ahí que el pasaje antes citado de Rancière señala no sólo su comprensión de Deleuze, sino también su adopción: “La obra pictórica deberá entonces ser pensada como una enfermedad de la naturaleza orgánica y de la figuración que imita su potencia”<sup>10</sup>. (Es lo que muestra la primera parte, “El cuerpo y la letra”, de su *Políticas da escrita*)<sup>11</sup>. Por lo mismo, en razón de esa concordancia, se hace más justificable seguir recurriendo a Rancière al momento de retornar al texto de Deleuze que nos sirve de punto de partida.

Los últimos alcances que hicimos a propósito de “Bartleby, ou la formule” abordan la ruptura con la representación. Dada ésta, el autor ataca una forma de identificación, al tiempo que propone otra. Cada una se presenta en dos bloques antitéticos: “Entre el abogado y Bartleby, ¿existe una relación de identificación? ¿Pero qué es una relación semejante y en qué sentido va? Frecuentemente, una identificación parece hacer intervenir tres elementos, que pueden, además, intercambiarse, permutarse: una forma, imagen o representación, retrato, modelo; un sujeto, virtual al menos; y los esfuerzos del sujeto por tomar formas, apropiarse de la imagen, adaptarse a ella y adaptarla a él. Se trata de una operación compleja que pasa por todos los avatares de la semejanza, y que corre siempre el riesgo de caer en la neurosis o convertirse en narcisismo. Se trata de la ‘rivalidad mimética’, como la llaman. Moviliza una función paterna en general: la imagen es por excelencia una imagen del padre, y el sujeto es un hijo, aunque las determinaciones se intercambien. La novela de formación, podría llamarse también novela de la referencia, proporciona numerosos ejemplos”<sup>12</sup>. Al establecer al final una equivalencia entre el *Bildungsroman* y lo que llama ‘novela de referencia’, Deleuze demuestra estar consciente de la amplitud de las formas sujetas a la identificación condenada. Pues el problema no está en que exista una identificación, sino en su modalidad ‘paterna’. Pues ¿acaso no propone después otra identificación? “La función paterna se pierde en beneficio de fuerzas ambiguas más oscuras. El sujeto pierde su textura en beneficio de un *patchwork* que prolifera al infinito: el *patchwork* norteamericano se transforma en la ley de la obra melvilliana, desprovista de centro, de anverso y de derecho”<sup>13</sup>. La identificación paterna se conjuga con la acción de la *mimesis* y ambas dan lugar a la “lógica de la preferencia”<sup>14</sup>, así como el hombre “demasiado liso”<sup>15</sup>, demasiado liso como para tener parti-

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 528.

<sup>11</sup> J. Rancière, *Políticas da escrita* (1995).

<sup>12</sup> Deleuze, “Bartleby, o la fórmula” (1989), p. 109.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 106.

cularidades, que da lugar a la opción por la no-opción, se remite al devenir sin obstáculos: “No se trata de una cuestión de *mimesis* sino de devenir”<sup>16</sup>. La *mimesis* supondría, por lo tanto, la marca de una continuidad. Esta sería, tanto de la mantención de la función paterna y, en consecuencia, podemos inferir, del orden social, como de una lógica que siempre reconduce a la razón, i.e., que en la obra de arte, siempre y solamente apunta a lo que es discursivo, ‘narrativo’, apto para ser comunicado. Es en nombre de un vitalismo del desierto —aquel que busca formular lo que la lógica paterna y racional rechaza— que Deleuze opone las novelas francesas e inglesas a las norteamericanas y rusas: “La novela inglesa, y más aún la novela francesa, experimentan la necesidad de racionalizar, aunque sea en las últimas páginas, y la psicología es sin duda la última forma del racionalismo [...] El acto fundador de la novela norteamericana, el mismo que el de la novela rusa, ha consistido en alejar de la vía de las razones y en hacer que nazcan esos personajes que se sostienen en la nada, que sólo sobreviven en el vacío, que conservan hasta el final su misterio y que constituyen un reto para la lógica y la psicología”<sup>17</sup>.

¿Qué hace este pasaje si no privilegiar un tipo de novela, una forma artística que se adapta mejor a su propia sistemática? Esto no se confunde con lo que Freud dijera a propósito del arte: que le interesaba como una forma de ilustrar su teoría. El símil sería impropio, porque el arte o, mejor, ciertas formas de arte han ocupado un lugar central en la elaboración del pensamiento deleuziano. Subsiste aún el hecho de que la interpretación de uno de los filósofos contemporáneos más notable iluminó el arte en la misma medida que estimulaba su trayectoria intelectual. Nada habría en ello de cuestionable si no fuera porque introduce una actitud normativa que, en la estética, el criticismo kantiano parece haber abolido. Pues, ¿qué significa la desreferencialización, la abolición de lo representacional, sino la propuesta indirecta, implícita, no efectivamente formalizada, de otra referencialidad, de otra representación, concebida según otros parámetros? Pues, ¿qué otro significado tiene la normatividad en el arte sino la adopción de un criterio de arbitrariedad, i.e., algo derivado de un *arbitre*, de “una autoridad que hace respetar sus decisiones”<sup>18</sup>? No obstante, seríamos igualmente arbitrarios si restáramos importancia a la aproximación que discutimos. Se reconoce así la presencia de la indagación deleuziana en la determinación de los límites de la *mimesis* clásica. Ella es aún relevante en la

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 115-116.

<sup>18</sup> Le Robert, *Dictionnaire historique de la langue française*, 2 vols. (1995); voz ‘arbitre’.

tematización de las zonas que permanecen invisibles para una lógica racionalista del sentido. Tal vez el problema esté en que la filosofía deleuziana de la inmanencia supone un devenir bajo el signo de la ruptura absoluta. De este modo, propugna una lógica incluyente que, paradójicamente, termina por mostrarse como una lógica excluyente. De ahí la tendencia del autor a enfatizar un lado de la cuestión y reservar para el otro, o los otros, el carácter de instrumentos. Así pues, que el devenir sea esperable en el ámbito de una reflexión que en vez de acentuar que el lenguaje no se reduce a la comunicación, bajo el justo reclamo de que así se privilegia sólo lo que potencialmente es respaldado por lo redundante, por la reiteración de lo que es ya sabido, ¿exime a ésta de la consideración del fenómeno verbal-artístico? Nos interesa aquí en particular la unilateralidad apuntada. Para ello, nada mejor que recurrir a un autor como Rancière en cuanto simpatizante del pensamiento en cuestión.

Evocando la asociación entre hacer justicia y la venida al desierto, Rancière repara en la proximidad de Deleuze con Platón: “¿A qué se trata, tanto en Deleuze como en Platón, de hacer justicia? Se puede responder: a lo sensible como tal”<sup>19</sup>. En ambos filósofos incluso el enemigo es común: “la *doxa*, la opinión, la figuración”<sup>20</sup>; la que, en el caso de Deleuze, se suma el “imperialismo del sujeto”<sup>21</sup>, que es el portador de las figuraciones clichés, de la exigencia de tratar del arte que sabe, que ‘delata’ su capacidad de reafirmar lo banal. Pero, ¿qué se pone a cambio del sujeto adepto a la “razón acuosa”, de la que ya hablaba F. Schlegel, y de sus tautológicas representaciones, sino un sujeto particular e idiosincrático, el filósofo? ¿Sería de ese modo tan sólo una cuestión ocasional que Deleuze se encontrara aún con el pensador griego en lo tocante a la abominación de la *mimesis*? Figura ambivalente, la *mimesis* es esclavizada por un pensamiento que, en nombre de las Ideas o de la inmanencia, es igualmente normativo y discrecional. Para dar una prueba de la presencia de lo discrecional volvemos a Rancière, para hacerle decir algo que quizá él mismo no diría. Citando desde un comienzo *Proust et les signes*, escribe: “En vano se buscaría en Proust las banalidades sobre la obra de arte como totalidad orgánica”, nos dice. Tal vez se busquen en vano, pero sin duda que se encontrarán. Deleuze no quiere saber nada de la insistencia orgánica del esquema proustiano. No quiere saber nada del devenir del error, de la reunión final de los lados y del equilibrio de los arcos [...] Para él se trata, en suma, de considerar la

<sup>19</sup> J. Rancière, “Existe-t-il une esthétique deleuzienne?” (1998), p. 529.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 529.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 530.

obra de Proust como algo coherente, de considerar la obra moderna, la obra del tiempo de la estética, como coherente consigo misma”<sup>22</sup>.

Aunque el propio autor no desarrolle el argumento, su bosquejo es suficiente para señalar la unilateralidad operada. Si estamos de acuerdo en que forma parte de la tarea del pensamiento mantener abierto el espacio para su propia refutación, ¿no debemos también coincidir en que la práctica de las exclusiones es un obstáculo para el pensamiento mismo? Así pues, verificar la relación umbilical entre *mimesis* y verosimilitud significa abrir ese espacio. Aunque el mundo propuesto por los sujetos de la verosimilitud parezca mezquino y sistemáticamente hostil a lo disonante, y lo arbitrario tenga muchas veces un toque de genialidad, no contamos más que con ellos para enfrentarnos a lo discrecional. Aunque mediocre, el mundo es mayor que el pensamiento. De ahí la esperanza, albergada igualmente por los escépticos, de que la verosimilitud acabe por interiorizar aquello que, en un primer momento, rechazaba. Tampoco se trata de rendirse al mundo ‘normal’, ni mucho menos de obedecer a una aristocracia del espíritu, por definición discrepante. Se trata de mantener abierto un canal de escucha para lo que siente y dice el integrante del mundo común. Despreciar de antemano lo verosímil sólo tiene cabida en aquellos que juzgan que la idea se completa al mostrarse bien formulada; o que, bien formulada, el objeto al cual se dirige está bien calculado. No, su viaje apenas comenzaría. El éxito sólo se atisba en el horizonte cuando la idea bien formulada y discrepante se aproxima a lo verosímil aceptado por una época. Aquello que Benjamin llamaba, a propósito de los *Frühromantiker*, “formalismo liberal”, supone que su práctica sea adoptada y propagada por otros que no sean sus geniales autores.

## II

Las consecuencias del carácter antirrepresentacional de la filosofía deleuziana del arte se hacen más nítidas y más palpables en el libro dedicado a la obra del pintor inglés, *Francis Bacon. Logique de la sensation* (1981). Al contrario de lo que podría pensar un crítico de arte, para el cual la elección de Bacon se habría llevado a cabo en función de su menor radicalidad —entiéndase para lidiar también con restos figurativos—, para Deleuze, el camino elegido por este pintor es el más arduo: como lo formula el comienzo de la *Logique*, en la renuncia al “modelo a representar” y a

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 536.

la “historia a relatar”, la pintura cuenta con “dos vías posibles”: “rumbo a la forma pura, por abstracción; o rumbo a lo ‘simbólico puro’ por extracción o aislamiento”<sup>23</sup>, en donde, por oposición a lo figurativo, que “implica [...] la relación de una imagen con un objeto que ella se impone ilustrar”<sup>24</sup>, lo simbólico tiene por fin romper con toda la organicidad de lo que expone. Las dos vías tienen en común configurar una antítesis al propósito representacional. Sin embargo, no ocupan el mismo plano, por estar más restringidas a las posibilidades de la vía abstracta, “[...] una vía que reduce al mínimo el abismo o el caos y también lo manual. [...] De la pintura abstracta se nos antoja decir lo que Péguy decía de la moral kantiana, que tiene las manos puras, pero no tiene manos”<sup>25</sup>. O, de manera menos aforística: “[...] A fuerza de ser abstracto, el código se arriesga a ser una simple codificación simbólica de lo figurativo”<sup>26</sup>. Limitación que, por su parte, debería incluso ser extendida a la *action-painting*, cuya ‘pintura-catástrofe’ contrapondría la privilegiada operación manual a la operación óptica del abstraccionismo<sup>27</sup>. La alusión a la *action-painting* es contingente. La crítica se concentra en realidad en el abstraccionismo y se apoya en el hecho de haber privilegiado éste el “código óptico”: “Del mismo modo, la pintura abstracta, en su tentativa extrema de instaurar un espacio óptico de transformación, se apoyará así en factores desunidos, en las relaciones de valor, de luz y de sombra, de claro y oscuro, reencontrando más allá del siglo XVII una inspiración pura de Bizancio: un código óptico...”<sup>28</sup>. Recordemos de paso la caracterización de Ossip Mandelstam del siglo XIX “como un inmenso ojo ciclópeo. [...] Nada excepto la vista, vacía y vacía, con la única pasión de devorar cualquier objeto”<sup>29</sup>. Un poco antes de la reflexión del poeta ruso, en Kandinsky, esa pasión devoradora era ya acusada de operar “la concentración en las apariencias” y en los “aspectos materiales”, que “debía por lógica provocar una disminución de la fuerza creadora en el dominio de la interioridad”<sup>30</sup>. Para el entonces joven pintor, esa voracidad representacional del XIX debía ser combatida por un arte que tuviera como fin la “resonancia interior”. De esta manera, la referencia a Kandinsky no sólo refuerza la crítica del poeta a la obsesión figurativa del siglo pasado, sino que también enuncia una alternativa ‘espiritual’ que, por su parte,

<sup>23</sup> G. Deleuze, *Francis Bacon. Logique de la sensation* (1981), p. 9.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>27</sup> Cf. *ibidem*, p. 71.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>29</sup> O. Mandelstam, “The Nineteenth century” (1975), p. 641.

<sup>30</sup> W. Kandinsky, “La composition scénique” (1990), p. 170.

Deleuze desdeñaría. Con todo, su antagonismo no es emocional pero sí se traduce en términos conceptuales: a la vez que en el desarrollo de un “espacio óptico ideal”<sup>31</sup> la mano se subordina cada vez más a la vista, el filósofo pone de relieve, a partir de una lectura de Wölfflin, la relación “háptica”, que depende de que “la propia vista descubra en sí una función de tocar que le es propia y que le pertenece sólo a ella, distinta de su función óptica”<sup>32</sup>.

Si la abstracción se subordina aun al ojo ciclópeo, como a uno de sus no pretendidos efectos, lo simbólico, por su parte, lo vuelve más complejo y, así, ni disuelve el caos, ni confunde la acción de pintar con él.

Ofrecida esta primera entrada, atendamos a la argumentación que de ella se sigue. Y, aunque ya sepamos que Deleuze confunde la representación con el estado en que una imagen ilustra un objeto, es indispensable para el propósito de nuestro análisis ahondar en este punto.

Así pues, para que la representación haga de la pintura una ilustración del mundo de la vista, será necesario que lo ordene según el modelo de los organismos, de los cuerpos organizados. De esta manera, la representación se pone desde ya al servicio del sujeto unitario, en virtud de una tesis que será discutida más adelante. Antes de hacerlo, es entretanto oportuno preguntar: ¿por qué, en Deleuze, la representación se confunde con su primer sentido —la equivalencia de la escena producida con una escena previa, con la consecuente subordinación del arte (pictórico o literario) a la apariencia de la realidad? La respuesta correcta no parece tan distante de la siguiente: porque, del mismo modo, el segundo sentido de la representación, que significa el efecto producido en un sujeto, *equivaldría a conservar del sujeto la suposición de su unidad*. En un sentido y en otro, la representación transformaría la escena a la que se refiere en auxiliar y comprometida con otro orden, ya sea el de los objetos ‘reales’, ya el del sujeto unitario. Es en nombre, por lo tanto, de una concepción *inmanente* de la pintura, de la ruptura de su servidumbre a la idea moderna de sujeto, que la representación se identifica con su lugar perfecto —ser una representación de los objetos bajo el sentido de la visión. Ahora bien, como el propósito de esta discusión es encaminarnos al problema de la *mimesis*, cabe decir aún que, en esta etapa de la aproximación a Deleuze, su destierro no sería inequívoco por parte del filósofo. En vez de una condenación inequívoca, podría hallarse aquí mismo una preciosa apertura: la *mimesis*, hasta la más corriente —aquella que, al margen de cualquier propósito

---

<sup>31</sup> G. Deleuze, *Francis Bacon. Logique de la sensation* (1981), p. 99.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 99.



artístico, consiste en la tentativa de convertir una conducta corporal semejante a la de un modelo— *no se agota en el campo de la percepción*. La *mimesis* encubre más de lo que *percibe*. Aunque el producto de la *mimesis* se dé a percibir, él no es apreciable, sea por concordancia o divergencia, por una equivalencia perceptiva evidente. Reducirlo al campo de la percepción sería no considerar el papel de los esquemas culturales, los cuales, sabidamente, no operan por su semejanza con lo que significan. En resumen, la ruptura con la representación orgánica, la deformación que se interioriza en la Figura de Bacon, desterraría necesariamente tan sólo la concepción clásica de la *mimesis*. Veámoslo puntualmente: “La Figura no es tan sólo el cuerpo aislado, sino el cuerpo deformado que se evade. Lo que hace de la deformación un destino es que el cuerpo tiene una relación necesaria con la estructura material: ésta no sólo se cieme en torno a él, sino que él debe alcanzarla y allí disiparse, y para ello debe pasar por los instrumentos-prótesis, que constituyen pasajes y estados reales, físicos, efectivos, sensaciones y de ninguna manera imaginaciones”<sup>33</sup>. Al menos una primera lectura del pasaje está de acuerdo con esta afirmación: no basta con decir, de acuerdo con el famoso pasaje de la *Poética* aristotélica, que la *mimesis* es un fenómeno natural al hombre; no porque no lo sea, sino porque su campo de acción no se agota en lo naturalmente dado y orgánicamente modulado. Sin embargo, si suponemos que hay efectivamente una concordancia, nos regocijaríamos precipitadamente. En verdad, en la concepción de Deleuze toda *mimesis* repugna. Así, si no tenemos dificultad en admitir que lo figurativo, en el sentido restringido en que el filósofo lo emplea, es una de las resultantes del trabajo de la *mimesis*, él, por su parte, pone de relieve que tal conclusión sólo muestra la subordinación de la misma *mimesis* a una concepción orgánica del mundo y del sujeto: “El arte puede entonces ser figurativo; bien que no lo es en primer lugar y que la figuración no es sino un resultado. Si la representación está en relación con un objeto, esa relación resulta de la forma de la representación; si este

---

<sup>33</sup> Nota sobre la idea de sensación: la *démarche* deleuziana, y no solamente el pasaje arriba citado, gana en claridad si recordamos la reflexión de Lyotard sobre la Tercera Crítica: “Kant subraya que el término sensación, como ‘determinación del sentimiento de placer y de dolor’ [...] significa algo bastante distinto, *etwas ganz anders*, que ‘representación de una cosa’. [...] La sensación, *aisthesis*, señala dónde está el ‘espíritu’ en la escala de los tonos afectivos. Se puede decir que la sensación ya es un juicio inmediato del pensamiento sobre sí mismo. El pensamiento juzga que está ‘bien’ o ‘mal’, dada la actividad que es entonces la suya. Ese juicio sintetiza así el acto del pensamiento en vías de cumplirse por ocasión de un objeto, con el efecto que este acto le propicia. El efecto es como la repercusión interior del acto, su ‘reflexión’. [...] La intuición, como la sensación, es una representación *inmediata*, pero del objeto no del ‘sujeto’” (J. F. Lyotard, *Leçons sur l’analytique du sublime* (1991), pp. 22-24)

objeto es el organismo y la organización existe porque la representación es, en primer lugar, ella misma orgánica, ello es porque la forma de representación expresa, ante todo, la vida orgánica del hombre en cuanto sujeto”<sup>34</sup>.

Que quede claro: de acuerdo a los parámetros del pensamiento que discutimos, no es la deformación generadora de la Figura la que abre una vía de salvación para la *mimesis*. No es que Deleuze ostente la estrechez de los que insisten en identificar la *mimesis* con la imitación. Pero sólo se aparta de este recurso indefendible para luego afirmar con más fuerza que la *mimesis* integra la cohorte condenada de la representación y del sujeto unitario. No le complica el hecho histórico de que éstos se conjuguen tan sólo a partir del pensamiento moderno, al tiempo que aquella tiene una data bastante más extensa. Hacerla postulado de un pensamiento ‘orgánico’ facilita su indagación. Que el enemigo tenga una larga duración, estimula el combate. No hay pues posibilidad de acuerdo entre un re-cuestionamiento de la *mimesis* y su condena aquí evidente.

No nos resta más que considerar una segunda variable: la Figura. Ya sabemos que, desde el punto de vista de su composición, es la antítesis de lo figurativo, que queda preso en las mallas de lo perceptivo y de lo orgánicamente unificado. Se trata, pues, dentro de la concepción estudiada, de exorcizarlo. Es lo que haría Bacon mediante el aislamiento de la figura y su inserción en un campo operatorio: “[...] El cuadro admite una pista, una especie de circo como lugar”<sup>35</sup>, mejor, un espacio oval, semejante a un ring de box. Tal exorcismo es tanto más indispensable cuanto que, antes de que sea llevado a cabo, el cuadro está cargado de probabilidades convencionales y de clichés. La cuestión capital es: ¿cómo consigue la figura escapar de lo figurativo? La cuestión no admite alternativas porque lo abstracto mantiene sus manos demasiado limpias y la *action-painting* demasiado sucias. La ausencia de opción significa: a la pintura se le propone como única salida la orgullosa santidad contra el mundo. Tal vez la idea del santo haya siempre contenido ese gesto de desprecio por el mundo. Tal vez su humildad haya siempre contenido un acto de orgullo y soberbia. Entretanto, sólo ahora, cuando la santidad es propuesta en nombre de la pura inmanencia, somos capaces de percibirlo. El pintor se muestra como un nuevo padre del desierto, practicante y predicante de un ascetismo más duro, ya que no lo ampara ninguna promesa de salvación.

En cierto modo, Deleuze reconoce que el simple destierro de lo figurativo es una tarea imposible: “Existe un primer figurativo, pre-pictóri-

<sup>34</sup> G. Deleuze, *Francis Bacon. Logique de la sensation* (1981), p. 18.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 9.

co: está en el cuadro y en la cabeza del pintor, en lo que el pintor quiere hacer, antes de que el pintor comience, clichés y probabilidades. Y a este primer figurativo no se le puede eliminar por completo, algo de él siempre se conserva. Pero existe un segundo figurativo: aquél que el pintor obtiene, esta vez como resultado de la Figura, como efecto del acto pictórico”<sup>36</sup>.

A semejanza de Rancière, a propósito del ensayo sobre Proust, se puede observar la dificultad de Deleuze para lidiar con lo ‘orgánico’ que aún permanece. El pasaje, en verdad, lo complica dada la afirmación apriorística de que, entre *un conjunto visual probable* (primera figuración) y la *Figura visual improbable* (segunda figuración) hay *un salto desorganizador*. Ahora bien, si la figuración probable fuera aquella que, por su disposición orgánica, estableciera el reconocimiento, la opuesta tendría que ser aquella que lo impidiera. Pero el mismo hecho de que exista un analista que reconoce lo que ofrece el salto pictórico, ¿no prueba que la operación contiene pasajes que el mismo analista no considera? Si es así, ¿qué derecho tiene él para negar la emergencia de la *mimesis*? O, ¿qué derecho tiene él de confundirla con el cuadro orgánico, a no ser que, involuntariamente, se haya dejado llevar por el cliché que identifica la *mimesis* con la *imitatio*? Esta conclusión parece inminente, a no ser que se niegue la posibilidad de entender la *mimesis como emergencia de la diferencia bajo un horizonte de semejanzas*. Desde este cambio de óptica, en el que hemos insistido desde *Mimesis y modernidad* (1980), ¿cómo no hallar en la “fórmula constante de Bacon: hacer semejante, pero por medios accidentales y no semejantes”<sup>37</sup>, una variante de aquella afirmación?

A partir del justo rechazo de lo visual habituado al cliché, la pintura es entendida como el medio que lucha contra el caos domesticado, para hacerlo penetrar en las líneas de lo “visual improbable”. Porque, por más heroico y trágico que parezca, se pondría por ello a contracorriente de la *mimesis*. ¿Será que, al margen de la palabra de Deleuze, identificamos lo improbable con la exploración de lo sublime, con una exploración que reservaría los productos de la belleza para los señores del mundo, que con ellos adornarían sus casas y escritorios? Al margen de que sería ésta una concesión después de la cual no nos restaría sino el orgullo de la pureza intelectual-asceta, sería no dar crédito al lamento del mismo Bacon, que su amigo Stephen Spender anotaba en su diario, el 7 de junio de 1962: “My ambition would be to do something really beautiful and not ugly as all my paintings are, before I die”<sup>38</sup>. La *mimesis* no tiene oportunidad alguna

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>38</sup> S. Spender, *Journals 1939-1983* (1986), p. 235.

donde lo improbable sea absoluto. Lo que equivale a decir, donde el receptor no tenga ninguna posibilidad de acceso; donde la sensación recibida no propicie alguna cuota de reconocimiento.

Si la acción de la *mimesis* no se reduce a lo natural y previamente dado, ello es tanto más así porque implica la correspondencia entre la obra producida y algo que, provocado por ella, está fuera de su inmanencia: su efecto (*Wirkung*).

Precisamente porque consideramos el *efecto* es que estamos en condiciones de entender por qué la filosofía deleuziana del arte excluiría la *mimesis*. Su concepción inmanente del arte vuelve despreciable lo que ocurre fuera del cuadro de la producción. Como hemos visto, no es el ataque a una visión ‘orgánica’ del mundo lo que, por sí mismo, lleva al rechazo de la *mimesis*. Y la identificación de ésta con aquella visión orgánica se haría más problemática en el caso de que se pusieran en discusión las relaciones de una concepción inmanente del arte con los vacíos que la obra de arte engendra. Ahora, como de tales vacíos resultan los *efectos* de la obra, el circuito vacío-efecto sería susceptible de reintroducir la abominada representación. Y, con ella, la no menos abominada presencia del sujeto. (Desde luego, vale la pena formular la pregunta: ¿por qué hablar de sujeto debe implicar el calificativo de ‘unitario’?).

Estas cuestiones señalan la necesidad de que tratemos los ítems ‘representación’ y ‘sujeto’ en Deleuze, fuera de su ámbito estrictamente estético. Pero antes de hacerlo, caben aún algunas otras consideraciones sobre la *Logique*. Hagámoslo insistiendo todavía en la cuestión de la *mimesis*. Para ello, contamos con dos posibilidades de acceso.

La primera concierne a la lección sobre Cézanne: ella no está más “en el juego ‘libre’ o descarnado de la luz y del color (impresiones), pues la Sensación, por el contrario, está en el cuerpo, v.g. el cuerpo de una manzana. El color está en el cuerpo, la sensación está en el cuerpo y no en los aires. Lo que es pintado es la sensación. Lo que es pintado en el cuadro es el cuerpo, no en cuanto es representado como objeto, sino en cuanto es vivido como experimentando tal sensación”<sup>39</sup>.

Adáptese a este pasaje el argumento arriba formulado. No es porque la representación de un cuerpo sea omitida, en favor del experimentar la sensación de vivir un cuerpo, que se elimina la experiencia de la *mimesis*. Por más diversa que sea la sensación provocada por la manzana que se pinta, tal sensación es provocada por algo que se produce, por algo que, más allá de su estricta materialidad, *se reconoce*. *La mimesis no tiene que*

<sup>39</sup> G. Deleuze, *Francis Bacon. Logique de la sensation* (1981), p. 27.

*ver con la identidad de un referente, que controlaría lo producido de modo de hacerlo semejante a otros objetos nombrables por el mismo referente, pero se fija al haber en el objeto producido algo susceptible de ser reconocido.* Descoyuntado, el referente se convierte en referencia. Para eliminarla por completo sería necesario que ninguna significación se fijara en la mente del receptor: en términos de Lyotard, que no aconteciera la “representación *inmediata* [...] del objeto”; que la sensación provocada, poniendo entre paréntesis cualquier significación mental, fuera tan múltiple y fluida que el receptor apenas sintiera que está frente a frente a algo que irradia intensidades. Si, al contrario, la manzana de Cézanne es un cuerpo del cual brotan sensaciones, no un mero reconocimiento, tales sensaciones, en cuanto articuladas a significaciones, harán que el receptor, al reencontrar después la manzana-del-mundo, tenga la posibilidad de percibirla de otro modo. *La manzana de Cézanne no solamente ‘deforma’ la manzana-del-mundo sino que además actúa en el sentido de que la ‘veamos’ de otro modo.* (¿Acaso no es eso lo que sucede cuando personas, que nunca se han dedicado a la lectura de Cervantes o Kafka, llaman a cierta situación quijotesca o kafkiana?). *La mimesis es una calle de doble sentido.*

La segunda posibilidad de acceso señala la imposibilidad de aceptar esta concepción de la *mimesis*. “Se puede creer que Bacon reencuentra a Artaud en muchos puntos: la Figura es precisamente el cuerpo sin órganos (deshacer el organismo en provecho del cuerpo, el rostro en provecho de la cabeza). [...] El cuerpo sin órganos se define, pues, por un *órgano indeterminado*, mientras que el organismo se define por órganos determinados”<sup>40</sup>.

Insistir en la producción de diferencias en este *mimema* ‘sin órganos’ acarrearía el riesgo de reducir construcciones teóricas diversas a un punto de convergencia, cuyo costo consistiría en volverlas en general mediocres. Más vale explorar sus divergencias. En Deleuze, la insistencia en realzar el arte que pone en jaque lo orgánico y la representación, ya tiene una razón inmanente-ontológica, cuanto supone la elección de las fuerzas intensivas contra lo que le parece reductible a una razón mecánica. Es a partir de esta opción que escribirá: “En el arte, y en la pintura como en la música, no se trata de reproducir o de inventar formas, sino de *captar fuerzas*. Por eso mismo ningún arte es figurativo”<sup>41</sup>. El instante de concepción que contendría el capítulo XI, en que se hablará de un “primer figurativo”, del cual “siempre se conserva alguna cosa”, no se enfrenta propiamente con la terminante declaración: “[...] Aucun art n’est figuratif”. Si la

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 33-35.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 39.

entendemos bien, la negación resulta de que *lo figurativo supone la fijación de un relativo reposo, en el que las significaciones se estabilizan y la captación de fuerzas da lugar al reconocimiento*. Ahora bien, nada de eso se cumple sin la presencia de redundancias, y por lo tanto sin alguna transigencia con los clichés... Por este motivo, para Deleuze la *mimesis* seguirá estando proscrita. Ella sería cómplice del juego de la identidad de los conceptos, hallaría en la representación y en el sujeto instrumentos que la promueven, y estos estigmas parecen no incomodarla. Es verdad que también podemos notar su metamorfosis y hallarla conciliable con un pensamiento que enfatiza instrumentos diversos. (¿Acaso no era eso lo que sucedía al darnos cuenta de que, hasta un cierto punto de su indagación, nada se antepondría a la teorización de Deleuze respecto del fenómeno de la *mimesis*? Es a esa plasticidad de la *mimesis*, insubordinada a una forma de pensamiento, a la que indirectamente nos referimos al valorizar el papel de la verosimilitud). En Deleuze, sin embargo, tal plasticidad no es considerada. Todo juego de identidad haría cesar la tensión de la intensidad. No es, por lo tanto, como también se podría pensar, que Deleuze elimine lo semántico de sus consideraciones y que su énfasis en los flujos y sensaciones sólo se conformen con la existencia de un movimiento sintáctico. No se trata de eliminar lo semántico, sino de disponerlo en un nivel secundario. Es lo que se divisa en las consideraciones sobre la importancia de la caída en Bacon. “Singularmente, lo activo es lo que baja, lo que cae. *Lo activo es la caída*, pero no es forzosamente un descenso en el espacio, en la extensión. Es el descenso como pasaje de la sensación, como una diferencia de nivel comprendida en la sensación. [...] Esta idea de caída no implica ningún contexto de miseria, de fracaso o de sufrimiento, si bien tal contexto puede ilustrarla fácilmente”<sup>42</sup>. Mientras que el primer pasaje acentúa el movimiento sintáctico, el segundo, por contraste, testifica la semantización fácil y *kitsch*. La caída activa no vale para lo alto, señala un espacio entre uno y otro pasaje citado, porque entonces tendría un resultado entrópico y tendería a igualarse. “Al contrario, la caída está ahí para afirmar la diferencia de nivel como tal”<sup>43</sup>. Por consiguiente, si no se trata de desdeñar la significación que acarrea lo semántico éste tendría una actuación extremadamente puntual, sólo mientras no impida la sensación de la diferencia de nivel como tal. Podemos entonces aventurar que, desde que se vuelve tan instantánea que su capacidad de reconocimiento no dura sino una fracción próxima a cero, la semantización no es abandonada. Esta especulación no

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 54.

sería alocada, puesto que la dificultad de practicarla se daría sólo de parte del receptor, cuyo papel, como ya sabemos, no es considerado por la teoría inmanente-ontológica del arte. Para aclararlo mejor, vayamos a uno de los libros fundamentales del autor: *Différence et répétition* (1968).

La osadía, por parte de un no-filósofo, de recurrir a un libro tan difícil no se justificaría si no fuera porque éste contiene la clave de las opciones estéticas del autor. De *Différence et répétition* nos interesará la relación que se puede establecer entre su tesis central y la proscripción de la *mimesis*.

Sumariamente, la tesis central del libro de 1968 consiste en afirmar la correlación opositiva entre cuatro términos, agrupados en dos: representación e identidad, diferencia y repetición. La representación remite a la identidad, teniendo a la vista ya sea el concepto, ya sea el sujeto: “[...] La representación infinita (el concepto) [...] conserva todo lo negativo para, finalmente, entregar la diferencia a lo idéntico”<sup>44</sup>; “[e]n su conjunto, la representación es el elemento del saber que se realiza en la recolección del objeto pensado y su reconocimiento por un sujeto que piensa”<sup>45</sup>. En ambos casos se mantiene la solidaridad entre representación e identidad: “Es que, en última instancia, *la representación infinita no se desata del principio de identidad como presupuesto de la representación*”<sup>46</sup>. Del mismo modo, se podría decir que la representación engendrada por el concepto es infinita tan sólo porque su motor, el concepto, no es naturalmente mortal; y su ‘muerte’, i.e., su abandono por otro concepto, no afecta el carácter que presta a su objeto: ser idéntico a sí mismo, i.e., anular la contingencia de la diferencia. Al anular la diferencia, la representación se pretende idéntica a lo que presume presentar, así como el sujeto se presume entero, unitario, idéntico, en la representación que genera o hace de sí mismo. Combatir, pues, el par representación-identidad, sería enfrentarse tanto a la propia historia del pensamiento occidental como a su modalidad victoriosa en los tiempos modernos. En el primer caso, supondría nada menos que “invertir el platonismo”, o sea “la superioridad del original sobre la copia, del modelo sobre la imagen”<sup>47</sup>. En el segundo, nada menos que oponerse a la tradición del *cogito* cartesiano, con su sujeto uno.

La cuestión se complica aún más si se considera que el sujeto uno cartesiano es el presupuesto de la empresa del concepto, base, a su vez, de la legitimación de la expansión de la ciencia. Lo que significa decir que,

---

<sup>44</sup> G. Deleuze, *Différence et répétition* (1968).

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 310.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 121.

tanto por una tradición filosófica milenaria como por la dominación de hace siglos del espíritu científico, la diferencia ha sido la propiedad maltratada. Pero lo que así se maltrata y desprecia no es una ‘cosa’, pues “la diferencia está detrás de toda cosa, [...] nada hay detrás de la diferencia”<sup>48</sup>. Con la anulación de la diferencia lo que se anulaba es el propio caos, anterior a cualquier forma. El privilegio de la identidad, encarnado ya en la representación infinita del concepto, ya en la representación finita del sujeto, impide considerar no sólo la multiplicidad de lo vivido como caos anterior al orden, sino también la estabilidad garantizada por los conceptos.

No nos compete considerar las estrategias que Deleuze empleará para llevar a cabo su enorme combate. Pero una de ellas aparece aquí indispensable. Deleuze recurre a la Primera Crítica para el cuestionamiento del yo cartesiano. La fórmula *cogito ergo sum* supone una determinación —pienso—, una existencia indeterminada —soy— y el tiempo como forma en que ella se hace determinable<sup>49</sup>. Como se afirma a continuación de la nota —antes de la “autointuición” (*Selbstschauung*), que une los múltiples recibidos sensiblemente por mí, “no puedo determinar mi existencia como existencia de un ente espontáneo, sino que únicamente me represento la espontaneidad de mi pensamiento, i.e., del determinar, y mi existencia permanece determinable tan sólo sensiblemente, i.e., como la existencia de un fenómeno”<sup>50</sup>— la imposibilidad de determinarse a sí mismo, fuera del *a priori* del tiempo, como ser espontáneo, significa que la idea cartesiana del yo unitario es tan sólo una representación, si bien indispensable para el propio mecanismo del pensar.

Agrega entonces Deleuze: si el *cogito* cartesiano, en vez de constituir una unidad, contiene tres elementos —determinado, indeterminado, determinable— este yo es un yo ‘agrietado’, un “Je fêlé”: “La actividad del pensamiento se aplica a un ser receptivo, a un sujeto pasivo, que, por lo tanto, se representa esta actividad más de lo que actúa, que siente su efecto más de lo que posee iniciativa en relación con ella y que la vive como Otro en él”<sup>51</sup>.

Tener en cuenta esa grieta que nos constituye significa abrir una brecha decisiva en la superioridad del yo, en la superioridad del concepto (científico), en el privilegio, pues, de la representación y de la identidad. Al hacer esto, automáticamente el filósofo está introduciendo su cortocircuito. Se funda éste en la relectura del eterno retorno nietzscheano y en la revi-

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>49</sup> Cf. I. Kant, *Kritik der reinen Vernunft* (1781), nota al párrafo 25, B 157-158.

<sup>50</sup> *Ibidem* (Traducción ligeramente modificada).

<sup>51</sup> G. Deleuze, *Différence et répétition* (1968), pp. 151-152.



sión que a partir de ahí emprende de la pulsión de muerte. A efecto de lo que aquí nos interesa, nos basta con destacar que el eterno retorno no es el retorno de lo mismo, de lo semejante, de lo siempre igual. “El eterno retorno no hace retornar lo mismo y lo semejante, sino que él mismo deriva de un mundo de pura diferencia”<sup>52</sup>.

Nos resta aún enfatizar lo que aquí más nos interesa. No está en cuestión la importancia de la discusión bosquejada más arriba. Reconocerlo, sin embargo, no significa aceptar la pureza de los circuitos contrapuestos. *¿Por qué resulta necesario postular la figura del yo unitario cartesiano para reflexionar sobre la representación?* Es cierto que, históricamente, los dos son solidarios y la importancia que se le concedió en la modernidad estaba en dependencia con el yo unitario. Pero el mismo Deleuze ha observado que el pensamiento representacional se introdujo mucho antes, con el uso que Aristóteles hizo de las categorías. Vale decir, el prestigio de la identidad es bastante anterior a su psicologización y, por ello, a su tránsito hacia el sujeto. Y, como la ciencia fue el discurso privilegiado por la univocidad de los conceptos, que, clásicamente, fueron concebidos como instrumentos para la determinación de la univocidad del Ser, entonces la crítica de la identidad alcanza antes la legitimidad excluyente de la ciencia de lo que lo hace la concepción moderna del sujeto. No es que ésta se halle menos afectada o que aquí se intente defenderla, sino que se trata de enfatizar que el yo dividido no por ello deja de ser el palco de las representaciones.

Si la idea de representación no es impugnada por la presencia del “Je fêlé”, perderá su posible fecundidad si insistimos en la identidad del concepto. Mejor dicho, en la capacidad que tiene el concepto de agotar un objeto, i.e., de eliminar su margen de contingencia y caos, substituyéndolos por una pura formalidad.

Prestemos oídos entretanto a nuestro demonio interno: ¿qué ventaja tendría aún tal medida operatoria si ya no está al servicio de la identidad? Es precisamente aquí que se delimita la función de la medida. Busquemos rehabilitarla a propósito de un saber particular, el saber de las artes, que, al no disponer de un ‘juicio determinante’, contiene, por ello, dentro de sí, un vacío, i.e., un excedente en cuanto a cualquier concepto. Es por ello que insistimos en que el objeto de tal saber particular no se puede contentar con un análisis inmanente.

Para dar el paso más heterodoxo, remitámonos al pasaje en que Deleuze discute la dialéctica platónica. A través de sus cuatro figuras —“la

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 208.

selección de la diferencia, la instauración de un círculo mítico, el establecimiento de una fundación, la posición de un complejo cuestión-problema”—, “la diferencia es también referida al Mismo o al Uno. [...] En la medida en que (éste) desempeña el papel de un verdadero fundamento, no se ve bien cuál sea su efecto, que no sea el de hacer que lo idéntico exista en lo fundado, el de servirse de la diferencia para hacer que lo idéntico exista”<sup>53</sup>. Ahora bien, en la medida en que se ‘humilla’ la representación, i.e., en la medida en que ya no está al servicio de las identidades del concepto y del sujeto, ¿no se podría decir que la representación es el medio disponible para que la diferencia circule? Para eso será necesario antes reiterar que no hablamos de representación como de una segunda escena que contendría, como copia o como estructura, una primera escena, *sino como el efecto de una correspondencia, engendrado por una imagen en un receptor*.

Conviene aún insistir: *ese efecto, aunque individual, no es disociable de un medio socio-histórico*. Es éste el que provee el esquema cultural dentro del cual, a partir de motivaciones personalizadas, se elaborará el efecto individualizable. La representación, añádele ahora, es el modo necesario por el cual la diferencia emerge en una obra particular. Y ello, porque la idea-problema, en su afirmación de la diferencia, “es, por naturaleza, ‘inconsciente’ y extra-proposicional”<sup>54</sup>. Por ello, en resumen, la filosofía de la diferencia no constituiría un obstáculo para repensar la *mimesis* y la *mimesis* no podría ser repensada restando peso al papel de la representación. Ésta constituye el medio socio-históricamente condicionado por el cual podemos percibir cómo una cierta obra o un conjunto de obras dan voz a la diferencia.

La *mimesis* nunca se confundió con la imitación. Lo prueban sus testimonios más remotos que la articulan con el baile y la música. La *mimesis* necesita la palabra para recortar la correspondencia infinita que ella propone. Pero la palabra no la agota. Por eso no hay interpretaciones definitivas o un efecto que sea constante. Pero también no hay interpretaciones definitivas porque la diferencia no retorna del mismo modo, en todos los tiempos y lugares. Incluso dentro de la misma faja temporal, la diferencia emerge gracias a representaciones que, motivadas y diferenciadas por esquemas culturales nunca universales, son entre sí distintas. Por eso un saber particular, como el que se elabora sobre el arte o una de sus modalidades, no puede ser sino una actividad crítica —una actividad que se

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, pp. 119-120.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 123.

pregunta sobre los límites de la razón o, dicho de manera menos kantiana, que, al preguntarse, revela la razón de lo que no parece tenerla.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benjamin, W. "Die Aufgabe des Übersetzers". En *Gesammelte Schriften*, Vol. IV-1, 1921.  
Costa Lima, Luiz. *Mimesis y modernidad* (1980).
- Deleuze, G. *Différence et répétition*. París: P.U.F., 1968.
- *Kafka, pour une littérature mineure*, 1975.
- *Francis Bacon. Logique de la sensation*, 2 vol. París: Aux Éditions de la différence, 1981.
- "Bartleby, ou la formule" (1989). Republicado en *Critique et clinique*. París: Minuit, 1993. [Traducción al castellano en *Crítica y clínica*. Madrid: Edit. Anagrama, 1996.]
- Kandinsky, W. "La composition scénique". En *Der blaue Reiter*, 1912. Trad. incluida en *Regards sur le passé*. Ed. establecida por J.-P. Bouillon, Hermann, París, 1990.
- Kant, I. *Kritik der reinen Vernunft*. En W. Weisched (ed.), vol. 1 *Werkausgabe*. 1781. Suhrkamp, Frankfurt a. M 1968.
- *Crítica de la facultad de juzgar*.
- Lyotard, J. F. *Leçons sur l'analytique du sublime*. París: Galilée, 1991.
- Mandelstam, O. "The Nineteenth century" [1922]. Trad. al inglés de S. Monas. En *New literary History*, Vol. VI, Nº 3 (1975).
- Rancière, J. *Políticas da escrita*. Trad. de Raquel Ramallete. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.
- "Existe-t-il une esthétique deleuzienne?". En E. Alliez (ed.), *Gilles Deleuze. Une vie Philosophique*. París: Synthélabo, 1998.
- Spender, S. *Journals 1939-1983*. J. Goldsmith (ed.). Nueva York: Oxford University Press, 1986. □

Juan de Dios Vial Larraín: *Filosofía moral*

(Ediciones Universidad Católica de Chile, 1998)

**JUAN DE DIOS VIAL LARRAÍN:  
*FILOSOFÍA MORAL***

**Óscar Godoy Arcaya**

**B**ajo el título *Filosofía moral*, Juan de Dios Vial Larraín, en una instancia madura de su ya larga y fecunda vida intelectual, nos ofrece una nueva obra. Este libro apareció en abril de 1998, poco tiempo después de la publicación de su *Estructura metafísica de la filosofía*, que constituye un capítulo decantado y señero de una larga travesía a lo largo de los fundamentos de la filosofía primera. Se trata, en este caso, de un curso de ética, acerca del cual se puede decir algo similar, pues a medida que se avanza en su lectura, se experimenta esa densidad estilizada que solamente puede ser el fruto de una prolongada y rica sedimentación intelectual.

El autor empieza por situarnos en su punto de vista, en su perspectiva formal, estableciendo una distinción entre ética o moral y filosofía moral. La esfera de la ética abarca la acción humana en su discurrir fáctico; en consecuencia, ella incluye “las normas, las pautas de acción, los criterios de evaluación de la conducta humana que cualquier hombre posee aunque no sepa muy bien cuál es su origen”. En cambio, la filosofía moral reflexiona racional y articuladamente acerca de las prácticas y costumbres, para descubrir su fundamento y justificar la validez de sus principios. De

---

ÓSCAR GODOY ARCAJA. DOCTOR en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

este modo, la ética es práctica, mientras que la filosofía moral es esencialmente teórica.

El curso se estructura en tres partes. En la primera, el autor nos expone la ética que emerge de la fe cristiana y cuyos hitos fundamentales encontramos en la verdad revelada a través del Antiguo y Nuevo Testamento. En la segunda, dividida en dos capítulos, se abordan las ideas centrales de la filosofía moral de Aristóteles y Kant. En la tercera, Vial Larraín enfrenta cuestiones puntuales de la reflexión moral: las relaciones entre ética y política, la función reguladora práctica de la prudencia aristotélica, la justificación de la ética y su vínculo con la realidad personal y, finalmente, la originalidad de la concepción cristiana de la idea de persona.

La ética cristiana aparece caracterizada, en definitiva, como un *ordo amoris*, según la famosa expresión de Agustín de Hipona. Ese orden amoroso encuentra su última raíz en una *felix culpa*, en la culpa originada en el deseo adánico por poseer un conocimiento prohibido expresamente por Dios: la ciencia del bien y el mal. El Evangelio —la buena nueva— es la noticia de la redención, del perdón y la reconciliación entre el Dios del Antiguo Testamento y la humanidad, manchada por esa culpa primigenia. La redención la realiza Cristo, el Hijo de Dios, hecho hombre, en un acto de amor fundante que atraviesa toda la historia de la humanidad desde hace veinte siglos. El *ethos* cristiano es una conversión al amor, que pasa por la imitación del Hijo de Dios, que renuncia a sí y ofrece su vida para cumplir con una promesa de salvación. La muerte de Cristo es la clave de la resurrección. Y, por ello, el autor nos dice, refiriéndose al evangelio de Pablo de Tarso a los romanos, que éste cuando nos dice que Cristo, con su resurrección, mata al pecado de una vez y para siempre, nos transmite el mensaje del amor de Dios, que es a la vez justicia divina. Esa justicia hace libre al hombre y le da vida para siempre.

De este modo, el Evangelio, como un nuevo Génesis, funda un *ordo amoris*.

La ética cristiana, según Vial Larraín, de acuerdo a la distinción ya expuesta, no es una filosofía moral, sino una moral “inspirada en una fe religiosa y construida sobre verdades reveladas a esa fe”. Y lo que nuestro autor hace en este curso de ética es explicarnos los hilos conductores, la articulación mayor, de la verdad revelada acerca de la relación entre Dios y su criatura humana, como un fundamento desde el cual millones de cristianos construyen, y han construido durante siglos, sus proyectos de vida, intentando adquirir un *ethos* cristiano, es decir, un *ethos* fundado en la *caritas*, en el amor, transformado en virtud teologal.

La sugerente exposición de Vial Larraín, ceñida y directa, deja una cuestión abierta (que no se refiere directamente a la fe y la creencia, que para quien no la ha recibido abre cuestiones insolubles). En efecto, al definir el carácter del cristianismo como una ética, queda en suspenso la pregunta acerca de la posibilidad de una filosofía moral cristiana. Y ello en un doble sentido. Por un lado, la índole teórica de la filosofía moral nos envía necesariamente al campo de la razón. ¿Puede la razón articular especulativamente una moral fundada en una verdad transparente solamente a la luz de la fe? La respuesta obvia es afirmativa, si se trata de establecer el orden argumental de la palabra revelada; pero las dificultades se encrespan cuando la razón se enfrenta a las fuentes últimas de ese orden discursivo, porque ellas son un misterio inaccesible. Y, por otro lado, una reflexión teórica acerca de la ética cristiana ¿constituye una filosofía moral cristiana? ¿No deberíamos, más bien, hablar de teología moral?

En la segunda parte, el lector presiente que el autor navega con el timón orientado hacia un rumbo conocido y cierto. Aquí, nuestro filósofo campea en lo suyo. Juan de Dios Vial Larraín, en dos capítulos, reconstruye con gran maestría los argumentos capitales de la filosofía moral de Aristóteles y Kant. Previamente, en la introducción a los capítulos en cuestión, hace una breve genealogía de esta disciplina, que justifica la posición fontanal que el autor les atribuye a los dos filósofos en la creación de la filosofía moral. Aristóteles funda una filosofía moral cuyo eje central es la adquisición de las virtudes para construir una vida feliz. Kant, por su lado, una filosofía moral basada en el deber. Ambos están en el punto de partida de las grandes corrientes de la filosofía moral. Eudaimonismo y deontologismo.

El discurso eudaimonístico de Aristóteles reconoce como gran marco de referencia una concepción muy firme del fin como bien. La felicidad (*eudaimonía*) es el fin tácito de cada vida humana, su proyecto profundo más radical. Es por ello que el fin, como apunta acertadamente Vial Larraín, “es un resorte primario de la vida humana”. Siendo así, la fuerza elemental donde se encuentra ese fin, en estado larvario, es el deseo. Y a partir de él, todos los segmentos de la acción humana están marcados por su tendencia a realizar un fin, que siempre se le aparece al ser humano como un bien. Esta trama teleológica (finalista) siempre apunta a un fin último, después del cual nada más puede ser deseado. A ese fin o bien Aristóteles denomina felicidad (*eudaimonía*) o bien vivir (*eu zeen*).

De acuerdo a la concepción teleológica de la acción humana, disponemos de una suerte de guía que nos permite realizar, es decir, alcanzar la felicidad, sin perdernos en el camino. Es el tema de Vial Larraín cuando se

pregunta en qué puede consistir la felicidad. Porque, si el punto de partida es el deseo, no es difícil perder la orientación. Algunos piensan que la felicidad consiste en el placer, otros en la riqueza y los honores. Pero, el movimiento de la deseabilidad no se aquieta, ni reposa, con el ejercicio o posesión de tales bienes. Ello, porque siempre hay un deseo adicional: ‘más placer’, ‘más riqueza’, ‘más honores’. Por eso nuestro autor da a estos bienes un rango instrumental. En efecto, contribuyen a la felicidad, pero no la constituyen. La felicidad desborda la dialéctica del ‘más’, porque es un bien final, sustantivo, completo y arquitectónico.

La estructura teleológica de los deseos y de los actos humanos, en suma, remata en un bien supremo que no se desea por otro, pues si no fuese así, no sería un fin final. La felicidad, de este modo, ordena y articula la vida humana, dándole un sentido. Por esta razón, como dice Aristóteles, ella es un fin o bien arquitectónico. No obstante, creo que la interpretación de la articulación de la felicidad humana con la política, se resuelve con matices distintos al que nos propone nuestro autor. El texto más esclarecedor a este respecto se encuentra en la Política (I, capítulos 1 y 2). Allí, en efecto, se dice con meridiana claridad que la ciudad (*pólis*) es una comunidad que tiene la característica esencial de poseer la extrema suficiencia para satisfacer todos los fines humanos. O sea, la extrema suficiencia para que el hombre no solamente viva, sino que viva bien. Y el bien vivir (*eu zeen*) es para Aristóteles sinónimo de felicidad (*eudaimonía*). De este modo, la ciudad es la comunidad suficiente o autárquica para la procura de la felicidad. Es por ello, que en siglo XIII, Tomás de Aquino va a denominarla *societas perfecta*. Así, si la felicidad considerada en sí misma es vida autosuficiente, la ciudad es el ámbito donde puede darse esta autosuficiencia. La ciudad política es la única comunidad que le ofrece al ser humano todos los medios para alcanzarla.

La felicidad como vida suficiente, elegida por sí misma, es una vida de perfección. ¿Cómo puede el ser humano saber lo que es la acción perfecta? La noción misma de perfección en el campo de la ética se refiere a la obra acabada, a la cual no le falta, ni le sobra nada. Se supone que el pintor o el arquitecto, cuando miran algo, un edificio, por ejemplo, distinguiendo todas las diferencias, realizan la obra propia del ver según su perfección. La obra propia, el *érgon*, de cada realidad es aquello que hay que elevar a su grado más alto de perfección. Para ello hay que cultivar y desarrollar una fuerza permanente que nos permita, siempre y no a veces, desde nosotros mismos, realizar nuestro *érgon* según su perfección. La adquisición de esa fuerza, *virtus* o virtud nos permite entrar en posesión de un *ethos*, firme como una segunda naturaleza. Ahora bien, el *érgon* propio del hombre es la

vida según la razón, y es esta vida la que hay que desplegar virtuosamente, en conformidad a su más alto grado de perfección.

Vial Larraín nos expone con elegancia la teoría de la virtud, desde la deliberación a la elección, dando cuenta cabal de una conceptualización compleja, con claridad y sencillez. Hay que destacar en esta exposición el carácter liberador de la virtud. La posesión de la virtud nos hace libres, nos dota de autosuficiencia para elegir adecuada y perfectamente, en el mar turbulento de los deseos, el bien que mejor coopera a la construcción de nuestra felicidad. No es el deseo el que dispone de nosotros, haciéndonos su esclavo o marioneta, somos nosotros los que libremente elegimos. En la última parte de este capítulo nos encontramos con un tema fundamental, aquel de la inteligencia práctica aristotélica, entendida como prudencia, *phrónesis*. La reflexión del filósofo acerca de la intrínseca unidad de la razón, y de los vínculos entre teoría y práctica, constituyen un aspecto luminoso de este curso de ética.

Kant es el segundo filósofo moral que nos propone el profesor Vial Larraín. El filósofo de Königsberg es un crítico de la razón, en tanto busca discernir las capacidades propias de la razón para conocer la verdad científica, por una parte, y un crítico de la razón, ahora en sentido negativo, en la medida que pretende denunciar los excesos de la razón a la cual apela la metafísica del racionalismo, por otra. En este contexto se inscribe su obra capital en el ámbito de la moral: la *Crítica de la razón práctica*. En ella Kant responde a una pregunta que nos remite a la esfera de la acción humana, y a la cual solamente la razón puede responder: ¿qué debo hacer?

De su análisis de los límites de la razón pura, se concluye que en su uso teórico, los filósofos racionalistas se extralimitaron, que los llevaron a transgredir sus límites. En cambio, anota nuestro autor, en su uso práctico parece que la razón “no hubiera tenido un papel que cumplir y que, en definitiva, no existiera”. Para Kant, hay una razón práctica, que no solamente es “razón pura, apriorística, tanto como lo es en el terreno teórico”. Esta razón es “eminentemente moral”, “es el fundamento mismo del orden moral, precisamente en tanto es de suyo razón ‘pura’, es decir, ajena a todo compromiso con la experiencia”. Es esta anterioridad a la experiencia la que sostiene la validez moral de la razón práctica en tanto reguladora de los actos humanos.

En definitiva, Kant sostiene que mientras para la razón pura teórica solamente hay objetos, fundado en los fenómenos, y no cosas en sí (*noumena*), para la razón pura práctica existe una cosa en sí, que no es sino ella misma como libertad. El hecho (*factum*) que la razón por sí misma sea práctica, “es lo que constituye la libertad que instaura el orden moral”. A



través de la distinción entre fenómeno y cosa en sí, Kant resuelve la antinomia entre naturaleza y libertad.

El punto central, según Vial Larraín, de la argumentación que se nos propone se refiera a aquello que patentiza ese *factum* que Kant reconoce en la libertad. Se trata de que el ser humano se siente obligado o bajo la carga de un deber; “hay, en efecto, cosas que siente que debe hacer y otras que no debe hacer”. Tal conciencia del deber entraña el reconocimiento de la ley moral. “Somos libres, nos viene a decir Kant, precisamente porque asumimos algo como un deber nuestro”.

Nuestro autor cita un texto de Kant en que se define con meridiana claridad la función trascendental de la razón pura práctica, que por ser una cosa en sí, dotada de consistencia y objetividad, es la plataforma desde la cual conceptos que son meras ideas para la razón pura especulativa (Dios, inmortalidad) adquieren “realidad objetiva”: “su posibilidad queda demostrada por el hecho de que la libertad es real; pues esta idea se manifiesta por medio de la ley moral”. La crítica a la metafísica racionalista, que niega realidad natural a los objetos metafísicos, según Vial Larraín, “deja espacio a la pura fe para construirlos”. Ello pone una probable impronta irracionalista antiespeculativa, pero práctica y política, que marca a la teología moderna. Y también subyace al voluntarismo de autores modernos como Fichte, Marx, Schopenhauer y Nietzsche. Kant deniega realidad natural al alma humana y a Dios, sin negarlos o desconocerlos. Abre espacio a la fe. Y, a la vez, concibe a la libertad como la fuente de la realidad suprasensible del orden moral.

El concepto de ley kantiano incluye el fundamento de lo que su autor denomina “postulados”, que son verdades que aunque no se demuestran, son corolarios que derivan de una ley. Y es la razón práctica, en tanto ley, y cuya esencia es la libertad, el suelo desde el cual fluyen los postulados de la existencia de Dios y la inmortalidad del alma. De este modo, la ley moral encuentra un fundamento que escapa a la razón pura teórica, pero que reposa firmemente en la razón pura práctica. Kant, en suma, no afirma que tales realidades sean meras proyecciones de la subjetividad humana o construcciones arbitrarias de la misma razón, sino realidades que se hacen presentes de un modo no demostrativo (deductivo) a la racionalidad humana.

Me he detenido más de la cuenta en este capítulo, porque considero incitante y esclarecedor el trabajo de su autor en torno al tema de Dios y el alma humana. En el resto del mismo, el profesor Vial Larraín nos expone con claridad cómo la libertad opera sobre la voluntad, determinándola como un principio universal, cada vez que ella precipita el acto moralmente

recto. Y, en fin, resume con precisión la concepción de Kant acerca de la persona humana como un fin en sí mismo (y la correlativa prohibición absoluta de tratarla como un medio), que es una de las bases de la ética y la política contemporánea.

Tal como lo dijimos al comienzo de esta revisión, en la tercera parte del libro se abordan varios temas éticos de gran proyección contemporánea: entre ellos, deseo destacar y recomendar especialmente dos. Uno de ellos se refiere a la teoría de la prudencia como inteligencia práctica. El otro, a la concepción original de la idea de persona.

En el primero, Vial Larraín reivindica la concepción tradicional de la prudencia como virtud arquitectónica, como virtud que articula, organiza y da sentido, no solamente a la vida individual, sino a la vida ciudadana o pública. La prudencia es la “capacidad” de conducir las fuerzas de las pasiones a través de la “selva oscura, que decía Dante, para darle a la propia vida su plena realidad”, nos dice nuestro autor, una vez que ha desplegado cuatro grandes tesis que esclarecen la concepción aristotélica de la prudencia como inteligencia práctica. El breve ensayo, que cierra el libro, titulado “Concepción original de la idea de persona humana”, contiene una fina reflexión en torno a la definición de persona que debemos a Boecio: “Persona se dice propiamente de la sustancia individual de naturaleza racional”. Nuestro autor sitúa la definición en el contexto discursivo boeciano, la doble naturaleza y única persona de Cristo, y hace gravitar en torno suyo la construcción cristiana de la noción de persona. De este modo, exhiba el aporte originalísimo del cristianismo a una concepción fuerte de persona y a su actual significación, en distintos ámbitos de la vida colectiva, tales como los derechos humanos, la cultura y la democracia.

Este libro de Juan de Dios Vial Larraín, *Filosofía moral*, es una valiosa contribución a la reflexión ética de nuestros días, carentes y necesitados de norte. No porque contenga fórmulas para ser feliz, bueno o virtuoso, sino porque nos muestra que la felicidad, la bondad y la virtud son tareas de una difícil construcción ética de sí mismo. Se trata, en suma, de un libro que nos ayuda a responder a los problemas prácticos de la vida cotidiana, a las demandas complejas de nuestros proyectos de vida y al sentido trascendente de la vida moral del ser humano. Y, al mismo tiempo, es una obra que nos ilustra, nos permite saber más acerca de los orígenes de la ética cristiana y las fuentes de la filosofía moral de todos los tiempos. □

## ESCRITOS Y DOCUMENTOS DE JULIO PHILIPPI\*

(PRIMERA PARTE)

**Arturo Fontaine Talavera  
y Lucas Sierra**

### INTRODUCCIÓN

**J**ulio Philippi Izquierdo (1912-1997) fue un distinguido profesor de derecho y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile. Se desempeñó como ministro de Justicia y de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Jorge Alessandri. Fue asesor de tres gobiernos en materias limítrofes (Frei Montalva, Allende y Pinochet) y miembro del Tribunal Constitucional. Destacó en el ejercicio de la abogacía, en particular en su calidad de árbitro.

Los textos aquí seleccionados quieren dar una idea de lo que era el saber de Julio Philippi. Sin duda ilustran el rigor y profundidad de su pensamiento, su erudición, su versatilidad. También muestran cuáles eran

---

ARTURO FONTAINE TALAVERA. Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. M. Phil. y M.A. en Filosofía, Columbia University. Profesor de la Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Estudios Públicos.

LUCAS SIERRA. Abogado, Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

\* Los autores de esta antología agradecen la colaboración de Helmut Brunner, Bruno Philippi y Jaime Irrarrázaval.

La antología se ha dividido en dos partes debido a su extensión. La segunda parte aparecerá en la próxima edición de *Estudios Públicos* (Nº 75, invierno 1999). Al final de esta primera parte se incluye un índice de los documentos y escritos recogidos tanto en la primera como en la segunda parte de la antología.

sus principales inquietudes intelectuales y profesionales. Pese a su indudable calidad, no permiten, creemos, formarse un idea clara de lo que fue la gravitación de la mente de Philippi en nuestro medio.

Philippi era más que nada un maestro. No un divulgador, tampoco un predicador. Su espacio académico preferido era el seminario, la reunión en la que alguien presenta un tema y luego se lo discute abiertamente, sin otros límites que los de la buena educación. Más un conversador inquisitivo y culto que un ensayista, dejó por escrito mucho menos de lo que pensó y sabía. Esto fue así en parte por modestia, en parte por su propio rigor, en parte por “falta de tiempo, chiquillo”, como decía cada vez que alguien le proponía un artículo.

Era un hombre de mente amplia. Congeniaba un catolicismo profundo y respetuoso de la ortodoxia con una curiosidad intelectual sin barreras. Tenía una fuerte inclinación por lo empírico. Su afición a la naturaleza, a los insectos o a los pájaros se transformaba en él, casi sin que se lo propusiera, en conocimiento factual, meticoloso de la geografía, de los hábitos de los insectos o de los pájaros. Esta antología incluso registra su interés por el problema del mal y el demonio. Su espíritu analítico desmenuzaba los planteamientos e identificaba supuestos con una lógica natural, ajena a los dogmatismos y las modas del momento.

Le maravillaba lo real. Incluso en sus detalles. Por eso fue un intelectual cuidadoso, como si temiera ser infiel sin quererlo. Su amor a la realidad, a los hechos concretos, lo acercó al tomismo. Encontró en la tradición escolástica una manera de fundar sus intuiciones éticas y metafísicas a partir de lo empírico. Pero esa tendencia suya se traducía en una necesidad real de interrogación y puesta a prueba. No se protegía detrás de una cómoda coraza de proclamadas certidumbres como acontece a tantos escolásticos. Continuó y vivificó la tradición tomista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Así, buscaba pensar desde sus categorías casos jurídicos concretos y desarrollos de las ciencias modernas.

Por ejemplo, le inquietaba la cuestión del orden y del caos en el universo. La conexión con el argumento cosmológico era clara. La física cuántica ponía en duda la interpretación del principio de causalidad o tal vez su alcance, y presentía que esto podía representar un desafío para todo el edificio tomista. Lejos de esconder sus dudas las ventilaba en los seminarios que organizaba en su acogedora casa de Padre Mariano.

Llegaban allí físicos, filósofos, en fin, estudiantes. Nunca muchos. Los que cupieran en su living. La cosa comenzaba después de comida, pero temprano, con una invocación al Espíritu Santo. Alguien —Igor Saavedra u

Oswaldo Lira— por ejemplo exponía. Después venía la discusión: disquisiciones sobre el carácter analógico del ser, sobre el accidente de relación y la noción de bien común, o sobre el principio de indeterminación de Heisenberg y de cómo el conocimiento puede modificar lo conocido... De pronto, la maravilla de los sandwiches de queso caliente que ponía en circulación en ese instante alguna de sus hijas o su mujer. Siempre estaban todos. La casa entera olía a hogar.

En su juventud el ‘liberalismo’ y el ‘capitalismo democrático’ eran términos peyorativos que se referían virtualmente a formas de organización social en extinción. Por otra parte, el comunismo aparecía con toda la fuerza de una nueva y triunfante cosmovisión adaptada al espíritu científico y secularizante de la época. Le hacía frente el fascismo. Es un momento en que la política y la lucha de sistemas económico-sociales alcanza la intensidad de las antiguas luchas religiosas. El tema de la pobreza se ha instalado en el corazón del debate público.

La doctrina social de la Iglesia Católica es vista en este momento como una manera de abordar las grandes cuestiones económicas, sociales y políticas que están en la agenda. Philippi, desde sus años de estudiante, es un líder intelectual en la materia. Sus contribuciones a la revista *Estudios*, que dirigía su cuñado, como se sabe, Jaime Eyzaguirre, son iluminadoras al respecto. A pesar de la resistencia de importantes sectores conservadores, insiste en la pertinencia de la doctrina social de la Iglesia en el caso de un país como Chile. Como estudiante preside la Liga Social que realiza trabajo social y apostolado en el mundo obrero. Más tarde, cuando este enfoque cobra popularidad y se comienza a hablar de un partido político que invoca los postulados de la doctrina social, se distancia de la iniciativa.

Le incomoda en la ‘Democracia Cristiana’ su mismo nombre. Ve en el origen del partido —muchos de cuyos fundadores son amigos suyos de la Facultad de Derecho y algunos han escrito en la revista *Estudios*— un intento por monopolizar, o si no de instrumentalizar, la interpretación y aplicación de la doctrina social de la Iglesia. Le parece, en el fondo, que los programas de los católicos en política no pueden “pretender ser la expresión total y completa de la verdad cristiana en orden a lo temporal”. Sugiere que dicho movimiento tiene el “carácter de una especie de cruzada integral de cristianismo”. Tampoco le parece demasiado fundado su rechazo del marxismo. Objeta, en fin, la visión utópica de la política que promete, por la vía que sea, una futura sociedad en la que la libertad interior brota de las meras instituciones y el mal es erradicado: “No es con fórmulas

políticas, económicas o sociales como se obtendrá la verdadera libertad, ni podemos tampoco los católicos pretender oponer a la utopía comunista de un mundo ideal, una utopía ‘social cristiana’ de un mundo sin dolor ni injusticia, pues, no podemos prescindir de la realidad del mal”.

Es indudable que, con los años, su creciente familiaridad con la economía moderna lo acercó mucho al denostado ‘capitalismo’. Con todo, siempre retuvo sus categorías tomistas y su compromiso con la doctrina social de la Iglesia. Pudo hacerlo sin aprensiones porque siempre sostuvo que dicha escuela y doctrina no podía identificarse con “un determinado orden político o sistema económico”. Las directrices del magisterio siempre dejaban, a su juicio, un margen de autonomía a los laicos en su aplicación a las realidades concretas de un país en un momento dado.

En muchos seminarios del CEP sugirió maneras de conciliar las enseñanzas escolásticas con los requerimientos de la economía de mercado. Lo hacía con la misma libertad intelectual y esmero con que se resistía a esa forma de reducir la complejidad humana que es el economicismo, y que promueven quienes poseen lo que Berlin llamó la mentalidad del erizo: saben una sola cosa básica y lo remiten todo a eso. Philippi era la antítesis de ello. Era siempre sensible a lo complejo de los fenómenos y le atraía la diversidad de lo real.

Su notable trabajo sobre los yámanas, que aquí publicamos, refleja bien su interés en contrastar la teoría con la realidad. En este caso se trata de examinar hasta qué punto la organización jurídica de los yámanas se aviene con las teorías del derecho natural. En el Perú los estudios de Hernando De Soto y Enrique Gherzi han demostrado que los pobres tienden a organizarse espontáneamente en un orden que reconoce la propiedad privada, la libertad de contratar y mecanismos de protección coactiva de los derechos. Lo notable es que esto ocurre enteramente al margen de cualquier programa ideológico o político. A menudo la izquierda revolucionaria latinoamericana ha querido ver en estos movimientos de tomas y organizaciones alternativas un preludio de la revolución del proletariado en el sentido en que Marx concebía este proceso. La verdad es que se trata, muchas veces, de intentos de incorporarse al modo de producción capitalista de Adam Smith por una vía extralegal.

Los estudios de Philippi muestran cómo los yámanas antes de cualquier contacto con las costumbres e instituciones occidentales, descubrieron espontáneamente la institución de la familia, la propiedad privada y normas básicas como la prohibición del matrimonio entre consanguíneos, el no matar, no hurtar y no mentir. Sabemos que no todos los pueblos precolombinos se organizaron de esta manera. De hecho, los incas representan un modelo alternativo al que Marx llamó “modo de producción asiática”. Pero es notable que en las costas más australes del mundo, en el seno del pueblo yámana, uno de los más antiguos, se pueda acreditar la validez de las normas que la tradición occidental ha considerado fundamentales.

En esta “primitiva humanidad” el matrimonio era monógamo, sin perjuicio de permitirse el divorcio en casos de maltrato o flojera. Entre marido y mujer “existía una verdadera comunidad de trabajo”. Se permitía la bigamia sólo en casos calificados. Como no había autoridad coercitiva alguna la sanción última era la venganza. Se distinguía entre bienes comunes y privados. En general se accede a la propiedad por ocupación inmemorial y por el trabajo, es decir la recolección, la pesca y la caza. La pieza capturada es de quien la capturó. No existía el derecho hereditario. Se practicaba el trueque y el préstamo. Los yámanas eran monoteístas y se comunicaban con Dios directamente, sin intermediarios. Así como no había autoridades políticas, tampoco había propiamente sacerdotes. El trabajo de Philippi demuestra que entre los yámanas existió una organización muy similar a la que Locke llamó “estado de naturaleza”. Un buen curso sobre Locke en Chile debería comenzar con este estudio sobre los yámanas.

Philippi se acerca a este fenómeno llevado por un triple interés: el antropológico, el filosófico-iusnaturalista y el nacional.

Esto último siempre estaba presente: Chile. No como una invocación retórica ni como una entelequia sentimental. Chile para él era una tarea, un proyecto en el que se habían empeñado sus antepasados y cuyo destino pasaba por personas como él. No es que lo dijera con tantas palabras. Simplemente se sentía a cargo. Lo público era eso, una carga que asumió no tanto desde la política (aunque fue ministro e hizo política) sino que más bien desde el servicio público. Su contribución al país se materializaba a través de sus conocimientos. Por ejemplo, sus conocimientos de geografía y derecho internacional en cuestiones de límites.

Era un hombre con una fe casi conmovedora en el valor del conocimiento. Más precisamente en el poder de la verdad. Esta arraigada convicción nutre su pasión por el estudio, sus muchos años de entrega a la enseñanza en la Universidad Católica, en donde destacaría como un académico de excepción, su consagración a la defensa jurídica de las fronteras de Chile, y su incansable y juvenil capacidad para suscitar y animar debates de formación intelectual. Su dedicación al Centro de Estudios Públicos tiene que ver con esto.

Desde su misma fundación en 1980 bajo la presidencia de Jorge Cauas, y hasta meses antes de su muerte, Julio Philippi se desempeñó como vicepresidente del CEP. Lo hizo de una forma a la vez generosa y sencilla, responsable y respetuosa, exigente y práctica. Exigía del Centro de Estudios Públicos antes que nada independencia respecto de los intereses políticos. Concebía al Centro como una entidad académica dedicada al bien común y ajena a las urgencias económicas, políticas u otras. En numerosas ocasiones su actitud serena ayudó a levantar la mirada y sostenerla en el bien de largo plazo. Apostó una y otra vez por el empresariado chileno, por su capacidad de apuntar desde lejos. Quería que la revista *Estudios Públicos* sirviera a los estudiantes universitarios y se transformara en un foco de excelencia capaz de fomentar la investigación universitaria en el área de las ciencias sociales.

Tenía confianza en la razón y por eso prefería una institución amplia y plural en la que pudieran encontrarse y contraponerse las diversas vertientes de pensamiento que se han ocupado de la sociedad libre. Así, las instituciones del orden social libre y sus fundamentos serían el ancla de toda una gama de estudios y perspectivas. Sabía que en su diversidad reside el poder más profundo y duradero de una institución académica. Creía que una institución así prestigiaría al empresariado por el solo hecho de hacerla posible. Y este prestigio se obtendría en los círculos que le son más reacios y potencialmente más peligrosos, los intelectuales. Estaba seguro de que era en el medio académico donde se incubaban siempre las amenazas verdaderas a la empresa privada, no en el pueblo ni entre los más pobres.

Preguntas como hasta dónde es posible fundamentar una sociedad liberal desde el tomismo, le apasionaban. En un seminario del CEP, en 1983, compartió la mesa con Michael Novak, que visitaba Chile, un remoto país, que tenía una revista que había publicado la primera traducción de un trabajo suyo a lengua alguna. Era un momento en que posturas como las de Novak parecían condenadas a la marginalidad sempiterna dentro



de la Iglesia Católica, y sólo llamaban la atención como curiosidad. Otros se ofendían por la libertad que se tomaba este intelectual laico para opinar sobre teología y moral. Philippi, en cambio, se interesó genuinamente por los argumentos de Novak y supo apreciar su sentido. Ocho años después *Centesimus Annus* dejaba a Novak en el centro de la discusión contemporánea de la doctrina social de Iglesia. Casos como éste reafirmaban su confianza en el poder del conocimiento, y en la sabiduría de la Iglesia.

Al menos la mitad de los títulos incluidos en esta antología se refieren básicamente a cuestiones jurídicas. Son textos distintos entre sí; no tanto, claro está, en su horizonte temático más lejano, pero sí en cuanto a la posición en la cual su autor se sitúa y al tipo de lenguaje legal que estos textos adoptan.

Respecto a la posición del autor, en algunos artículos Philippi escribe más bien como observador del sistema jurídico; en otros, lo hace como un partícipe de este mismo sistema. En estos últimos, el autor ejerce una potestad normativa y, por lo tanto, despliega propiamente esa forma de razonamiento que la teoría califica como *práctico*<sup>1</sup>.

En relación a aquellos títulos en que la perspectiva se asimila a la de un observador, hemos seleccionado siete trabajos. Entre éstos, el artículo “Notas sobre nulidad e inexistencia en nuestro Código Civil”, escrito por Philippi en los inicios de su carrera (1937), forma parte de un debate típico al interior de nuestra dogmática jurídica en torno a la ineficacia de los actos jurídicos. Estas ‘notas’ reflejan el tipo de lenguaje legal característico de la dogmática (explícitamente descriptivo, pero, al mismo tiempo, implícitamente evaluativo). Como se sabe, nuestra dogmática jurídica se ha desarrollado tradicionalmente al amparo del derecho civil, ramo del que, precisamente, Julio Philippi fue profesor en la Universidad Católica por largos

---

<sup>1</sup>Esta distinción entre observador y partícipe respecto al conocimiento de una práctica social sujeta a reglas, como es el derecho, se origina en la teoría legal a partir del trabajo de H. L. A. Hart (al respecto, véase su libro *El concepto de derecho* [Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1977]; especialmente el capítulo V, sección 2. También, del mismo autor, “Post Scriptum”, en *Estudios Públicos*, N° 65 [verano 1997], pp. 225-263). Los antecedentes teóricos de esta distinción provienen del trabajo del ‘segundo’ Wittgenstein y de la filosofía analítica de John L. Austin. Para una aplicación de aparataje conceptual al estudio del sistema jurídico chileno, véase Antonio Bascuñán R. y Antonio Bascuñán V., “Los modos de creación de las normas jurídicas en el derecho chileno. Materiales para el curso de Introducción al Derecho”, Universidad de Chile, marzo de 1998.

años<sup>2</sup>. En sus seminarios de esta disciplina Philippi fue pionero en Chile en el estudio de casos. Preparaba cuidadosamente sus clases, y una vez concluido el curso quemaba sus apuntes. Esto para evitar la tentación de repetirse el año siguiente.

Por su parte, el artículo “Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal” se aleja de la mencionada perspectiva dogmática para internarse en el territorio más abstracto que caracteriza a la filosofía del derecho. Aquí se revelan con especial claridad el criterio epistemológico y la convicción moral que subyacen al trabajo legal de Philippi: un iusnaturalismo que, deteniéndose en Tomás de Aquino, se remonta hasta Aristóteles. Publicado en 1972, este artículo contiene la crítica de Philippi a lo que él percibe como un intento por transformar radicalmente el orden social en Chile sirviéndose de un formalismo legal vacío, fundado sólo en el poder de la autoridad y desprovisto de los contenidos sustantivos que, a su juicio, imponen el bien común y la virtud de la justicia. Se trata, en otras palabras, de una crítica iusnaturalista a los denominados *resquicios legales*. Es interesante, asimismo, apuntar que la concepción de bien común que este artículo defiende corresponde a la que después se introdujo en las ‘bases de la institucionalidad’ establecidas por la Constitución de 1980. Esta tendencia a un derecho natural de base teológica ya se advierte en el artículo “Limitación de la propiedad territorial: Notas en torno de una polémica”, escrito por Philippi en 1939. De algún modo, este trabajo anticipa aspectos del debate a que dio origen el proceso de reforma agraria en Chile, y guarda así cierta coherencia con el artículo recién mencionado.

En “Modelos en el campo del derecho” (1978) Philippi vuelve a advertir, desde una postura tomista, sobre los peligros que se derivarían de lo que él denomina “mero formalismo legal”, es decir, de la concepción del sistema jurídico con prescindencia de los imperativos del derecho natural y de los hechos sociales que debe regular. Según este autor, un modelo en el ámbito del derecho se construye a partir de la observación de estos hechos con el objeto de predecir su evolución futura. Sólo a base de esta observación debe operar el sistema productor de normas jurídicas con miras al interés general de la sociedad, estructurándose así, concluye, un verdadero *modelo* jurídico.

Este interés por el entorno no jurídico de los sistemas legales —una constante en el pensamiento de Julio Philippi— se percibe también en el

---

<sup>2</sup> Para un análisis crítico de la dogmática jurídica y de su relación con el derecho civil, véase Carlos Peña González, “Desafíos del paradigma del derecho civil”, en *Estudios Públicos*, N° 6 (primavera 1995), p. 327 y ss.

artículo “Las cuestiones tributarias y cambiarias en el proceso de integración”. Se trata de una conferencia dictada a fines de la década de los sesenta, ante el Consejo General del Colegio de Abogados, sobre algunos de los desafíos que el fenómeno de la integración económica y jurídica internacional planteaba (y todavía plantea) a la profesión legal. Entre ellos subraya especialmente uno, aún en plena vigencia: “es necesario que [los abogados] aprendamos a entender los datos, a veces muy oscuros, de la ciencia económica para lograr captar lo que los técnicos nos dicen acerca de los fenómenos que deben quedar encerrados en normas jurídicas”. Asimismo, este trabajo da cuenta del interés y experiencia de Philippi en materias vinculadas al derecho internacional, sin duda, una de las facetas más destacadas de su labor profesional. Un buen testimonio de esta faceta es el trabajo “Aspectos procesales en el juicio arbitral sobre Alto Palena” (1970). En él, Philippi, miembro destacado de la defensa chilena, describe testimonialmente la forma en que en 1964 se puso en práctica el Tratado General de Arbitraje firmado con Argentina en 1902, a fin de resolver pacíficamente una de las tensiones fronterizas más delicadas de este siglo entre los dos países.

El arbitraje, como mecanismo de resolución de conflictos jurídicos relevantes, fue una actividad que Philippi conoció de cerca. En materias internacionales, como parte; y en cuestiones de derecho interno, como respetado juez árbitro. En el artículo “Notas sobre el juicio seguido ante arbitradores” (1973) desarrolla algunas opiniones sobre el especial marco regulatorio al que deben sujetarse este tipo de jueces en Chile.

Hasta ahí los textos legales que Philippi escribió como *observador* del sistema legal. En lo que sigue, su perspectiva cambia a la de un actor, esto es, a la de quien ve en el sistema jurídico un entramado de razones justificatorias o guías para la acción, y que, como en este caso, invoca dichas razones para generar nuevas reglas válidas dentro del mismo sistema. Aquí ejerce, en consecuencia, una potestad normativa y argumenta *prácticamente*.

Se han seleccionado dos fallos, ambos pronunciados en 1981. El primero, dictado por Philippi en calidad de juez árbitro, resuelve un caso de traspaso de una garantía hipotecaria por la cesión del crédito principal. El segundo corresponde a un tallo dividido del Tribunal Constitucional a propósito del control preventivo de constitucionalidad establecido para la tramitación de las leyes orgánicas constitucionales. Philippi redactó el voto de mayoría.

Como se sabe, la Constitución de 1980 introdujo en el sistema chileno leyes orgánicas constitucionales siguiendo el modelo del derecho francés. La Constitución enuncia los aspectos de la vida social que deben ser regulados por medio de esta forma especial de legislación, pero no especifica en detalle el ámbito de competencia material de estas leyes. Por eso ha correspondido al Tribunal Constitucional ir desarrollando un criterio jurisprudencial a fin de calificar una regla legal como orgánica constitucional, distinguiéndola así de otros tipos de leyes. Dictado en los inicios del nuevo régimen constitucional, este fallo es importante en el desarrollo de ese criterio pues establece que el carácter orgánico constitucional se extiende tanto al “contenido imprescindible” como a los “elementos complementarios indispensables” de las materias enunciadas por la Constitución.

Por otra parte, su visión en materias de política internacional queda representada en esta antología en su discurso de 1964, como ministro de Relaciones Exteriores, sobre la posición del gobierno de Chile ante la propuesta de aplicar sanciones a Cuba.

En medio de sus múltiples inquietudes intelectuales, Philippi volvía sin cesar al derecho. De alguna manera ahí estaba lo suyo. Y creo que como se sentía más a sus anchas era como árbitro o juez. En su vida profesional llevó a cabo una enorme labor como árbitro. Esto merecería un estudio especial.

Por otra parte fue miembro del Tribunal Constitucional. En él concurrió con su voto a la sentencia del 24 de septiembre de 1985, según la cual el plebiscito de 1988 debía regirse por la ley general de elecciones. El Tribunal salvó así un importantísimo vacío en el texto constitucional. La sentencia, de fallo dividido, cuatro contra tres, es histórica para la democracia chilena. Fue redactada por Eugenio Valenzuela.

El proyecto de ley enviado por la Junta de Gobierno al Tribunal Constitucional no contemplaba que el acto electoral fuera supervigilado por el Tribunal Calificador de Elecciones. A consecuencia de la sentencia mencionada, el plebiscito no sólo quedó sometido al Tribunal Calificador de Elecciones sino que se hizo necesario establecer un mecanismo de inscripciones electorales y legalizar los partidos políticos. Gracias a esta sentencia se puso en marcha el proceso de dictación de dicha ley, y de otras destinadas a permitir un acto electoral justo y confiable para todos los sectores. Se abrió de esta manera la puerta a una transición pacífica, ordenada y gradual a la democracia.

## TEXTOS ESCOGIDOS

**Maritain y el problema político\***

Conocida es ya la carta de Jacques Maritain sobre la independencia. En un número anterior de esta revista se reprodujeron sus partes principales, brevemente comentadas, y su texto completo ha sido publicado por el semanario *Presente* (Editorial Ercilla) en su N° 7. Como es bien sabido, la mencionada carta ha sido la causa de grandes polémicas, no sólo en el campo intelectual, sino aún, en el político de Francia y de otros países. La actitud de Maritain ha suscitado toda clase de reacciones: elementos de derechas han creído ver en ella un apoyo franco a las fuerzas de izquierda; se ha hablado hasta de una posible excomunión del ya célebre filósofo. Por su parte las izquierdas han proclamado con alborozo la conversión de Maritain a su credo político. Pero, unas y otras han sido enérgicamente desmentidas por él mismo.

Nada extraño tiene que la carta sobre la independencia haya provocado tanto revuelo, también entre los católicos. En un mundo movido por pasiones y en que ya casi nadie raciocina, molesta que se hable de “independencia”, y sobre todo, que se hable en la forma clara e “independiente” que Maritain lo ha hecho.

La libre concurrencia en el mercado económico, eje de la economía del siglo XIX, habría de engendrar necesariamente una lucha, primero entre individuos, más adelante entre masas agrupadas sobre dicho mercado. Esta lucha, circunscrita en sus comienzos al campo de la producción, habría de irradiar necesariamente a los otros aspectos de la vida social y política. En un mundo materializado, en que el afán de la riqueza lo domina todo, la libertad para el juego de los intereses económicos había de terminar por dividir la sociedad entera, en todos sus aspectos y actividades fundamentales, en dos bandos irreconciliables, en “derechas” e “izquierdas”<sup>1</sup>. Y, como decíamos, en un mundo así, en que la gran masa ya no piensa, sino que se agrupa en la defensa o el ataque de intereses y situaciones forzosamente había de provocar escándalo quien hablara de independencia.

Con la serenidad y firmeza que caracteriza al filósofo, y sobre todo al filósofo cristiano, proclama Maritain, por verdad inmutable, objetiva, superior a todas las miserias del hombre, de la verdad que, según el Evan-

---

\* Julio Philippi: “Maritain y el problema político”, en *Estudios* (marzo 1937), pp. 16-22.

<sup>1</sup> Las raíces del problema político, tal como se plantea hoy día, son sin duda alguna en gran parte de índole económica.

gelio, nos hará libres. Él no pretende convencer a ninguno de los dos bandos, su tarea consiste en esparcir un poco de claridad y ayudar así a los que sinceramente tratan de “resistir a todas las solicitudes de odio o de injusticia, y mantener libre el espíritu en un momento en que las mentiras convencionales presionan por todas partes, en que la prensa que defiende el orden establecido rivaliza en incitaciones con la prensa revolucionaria; en que se ha hecho de la mentira el arma política por excelencia, como si en este terreno la calumnia se convirtiera en pecado venial”.

Como decíamos más arriba, el plan general de la carta es ya conocido de nuestros lectores. Después de establecer las diferencias y campos respectivos de la filosofía especulativa y de la filosofía práctica, entra a referirse a la libertad del cristiano frente el mundo. “*Verbum dei non est alligatum*. La libertad del cristiano tiene su raíz en la libertad de Dios”. Como cristianos, somos portadores de la verdad, y ésta nos hace libres. Y no libres para encerrarnos en un bando social y económico, sino libres precisamente para mantener “la luz sobre el candelero, a fin de que alumbré a todos los de la casa”<sup>2</sup>. “No se puede encubrir una ciudad edificada sobre un monte”<sup>3</sup>.

Desgraciadamente, no todos lo entienden así. “¿Por qué no declarar aquí el conflicto interior que, a mi juicio, obstaculiza muchos esfuerzos generosos en pro de la expansión del reino de Dios? El instinto social o sociológico, que pertenece al mundo, al instinto de la colectividad terrestre, pretende colocar a los cristianos en un mundo cerrado —quiero decir, en el orden temporal mismo, en el orden de la civilización— es una fortaleza levantada por la mano del hombre, detrás de cuyas murallas todos los buenos estarían reunidos, para luchar desde allí contra todos los malos que la asedian. El instinto espiritual, que pertenece a Dios, exige a los cristianos que se dispersen por el mundo que ha creado Dios, para llevar a él su testimonio y para vivificarle. En realidad, los buenos y los malos están mezclados en todas partes, hasta en la Iglesia; y la imagen de una fortaleza o de una ciudadela, que se refiere al mundo, debiera más bien, en el actual estado del mundo, dejar paso a la de unos ejércitos en campaña realizando una guerra de movimiento. *Las murallas temporales existentes no son las de un mundo cristiano, sino las de un mundo apóstata*. Hay que sobre los bandos en lucha, los fueros de la verdad, de la defender todo cuanto subsiste en él, aún de valores humanos y cristianos, pero es necesario también, en la medida del esfuerzo humano, crear un mundo nuevo, un nuevo mundo

---

<sup>2</sup> S. Mateo, V-15.

<sup>3</sup> Id. V-14.

cristiano”. Y esta defensa de los valores subsistentes, como asimismo la construcción de un mundo nuevo, también en lo temporal, abocan al cristiano al problema de la ciudad, al problema político.

¿Y qué actitud cabe tomar ante los dos bandos en lucha? Frente a ambos mantiene Maritain su independencia; él no es políticamente ni de izquierdas ni de derechas, “como muchos que aspiran —con razón— a remontar la oposición de dos mundos de prejuicios y de ilusiones”. La actitud de Maritain no significa atrincherarse en lo espiritual, huyendo de la realidad inmediata; significa, como en tantos otros, la voluntad “de mantener en lo temporal, y para lo temporal, no sólo el necesario trabajo orgánico, las actividades cívicas, culturales y sociales que requiere el bien común temporal y que le sirven mejor que las discordias civiles, sino también una determinada concepción política, un determinado testimonio político, un determinado germen de actividad política que se consideran indispensables para el porvenir de la ciudad y de la civilización”.

En una conferencia dada en Buenos Aires a un círculo de intelectuales que se agrupan alrededor de la revista “Sur”, seguida de un interesantísimo debate, precisó aún más Maritain su posición:

“En lo que concierne al Frente Popular, creo que implica un equívoco muy peligroso. ¿Por qué? Porque, en primer lugar, se presenta como una alianza entre todos los partidos que *no quieren* la dictadura: y entonces comprendemos muy bien que concepciones de libertad realmente diversas al extremo, y aún opuestas unas a otras, puedan formar tal alianza. Poco importa, si la aspiración es un resultado puramente negativo: *impedir algo*. Este es el primer aspecto. Pero en seguida hay otro; inmediatamente se pasa a algo positivo, y éste es, a mi parecer, el hallazgo genial de Dimitroff<sup>4</sup>; se pasa a un *programa común*, a una *acción política común*, a un *dinamismo común* en que, naturalmente, el comunismo será el animador de la masa entera, y ésta servirá de materia privilegiada a la propaganda de ideas comunistas, mientras los otros partidos se hallarán al mismo tiempo arrebatados por el más ardiente dinamismo partidario y atacados por una como timidez, por el temor reverente de no parecer bastante avanzados. Es aquí pues, el tenebroso equívoco doctrinal que se produce entonces: concepciones políticas no sólo distintas sino opuestas producirán un movimiento común, una acción positiva común”.

En cuanto a las derechas, son para Maritain la otra reacción “biológica” de un mundo en descomposición. “El hombre puro de derecha detesta

---

<sup>4</sup> Organizador del Frente Popular francés y a quien se atribuye la idea de tales organizaciones.

la justicia y la caridad, prefiriendo siempre y por hipótesis, según la frase de Goethe, la *injusticia* al *desorden*".

No está tampoco de acuerdo Maritain con el concepto simplista, corriente en las derechas, que creen ver en el comunismo sólo las malas pasiones de los que desean lo ajeno. "Mirando las cosas en forma global, podemos reconocer tres causas generales del desarrollo del comunismo. La primera y más importante es la miseria y humillación de las masas; la segunda, el egoísmo y la incompreensión de las clases dominantes, a lo cual se unen las amenazas dictatoriales de ciertos partidos políticos, y en tercer lugar, Moscú y la propaganda marxista. A estas tres causas hay que atender, y la tercera es eficaz sólo porque median las otras dos".

En suma, proclama Maritain su independencia frente a los dos partidos en lucha: "de izquierda o de derecha, a ninguno pertenezco".

No es la posición de Maritain la única lógica para un cristiano. ¿Puede el cristiano, portador de la verdad y del mandamiento nuevo de amarnos como Cristo nos ama, abanderizarse en una de las fracciones en lucha sin correr el peligro de "hacer blasfemar del nombre de Dios?" Lo estamos palpando en España: Franco con sus musulmanes y los vascos dirigidos por comunistas, proclamándose respectivamente representantes de la causa de Dios ¿no hacen blasfemar de su nombre? Y muy lejos de nosotros criticar a uno u otro bando; cuando las cosas llegan al extremo de España no queda sino repeler la violencia con la violencia, pero hacer de esta guerra una especie de cruzada santa, allí está el error en que ningún cristiano puede caer. Es la lucha final de dos fuerzas "biológicas" de un mundo en descomposición, como las llama Maritain.

¿Cuál ha de ser nuestra labor en el campo político? Para Maritain, el problema a que estamos enfrentando es la construcción de una nueva cristiandad. Para ello, *lo que es necesario siempre y por encima de todo, es que los cristianos den en todas partes testimonio del espíritu a que pertenecen*. "Mucha vigilancia se precisa para ofrecer refugio en el alma a verdades despreciadas por los hombres, y para practicar, cuando juzgamos los acontecimientos y los actores del drama temporal, la verdad que nos exige el Evangelio. Y esta vigilancia interior se traduce en lo externo por palabras y actos. Y de este modo cada alma vigilante crea a su alrededor una irradiación eficaz de paz y verdad. Tenemos por seguro que si tales centros de irradiación fuesen numerosos en el mundo, muchas cosas cambiarían aún en la vida política de los pueblos; muchos males serían imposibles; muchas dificultades, inextricables en apariencia, encontrarían soluciones imprevistas".



En el orden concreto de lo temporal, propone Maritain una doble labor: la una, que él llama de “objetivo alejado”, o de “medicación heroica”, consiste en la formación de una conciencia cristiana en lo político, unida a realizaciones concretas en orden a la reconstrucción de la ciudad temporal. Para ello se formarían grupos de labor intelectual y de propaganda, de cierta labor social y aún política, que él denomina “familias políticas”, en las cuales se agruparían hombres “decididos a reanudar bajo distintas modalidades los métodos —transferidos a la esfera temporal— de los antiguos cristianos y de los apóstoles de todos los tiempos”.

La otra labor que él denomina de “objetivo inmediato” o “medicación de sostén”, que responde al problema angustioso, sobre todo en Francia, en que no existe actualmente la posibilidad de una posición independiente del Frente Popular o del Frente Nacional, consistiría en la formación de lo que él llama un “tercer partido”. “No debe considerársele como un partido que dispute el terreno a los otros partidos en el mismo plano de las maniobras políticas y de las combinaciones electorales y gubernamentales, sino como una gran reunión de hombres de buena voluntad, conscientes de la unidad moral que subsiste, a pesar de todo, entre los franceses, y asignándose ese fin realmente muy político, pero superior a las pasiones partidistas, de hacer imposible la guerra civil no tan sólo induciendo por medio de incesante propaganda moral, a los franceses a *reconocerse* unos a otros, sino apoyando y suscitando las medidas reformadoras realizables en cada momento, y dirigiéndose siempre, cualesquiera que sean las fluctuaciones y las vicisitudes del movimiento de la vida política, hacia lo que sirve realmente a la justicia y a la paz”.

Para qué negarlo; no comprendemos bien esto propuesto por Maritain. Sin entrar a las luchas eleccionarias y gubernamentales, ¿podría considerársele como una agrupación política que salvara del dilema Frente-Nacional o Frente-Popular. Y si lo hace, si participara en la política diaria, ¿no llegaría a ser bien pronto un nuevo partido, como todos los demás? Por otra parte, una agrupación con fines temporales inmediatos no puede desligarse de todas las cuestiones técnicas que el alcance de sus fines implican, y en estas cuestiones punto menos que imposible obtener la uniformidad de criterios que exigiría, para poder actual, la entidad que Maritain propone.

¿No estará más bien la solución del problema político inmediato en el robustecimiento de verdaderas comunidades cristianas de fe y caridad, que hagan posible una actitud también cristiana de sus miembros en cualquiera que sea el campo político que se encuentren. En un mundo en que la lucha por lo temporal se desarrolla en un ambiente que no tiene ya casi nada de cristiano, ¿cabe otra cosa que la labor de fermento que hizo triunfar

a los primeros discípulos de Cristo dentro del imperio romano? ¿No habrá que aplicar en el campo político lo que el mismo Maritain dice: “el cristiano debe estar por todas partes, y permanecer siempre libre”, y no tratar de formar nuevos grupos contingentes en los que la unidad será punto menos que imposible? Nos inclinamos más bien a creer que es una actitud cristiana de los cristianos (aunque parezca paradójico) lo que hace falta, y no una nueva organización. ¿No pueden acaso defenderse los valores actualmente subsistentes mediante una labor decidida y franca en apoyo de los elementos de verdad que andan dispersos en las diferentes fracciones políticas? La unidad de los cristianos en esta labor de fermento dentro de un nuevo mundo pagano no sería consecuencia de determinadas agrupaciones temporales, sino de su mismo carácter de cristianos.

Es éste sin duda un problema de difícil solución para quien quiere mantener su independencia en medio de las diversas corrientes. Pero, cualquiera que sea la solución que se le dé, un principio es indiscutible: como cristianos, cualquiera que sea la “medicación de sostén” que adoptemos, ha de ser conforme y dentro de las supremas normas de justicia y caridad que han de informar nuestra política de “objetivo alejado”: la construcción de una nueva cristiandad.

“Se habla a menudo, y con mucha razón, del principio del mal menor. El mayor mal —agrega Maritain— es que los valores evangélicos, los valores de verdad, de justicia y de amistad fraternal (de los cuales depende el bien común temporal de las ciudades y de las civilizaciones en sus elementos más elevados), y la esperanza terrena de los hombres, dejan de ser manifestados al mundo por los que tienen la responsabilidad del nombre cristiano. *“No hay mal mayor que dejar sin testimonio —me refiero al orden temporal mismo y en relación al bien temporal— la justicia y la caridad”*.”

En cuanto a las características sociales-económicas de esa nueva cristiandad, tal como la piensa Maritain, no podemos menos de transcribir la pregunta que le fue formulada en la discusión a que más arriba hemos hecho referencia, y su respectiva respuesta:

“Señorita María Rosa Olivier: Quisiera preguntar a M. Maritain si una sociedad basada en los principios evangélicos no sería lo que se llama hoy de “extrema izquierda”.

“M. Maritain: Creo que en lo que toca a las soluciones técnicas, por ejemplo, la organización del trabajo y de la distribución, el sindicalismo, la participación de la inteligencia obrera en la dirección de las grandes empresas industriales, etc., *habría analogías entre las soluciones vigentes en tal sociedad y las que encara el pensamiento de “extrema izquierda”*”. No

obstante, tales soluciones serían sustancialmente distintas por estar animadas por diferentes principios éticos; serían soluciones *originales*, en las que la idea de la persona humana desempeñaría el papel fundamental. Los principios éticos son los que dan su carácter específico a las soluciones económicas... *La filosofía que determina el carácter de la extrema izquierda es el materialismo dialéctico; no es compatible con la sabiduría evangélica*".

En resumen, la posición de Maritain es la posición digna e independiente propia del pensamiento cristiano integral. "El cristianismo no entrega su alma al mundo. Pero debe ir hacia el mundo, debe hablar al mundo, debe estar en el mundo y en lo más hondo del mundo; no solamente para dar testimonio ante Dios y la vida eterna, sino también para cumplir como cristiano su oficio de hombre en el mundo, y para hacer avanzar la vida temporal del mundo hacia las regiones de Dios. Y en el mundo y en lo más hondo del mundo debe mantener intacta contra el mundo una doble independencia: primeramente la de su fe, la de la palabra de Dios, la de las virtudes orientadas hacia la vida eterna; y en segundo lugar, también, la de su actividad temporal de cristiano, la independencia de las que, dando a la palabra "política" toda la amplitud que le daba un Aristóteles, puedan llamarse las virtudes políticas cristianamente encauzadas hacia la vida temporal y el bien de la civilización humana".

### **Apostolado social y acción política\***

Llamará seguramente la atención que se haya elegido como tema general para estas charlas el problema de la juventud ante la política y el apostolado social.

Hasta hace aún poco tiempo, el solo anuncio de una conferencia sobre semejantes temas era considerado como un reto, como un desafío de un grupo a otro, y todos esperaban encontrar en ella —esperanzas generalmente no defraudadas— ataques violentos o defensas entusiastas de determinadas maneras de pensar que se creían más o menos definidas en diferentes personalidades o agrupaciones de juventud católica. Las discusiones sobre estos temas tenían por objeto casi sin excepción, más bien defensas de actitudes que el esclarecimiento objetivo y lógico de principios y conceptos. Se citaban textos pontificios, se buscaban pasajes de Maritain, se recurría —en una palabra— a cuanto documento era posible encontrar, para usarlos todos ellos a manera de proyectiles destinados al contrario. Indudablemente que en la discusión se hacía luz sobre diferentes puntos fundamentales, eran destruidos ciertos prejuicios, y poco a poco se definía el pensamiento claro y bien fundado de un nuevo espíritu de renovación cristiana, pero todo ello en un ambiente de lucha, de posiciones a veces más sentimentales o pasionales que lógicas. Y no podía ser de otra manera; se trataba de la defensa “agresiva” de una generación que simplemente no ha querido pensar con la poca sinceridad de muchos de sus mayores.

Pero esa actitud casi instintiva de rebelión, cimentándose poco a poco en principios fundamentales filosóficos, sociales y —ante todo— evangélicos, ha de llevar necesariamente a la formación de una conciencia clara y objetiva de nuestra misión como cristianos.

Y contribuir a la formación de esta conciencia, es el objeto que se persigue con estas charlas organizadas por la Liga Social a solicitud de la Mesa Directiva de la ANEC. Por eso, al tomar como primer tema el estudio de nuestro deber frente a la acción política y al apostolado social, no lo hacemos con el ánimo de atacar a grupos determinados ni de herir a nadie en su manera de pensar.

---

\* Julio Philippi, “Apostolado social y acción política”, en *Estudios* (agosto 1937), pp. 32-41. Conferencia dada en la Asociación Nacional de Estudiantes Católicos de Santiago, como primera de un ciclo de tres organizadas por la Liga Social sobre “El problema de la juventud ante la política y el apostolado social”.

Recordaremos primero brevemente algunos principios fundamentales del pensamiento cristiano, desprendiendo de los mismos, a continuación, lo que es ese apostolado a que todos estamos llamados. En seguida analizaremos brevemente la forma en que tal apostolado debe o puede desarrollarse por el universitario, precisando aquí las modalidades de la acción política, para entrar, en las charlas posteriores, al estudio más detallado de las formas principales de acción en las masas obreras<sup>1</sup>.

---

“No te pido que los saques del mundo, sino que los preserves del mal. Ellos no son del mundo, como ni yo tampoco soy del mundo. Santifícalos en la verdad. La palabra tuya es la verdad”.

Innecesario creo detenerme mucho tiempo en recordar cuál es la posición del cristiano en relación al “mundo”, tal como entienden las Sagradas Escrituras este término, en relación a nuestros semejantes y al Universo material que nos rodea. Hijos de Dios, incorporados a la Santísima Trinidad, no pertenecemos al mundo: somos de otra raza, de una raza de reyes, pues formamos parte de un solo cuerpo en el cual Cristo mismo —Cristo Rey— es la cabeza. No pertenecemos al mundo, pero estamos en él, y estamos en él como la levadura está en la masa, destinados a hacerla fermentar, a arrancarle a todos aquellos que deberán completar el número de los escogidos. No somos del mundo, pero Dios nos ha colocado en medio de él para que hagamos brillar su luz y su verdad. Por eso Cristo no pide que su Padre nos saque del mundo, sino que nos santifique en la verdad. “Que todos sean una misma cosa; y que como tú; ¡oh Padre! estás en mí, y yo en ti, así sean ellos una misma cosa en nosotros *para que crea el mundo que tú me has enviado*”. Del cumplimiento entre nosotros del mandamiento nuevo de amarnos como Cristo ama a su Iglesia, del grado de unión con nuestros hermanos, dependerá nuestra unión con la Trinidad, y de esta unión dependerá a su vez el que el mundo pueda o no creer en la buena nueva.

Como decía, somos de una raza de reyes, pero sujetos también a una responsabilidad real, ya que de nosotros, como vemos, depende que el mundo crea en la verdad. Y a este sacerdocio real están llamados todos los cristianos, sin excepción.

---

<sup>1</sup> Las conferencias posteriores versaron sobre “El apostolado en las masas obreras”, por Alfredo Bowen, y “La renovación cristiana del elemento obrero joven”, por Gustavo Fernández del Río.

¿Y cuál es nuestro campo de acción? Difícil sería precisarlo en todos sus detalles; es el universo entero, desde lo más pequeño a lo más complejo, en una gama inmensa de fines, temporales unos, sobrenaturales otros, todos ellos jerárquicamente encadenados, y todos ellos con el valor de medios en relación al fin último. Y medios subordinados a su vez unos a otros en una jerarquía de valores correspondientes a la categoría de cada bien parcial. Esta subordinación de los bienes trae como consecuencia lógica la correlativa subordinación de las actividades destinadas a alcanzarlos, y de ahí que, para que una actividad determinada esté realmente dentro del orden querido por Dios, ha de ser desarrollada teniendo ante todo en cuenta el mayor o menor valor relativo del bien inmediato que se persigue, y sin que jamás, por el logro de ese fin parcial, se impida o se dificulte la realización de fines superiores. Y se requiere una segunda condición: que actuemos en todo aquello para lo cual hemos sido llamados sin pretender abarcarlo todo ni intervenir en materias sobre las cuales no se tenga la suficiente preparación, o que correspondan a otras personas u organismos.

---

De más estaría precisar cuál es el campo de acción más particular del universitario. Se ha dicho ya tantas veces —repetirlo sería cansar inútilmente— que su primera obligación es *formarse*, no sólo en el pensamiento general cristiano, sino que también más particularmente en la rama especial de la ciencia humana a que se haya dedicado. Pero es evidente que esta formación debe ir acompañada de cierta acción, y es aquí donde se presentan las mayores dificultades.

En primer lugar, es indiscutible que el campo de acción más particular del universitario es su propio medio; sus compañeros, el apostolado en la Universidad y en sus estudios. En una palabra, la acción católica especializada a su condición de estudiante.

Pero al lado de esta acción propiamente estudiantil, se presenta la posibilidad de otra clase de actividades, principalmente en el campo de la acción social y en la política. ¿Y qué actitud nos corresponde tomar frente a estas formas de acción?

Grave obligación pesa sobre todo cristiano de preocuparse de las clases desvalidas, de su mejoramiento espiritual y material. Es indispensable colaborar en la formación de un movimiento de renovación integralmente cristiana de la clase obrera, y es necesario también prestar ayuda a la misma en sus esfuerzos por conseguir un nivel de vida más humano. Terminantes son las órdenes del Sumo Pontífice, y últimamente, en la Carta a

los católicos mejicanos, ha recordado de nuevo este grave deber. Por ser todavía poco conocido el mencionado documento, transcribiremos algunos párrafos:

Recordaréis que, quedando siempre en salvo la esencia de los derechos primarios y fundamentales, como el de propiedad, algunas veces el bien común impone restricciones a estos derechos y un recurso más frecuente que en tiempos pasados a la aplicación de la justicia social. *En algunas circunstancias, para proteger la dignidad de la persona humana, puede hacer falta el denunciar con entereza las condiciones de vida injustas e indignas... etc.*”. Y más adelante: “*Si amáis verdaderamente al obrero (y debéis amarlo porque su condición se asemeja más que ninguna otra a la del Divino Maestro)*, debéis prestarle asistencia material y religiosa. Asistencia material, procurando que se cumpla en su favor, no sólo la justicia conmutativa, sino también la justicia social, es decir, todas aquellas providencias que miran a mejorar la condición del proletario; y asistencia religiosa, prestándole los auxilios de la religión, sin los cuales vivirá hundido en un materialismo que lo embrutece y lo degrada.

A esta labor de acercamiento y ayuda a la clase obrera, estamos especialmente llamadas las generaciones jóvenes, y constituye con toda seguridad una de las más difíciles, pero al mismo tiempo más importantes formas del apostolado. El orden social de las Encíclicas es irrealizable sin un fermento poderoso de renovación cristiana dentro de la clase obrera.

Pero no nos detendremos en el análisis de estos puntos.

Hay otra clase de actividades que parecen ser hoy día las de mayor interés para los universitarios; me refiero a la acción política, o más bien, lo que por tal se entiende comúnmente.

Es una nota muy peculiar en nuestros días la atracción creciente que la política activa ejerce en el elemento joven; el interés, cada día mayor, aun en los colegiales, por actividades dentro o alrededor de los partidos políticos.

Bien conocida es la distinción entre la alta política y la política contingente, o política de partidos. Al referirme a acción política, lo hago únicamente en este último sentido, ya sea que se ejerza, como acabo de decir, dentro o alrededor de los partidos políticos.

¿Qué significa este interés, cada día mayor, por semejantes actividades? ¿Es que realmente el problema político ha pasado a ser el primero y más fundamental de todos los problemas? ¿O no es más bien el síntoma claro de un mal hondo, de un desorden de los valores?

Sin duda alguna que la acción política contingente es de importancia. La misma ley de la caridad nos obliga y mueve a preocuparnos de lo

que atañe al bien común, al bien de la ciudad, y a preocuparnos de ello, no sólo en sus líneas generales y teóricas, sino también en sus detalles prácticos, en los problemas inmediatos y más concretos. Semejante acción, desarrollada en forma debida, es sin duda alguna grande y noble; representa también una forma de apostolado, y es lógico que también la juventud se interese y preocupe por la misma. Pero semejante acción requiere, como toda otra, sus condiciones especiales para que realmente sea desarrollada dentro del orden. Y estas condiciones, de por sí difíciles, por lo general se olvidan o se desconocen por parte de los elementos jóvenes que se dedican a esta actividad. Y de ahí que, a mi modo de ver, este interés creciente por la política entre el elemento estudiantil sea el síntoma de un mal grave. El peligro no está en que la juventud se interese y aun participe en ciertas condiciones en la política, ni podría estarlo ya que como futuros ciudadanos deben interesarse por ella, sino en la forma, en el espíritu con que por lo general se entra y se participa en semejantes actividades.

Expondré mi manera de pensar con la mayor precisión y brevedad posible, pidiendo, eso sí, que no se interpreten mal mis palabras. Muy lejos estoy de querer criticar a aquellos que se sacrifican en esta clase de apostolado; quiero únicamente exponer el peligro que a mi juicio se encierra para la juventud católica, en esta verdadera fiebre política a que se ve arrastrada. Y exponerlo, lejos de herir a nadie, creo que en algo podrá contribuir a que precisamente esa misma acción política, encuadrada dentro de sus verdaderos límites, y en relación con nuestras demás obligaciones de apostolado, produzca el máximo de sus frutos.

---

En primer lugar, dejaré a un lado algo que ya todos debemos saber, algo que por sabido se calla, aunque desgraciadamente también a menudo por callado se olvida. *Es evidente que a la acción política, sólo están llamados aquellos que posean las condiciones de edad, de aptitudes y de formación correspondientes.* Para cada actividad se requiere una vocación y preparación adecuada, y más aún, dadas sus características y su importancia en el orden temporal, las exige precisamente esta clase de actividades. Bien claros y precisos son en ese sentido los diferentes documentos, emanados de Roma, tanto las declaraciones pontificias a este respecto, como otras cartas, sin ir más lejos la enviada a Chile por el Excmo. Sr. Pacelli. Como ha dicho S. S. Pío XI: “la política debe hacerse a su tiempo, cuando se debe, por quien se debe con una oportuna preparación completa, religiosa, cultural, económica y social, en la mejor manera posible porque así lo exige la profesión de católico”.



Pero como digo, no me detendré en este punto, aunque muchos males habría que señalar entre nosotros también a este respecto. A uno de ellos, el principal quizás, cual es la participación aun de los colegiales en semejantes actividades me referiré más adelante. Es difícil insistir sobre la necesidad de una formación previa adecuada a la labor política, pues, entrando a este terreno, no habrá ninguno de sus entusiastas que no se crea suficientemente formado y en condiciones, poco menos, aunque todavía no tenga ni siquiera voto, de dirigir los destinos del país o colaborar eficazísimamente en esta dirección.

Es otro el punto al cual queremos referirnos.

Como decía hace un momento, a mi modo de ver no está el peligro en que la juventud se preocupe por estos problemas, sino en que generalmente esta preocupación y la participación misma se hacen en forma desordenada, con un espíritu muy diferente del que debiera existir.

Una organización política, cualquiera que sea, trátese de izquierdas o de derechas, confesional o no confesional, será siempre una organización contingente, es decir, destinada a un fin contingente, a la realización, en el orden *temporal e inmediato* de ciertos principios o programas. Este es su fin, su razón de ser, y por lo tanto todo lo que a ella pertenezca necesariamente deberá subordinarse a ese fin. Y es evidente que este fin da a las actividades tendientes a alcanzarlo, los mismos caracteres de *contingente, temporal e inmediato*, es decir, de un valor *relativo*, subordinado en todo momento a valores superiores.

Ahora bien, dentro de una organización semejante, ¿cabe incorporar actividades por naturaleza dirigidas a fines diferentes, a fines superiores? En otros términos, cabe incorporar en una organización de esta especie, actividades que no sean las estrictamente subordinadas al fin contingente e inmediato de la misma? Evidentemente que no, y el hacerlo, significa necesariamente un desorden, pues es claro que al incorporar a un grupo político actividades de formación sobrenatural, por ejemplo, no se modificará por ello el fin contingente e inmediato de la organización política, sino por el contrario, la formación sobrenatural dejará de servir a su fin propio, para pasar a ser medio de un fin inferior; será deformada. En otros términos, pretender incorporar a una organización política actividades destinadas a alcanzar fines superiores al fin específico de tales organizaciones, implica un grave desorden en la escala natural de los valores y medios. Y este principio rige para cualquiera organización política, sea cual fuere el carácter de la misma, pues su naturaleza es siempre igual, ya que está determinada por un fin inmediato y temporal.

La acción política, por tanto, como toda actividad, para que esté dentro del orden ha de desarrollarse teniendo ante todo en cuenta el mayor o menor valor relativo del bien inmediato que se persigue, sin que jamás,

para el logro de ese fin parcial, se impida o dificulte la realización de fines superiores.

---

Pues bien, a mi modo de ver, la acción política a la cual se ve arrastrada la juventud, generalmente no respeta estos principios fundamentales, pues a menudo provoca un desorden completo en la apreciación de los verdaderos valores.

¿No se han colocado acaso las cosas prácticamente en el terreno de que el ingreso a un partido u organización determinada significa casi infaliblemente por parte del joven el retiro definitivo de toda otra acción de apostolado, ya sea en la Acción Católica, ya en la Acción Social? No digo que en todos los casos suceda pero creo que nadie me podrá negar que en la mayoría de ellos esta es la realidad. Y si no, ¿cómo se explica que a este crecimiento de las actividades políticas coincida un total o casi total abandono de las otras obras de apostolado a que está llamado el joven católico?

Generalmente no se entra a la política por parte del joven con la conciencia clara del valor relativo de ella, del valor relativo y parcial del fin que con ella se persigue, sino creyendo encontrar en esa actividad la solución a *todos* los problemas, con una idea tan simple de las cosas como la que tiene el comunista que cree en la panacea universal de su sistema. Y es evidente que entrar a la política en esas condiciones, implica un peligro y un daño grande, pues significa un desorden total en esa escala de valores y de fines a que ya tantas veces me he referido.

¿Y a qué se debe este espíritu desordenado con que se considera y se actúa en estas materias? A mi modo de ver, hay que buscar la causa en un debilitamiento de la fe. Ya no ponemos la fe en Cristo, en el único que es camino y vida, sino que la ponemos en obras humanas. Se pierde el sentido de las proporciones entre lo natural y lo sobrenatural; prácticamente se desconoce el valor relativo de las cosas. Huyendo quizás de nosotros mismos, de los sacrificios que implica vivir integralmente nuestra condición de cristianos y desarrollar todas nuestras acciones dentro del orden y armonía creada por Dios, tratamos de aturdirnos en una actividad febril, sin más objeto que ayudar a obtener una mayoría parlamentaria o propiciar un programa. Y en esto, desgraciadamente, en nada se diferencia por lo general la juventud católica de las demás juventudes; tanto en una como en otra se persigue con igual fe pueril y desordenada un fin contingente, necesario y útil sin duda alguna, pero que no vale aislado y en sí, sino en cuanto servirá para alcanzar fines superiores. La atracción cada vez mayor que la

política ejerce en el elemento estudiantil no significa que el problema político haya pasado a ser el problema más fundamental e importante, sino, como digo, que nos encontramos en una grave crisis espiritual; indica un esfuerzo desesperado por encontrar, por medio del hombre, la solución de problemas que para el hombre son en realidad insolubles si se reduce a sus solos medios. Y de allí provienen esa serie de errores característicos de la mentalidad política de muchos católicos: la fe ciega en el número, en las masas, en el poder decisivo de mayorías parlamentarias para la solución de toda clase de problemas; en una palabra, esa fe absoluta en todo lo que sean actividades y combinaciones *humanas*, unida a una falta casi completa de valorización de lo sobrenatural aplicado “en concreto” a los problemas del orden temporal.

Y hay en esto muchos resabios de liberalismo, la fe en las masas, ¿no es acaso un error correlativo al absurdo liberal de fundar la verdad en la mitad más uno? Y esa falta de valorización de lo sobrenatural en la actividad política misma, ¿no es quizás una consecuencia del desdoblamiento del hombre en compartimentos, en actividades sometidas a leyes diferentes, como lo ha querido la escuela liberal? Para esta, tanto el concepto del orden económico, social o político, como la actividad tendiente a alcanzarlo, estaban completamente desligados de todo principio de orden moral o sobrenatural. Hoy día se ha adelantado; se concibe un orden político, económico y social cristiano; poco a poco se ha ido esclareciendo la idea, pero aún no se concibe en toda su fuerza lo que es *una actividad cristiana* tendiente a realizar ese orden.

Y de allí que el Papa, en su último documento a México, haya vuelto a insistir en estos principios fundamentales:

“Si bien es verdad que la solución práctica depende de las circunstancias concretas, con todo, es deber de Nosotros, recordaros algunos principios que hay que tener siempre presentes, y que son:

“1°— Que estas reivindicaciones (las Políticas) tienen razón de medio, o de fin relativo, no de fin último y absoluto;

“2°— Que en su razón de medio, deben ser acciones lícitas y no intrínsecamente malas;

“3°— Que si han de ser medios proporcionados al fin, hay que usar de ellos solamente en la medida en que sirven para conseguirlos o hacerlo posible en todo o en parte, y en tal modo que no proporcionen a la comunidad mayores daños que aquellos que se quiere reparar... (siguen dos números más sobre la Acción Católica y la política).

---

Las consecuencias funestas de este interés desordenado por la política se están palpando. Ante él, tanto la Acción Católica como todas las demás obras de apostolado corren el riesgo de morir de inanición, abandonadas por el elemento joven, a quien ya sólo parece preocuparle la asamblea de propaganda, las actividades electorales, los debates parlamentarios y todo lo que le permita formarse a sí mismo la ilusión de que “está actuando en política”, aunque sea un niño de diez años.

Y precisamente la entrada de los estudiantes aún de colegio a semejantes actividades, es a mi modo de ver la consecuencia más grave de esta errada y desordenada apreciación de la acción política a que me he referido.

Muy duramente se criticaron, y con razón, las primeras organizaciones del fascismo italiano y del nacional-socialismo alemán en las cuales se daba a los niños, desde edad muy pequeña, una filiación política determinada. Desgraciadamente parecen haberse olvidado ya todas las buenas razones que se dieron en aquel entonces contra semejante sistema, y aun los católicos que militan en política han caído en idéntico error, han entrado por el mismo camino, disputándose hoy día la juventud de los mismos colegios entre diferentes tendencias. Seguramente que se habrá procedido a ello de buena fe: el celo en hacer triunfar una causa o un programa, ha llevado las cosas a este extremo, pero esta buena fe en nada disminuye la gravedad del hecho, su significado y consecuencias.

Arrastrar a la política a elementos que aun no tienen ni remotamente la suficiente preparación natural ni sobrenatural, es entorpecer su formación arrancándolos de su medio para incorporarlos a una actividad que requiere el pleno desarrollo de un hombre y de un verdadero cristiano.

Se ha tratado de justificar la incorporación de los elementos más jóvenes a las instituciones políticas argumentando con la debilidad de nuestra Acción Católica. Ya que esta —se dice— no da a los jóvenes la formación debida, no queda otro remedio que organizarlos y tratar de darles esa formación dentro de un partido.

Por sí sola se destruye semejante argumentación, y demuestra precisamente lo que vengo diciendo: la gravedad del problema debido a la obscuridad y confusión que se hace de materias que nada tienen que ver las unas con las otras. Y digo que se destruya por sí solas pues, fuera de desconocer el fin y naturaleza relativa, temporal e inmediata de la acción política de partidos, punto al cual ya me he referido, prescinde de todas las normas pontificias bien claras y terminantes en esta materia en el sentido de no inmiscuir al elemento que está en plena formación en semejantes actividades. La misión educadora corresponde a los padres, ayudados por

las instituciones respectivas y bajo la vigilancia del Estado, pero jamás a nadie se le ha ocurrido sostener dentro de la doctrina católica que pertenezca a las instituciones de acción política.

Por lo demás, si se estima que la Acción Católica no da de sí todo lo que debía dar, si se la considera muy lejos aún de ser lo que el Papa quiere, no es en ningún caso razón para terminar de destruirla o prescindir de ella y querer organizar todo dentro de grupos que por su naturaleza están solamente destinados a cierta clase de actividades. Fortalezcamos nuestra vida de cristianos, y muy pronto la Acción Católica dará lo mucho que debe dar.

---

En suma, como cristianos debemos tener ante todo una conciencia clara de nuestra misión en el mundo: somos la sal de la tierra, somos una raza de escogidos, y en todo momento cualquiera que sea nuestra actividad, debemos cumplir con esta misión de portadores de la buena nueva. Y este apostolado es necesario que se ejerza en todo aquello a que Dios nos ha llamado: en primer lugar en el ambiente que nos es propio, en nuestras obligaciones; en seguida, cerca de las clases más necesitadas tanto de bienes materiales como espirituales; y también, a su debido tiempo, en el campo político.

Pero nuestra acción ha de caracterizarse siempre, cualquiera que sea el campo en el cual se desarrolle, por esa conciencia clara de los medios y de los fines a que tanto me he referido. De este modo nuestra obra producirá sus frutos, y contribuirá al advenimiento de ese Orden perfecto que es el Reino de Dios.

### Notas sobre nulidad e inexistencia en nuestro código civil\*

Tiene su origen la teoría de la inexistencia en Zacharías, y ha sido sustentada principalmente por Demolombe, Laurent, Aubry y Rau. Para estos últimos autores, “acto inexistente es aquel que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y cuya carencia hace que lógicamente el acto sea imposible de concebir”. “La ineficacia de semejantes actos es independiente de toda declaración judicial, y todo juez está obligado a reconocerla, aun de oficio”<sup>1</sup>. La inexistencia sería esencialmente diferente de la nulidad —sea ésta absoluta o relativa— pues mientras en la primera el acto o contrato simplemente no existe, en la segunda cumple con las condiciones de existencia, pero está afectado de ineficacia por contravenir a una orden o a una prohibición de la ley<sup>2</sup>.

Distinguen en realidad los autores tres situaciones diversas en orden a la nulidad e inexistencia, a saber:

- a) El acto que la ley no necesita anular, pues, ni siquiera ha llegado a existir —actos inexistentes;
- b) El acto anulado de pleno derecho por la ley —actos nulos, y
- c) El acto cuya nulidad debe ser declarada por sentencia judicial —actos anulables.

No están, sin embargo, todos los tratadistas de acuerdo en esta clasificación, pues, según algunos<sup>3</sup>, jamás el acto puede ser anulado de pleno derecho por la ley: o se trata de un acto inexistente, o de un acto nulo; en el segundo caso, la nulidad deberá ser declarada siempre por sentencia judicial, sin que pueda distinguirse entre actos “nulos” y “anulables”.

Veamos la situación en nuestro Código.

En primer lugar, ¿puede distinguirse entre actos “nulos” y “anulables”? En otros términos, ¿hay nulidades que operen de pleno derecho, o todas ellas requieren declaración judicial?

El Art. 1567, N° 8°, habla del modo de extinguir las obligaciones consistentes en “la declaración de nulidad o por la rescisión”; el 1683 exige (“... puede y debe...”) que la nulidad absoluta sea declarada por el juez; la

---

\* Julio Philippi, “Notas sobre nulidad e inexistencia en nuestro Código Civil”, en *Anales Jurídico-Sociales*, N° 4 (1937), pp. 15-23.

<sup>1</sup> 5ª ed., t. I, párrafo 37, p. 180 y siguientes.

<sup>2</sup> Planiol, 11ª ed., p. 128, t. I.

<sup>3</sup> Aubry et Rau, *op. cit.*

Ley de Matrimonio Civil, en su artículo 37 establece que “el matrimonio se disuelve: ... “2° Por la declaración de nulidad pronunciada por autoridad competente”; el 1687 y el 1689, reglamentando los efectos de la nulidad, hablan en la “nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada” y de “la nulidad judicialmente pronunciada”<sup>4</sup>.

De los artículos citados, se desprende claramente que en nuestro derecho toda nulidad requiere declaración judicial. La ley no reconoce efecto a las nulidades si no media sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. No puede, por tanto, distinguirse entre actos “nulos” y “anulables”.

Pero, ¿cabe hacer diferencia entre actos “nulos” e “inexistentes”?

En primer lugar, nada puede deducirse en contra de la teoría de la inexistencia en nuestro sistema legal, del hecho de que no existe disposición que expresamente la consagre. Los actos inexistentes, por lo mismo que no existen, no pueden ser reglamentados o legislados.

Tampoco puede argumentarse en favor de la misma fundándose en no haber sido dicha teoría rechazada expresamente por el legislador, pues, absurdo resultaría, por su carácter meramente teórico, un precepto semejante en un cuerpo de leyes.

Puede, eso sí, excluirse tácitamente en un sistema de derecho positivo la posibilidad de sostener la inexistencia reglamentándose como causales de nulidad las causales que, según la doctrina, son de inexistencia. Si al determinar las causales de nulidad se han incluido entre ellas todas las de inexistencia, la distinción es imposible y habrá que llegar forzosamente a la conclusión de que el legislador sólo ha reconocido nulidades, ya sean absolutas o relativas.

\*\*\*

Son causales de inexistencia, según los tratadistas, las siguientes:

- a) falta de consentimiento, objeto o causa;
- b) omisión de solemnidades esenciales;

Algunos agregan:

- c) violación a disposiciones legales que miran al orden público, y
- d) falta de elementos esenciales en los contratos.

Por lo que respecta a la letra c), la violación de disposiciones legales que miran al orden público, no podrá ser en nuestra legislación causal de inexistencia, pues “hay objeto ilícito en todo contrato prohibido por la ley”

---

<sup>4</sup> Arturo Alessandri R., Apuntes de Derecho Civil. Los Contratos, p. 81.

y “en todo lo que contraviene al derecho público chileno”<sup>5</sup> y la licitud del objeto es causal de validez y no de existencia del acto jurídico<sup>6</sup>.

En cuanto a la falta de elementos esenciales en los contratos, se reduce en realidad a la primera, es decir, a la falta de consentimiento, pues, para que éste exista jurídicamente, es necesario que comprenda todos los elementos esenciales del acto o contrato en cuestión.

En resumen, serían causales de inexistencia la falta de consentimiento, de objeto y de causa, y la omisión de solemnidades esenciales.

\*\*\*

Ahora bien, ¿cuál es la situación en nuestro Código por lo que respecta a estas causales de inexistencia? ¿Están todas ellas consideradas como causales de nulidad? En caso afirmativo, es indudable que la teoría de la inexistencia no tiene cabida en nuestro sistema legal. Por el contrario, si dichas causales, o alguna de ellas, no estuviere considerada como causal de nulidad, tendría fundamento el sostener que nuestro Código Civil no excluye dicha teoría.

1) *Omisión de solemnidades esenciales.*— Dispone el art. 1701: “La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad, y se mirarán como no ejecutados o celebrados, aun cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento público dentro de cierto plazo, bajo una cláusula penal; esta cláusula no tendrá efecto alguno”. Dada la redacción de este artículo, podría creerse que establece como sanción a la falta u omisión de instrumento público en los casos exigidos por la ley, la inexistencia y no la nulidad. “Se mirarán como no ejecutados o celebrados” parece indicar que el legislador ha querido sancionar dicha omisión con una pena aún más estricta que la de nulidad. Por otra parte, los artículos 1681 y 1682 hablan claramente de nulidad, en caso de omisión de “algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos”, nulidad que será absoluta si el requisito es exigido “en consideración a la naturaleza de ellos”, y relativa si lo es en relación “a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan”. La expresión empleada por el Código al hablar de “requisito o formalidad” es sumamente amplia, y comprende, en todo caso, las formali-

<sup>5</sup> Artículos 1466 y 1462. C. Civil.

<sup>6</sup> Son elementos de existencia del acto jurídico: voluntad, objeto, causa y solemnidades esenciales. Son de validez: consentimiento o voluntad libre de vicios, capacidad, causa y objeto lícitos.



dades o solemnidades esenciales, de manera que, a pesar de los términos empleados por el ya citado artículo 1701, la omisión de dichas solemnidades parece estar penada expresamente con la nulidad.

Por lo demás, diversas otras disposiciones del Código Civil, corroborarían esta conclusión, como por ejemplo los artículos 1443 y 1470 N° 3°, que hablan de las formalidades a que están sujetos determinados actos o contratos, sin cuyo cumplimiento no producen efectos civiles. Si dichos actos o contratos, a pesar de la omisión de formalidades, son capaces de engendrar obligaciones naturales, parece evidente que no podrán considerarse inexistentes<sup>7</sup>.

2) *Falta de consentimiento, objeto y causa.*— Dispone el art. 1681: “Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato, según su especie y la calidad o estado de las partes. La nulidad puede ser absoluta o relativa”.

A continuación, el artículo 1682 entra a determinar en qué casos hay nulidades absolutas y en cuáles sólo relativas. Enumera al efecto, en sus dos primeros incisos, las causales de nulidad absoluta diciendo: “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos, en consideración a la naturaleza de ellos y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. Hay asimismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces”. A continuación, después de haber hecho la indicada enumeración de los vicios que acarrearán nulidad absoluta, agrega en su inciso último: “Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato”.

De manera que ateniéndonos al texto claro y explícito del citado artículo 1682, sólo producen nulidad absoluta el objeto y causa ilícitos, la omisión de requisitos o formalidades prescritos por la ley para el valor de ciertos actos o contratos, en consideración a la naturaleza de ellos, y la incapacidad absoluta. Todo otro vicio sólo produce nulidad relativa. En consecuencia, dada la redacción del mencionado artículo y la disposición de su inciso último, no hay en realidad en nuestro derecho más causales de nulidad absoluta que las más arriba indicadas, es decir, las taxativamente enumeradas en los dos primeros incisos de la referida disposición.

El carácter taxativo de la enumeración es por lo demás evidente, dada la redacción del inciso final del indicado artículo “cualquiera otra

---

<sup>7</sup> En el mismo sentido: Enrique Rossel, “Teoría de las nulidades”. Memoria de Licenciatura, 1926.

especie de vicio produce nulidad relativa...”, y dado el carácter de excepción de las nulidades<sup>8</sup>.

Ahora bien, entre las causales de nulidad absoluta enumeradas en el artículo 1682, no figuran ni la falta de consentimiento, ni de objeto, ni de causa. ¿A qué se debe esta aparente omisión? ¿Hay aquí un vacío —y grave— de la ley, o no han sido consideradas dichas causales por ser justamente de existencia y no de validez?

Tratando de solucionar el problema al margen de la inexistencia, se han formulado diferentes teorías:

En primer lugar, hay quienes fundándose en la letra del artículo 1682 y en lo prescrito en su inciso último, deducen que la falta de consentimiento, objeto o causa acarrear nulidad relativa. Semejante afirmación, aunque se ajusta estrictamente a la letra y a las reglas de interpretación de nuestro Código Civil, es en todo caso inaceptable. Si la ilicitud del objeto o de la causa, y el consentimiento manifestado por el absolutamente incapaz, acarrear nulidad absoluta, absurdo resulta pretender que la falta de objeto, causa o consentimiento puedan originar únicamente nulidad relativa. Si la omisión de condiciones de validez acarrea nulidad absoluta, es evidente que la falta de elementos de existencia no podrá acarrear en ningún caso sólo nulidad relativa.

Don José Clemente Fabres, haciéndose cargo de la falta de consistencia de la solución fundada en la interpretación literal del texto, formula una teoría ingeniosa.

Según él, al referirse el legislador al objeto y causa ilícitos, se ha referido también, implícitamente, a la falta de causa o de objeto. Se funda para ello en la siguiente argumentación: nuestro Código Civil —dice— ha identificado el objeto ilícito con el objeto físicamente imposible; la causa ilícita con la causa físicamente imposible. Cita los artículos 1461, inciso 3º, 1093, 1475, 1480 y 1467. Ahora bien —raciocina— objeto y causa físicamente imposibles implican en realidad falta de objeto y de causa. Por tanto —concluye— al referirse la ley al objeto y causa ilícita implícitamente se ha referido también a la falta de objeto y de causa.

---

<sup>8</sup> Sin embargo, contra el carácter taxativo de la enumeración, podría argumentarse con el Art. 1453. Según esta disposición, el error sustancial vicia el consentimiento y, aunque no lo dice expresamente, es evidente que acarrea nulidad absoluta. Ahora bien, entre las causales del 1682 no se considera el error esencial y, sin embargo, es causal de nulidad dado su carácter de vicio (Art. 1451) y, por tanto, de condición de validez. Tendríamos aquí un caso de nulidad absoluta no establecido en la enumeración del 1682, sino en el 1453. A nuestro modo de ver, a pesar de la redacción del Art. 1453 (“el error de hecho vicia el consentimiento..., etc.”) semejante error implica en verdad falta de consentimiento, reduciéndose, por tanto, su estudio al de dicho punto.

La argumentación en realidad peca por su base: que el legislador haya identificado en sus efectos la causa y el objeto físicamente imposibles (que equivale en realidad a la falta de objeto o causa) a la causa y objeto moralmente imposibles, no significa que los haya identificado en su naturaleza. Tampoco puede sostenerse que la imposibilidad física o moral del objeto o de la causa sea idéntica a la falta de dichos requisitos. Por algo se ha distinguido entre condiciones de existencia y de validez en los actos jurídicos, colocando entre las primeras la existencia de objeto y de causa, y entre las segundas, como requisito diferente, la licitud de dichos elementos.

En cuanto a la falta de consentimiento, es aún más débil la argumentación del señor Fabres. Fundándose en que el inciso segundo del artículo 1682 establece que en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces hay nulidad absoluta, deduce que la intención del legislador ha sido penar con dicha nulidad toda falta de consentimiento. En realidad, tal como en el objeto y en la causa, es muy diferente la existencia del consentimiento en el acto jurídico, a la validez del mismo por capacidad o incapacidad del actor<sup>9</sup>.

\*\*\*

Desechadas las dos teorías anteriores, cabría quizás buscar la solución del problema en el artículo 1445, que dispone: “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

1º) que sea legalmente capaz; 2º) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio; 3º) que recaiga sobre un objeto lícito; 4º) que tenga una causa lícita”. El artículo 1681, por su parte, estatuye: “Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato, según su especie y la calidad o estado de las partes”.

Ahora bien —podría argumentarse— el artículo 1445 exige determinados requisitos para la celebración de los actos o contratos; entre ellos está el consentimiento, el objeto y la causa lícitos, y por tanto, también, implícitamente, la existencia de objeto y causa. En conformidad al artículo 1681, la omisión de cualquiera de ellos acarrea nulidad.

---

<sup>9</sup> Exposición y refutación de la teoría de Fabres puede verse más en detalle en la obra de Amézaga, *De las nulidades en general* (Montevideo, 1909), p. 61 y siguientes, como asimismo en el estudio de don Enrique Rossel más arriba citado, p. 72 y siguientes.

En otros términos, la falta de consentimiento, objeto y causa implicaría nulidad, no en virtud del artículo 1682, sino como consecuencia del precepto general establecido en el artículo 1681. Por tanto, a pesar de no haberse incluido dichos vicios expresamente como causales de nulidad absoluta, no se les podría considerar como causales de inexistencia, pues su sanción sería la nulidad establecida en el artículo 1681.

Semejante argumentación, a pesar de su aparente lógica, es en realidad inaceptable. En efecto:

1º) A nuestro juicio, el artículo 1681 no puede entenderse sin íntima relación con el siguiente, el 1682. En el primero se establece sólo como regla general la nulidad por falta de “alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor” de los actos o contratos, entrando en seguida el artículo 1682 a enumerar, en forma taxativa, como ya hemos visto, cuáles son los requisitos cuya omisión acarrea nulidad absoluta.

2º) Por lo que respecta al objeto y a la causa, el artículo 1445 sólo exige la licitud de los mismos, sin hablar para nada de su existencia, de manera que aun en el caso de no considerarse como taxativa la enumeración de los dos primeros incisos del artículo 1682, no vale la argumentación por lo que a falta de objeto y causa respecta. Los requisitos de existencia, como ya dijimos, son diferentes de los requisitos de validez<sup>10</sup>.

Pero —podría argumentarse— si la ley establece como sanción, en los casos de ilicitud del objeto o de la causa, la nulidad absoluta, con mayor razón deberá considerar absolutamente nulo el acto que carece de dichos requisitos. Es evidente que la falta de tales requisitos privarán de toda eficacia al acto o contrato en cuestión, pero se trata justamente de saber si la sanción es sólo la nulidad absoluta, o es la inexistencia. Que la ley haya sancionado con la primera la ilicitud del objeto o de la causa, no implica en manera alguna que también la falta de dichos requisitos esté penada en la misma forma; sólo prueba que la pena para este caso no podrá ser menor, pero no excluye la posibilidad de que sea mayor, carácter que tiene la inexistencia en relación a la nulidad.

3º) Por lo demás, fundar la nulidad en los casos de falta de consentimiento, objeto o causa únicamente en los artículos 1445 y 1681, prescindiendo del artículo 1682, implica desconocer toda utilidad y razón de ser a los dos primeros incisos de este último artículo. En efecto, si para que un acto sea nulo por falta de alguno de los requisitos exigidos en el artículo 1445, es suficiente con lo dispuesto en el artículo 1681, ¿qué razón tuvo el

---

<sup>10</sup>Por lo demás, en los artículos 1461, 1462, 1464, 1466, el legislador distingue perfectamente entre objeto o causa viciados y ausencia de los mismos por imposibilidad física. Ver sobre el particular: Rossel, *op. cit.*, p. 73.

legislador para indicar en el 1682 como causales de nulidad el objeto y la causa ilícita, como también la incapacidad absoluta, cuando estos requisitos estaban ya exigidos por el mismo artículo 1445 y sancionados con nulidad en el precepto general contenido en el artículo 1681?

Por último, respecto a la falta de causa, podría quizás sostenerse la nulidad absoluta fundándola en el inciso primero del artículo 1467 que prescribe: “no puede haber obligación sin una causa real y lícita...” Tratándose de una prohibición —podría sostenerse— hay nulidad absoluta en caso de contravención, pues “los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor” (artículo 10) y hay objeto ilícito “en todo contrato prohibido por la ley” (artículo 1466).

Tal argumentación, fuera de referirse únicamente a la falta de causa, y no solucionar por tanto en ningún caso todo el problema, contiene en realidad una confusión de conceptos. Una cosa es la prohibición impuesta por la ley de celebrar determinados actos o contratos, y otra diferente la exigencia formulada en el carácter de precepto general de un determinado requisito para que el acto o contrato pueda existir. El artículo 1467, inciso primero, no contiene una prohibición de las que los artículos 10 y 1466 sancionan con nulidad, sino que se limita a constatar la imposibilidad de que un acto o contrato nazca a la vida si carece de causa.

Por lo demás, el argumento prueba demasiado, pues con él podrían reducirse todas las causales de nulidad absoluta al objeto ilícito, ya que todas ellas implican en verdad por parte del legislador prohibición de celebrar tales actos o contratos sin determinados requisitos. La ley ha distinguido entre las diferentes causales, y por tanto también entre falta de causa y objeto ilícito, no siendo posible pretender identificar ambas y sancionar la primera sólo en virtud de llevar envuelta una prohibición, y por tanto un objeto ilícito.

Desechadas las diferentes teorías que pretenden explicar la omisión de la falta de consentimiento, objeto y causa entre las causales de nulidad absoluta, no queda en realidad más explicación, a nuestro juicio, que la inexistencia. Si las nulidades son de derecho estricto, si el artículo 1682 contiene una enumeración taxativa de las causales de nulidad absoluta, si la falta de consentimiento, objeto o causa no está considerada entre dichas causales, ni pueden tampoco dar origen a nulidades relativas, es evidente que nuestro Código no sólo no excluye la posibilidad de sostener la inexistencia, sino que la acepta implícitamente, obligando a recurrir a ella, por lo menos, en los casos indicados, a saber: falta de consentimiento, objeto o causa.

### Notas sobre acción social agrícola\*

En varias oportunidades se ha hablado ya en esta revista sobre acción social en los campos. El problema de los salarios, de la habitación obrera, de la cultura y vida religiosa de nuestros campesinos ha sido expuesto y tratado desde diferentes aspectos. Es difícil referirse a ellos en términos generales, válidos para todas nuestras zonas agrícolas debido a las profundas diferencias que entre unas y otras existen en orden a la organización misma del trabajo, condiciones materiales de vida, etc. Quisiéramos en esta oportunidad anotar únicamente algunas ideas, fruto de observaciones y experiencias realizadas en algunos fundos de la Zona Central, cercanos a Santiago. No pretenden ellas agotar los respectivos temas, ni mucho menos aportar soluciones completas; se trata únicamente de simples reflexiones, muchas de ellas de sentido común, pero cuya exposición puede ser, sin embargo, de alguna utilidad.

#### Habitación

Bastante se ha hecho en los últimos años en los fundos de esta región en orden a la habitación del inquilino. Hay planos bien estudiados y calculados para tipos de casas de poco costo, y en muchas partes se ven ya construcciones nuevas en reemplazo de los antiguos ranchos. Tan mala es por lo general la calidad de las construcciones que hasta ahora se han tenido que en muchos casos es imposible seguir utilizando el antiguo edificio. Sin embargo, tratándose de casas de adobe, pueden transformarse a bajo costo aprovechando la obra gruesa. En construcciones de este tipo por lo general los cimientos y los muros se encuentran en buenas condiciones de solidez. Ampliándola, colocando en los cuartos piso de cemento o de ladrillo (preferible es quizás este último), cemento en los corredores, ventanas amplias y con vidrios, puertas que cierren bien y una cocina con chimenea, se puede fácilmente con un desembolso pequeño, dejar la casa en buenas condiciones. La ventana con vidrio y postigo tiene gran importancia. Siempre se ha buscado explicación a la costumbre del inquilino de vivir a oscuras recurriendo a posibles atavismos de la ruca. Es probable que

---

\* Julio Philippi: "Notas sobre acción social agrícola", en *Estudios* (septiembre, 1938), pp. 21-26.

algo haya de ello, pero la razón principal para tapiar las ventanas es de seguro, en la gran mayoría de los casos, la carencia en las mismas de marcos y de vidrios, lo que, unido a la mala calidad de las puertas y cierros en el techo, hace imposible recibir luz sin quedar al mismo tiempo expuesto a la intemperie.

Para solucionar el problema de la habitación no es suficiente el arreglo material de las construcciones. Dada la falta de cultura y también de costumbre de vivir en condiciones decentes, si al mejoramiento material de las habitaciones no se sigue una estrecha fiscalización y vigilancia efectuada por el patrón, en muchos casos el propio inquilino, por falta de cuidado, dejará convertirse nuevamente la casa en un chiquero. Como en todos los aspectos del problema social, no bastan las simples medidas materiales y económicas, es necesario como fundamento de todas ellas, una mayor preocupación de justicia y caridad por parte del empleador para con sus operarios. Muy buenos resultados da la institución de premios para el que conserve mejor la posesión, cultive mejor el cerco, etc.

## Jornales

Innecesario será insistir en la gravedad que reviste en nuestros campos el problema de los salarios. Las diferentes encuestas y estudios realizados últimamente demuestra que por lo general la remuneración que el obrero agrícola recibe es absolutamente insuficiente para cubrir sus necesidades.

Se resiste el agricultor al alza de salarios sosteniendo que le representaría un aumento excesivo en el costo de producción. En realidad, bien calculado, un mejoramiento de los salarios *para el inquilino* en fundos de escasa población y de producción intensiva, como son muchos de los ubicados en la Zona Central, influye muy poco en los costos. El monto total de los jornales constituye sin duda alguna un rubro importante en los gastos de explotación, pero si se considera sólo lo pagado *a inquilinos*, representa casi siempre una suma muy baja, pues el grueso de los jornales se paga en épocas extraordinarias, como la de cosechas, a afuerinos. Por supuesto que un alza sólo de los jornales del inquilino no es una solución completa del problema, pero por lo menos es un gran aporte a la misma, mejorándose la condición del obrero radicado en la tierra, que es aquel cuya situación más ha de interesar al patrón. Por lo demás, el jornal del afuerino en esta Zona por lo general no es bajo, pues trabaja "a trato" y en épocas de escasez de brazos. En un fundo con quince inquilinos obligados, por ejemplo, un alza

de un peso diario en el jornal representa al año, sobre 320 días trabajados, únicamente la suma de \$ 4.800. Quince inquilinos corresponden más o menos a un fundo de cien a ciento veinte cuadras, cuya utilidad líquida media anual puede calcularse moderadamente en \$ 800 por cuadra, o sea, de \$ 80.000 a \$ 100.000 en total, suma en la cual \$ 4.800 de disminución es bien poca cosa. ¡Y cuánto no significa para el inquilino un aumento de un peso diario, en jornales de \$ 2,50 o \$ 3!

Hay también muchas formas de alzar el monto del salario sin mayores desembolsos para el patrón. La más práctica e importante en muchos fundos alejados de centros de población es la organización de cooperativas de consumo, o, aún más sencillo y fácil, de *almacenes a precio de costo* dependientes y vigilados por el mismo patrón.

Por lo que respecta a asignación familiar, la experiencia más interesante y completa es la realizada por la Unión de Agricultores en San José de la Estrella, con el concurso de Visitadoras Sociales de la Escuela “Elvira Matte”, ya expuesta en esta misma revista en otras ocasiones.

En una zona en la cual aún no se ha organizado la Unión de Agricultores da muy buen resultado el siguiente sistema: la asignación, que es de \$ 0,60 diario por hijo menor de 14 años, se paga *por día trabajado*, de modo que el padre, relacionándola con su trabajo, no falte a éste y le dé el carácter, no de una donación o limosna, sino de un sobre-salario ganado con su esfuerzo. Se liquida la asignación en la siguiente forma: al pagársele al inquilino su jornal corriente se le hace entrega de un vale en el cual se indican los días trabajados en el período de pago correspondiente, y el número de hijos; cada dos meses se organiza un bazar con utensilios de cocina, ropa, muebles y demás objetos más necesarios para el hogar del inquilino. Con sus vales, adquieren éstos lo que necesiten, sin que se les permita imputar la asignación a las cuentas del almacén a precio de costo que también existe en el fundo. Tiene esta última medida por objeto evitar que el marido retenga para sí todo el salario que en los pagos percibe en dinero, dejando a la mujer, para el almacén, la asignación, y disponiendo en esta forma de más medios para sus vicios. La asignación debe destinarse principalmente a la compra de ropa y objetos de la casa, siempre que, por supuesto, el salario percibido por el marido en dinero sea suficiente para los gastos de alimentación. Surtiendo el bazar con mercadería bien escogidas puede obtenerse el máximum de aprovechamiento de la asignación, dejando siempre la posibilidad de que el inquilino encargue lo que necesite y que no encuentre en el almacén.

Respecto a las asignaciones familiares que se pagan en muchos fundos, conviene tener presente que en realidad, dado lo bajo de los sala-



rios, sólo constituyen un suplemento tendiente a alcanzar el *jornal mínimo vital*, pero no la verdadera asignación que ha de completar el *salario justo*. Y no es esta sólo cuestión de términos; un mal salario, aunque sea pagado en relación a la familia, seguirá siendo mal salario.

La justicia del mismo no depende de la forma en que sea pagado, sino principalmente de su cuantía.

### Alimentación y cosechas

En general, el obrero agrícola se alimenta mal, tanto por ignorancia como, en algunos fundos de esta zona, por falta de combustible. Ignora por completo el aprovechamiento de las materias alimenticias, no consume verdura, desconoce la avena, la cocoa y tantos otros productos baratos y de gran poder nutritivo. El almacén a precio de costo dirigido o vigilado estrechamente por el patrón puede hacer mucho en la educación del inquilino en este sentido. En algunos fundos se ha obtenido en esta forma, por ejemplo, un buen consumo de avena, de trigo mote, etc., antes ni siquiera conocidos.

En cuanto a los productos de sus chacras, es necesario enseñarles a consumir ellos mismos aquellos que, como las papas chicas, los porotos partidos, etc., tienen poco valor comercial. Debido a su falta de previsión, y muchas veces a la carencia de una pequeña bodega en la cual poder guardar productos para el año, vende el inquilino generalmente toda su cosecha de chacarería, viéndose obligado en invierno a adquirir los mismos productos para su alimentación, y a precios mucho más altos que los percibidos al vender. Una buena medida tendiente a evitar esto, consiste en facilitar el fundo bodega en la cual puedan guardar los alimentos para el invierno, o, lo que es aún más práctico, como lo hacen en algunas partes, comprarles el patrón los productos de poco valor comercial y revendérselos en invierno y primavera al mismo bajo precio. Una ayuda de esta especie influye también notablemente en el costo de la vida, y por lo tanto, en el aprovechamiento de los salarios.

En cuanto a la liquidación de las cosechas, para evitar que el inquilino sea perjudicado, bien puede el patrón vender los productos junto con los del fundo, obteniéndose generalmente en esta forma un precio mucho más conveniente. Las ventas en verde y los préstamos sobre las chacras deben ser estrictamente prohibidos.

En algunos fundos de mucho trabajo el cultivo de la chacra por los inquilinos es muy difícil, debido a que no se les deja el tiempo libre para

ello. En otras partes, reciben para sus siembras suelos de muy baja calidad. Todo esto podría quizás ser subsanado sustituyendo la chacra, en algunos casos, por una participación del obrero, en productos, en la cosecha del fundo. La participación sería en todo caso proporcional a los días trabajados en el año. De este modo se interesaría al operario en la explotación del fundo, adelantándose algo hacia un sistema de accionariado obrero.

### Vida de familia

Es un hecho indiscutible la poca vida de hogar que hace el campesino. Buscando siempre la explicación que represente menor responsabilidad propia, supone el patrón siempre las causas de este mal en la taberna y el alcoholismo. En realidad, la principal razón estriba en la falta de condiciones materiales que permitan el desarrollo de una vida de hogar. La pésima habitación, la falta de cocina o chimenea, la carencia de iluminación adecuada y la miseria constituyen en gran parte la razón de ser de la cantina y de la embriaguez. Si se quiere salvar a nuestra población agrícola del fermento disolvente es indispensable arbitrar todas las medidas materiales y espirituales necesarias para hacer posible la vida de familia, sobre todo, en las largas tardes de invierno. A algunas de ellas nos hemos referido ya; quisiéramos mencionar todavía algunas otras.

En primer lugar, como ya tantas veces se ha dicho y, dado su gravedad, no está de más repetirlo, es necesario que la casa del obrero cumpla con algunos requisitos elementales y esenciales a la vida de hogar. Piezas agradables, un lugar junto a la chimenea en que pueda congregarse la familia, y, entre otros muchos detalles, una *iluminación adecuada*. Es imposible pedir al inquilino un mayor apego a su casa si no tiene cómo calentarla e iluminarla. El único medio de iluminación es la vela, artículo que, a pesar de ser de consumo eminentemente popular, tiene un precio exorbitante debido a que existe un trust de productores organizado y dirigido por una gran firma extranjera. Una rebaja en este artículo contribuiría no poco quizás a facilitar la vida del obrero, siendo asimismo de importancia el estudio de otros medios de iluminación. El consumo de una vela diaria, como término medio (¡y qué poco significa una vela para alumbrar tres o cuatro piezas!), a su precio actual de \$ 0,35 cada una representa para un obrero que gana \$ 3 diarios *más del 12% de su jornal*, proporción enorme que lo imposibilita por completo para tener la iluminación que necesitaría si quiere leer, hacer algún trabajo manual, etc.

Solucionadas las más elementales y urgentes necesidades materiales será también indispensable, para desarrollar la vida de hogar del campesino

no, proporcionarle intereses que le mantengan en su casa. Gran importancia tienen en este sentido los trabajos manuales, algunos de ellos ya conocidos, como por ejemplo, la cestería, y tantos otros que, enseñados con método y paciencia, llegarían a constituir con el tiempo una fuente de entradas y de distracción para el campesino. Una pequeña biblioteca puede también contribuir grandemente en este sentido. En obreros alfabetos es a veces conmovedor ver con qué interés leen y releen cualquier libro que ha caído en sus manos, y que guardan como un verdadero tesoro. Se trata a veces de obras tan inverosímiles y poco amenas como en una ocasión, de un catálogo de plantas de un negocio del ramo.

La formación de centros sociales para los hombres es sin duda alguna de gran utilidad, pues, fuera de proporcionarles distracciones sanas, facilita su formación por medio de conferencias, cursos, etc. Pero, de mayor importancia que el centro social, es, a nuestro juicio, y respecto al hombre, tratar de atraerlo a una mayor vida de hogar.

#### La visitadora social

Una labor social agrícola bien llevada requiere, sin duda alguna, la ayuda de una Visitadora Social. Son ellas, por su preparación técnica y espíritu, las llamadas a aportar el concurso más valioso a la labor del patrón. Las Visitadoras de la Escuela de la Universidad Católica desarrollan ya una gran obra en este sentido, y una buena prueba de ello es, entre otras publicaciones, la interesante memoria para optar al título, presentada a fines de 1937 por la señorita Gladys Gomien.

Pero no debemos olvidar que el problema social, siendo en último término un problema de *relaciones humanas*, de relaciones *entre obreros y patronos cristianos* no se soluciona con simples medidas técnicas o financieras. Creer que toda cuestión desaparece mediante un frío y calculado desembolso de dinero es incurrir en el más perfecto materialismo. El mejoramiento de las condiciones económicas es fundamental, *la justicia lo exige*, pero sin un acercamiento cristiano y desinteresado *del patrón* a sus operarios no se llegará nunca a un entendimiento, y por lo tanto, a una solución. Este responderá ante Dios de los hombres que le han sido confiados, y mal podrá dar cuenta de ellos si ni siquiera les ha conocido, si ha ignorado sus miserias y necesidades si no ha tratado de satisfacer los anhelos de *justicia y caridad* que en el fondo mueven aún a muchos de aquellos que predicán una subversión violenta del actual orden de cosas.

### **Limitación de la propiedad territorial: notas en torno de una polémica\***

Se ha planteado en Méjico, alrededor del problema de la tierra, una interesantísima discusión sobre algunos puntos de la doctrina católica de la propiedad. Las revistas *Abside*, *Vida*, *Christus* y otras se han ocupado del asunto con bien fundamentados e importantes artículos. Partió la discusión de algunas observaciones formuladas por el Presbítero Don José T. Morello, en orden al problema agrario mejicano, recopilándose por último por dicho autor sus diferentes artículos y notas en dos folletos titulados “El Agrarismo”<sup>1</sup>. Ambas publicaciones llevan el correspondiente “imprimatur”, del Excmo. Sr. Arzobispo de Guadalajara.

Es el caso mejicano, origen de esta discusión, de suma importancia, tanto teórica como práctica. La Constitución de dicho país, del año 1919, reconoció el derecho de dominio sobre suelos agrícolas únicamente hasta una extensión máxima de tierra determinable en cada región por la autoridad correspondiente. El mismo precepto constitucional establece, en consecuencia, el deber del Estado de propender a la división de la gran propiedad agrícola. De acuerdo con estas disposiciones constitucionales los gobiernos mejicanos han procedido en los últimos años a la parcelación forzosa de todos los inmuebles que excedieran del máximo reconocido para cada zona, distribuyendo las tierras en manos de nuevos propietarios, e indemnizando a los dueños anteriores mediante bonos territoriales especiales que, según parece, carecieron prácticamente de valor o representaron un valor muy inferior al nominal. Esta parcelación forzosa ha planteado, como era lógico, una serie de problemas, especialmente entre los católicos, discutiéndose la licitud del procedimiento y la posibilidad de que los “agraristas” —es decir, los nuevos propietarios— puedan en conciencia retener los terrenos adquiridos en esa forma.

Como decíamos, se inició la polémica a propósito de un artículo publicado por el señor Moreno en la revista *Abside*, en el cual el autor sostiene la legitimidad del nuevo dominio y de los preceptos legales que le han servido de base, llegando a la conclusión de que “el agrarista no está obligado a restitución ni a componendas con los antiguos poseedores”.

---

\* Julio Philippi, “Limitación de la propiedad territorial: Notas en torno de una polémica”, en *Estudios*, N° 74 (enero 1939), pp. 32-40.

<sup>1</sup> Guadalajara; font, 1938.

Atacado el señor Moreno, poco a poco la polémica fue separándose del caso concreto mejicano para concretarse a algunos puntos previos, de principios, sumamente interesantes. Parece difícil, dada la gran cantidad de cuestiones de hecho que sería necesario precisar resolver en forma decisiva el caso mismo de conciencia del “agrarista” mejicano. La Iglesia de dicho país no se ha pronunciado aún sobre el particular, limitándose a dar, en algunas diócesis, instrucciones provisorias. Así el Excmo. y Rvmo. Arzobispo de Morelia ha declarado:

“Una palabra a los agraristas. Dejando al Gobierno las responsabilidades *que pueda tener* con los dueños de las tierras que se han distribuido, los que las reciben *pueden tranquilamente poseerlas y explotarlas*, con la condición de obedecer a la Iglesia el día que defina alguna obligación en el caso. Procuren los agraristas formar su clase agraria con toda independencia de líderes políticos y sin mezclarse para nada en tendencias anti-religiosas”<sup>2</sup>.

Hay en realidad en la cuestión una serie de problemas, unos generales y doctrinarios, otros referentes al caso concreto mejicano del cual prescindiremos dadas las dificultades más arriba indicadas.

En último término, se encuentran en pugna en la polémica las dos tendencias principales que se dividen el campo entre los católicos respecto al derecho de propiedad. Como dice el señor Morello<sup>3</sup>:

Con respecto a la propiedad, lo mismo entre los católicos que entre los no católicos (fuera del campo comunista) hay dos escuelas filosófico-sociológicas: una sostiene, con más o menos atenuaciones, el derecho de propiedad ilimitada. Otra sostiene, con mayor o menor moderación, el derecho del Estado a limitar la propiedad. Los partidarios católicos de la primera escuela admiten que, en cuanto *al uso* de la propiedad privada, el derecho del propietario se halla limitado por las obligaciones de la caridad y de la justicia social. Pero, *en cuanto al derecho mismo*, sostienen que el Estado no puede propiamente limitarlo; sino que, cuando el bien público *exige* una expropiación, debe pagarse al propietario el valor íntegro de lo expropiado. De esta manera se conserva siempre el “statu quo”, y sólo se encomienda a medidas indirectas el que vaya modificándose poco a poco la inadecuada distribución de las riquezas y en particular de la propiedad territorial.

Sin pretender resumir toda la polémica, ni pronunciarnos sobre los puntos debatidos, trataremos de dar una idea de las principales cuestiones abordadas.

---

<sup>2</sup> Citado por el señor Moreno en “El Agrarismo”, p. 29.

<sup>3</sup> “El Agrarismo”. Suplemento, p. 21.

Se discute en primer lugar la legitimidad misma del precepto constitucional, es decir, en otros términos, la validez ante el Derecho Natural, de una disposición legal que limite el reconocimiento del derecho de propiedad agrícola a cierta cabida. Según el señor Moreno<sup>4</sup> “puede ser *lícito* y *válido*, donde esté establecido y legitimado (en caso necesario) por un tiempo suficiente (que constituya prescripción de derecho natural)<sup>5</sup>, el régimen económico de un país en el cual la Constitución y las leyes reglamentarias *reconocen el derecho a la pequeña propiedad* territorial agrícola y le señalan sus límites máximos (con cierto desahogo) para cada individuo, según las diversas clases de tierras, pero *no reconocen el derecho a los excedentes* sobre esa pequeña propiedad agrícola, sino que señalan la manera de expropiarlos y distribuirlos (sea en pequeñas propiedades, sea en propiedades comunales)”.

Argumenta el Sr. Moreno<sup>6</sup>: “¿Es admisible, ante el tribunal justiciero del Derecho Natural, el *régimen económico* de un pueblo en cuya Constitución se establece que *nadie tiene derecho* a una propiedad agrícola mayor de la que se requiere para las necesidades individuales y familiares? Si nos atenemos a los principios anteriormente sentados, debemos contestar afirmativamente. *La propiedad de lo superfluo no la impone la Naturaleza, sino que la permite*. Para que se convierta en *derecho perfecto* debe intervenir (a lo menos negativamente) la confirmación de las instituciones públicas<sup>7</sup>. Ahora bien, en el régimen a que nos referimos, las instituciones expresamente desconocen esa *propiedad territorial de lo superfluo* con función social. Luego en tal régimen no puede haber derecho perfecto de propiedad más allá de los límites establecidos. Y, si se tiene alguna propiedad así, es un “*ius diminitum*”, una mera *posesión de hecho*, provisional, en tanto que se siguen los procedimientos para adjudicar la propiedad a quien corresponda, según la ley. En este régimen el derecho del poseedor (de la “propiedad-administración”) se reduce al uso; porque, en cuanto a la propiedad misma, es *deudor a la sociedad pública* a quien debe devolver lo poseído para su mejor distribución de acuerdo con las exigencias del bien común”. Y en otro párrafo de sus artículos, expresa<sup>8</sup>: “La razón principal

<sup>4</sup> P. 15, N° 2.

<sup>5</sup> Se dice prescripción de Derecho Natural, en contraposición a la prescripción legal o de Derecho Civil. (Nota del autor).

<sup>6</sup> “El Agrarismo”, p. 5.

<sup>7</sup> “Dios dejó a la actividad de los hombres y a las instituciones de los pueblos la delimitación de la propiedad privada” (Enc. “Rerum Novarum”). Acerca de la validez de una ley que abroga el régimen de la propiedad (de lo superfluo), cfr. Molina, *De Justicia et Jure*, trat. I, disp. V. núm. 5; Suárez, *De Legibus*, lib. II, cap. XV, núm. 7. (Nota del autor).

<sup>8</sup> “El Agrarismo”, p. 16, N° 3.

en que me fundo (y que creo en consonancia con el Derecho Natural y las enseñanzas pontificias) es ésta: el derecho positivo puede determinar lo que el Derecho Natural deja indeterminado. Es así que el Derecho Natural determina lo esencial del derecho de propiedad, pero deja indeterminados sus límites (véase lo que dice expresamente Su Santidad León XIII). Luego, en algún régimen económico nuevo, distinto de los conocidos anteriormente, pueden *válidamente* señalarse límites por el derecho positivo a la propiedad en cuanto a su extensión; y *entonces* ya no es verdadera propiedad lo que no se contenga dentro de esos límites. Naturalmente, también para esa intervención del derecho positivo debe haber su “hasta aquí”; es decir: nunca ha de frustrarse en lo sustancial el bien común. Por lo cual, creo que no sería admisible que se pusieran límites a todos los órdenes de propiedad (dinero, muebles, inmuebles urbanos, medios de producción industrial, etc.) porque pudiera con ello matarse todo estímulo para el trabajo, etc. Pero no creo que sustancialmente se frustre el bien común si en un solo orden de bienes, a saber, en la propiedad agrícola, se señalan límites más allá de los cuales no se reconoce el derecho de propiedad; siendo así que siempre y en todas partes la multiplicación de las pequeñas propiedades (sean individuales o comunales) ha sido un “desideratum” para que el mayor número posible de personas tenga acceso a la propiedad de la tierra”.

En el “Suplemento al Agrarismo”<sup>9</sup>, resume el señor Moreno su tesis, en la siguiente forma:

Desde el punto de vista filosófico mi argumento es éste: En lo que el Derecho Natural *prescribe* absolutamente, el Derecho Positivo (Derecho Civil) no puede intervenir, sino *estableciendo* determinaciones particulares para hacer concreto en lo accidental lo que el Derecho Natural manda en cuanto a lo esencial. Pero, en lo que el Derecho Natural sólo *permite* o manda condicionalmente, esto es, en el supuesto de que se establezca, toca al Derecho Positivo (Derecho de Gentes o Derecho Civil) establecerlo o no, y después de establecerlo puede conservarlo o abolirlo: en otros términos, puede *introducir* O NO, en el Derecho Natural, *mutaciones por adición*, como dice Santo Tomás (Cfr. Suma Teológica, I-II q. 94, a 5, ad sum et in corpore). Es así que el Derecho Natural *prescribe* absolutamente el derecho a la propiedad de lo necesario; pero solamente *permite* el derecho a la propiedad de lo superfluo. Luego el Derecho Positivo (Derecho de Gentes o Derecho Civil) *debe* reconocer siempre el derecho a la propiedad de lo necesario, pero *puede* establecer o abolir “per se” la propiedad de lo superfluo, al menos en cuanto

---

<sup>9</sup> P. 16.

ese establecimiento o abolición no sea *incompatible* con el bien común.

El Padre Eduardo Iglesias, S. J., en un artículo publicado en *Vida*, en septiembre de 1938 y el señor Jesús C. de Alba, en la revista *Christus*, de julio del mismo año, revista esta última que desgraciadamente no hemos podido procurarnos, atacan la tesis del señor Moreno, principalmente en dos puntos, a saber:

1° Discute el Padre Iglesias la aseveración del señor Moreno, en el sentido de que el Derecho Natural determina lo esencial del derecho de propiedad, pero deja indeterminados sus límites. Para el Padre Iglesias

es cierto que el Derecho Natural no señala *positivamente* qué cantidad y qué calidad de bienes exteriores se puede apropiar cada hombre en particular; pero asimismo es cierto que el mismo Derecho Natural determina negativamente todo lo que se puede poseer. Por Derecho Natural *el hombre no puede poseer como propios aquellos bienes exteriores que, poseídos por él, perturbarían el bien común.*

2° Como segundo punto de suma importancia se discute el alcance que tiene la distinción entre propiedad *de lo necesario* y *de lo superfluo*. Los contrincantes del señor Moreno no aceptan la tesis de éste en orden a que la propiedad de lo superfluo para que sea tal, a diferencia de la propiedad de lo necesario, requiere la confirmación expresa de la ley positiva, y que si ésta niega tal confirmación el propietario automáticamente deja de serlo por lo que a sus bienes superfluos se refiere. Para el Padre Iglesias frente a la afirmación del señor Moreno en orden a que “hay dos especies de propiedad, esencialmente distintas”, hay que poner la afirmación común de los teólogos y filósofos católicos en orden a que “no hay sino un solo derecho de propiedad privada”.

En realidad, creo que en la cuestión planteada en orden a la licitud de un precepto legal por el cual se reconozca derecho de propiedad sobre la tierra únicamente hasta cierta cabida, conviene distinguir dos aspectos: la posibilidad de que una tal ley sea justa, y en segundo término, los efectos de semejante disposición respecto a la gran propiedad existente al momento de ser dictada; vale decir, los posibles efectos retroactivos de tal ley.

Por lo que se refiere al primer punto, es decir, a la legitimidad misma de una semejante disposición legal, la argumentación del señor Moreno parece convincente. Su tesis —en verdad no rebatida en la polémica— de que la propiedad *privada de las cosas no necesarias* no es de Derecho



Natural sino de Gentes se apoya en la opinión de los escolásticos<sup>10</sup>. Opina por lo demás en el mismo sentido que el señor Moreno el Padre Vermeersch S. J., quien, en su obra “Cuestiones acerca de la Justicia”, se expresa así: “*Competencia del Estado en el régimen de la propiedad privada*. No puede suprimir las posesiones privadas, ni siquiera las inmuebles; no poner un límite máximo, más allá del cual no puedan los ciudadanos aumentar sus riquezas [...] Pero sí puede, en cuanto lo exija el bien común, y según el estado de la sociedad, hacer el monopolio de algunos ramos de la industria y el comercio; *fixar un límite a la propiedad territorial* de la nación para que pueda quedar *repartida con cierta igualdad* entre la mayor parte de sus habitantes (esto se hizo en la legislación hebrea y lo aprueba Santo Tomás, I-II, q. 105, a 2 ad sum) [...] y procurar que *de suyo* todos tengan los medios de llegar a la condición a que pueden aspirar, dado el estado de cultura y de florecimiento de la sociedad”.

Es en todo caso indispensable, para que una limitación legal a la propiedad territorial sea lícita, que se haya impuesto por exigirlo el bien común. El caso en sí, y en abstracto, no es imposible, pero muy difícil resulta que en la práctica pueda el bien común exigir una tal medida de índole exclusivamente *negativa*, y en el carácter de precepto general. Más adelante volveremos sobre el punto.

Aceptada la licitud del precepto limitativo en sí —siempre que se conforme con el bien común— hay que concluir evidentemente que en un tal régimen legal no cabe *adquisición* lícita del derecho de dominio sobre una porción de tierra superior a la reconocida. Una apropiación de mayor cantidad adolecería de objeto ilícito, por contravenir una prohibición de orden público. Esto, respecto a los inmuebles que se *adquieran con posterioridad al precepto legal*. Respecto a los inmuebles existentes a la fecha de la promulgación de dicho precepto la situación es, a nuestro juicio, muy diferente, siendo inaceptable en este punto la tesis del señor Moreno.

Se funda ella, como hemos dicho más arriba, en la distinción entre la *propiedad de lo necesario* y la *propiedad de lo superfluo*. Para la exis-

---

<sup>10</sup> Sobre la naturaleza del Derecho de Gentes: “Lo que es de riguroso Derecho Natural o es un *principio*, o bien una *conclusión* deducida *lógica y necesariamente* de ese principio. Mas las verdades del Derecho de Gentes no son de esa naturaleza, toda vez que ni son *principios* evidentes de Ley Natural ni *conclusiones* deducidas *necesariamente* de esos principios. Las verdades del Derecho de Gentes se deducen necesariamente del Natural pero no con necesidad *absoluta*, sino *hipotética*; es decir, solamente son necesarias en el supuesto de que se quiera conseguir más fácilmente el fin, y por eso todas las naciones han incorporado esas verdades a sus respectivos códigos” (Domingo Báñez, O. P., Escolástico). Sobre que la división de las propiedades es de Derecho de Gentes, y no Natural, opinan: Domingo de Soto, Bartolomé de Medina, Domingo Báñez, Pedro de Ledesma, Luis Molina, Francisco Suárez y Lessio. Todos ellos citados en el apéndice del folleto “El Agrarismo” del señor Moreno.

tencia de esta última sería necesario a juicio del señor Moreno, la confirmación de las instituciones positivas, confirmación que dicho autor exige, *no sólo en el momento en que se adquiriera el dominio sobre un bien determinado que pueda considerarse superfluo, sino mantenida durante todo el tiempo que subsista la posesión sobre dicho bien.*

De acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, parece justo exigir, para la existencia de derecho de propiedad sobre bienes superfluos, la aprobación de la ley positiva. Pero, una vez obtenida esa aprobación, el derecho de propiedad que se adquiere sobre el bien en cuestión es tan derecho de propiedad como el que tenemos sobre lo necesario, sin que una ley posterior pueda privarnos de ese derecho legítimamente adquirido en conformidad a una ley anterior. Y en este sentido —que es por lo demás el de mayor importancia para la cuestión debatida— tienen razón a nuestro juicio los señores de Alba e Iglesias al sostener, con los escolásticos y los documentos pontificios, “que el derecho de propiedad es uno solo”.

Ahora bien, siendo el derecho de propiedad uno solo, carece de fundamento lo alegado por el señor Moreno en el sentido de que, si al limitarse legalmente la propiedad territorial se tiene algún inmueble sobre el máxime reconocido, pasa el derecho sobre el mismo a ser automáticamente “un ‘ius diminutum’, una mera *posesión de hecho*, provisional, en tanto que se siguen los procedimientos para adjudicar la propiedad a quien corresponda según la ley”.

Al dictarse una ley limitativa de la propiedad territorial (en el supuesto, es claro, de que dicha ley fuere justa, es decir, conforme al bien común) las propiedades existentes que excedan la cabida reconocida siguen siendo tales, y respecto a ellas no tiene el Estado más derechos que los generales reconocidos por la doctrina católica, es decir, expropiar si el bien común lo exige, pagando justa indemnización *debida por estricta justicia conmutativa*, salvo únicamente el caso de excepción, unánimemente reconocido, de que haya de por medio derechos de un tercero más fuerte que el de propiedad, como por ejemplo, el de vida, y la indemnización fuere en ese momento imposible.

A nuestro juicio, en caso de una limitación legal justa de la propiedad territorial, deben respetarse todos los derechos lícita y legalmente adquiridos con anterioridad. Las facultades que el Estado tiene en ese caso sobre los excesos existentes al dictarse la ley *no emana de ésta*, que en justicia no podrá tener efecto retroactivo, sino, como decíamos, de las facultades generales que le corresponden sobre todos los bienes en su carácter de gerente del bien común. Lo lógico será, en el caso sobre el cual discutimos de que el bien común exija la limitación general de la propiedad territorial, que el mismo bien común reclame la simultánea limitación

de hecho de las propiedades existentes, limitación que en todo caso deberá hacerse mediante justa indemnización y respetando derechos adquiridos.

La distinción entre propiedad de lo necesario y de lo superfluo tiene por objeto, a nuestro entender, determinar la licitud de la adquisición del dominio *en el momento de dicha adquisición*, pero no faculta al Estado para privar al poseedor de su derecho mediante una mutación legal posterior. Tiene también la mencionada distinción importancia para determinar las limitaciones *en el uso* de los bienes, uso que en los superfluos debe hacerse principalísimamente en relación al *interés social*, en cambio en lo *necesario* en relación al *interés individual*. En este sentido entendemos la opinión del R. P. Albéric Belliot<sup>11</sup>.

“Conclusión: 1°.— La propiedad de lo necesario es plena y absoluta; 2°.— La propiedad de lo superfluo es limitada y relativa”.

En resumen, creemos que, tal como lo dice el R. P. Iglesias<sup>11</sup> “sólo en el caso de que el bien común de una nación lo exija, y con tal que la ley o leyes dispositivas manden observar escrupulosamente *todas las obligaciones que con relación al dueño (no poseedor) impone el Derecho Natural; será válido y lícito un régimen económico en el que la posesión de la tierra esté limitada por la ley positiva*”.

El caso parece, por lo demás, en la práctica, punto menos que imposible. Extraño sería que el bien común exija en un momento dado y en el carácter de disposición general y absoluta una medida esencialmente negativa como es la limitación legal en cuestión. El gran resorte para la redistribución de la riqueza —hoy tan injustamente repartida— es principalmente, según las Encíclicas, *el pago del justo salario*. El reajuste de los jornales conforme a las normas pontificias —vale decir, cristianas— ha de contribuir eficazmente a una división más racional y justa de los bienes efectuada en forma mucho más lógica y constructiva que la implantación de medidas como las tomadas por la Constitución mejicana, y cuyos resultados parecen haber sido muy contrarios a los que se esperaban de ellas.

---

<sup>11</sup> Citado por Salvador Castro Pallares en su artículo “La voz de un sociólogo acerca de la propiedad”. (*Abside*, octubre de 1938). Resume el autor la doctrina del Padre Belliot sobre la propiedad, extractándolo de su obra “Manual de Sociología Católica”. Llama la atención en dicho resumen lo dicho por el señor Castro Pallares en orden a que “si la propiedad no cumple con sus deberes, en virtud de la hipoteca divina viene el embargo, es decir, *la propiedad deja de ser justa y legítima*”. No parece ser ésta la doctrina de “Quadragesimo anno”, documento en el cual S. S. Pío XI dice bien claramente: “47.— Para poner límites determinados a las controversias suscitadas en torno al dominio y obligaciones a él inherentes, quede establecido *a manera de principio fundamental* lo mismo que proclamó León XIII, a saber: *que el derecho de propiedad se distingue del uso*”. Y agrega más adelante en el mismo párrafo: “Así que, *sin razón afirman algunos que el dominio y su uso honesto tienen unos mismos límites; pero aun está más lejos de la verdad el decir que por el abuso o el simple no uso de las cosas perece o se pierde el derecho de propiedad*”.

### Sindicalización campesina\*

Los problemas sociales, de por sí complejos, se oscurecen aun más cuando constituyen el campo de lucha entre intereses políticos inmediatos. Y eso es lo que sucede con la sindicalización campesina.

Encierra esta cuestión, tan debatida hoy día, dos aspectos que es necesario diferenciar: su alcance electoral, y la cuestión de fondo, consistente en la necesidad de incorporar en forma más activa a la masa campesina en nuestra vida social. Este doble carácter complica las posiciones que han adoptado frente a la materia los poderosos grupos en lucha. Tanto los partidarios como los contrarios a la sindicalización esgrimen razones y argumentos en muchos sentidos verdaderos, pero que, por referirse a planos distintos, no se excluyen y son incompletos. Es ese hecho, precisamente, el que da al asunto el complejo y oscuro carácter que ha tomado.

Enfocada la materia en sus líneas generales, es indudable que nuestra población campesina no ha sido incorporada aún en la vida social activa. Constituye un sector que, como consecuencia del régimen de inquilinato, de nuestra extensa geografía y de sus difíciles medios de comunicación, ha llevado un ritmo de evolución social mucho más lento que el obrero de las ciudades. Pero, por otra parte, ese mismo hecho ha permitido conservar muchos valores de gran importancia, herencia de una tradición cristiana. El "huaso" no sabrá todavía de reivindicaciones sociales, de organizaciones de resistencia, de lucha y derechos, pero, en cambio, mantiene una personalidad vigorosa y un buen sentido ya borrados en la masa gris y uniforme del obrero de la gran ciudad.

Frente a este doble hecho, los bandos se agrupan en posiciones intransigentes, que amenazan causar grave daño. El comunismo, por una parte, fiel a su criterio marxista, estima que sólo puede elevarse el nivel del campesinado incorporándolo violentamente en la lucha social moderna. No le importan los medios; lo esencial es causar agitación y forzar a los individuos a alinearse en la lucha de clases. Y aquí aparece de manifiesto la finalidad política inmediata: no interesa el bienestar del obrero agrícola, lo que importa en su proletarianización espiritual y en masa, con el objeto de arrebatar fuerzas electorales.

Los daños y riesgos de semejante posición saltan a la vista. No se puede, mediante la violencia, recuperar en pocos meses el retardo de mu-

---

\* Julio Philippi: "Sindicalización campesina", en *Estudios* (enero 1947), pp. 3-4.

chos años en que se encuentra un sector social. Intentar hacerlo es criminal, y causa grave injuria tanto al bien común general como al bien particular de los propios interesados. El odio, la violencia y la lucha a que son lanzadas masas relativamente incapaces, no pueden sino acarrear grandes males.

Pero, por otra parte, los valores positivos que el antiguo inquilinato pueda tener y los daños que acarrea la posición marxista, tampoco justifican por parte de los patrones una actitud intransigente y cerrada ante los intentos serios de elevar el nivel de vida de sus operaciones. El campesinado debe incorporarse a la vida social activa, y lo hará en todo caso, con o sin la voluntad de los patrones. En el primer evento, si hay una comprensión justa y serena de la realidad, se habrán salvado muchos valores fundamentales; en el segundo, sólo se facilitará la aplicación de la tesis marxista.

Fundamental ha sido en la historia contemporánea de todos los pueblos, inclusive Chile, la organización y desarrollo de la clase obrera industrial. Por desgracia, como consecuencia del cerrado liberalismo imperante en el siglo XIX, ese proceso tomó desde sus comienzos el carácter de lucha de clases y los resultados negativos han sido, entre otros, la total apostasía del proletariado industrial.

El fenómeno que se inicia en estos momentos en orden al campesinado chileno tiene el mismo alcance, y sus proyecciones en nuestra historia serán tan graves como la que ha arrojado la evolución el trabajo en la industria.

De la actuación de los patrones depende, en alto grado, que no se repita ese fatal desarrollo y que, al adquirir el obrero conciencia de sus derechos, no se destruyan, al mismo tiempo, los valores morales en que debe cimentarse la grandeza de nuestra patria. Serenidad, espíritu de justicia y sincera voluntad de cooperar en todo lo que sea positivo y constructivo, permitirá encarar con éxito tan trascendental período.

### ¿A dónde va el social-cristianismo?\*

En los medios católicos se ha destacado últimamente una marcada tendencia en el sentido de llevar a la realidad, en la mayor escala posible, la doctrina social de la Iglesia. El desorden provocado en todo sentido por los acontecimientos internacionales y el peligro cada vez más perfilado de un nuevo choque de armas entre el comunismo, por una parte, con su espíritu de doctrina integral, y cierta nueva forma de capitalismo democrático, parece urgir a los católicos a encontrar un plano de acción que permita influir con eficacia en los acontecimientos sociales y evitar así el fatal desarrollo que lleva a una nueva guerra, ajena a todo principio cristiano.

Esta tendencia en el campo católico es universal; en una u otra forma se ha manifestado tanto en los países de Europa como entre nosotros.

No hay duda que todo esfuerzo en pro de la realización de los principios sociales claramente enseñados por la Iglesia, constituye un poderoso medio de restablecer la verdadera paz social fundada en la justicia. Aun más, sobre cada católico pesa la grave obligación de difundir, respetar y hacer respetar las luminosas enseñanzas contenidas en el derecho natural y especialmente actualizadas por las grandes Encíclicas Sociales. Mucho se ha pecado en este sentido por omisión, y son los mismos Sumos Pontífices y la Jerarquía Episcopal quienes nos lo han recordado en diversas oportunidades. El incumplimiento de los deberes sociales, el silencio, muchas veces organizado, alrededor de las enseñanzas de León XIII y sus continuadores, la defensa de toda clase de intereses creados bajo engañosas formas cristianas, han contribuido y continúan contribuyendo, sin duda alguna, a esa gran tragedia de la Iglesia actual que se denomina, con exactitud, “la apostasía de las masas obreras”.

Pero la labor social, indispensable y urgente, puede encerrar también serios peligros. La injusticia reinante en tantos aspectos, el noble impulso que lleva a buscar una solución rápida y la natural indignación que, especialmente entre los jóvenes, provoca la actitud interesada de quienes a nombre de la prudencia reclaman el silencio, pueden dar fácilmente, a la acción social católica, un giro o por lo menos una apariencia que haga peligrar otros aspectos fundamentales de la doctrina universal del cristianismo.

---

\* Julio Philippi, “¿A dónde va el social-cristianismo”, en *Estudios*, N° 175 (agosto 1947), pp. 3-11.

Con el objeto de aportar alguna mayor luz en estos problemas, y sin ánimo alguno de tomar bandera en grupos o divisiones políticas determinados, deseamos analizar ciertos aspectos que resaltan en las conclusiones acordadas últimamente en la reunión que, en Montevideo, han celebrado representantes de grupos socialcristianos de varios países de América. Tanto el acta, como los antecedentes, comentarios y explicaciones que la complementan, los tomamos del N° 22 de la Revista “Política y Espíritu”, aparecida en Santiago, en mayo del año en curso.

Empieza el acta por declarar fundado “un movimiento supranacional de bases y denominaciones comunes que tiene por finalidad promover, por medio del estudio y la acción, una verdadera democracia política, económica y cultural, sobre el fundamento de los principios del humanismo cristiano, dentro de los métodos de libertad, respeto a la persona humana y desenvolvimiento del espíritu de comunidad y contra los peligros totalitarios crecientes del neo-fascismo, del comunismo y de la reacción capitalista”.

En artículos firmados por los principales dirigentes, y contenidos en la Revista más arriba citada, se trata de precisar la naturaleza de esta nueva organización: “Característica ha sido la de situar nuestro movimiento, que es temporal en cuanto al orden, político por el objetivo y supranacional por la composición”... “Una de las condiciones elementales de su eficacia es establecer la separación del orden temporal y del orden sobre-natural o específicamente religioso”... “La definición comprende dos líneas fundamentales: el orden democrático y el humanismo económico cristiano”.

De acuerdo con estas definiciones y declaraciones, parecería que la nueva entidad fuere sólo de índole temporal, sin más fundamento y pretensiones que llevar a cabo “los derechos naturales de la persona humana, que se imponen a la razón de muchos, aunque no participen de la misma fe”.

En seguida se precisan las bases del movimiento, empezando por declarar que afirma la doctrina social cristiana. Sin embargo, a continuación leemos que “realizará los principios del humanismo integral y no tendrá carácter confesional, pudiendo participar en él todos los que acepten estos principios”. “Se procurará la redención del proletariado por la liberación creciente de los trabajadores de las ciudades y de los campos, y su acceso a los derechos y responsabilidades del poder político, económico y cultural”. El movimiento afirma la total restitución del imperio de la ética y del derecho; rechaza toda dictadura, toda forma de fascismo, y tanto al comunismo como al anticomunismo que encubra cualquier reacción antidemocrática. Señala la necesidad de superar el capitalismo por medio del “humanismo económico”; debe llegarse a una distribución más justa de la

propiedad; se encarece la necesidad de los estudios objetivos; se considera fundamental la unidad y defensa de la familia sobre la base de la indisolubilidad del matrimonio; se respetan los principios católicos en orden a la enseñanza; se afirma el derecho a la sindicalización y se destaca la urgente necesidad del movimiento sindical, en el cual deben participar los cristianos. El movimiento tiende a una organización de la humanidad sin negar la individualidad de los Estados y encarece, por último, “para los católicos que en él participen, la necesidad esencial de una vida cristiana”.

O sea, un programa de acción temporal que contempla variadas materias. No deseamos detenernos en su análisis como tal. Su lectura deja una marcada impresión de vaguedad; las ideas matrices de sus postulados, son, sin duda, la libertad y la justicia en el orden económico. Muy de desear sería, para formarse una idea exacta del alcance del movimiento, que se definieran previamente términos tan ambiguos como “democracia”, “humanismo integral”, “liberación creciente de los trabajadores”, “neo-fascismo”, etc. El concepto de libertad absoluta e igualitaria que parece informar el pensamiento del manifiesto, sabe mucho a la idea enciclopedia de igualdad y nivelación absoluta, claramente refutada por documentos pontificios como la Encíclica “Graves de Communi” y la condenación del movimiento “Le Sillon”. Por otra parte, la lectura del documento y de sus explicaciones llevan también a un concepto limitado y restringido del bien común; parece identificarse éste con el bien económico de la clase proletaria, reduciéndose todo el mal que aqueja el orden social a la injusticia económica. En tal sentido, podría creerse que se prescinde de la existencia del mal moral, del desorden fundamental causado en el interior del hombre por el pecado, reduciéndose así la solución de los hondos problemas sociales a su solo aspecto económico.

Muy discutible sería también, ante los claros documentos pontificios, la posición del movimiento frente al comunismo. Especialmente interesante es, para un análisis más detenido, la opinión formada por el R. padre dominico Joseph Levré en una detenida carta “a los políticos cristianos de buena voluntad”, carta que fue aprobada en la reunión de Montevideo como el reflejo fiel de su propio pensamiento. Destaca el R. padre Levré una larga lista de “verdades y orientaciones válidas que el marxismo y el anarquismo expresan y que los cristianos deben aceptar”. Y en sus orientaciones prácticas, no descarta de ninguna manera la posibilidad de ingresar, incluso, al comunismo, con el objeto de obtener la unión con el movimiento obrero. Extraño parece semejante pensamiento ante las declaraciones explícitas de la Santa Sede sobre el carácter intrínsecamente malo del comunismo internacional.



Podrían también analizarse más detalladamente otros conceptos, como ser el de “democracia cristiana”, tan empleado para fundamentar el contenido ideológico de este nuevo movimiento. Ya León XIII, en “*Graves de Communi*”, prohíbe emplear la expresión para referirla a la política contingente: “No sea, empero, lícito referir a la política el nombre de Democracia Cristiana”. La prohibición fue reiterada por Pío X en su “*Motu proprio*” sobre la Acción Popular Cristiana: “La Democracia Cristiana no ha de entrometerse en la política, no ha de servir a partidos y fines políticos”.

Por otra parte, el espíritu de todas las declaraciones parece ser la valorización del régimen democrático —cuyo contenido se precisa— como el régimen perfecto y excluyente de toda otra posibilidad. No es posible analizar con detención este punto mientras no se sepa con exactitud qué se entiende por aquello de “auténticamente democrático”... “ni demócratas 110 por 100, ni demócratas 90 por 100, sino demócratas cien por cien, para los cuales la democracia es un nivel de civilización a realizarse en todas las zonas del mundo”. “Orden democrático”, “humanismo económico cristiano”, “demócratas de vocación cristiana”, “humanismo integral” son términos demasiado equívocos si no se precisa su contenido, y bien pueden encerrar un significado muy diverso de los conceptos de igualdad humana y libertad de formas políticas que caracterizan las enseñanzas tradicionales católicas.

Pero no deseamos extendernos sobre puntos concretos del manifiesto y de los postulados y afirmaciones que contiene. Mucho de su imprecisión y vaguedad se debe, sin duda, a que se trata de un planteamiento provisorio, ya que en próximas reuniones han de fijarse algunos de los puntos fundamentales. Hay otro aspecto que deseamos destacar, pues, lo consideramos de mayor importancia.

En la labor de los católicos por el bien común temporal, la Iglesia, como es lógico, reconoce la más amplia libertad dentro de la verdad. Es decir, pueden grupos o personas plantear programas de acción concreta limitados o extendidos a los puntos que mejores o más necesarios les parezcan, con la sola limitación negativa de no incurrir en errores en algún aspecto de doctrina. Pero semejantes programas, como también es lógico, no podrán pretender ser la expresión total y completa de la verdad cristiana en orden a lo temporal, ni pueden tomar el alcance de una norma integral de vida o de acción. Si tal hacen, como sucedió en “*Le Sillon*”, su acción pasa a pertenecer “al dominio de la moral, que es el dominio propio de la Iglesia” (Carta condenación, párrafo 7). Y en ese dominio, un programa de acción temporal, por muy bien intencionado y noble que sea —como lo fue en sus comienzos “*Le Sillon*”— si pretende el carácter de exclusivo en

cuanto a interpretación y aplicación de la doctrina, causa grave injuria a ella, pues, la reduce y deforma con grave daño para el conjunto.

No pretendemos de ninguna manera achacar semejante actitud al movimiento “social-cristiano” caracterizado especialmente en la reunión de Montevideo. Como lo hemos manifestado, sus conclusiones quieren destacar un carácter exclusivamente político, de índole temporal. También algunos comentarios de sus dirigentes hablan en ese sentido, insistiendo en que no se quiere monopolizar la doctrina social de la Iglesia. Sin embargo, una lectura completa y desapasionada de todos los antecedentes parece indicar que no es tan claro el carácter meramente temporal y contingente que se quiere dar al movimiento. Así, sus personeros se expresan en términos como los que a continuación transcribimos:

Nuestra civilización americana ya pasó por dos fases: la de cristianización oficial, que fue la fase colonial y parte del siglo XIX, y la del agnosticismo oficial, que ha durado hasta hoy y que a veces se combina, en los países en que perduró la falsa ‘unión’ oficial entre la Iglesia y el Estado, con el fariseísmo pseudocristiano. La nueva fase, que podrá tal vez haber comenzado con nuestras modestas reuniones en Montevideo, es la de la cristianización libre, la del apostolado no confesional, basado en principios del humanismo cristiano, pero sin ninguna vinculación oficial ni beneficio de cualquier privilegio”. El mismo autor habla de la necesidad, para éxito de la acción política que se propone, de ir “a una información profunda de las conciencias”. El movimiento, para otro, “desea coordinar el esfuerzo de los demócratas de vocación cristiana... Está harto de fórmulas felices y afortunadas generalizaciones. Queremos instituciones concretas. El Evangelio no se sirve con fórmulas esquivadoras”. Y así, otras muchas expresiones parecen indicar un espíritu integral en el movimiento, el carácter de una especie de renovación evangélica. El R. padre Levré llega a afirmar que “los cristianos deben estar de acuerdo con quienquiera esté en la línea de avance humano, o como ellos dicen, con todos los que instauren, de alguna manera, el bien común... Nunca el cristiano debe ser sectario. Su lugar está con todos los que trabajan en la instauración concreta del bien común... Los cristianos deben, en todos los terrenos y dondequiera, buscar pura e inteligentemente el bien común y no subordinar su acción entera a la defensa simplista y siempre conservadora de la Iglesia... Limitándose a la defensa de la Iglesia, los cristianos olvidan las dimensiones de la justicia social o comunitaria y la olvidarán tanto más cuanto vean la Iglesia como una institución ya congelada por su alianza con determinadas formas de gobierno, por su fidelidad a ciertas formas que tuvieron su grandeza y su apego al pasado.

Insiste también el R. padre Levré, y con razón, en que los cristianos —¿por qué no hablar mejor de los católicos, de nosotros?— deben aparecer ante el mundo como un fermento de avanzada y de progreso, pero entiende esta posición de avanzada como la de “hacer pasar a la humanidad de la etapa de la necesidad a la de la libertad”, libertad que estibaría más bien en el dominio de los descubrimientos de la ciencia y de la técnica.

Todas estas manifestaciones, ¿no parecen dar al movimiento el carácter de una especie de cruzada integral de cristianismo? Si así fuere, el espíritu que lo anima estaría en contradicción con el objetivo meramente temporal y contingente asignado en las conclusiones. Y, lo que es más grave, si así fuera, las limitaciones y la unilateralidad en sus postulados sociales y económicos implicaría una grave deformación de la doctrina social de la Iglesia. Para los Sumos Pontífices, no hay solución integral al problema sin la doble reforma: de las instituciones y de las costumbres. El mal no está sólo en la injusticia económica; es mucho más profundo y universal. La afirmación de los derechos de una clase, y la violencia empleada —a veces legítimamente— para obtener que sean respetados, no se identifica con el bien común temporal ni es tampoco capaz por sí sola de alcanzarlo. Para volver al orden, a la paz verdadera, no basta la defensa unilateral de una clase o grupo y tampoco puede prometerse, a base de la ciencia, del progreso técnico y de las organizaciones sindicales, un mundo perfecto que implique la total liberación de los hombres —sean éstos trabajadores o no— en el orden político, económico y cultural. No es con fórmulas políticas, económicas o sociales como se obtendrá la verdadera libertad, ni podemos tampoco los católicos pretender oponer a la utopía comunista de un mundo futuro ideal, una utopía “social cristiana” de un mundo sin dolor ni injusticia, pues, no podemos prescindir de la realidad del mal. Como dice Pío X en la carta de condenación a “Le Sillon”, refiriéndose al Divino Maestro:

Fue tan enérgico como manso: regañó, amenazó, castigó, sabiendo y enseñándonos que con frecuencia el temor es el principio de la sabiduría y que conviene a veces cortar un miembro para salvar el cuerpo. En fin, lejos de anunciar para la sociedad futura el reinado de una felicidad ideal, de donde estuviera el dolor desterrado, trazó con la palabra y el ejemplo el camino de la felicidad posible en la tierra y de la bienaventuranza perfecta en el cielo: el camino real de la Santa Cruz.

Por otra parte, ¿cómo podría hablarse con propiedad de una labor cristianizadora sin reconocer a Cristo como centro de todo? Si de la doctrina social de la Iglesia se escogen solamente ciertos elementos de derecho

natural, que miran a la justicia económica o política, y alrededor de ellos se llama a todos los hombres, cualquiera que fuere su credo o filosofía, ¿cómo puede el conjunto considerarse como una expresión del cristianismo? ¿Cómo ha de entenderse el extraño concepto de “cristianización libre, de apostolado no confesional, basado en principios del humanismo cristiano, pero sin ninguna vinculación oficial ni beneficio de cualquier privilegio?” Creemos que no puede tomarse de la doctrina social de la Iglesia una parte de su contenido de derecho natural, para formar con él, bajo el nombre de acción cristianizadora, un conglomerado heterogéneo de hombres de todas las creencias y filosofías. Tal cosa se podrá hacer alrededor de una finalidad contingente y parcial, pero, como decíamos, a la acción que persiga esa finalidad no es posible darle un carácter universal e integral católico. El programa social de la Iglesia es completísimo, va desde lo sobre-natural hasta las realizaciones económicas, y dentro de él tenemos libertad para destacar uno u otro aspecto, pero no es posible identificar con el conjunto la visión parcial que escojamos, y transformar un objetivo lícito —como sería la implantación de un determinado orden político o sistema económico— en finalidad exclusiva que niegue toda otra posibilidad o aspecto.

### Desviaciones en grupos católicos de Francia\*

Los medios católicos franceses se han visto sacudidos por serias medidas tomadas por las autoridades religiosas frente a desviaciones de ciertos grupos. Estas desviaciones se han producido tanto en el campo social —cooperación con el comunismo— como en el campo litúrgico —afán de introducir exageradas innovaciones—, como en materia de subordinación a la Jerarquía.

Monseñor Feltin, Arzobispo de París, ha hecho saber la gran preocupación que domina al Santo Padre por el espíritu de excesiva independencia que se apodera de muchos espíritus en cuestiones doctrinales y disciplinarias, “al punto que no se respeta suficientemente a la legítima autoridad”. El propio Monseñor Feltin se ha visto en la dura necesidad de excomulgar al grupo de la “Esperanza Cristiana”, dirigido por el Pbro. Jean Massin, por negar autoridad al Papa. Si bien es cierto que algunos de sus miembros abandonaron el movimiento para reconciliarse con la Iglesia, dicho sacerdote y parte de sus discípulos persisten en el error.

El periódico católico *L'Homme Nouveau* (febrero de 1952) da antecedentes sobre este descarriado movimiento. El fundamento ha sido la exigencia de que la Iglesia sea reformada para “ponerla a tono” con los tiempos modernos. La encíclica “*Humani generis*”, que ha disipado y clarificado tantos errores, fue la piedra de escándalo para Massin y sus seguidores. Consideraron que ella demostraba la impermeabilidad de la Iglesia a los problemas actuales, especialmente en el campo de la moral sexual y de las enseñanzas sobre la guerra, pues, estiman que aquélla debe adaptarse a nuestras actuales condiciones de vida y que no es aceptable mantener el concepto de “guerra justa”. La influencia marxista es evidente en este último punto. En el campo teológico la afirmación fundamental errónea parece ser la siguiente: “La Iglesia verdadera es una sociedad puramente espiritual sin ningún magisterio infalible ni sacramentos propiamente tales; es un cuerpo místico constituido esencialmente por el vínculo invisible del Espíritu Santo, el cual establece, sin embargo, sólo un mínimo de acuerdo, ya que el mismo Espíritu no puede decir sí a uno y no al otro” (*L'Homme Nouveau*, núm. citado).

---

\* Julio Philippi, “Desviaciones en grupos católicos de Francia”, en *Estudios*, N° 222 (junio-julio 1952), pp. 30-42.

El movimiento condenado está en estrecha relación con el periódico *Monde Ouvrier* y con el movimiento de “Liberación del pueblo” o ex “Movimiento popular de familias”.

No es extraño, por lo demás, que haya sido precisamente la encíclica “*Humani generis*” la que haya hecho visibles estas desviaciones. La claridad y precisión con que en ella se señalan aspectos fundamentales del pensamiento cristiano tenía que poner a prueba la fidelidad en muchos. Aun entre quienes han acatado la voz del Sumo Pontífice se la ha llegado a calificar como una prueba de “prudencia autoritaria y conservantismo religioso”. Es así cómo en una publicación aparecida en *Le Monde* el 31 de marzo último, un sacerdote que reserva su nombre, junto con afirmar verdades de importancia, llega a decir que la Encíclica, “a propósito de ‘algunas opiniones falsas que amenazan minar los fundamentos de la doctrina católica’ había señalado ya un visible endurecimiento. Los intelectuales católicos de Francia han hecho y siguen haciendo prodigios para obedecer a ella sin hacer saltar los puentes que los unen a los sabios y pensadores no creyentes”. Fácil es comprender que una adhesión tan externa y forzada pueda quebrarse y dar paso a errores graves.

Pero es en el campo de la actividad obrera donde se han perfilado quizás los mayores peligros. Diversos Obispos de Francia han dado ya la voz de alarma y son numerosas las publicaciones que se han ocupado de este problema. El grupo más importante que se encuentra en franco descarilamiento es el movimiento denominado “*Jeunesse de l'Église*”. Iniciado en sus comienzos con la recta intención de clarificar las ideas fundamentales y liberar al catolicismo de una serie de pesos muertos que lo dañan y que alejan de él a muchas almas inquietas, ha llegado a conclusiones francamente condenables. Su principal dirigente, el Padre J. I. Montuclard, en un trabajo sobre la Iglesia y el movimiento, aparecido en uno de los cuadernos de “*Jeunesse de l'Église*”, llega a formular la siguiente doctrina<sup>1</sup>:

El único mundo moderno digno de nuestra esperanza es “el mundo obrero”, debido a la perversión del capitalismo. Frente a esta lacra de la humanidad (el capitalismo) “demasiados cristianos se refugian en distinciones prudentes [...] para permitir al dinero que continúe matando, degradando y acumulando alrededor de él la sinvergüenza o la miseria, hasta que este mundo obtenga exterminarnos en tres cuartas partes bajo gigantescas bombas atómicas.

---

<sup>1</sup> Se ha seguido principalmente la exposición de *Masses Ouvrieres*, número de febrero de 1952.

Frente a semejante corrupción no ve el autor más esperanza que el mundo obrero, sin que se explique, por supuesto, por qué extraño fenómeno ese mundo ha quedado al margen de la perversión general. En esta parte de la tesis aparece muy destacado ese “obrerismo” místico que con tanta frecuencia amenaza dominar a quienes se ocupan de los problemas sociales.

Después de establecer este carácter privilegiado del mundo obrero, el P. Montuclard analiza su situación actual y plantea la siguiente cuestión: “¿Es posible disociar el comunismo de la clase obrera? ¿Es posible servir verdaderamente a la clase obrera sino combatiendo o ignorando el comunismo?” La pregunta es contestada por el autor en forma categórica: “Cueste lo que costare, iremos hasta el final. Hasta el final, esto es hasta registrar como un hecho la *relación orgánica* del comunismo con el conjunto del mundo obrero”. Más adelante, explicando su pensamiento, señala que el comunismo responde en forma seria y eficaz a algunas de las necesidades fundamentales de la población laboriosa, y de allí que no sea posible disociarlo de ella. Desgraciadamente, lo lamenta también el autor, el comunismo agrega a sus condiciones positivas su ateísmo.

Llegado hasta este punto el raciocinio, se pregunta el líder de “Jeunesse de l'Église” cómo es posible llevar el Evangelio a este mundo obrero, inseparablemente ligado al comunismo y comprometido por tanto en la vía del ateísmo. Afirma que, en estas condiciones, sólo puede llegarse al obrero si uno se “hace todo para todos y se acepta la realidad obrera tal como es”. Y más adelante, como también en publicaciones posteriores, aclara qué entiende por “hacerse todo para todos”: participar en la lucha contra la miseria es bueno; pero no es aún la prueba necesaria. La prueba consiste en participar en dicha lucha de la misma manera que sugiere objetivamente la realidad proletaria. Pues es allí, en cierta manera, donde nos espera el militante obrero ateo”. Debe, pues, el cristiano identificarse del todo con el mundo obrero, aunque tenga que deshacerse de “ciertas posiciones temporales más o menos directamente relacionadas con la Fe. Es necesario también separarse de un esfuerzo de conversión individual [...] Para salvaguardar la posibilidad de una irradiación futura del Evangelio, es indispensable no buscar ningún resultado apostólico inmediato [...] ¿De qué sirven algunas conversiones individuales si esas conversiones son tales que separan más de Dios y de la Iglesia a los elementos influyentes y representativos de la clase obrera?”

En buenos términos, es necesario suspender por ahora nuestro apostolado religioso y colaborar a la primera *liberación* en la cual se encuentra empeñado el comunismo. “Delante la misión histórica del comunismo de-

bemos descubrir la propia razón de ser de la Fe [...] Que *después* de haber reconocido lo que aporta el comunismo a la humanidad, se nos diga claramente lo que el Cristo traerá a los hombres que deberán al comunismo una primera liberación”. Y concluye el Padre Montuclard: “¿Cuánto tiempo será todavía necesario para que nuestra Fe, desembarazada de todas las tácticas, de todos los encadenamientos de este mundo al cual ella no pertenece, pueda volver a encontrar la figura sencilla y despojada de un puro reencuentro entre Dios y el hombre libre y liberado? [...] Sabemos que hacia allá nos lleva lentamente la presión sobre nosotros de un movimiento obrero poderoso, por el momento ateo”.

Debemos por tanto, a juicio de la doctrina que comentamos, suspender toda labor apostólica individual, incorporarnos a la masa obrera, aceptar el comunismo como arma adecuada de liberación económica, colaborar por tanto con su triunfo completo y, después... ver manera de cristianizar ese mundo perfecto de hombres ya *liberados*. Tan lejos y con tal lógica se lleva esta tesis, que el propio Padre Montuclard llega a afirmar que no sólo debemos suspender toda acción de apostolado cristiano, sino “que hemos renunciado inclusive a la *intención* de convertir, pues esa intención puede parecer sospechosa a la clase obrera”. Y los riesgos personales son grandes, reconociéndolo así el Padre Montuclard: “condición peligrosa, sin embargo, para el cristiano que ha escogido ser un militante activo del movimiento obrero. ¿Para qué negarlo? El riesgo que él corre es un riesgo total: el riesgo de participar él mismo más y más en el ateísmo [...] Que no se trate de impedir esta crisis: ella es *inevitable y bienhechora*”.

Las consecuencias de la posición del Padre Montuclard no se han hecho esperar, y es así cómo un grupo de la “Jeunesse de l’Église” ha ingresado abiertamente al comunismo. Pero el peligro mayor de esta doctrina estriba, evidentemente, en el grado más o menos profundo en que sus tesis se han infiltrado en otros movimientos de acción social y política, sin que, sin duda, sus dirigentes se hayan dado bien cuenta de ello. El Padre Montuclard ha precisado con claridad y perfecta lógica el raciocinio que parte de ciertas premisas aceptadas a veces en mayor o menor extensión dentro de sectores católicos. Y, al descarnar dicho raciocinio, aparecen con toda claridad los errores que le sirven de base.

Catégorico ha sido el ataque a tan graves desviaciones del pensamiento. Es así cómo *Masses Ouvrières*, en su número de febrero último, bajo el acertado título de “Cristianismo y oportunismo”, expone las erróneas tesis y las rebate con los claros documentos pontificios que hay sobre la materia. Robert Rouquette, en un interesantísimo artículo titulado “Mystique d’incarnation ou mystique d’assomption”, aparecido en el número de



*Études* de marzo de 1952, analiza a fondo los errores de las nuevas doctrinas. Otras publicaciones han hecho lo mismo, atacando las diversas premisas del Padre Montuclard, y por último el Consejo de Vigilancia de la Diócesis de París ha formulado la siguiente declaración:

El Consejo de Vigilancia considera un deber poner en guardia contra una concepción errónea y peligrosa de la fe y sus relaciones con la acción, según el concepto que proponen y desarrollan recientes escritos.

Se proclama una separación deliberada de la Fe y de la acción temporal. Los datos de la Fe no tendrían por qué intervenir en los problemas que se plantean en el terreno cívico y social; la Fe no aportaría en este terreno más que un ímpetu (élan) misterioso sin contenido expresable y los cristianos habrían de guiarse únicamente por un análisis de los hechos sobre un plano histórico.

Concepción que entraña un doble peligro con relación a la naturaleza íntima de la Fe y a las reglas válidas de la acción.

Primero. So pretexto de salvaguardar la trascendencia de la Fe, se aísla y se aminora a ésta, de una parte, en su justificación racional; de otra, en sus expresiones y fórmulas. No se quiere reconocer en ella más que un testimonio íntimo e impreciso de nuestra unión con Dios. Más aún: se atribuye a esta peligrosa relegación de la Fe más allá del pensamiento y de la acción un valor místico de purificación y se tiende a hacer de ello una pedagogía.

Segundo. En consecuencia, la acción del cristiano en el orden temporal se halla gravemente alterada, ya desde el punto de vista de la doctrina que la justifica, ya desde los métodos que la guían:

a) Contrariamente a las afirmaciones de las encíclicas pontificias, se rechaza la Fe y toda influencia de las enseñanzas de la Iglesia, tanto para inspirar las instituciones y problemas, como para separar las opiniones y doctrinas peligrosas que las contaminan;

b) Con respecto a la situación actual de la clase obrera, que hace difícil su cristianización, se propone a los cristianos una acción con dos fases sucesivas: primero, la liberación, y sólo después la evangelización. La primera fase es independiente de las normas cristianas.

Este método es particularmente peligroso en la hipótesis que se admita que la liberación será llevada a cabo por el comunismo, a cuyo triunfo aceptan los cristianos colaborar, en contradicción con las directrices formales de la Iglesia.

Conviene considerar que en la declaración del Consejo de Vigilancia no sólo se condena la separación entre la acción obrera y la Fe, sino que también la independencia entre los problemas que plantea la acción cívica, cualquiera que sea su forma, y la Fe. No andan quizás tan distantes de la

doctrina señalada por el Consejo de Vigilancia ciertas afirmaciones corrientes hoy día en el sentido de que ya se ha *superado* la época en la cual tenía importancia, para la acción temporal, la discusión y defensa de los principios, debiendo considerarse únicamente si hay o no coincidencia en ciertos objetivos temporales, aunque para obtenerla sea necesario suspender la aplicación de algún principio fundamental.

Difícil es resumir, en una simple nota, cuáles son los puntos fundamentales en el cúmulo de errores que encierra el pensamiento sustentado por “Jeunesse de l’Église” más arriba expuesto. Destacaremos, pues, los principales. La tesis podría reducirse a las siguientes proposiciones: a) el marxismo es una ciencia exacta de la sociedad; b) el comunismo es un “valor” y la ciudad comunista un progreso liberador para la humanidad; c) en estas condiciones, la sola acción cristiana legítima y eficaz es construir, sin ningún proselitismo, la ciudad comunista. Todo esto se encuentra dominado en el fondo por ciertas afirmaciones aún de mayor trascendencia, que podríamos resumir así: d) el hombre es capaz de “liberarse” y construir un mundo justo y perfecto al margen de la Fe; e) la perfección de ese mundo futuro, alcanzado a través del comunismo, hará a los hombres maduros para su reencuentro con Dios. La cristianización, en consecuencia, no vendría a ser sino la *asunción* al plano sobrenatural de un mundo previamente *liberado* por obra del hombre.

Las dos primeras afirmaciones referentes al comunismo están sobradamente condenadas por la enseñanza y disposiciones de la Iglesia. Mal puede el marxismo ser una ciencia exacta de la sociedad si descansa sobre fundamentos filosóficos totalmente erróneos. De allí que el comunismo no pueda ser jamás considerado como un “valor” verdadero, ni la ciudad comunista un progreso liberador de la humanidad. Para la sana razón humana es absolutamente imposible que de una doctrina que descansa en fundamentos erróneos pueda surgir un orden verdadero. La realidad histórica, por lo demás, se ha encargado claramente de demostrar el engaño de ese mundo “liberado”. Aun en el campo no católico aparecen ya pensadores honrados que se preguntan si el comunismo no es acaso una nueva alienación de la humanidad, peor, probablemente, que la civilización capitalista. ¿No anuncia una nueva edad sombría en la cual reinarán sin freno el terror, la brutalidad, la traición y delación organizadas? (*Études*, artículo citado).

La categórica condenación que la Iglesia ha decretado sobre la doctrina comunista hace absolutamente inaceptable la afirmación tercera, esto es, la necesidad de que la acción cristiana se concentre en colaborar en la construcción del mundo comunista. Conviene no olvidar que la Congrega-

ción del Santo Oficio ha impuesto la excomunión inclusive a quienes “den el nombre a los partidos de los comunistas, o les presten favor”.

Las dos afirmaciones generales que señalábamos bajo las letras d) y e) son de gravísima trascendencia. Ellas implican, en último término, negar la existencia del pecado original y de su consecuencia que es el mal, atribuyendo al hombre la potestad de alcanzar la justicia por sí mismo, al margen de la Fe. Si el hombre tiene ese poder, ¿para qué se produjo la Encarnación, Pasión y Resurrección del Verbo? ¿En qué queda aquella frase de Cristo, piedra angular de todo el pensamiento cristiano “Yo soy el Camino, la Verdad y la Vida”? ¿Qué sentido tienen las Bienaventuranzas y toda la doctrina de Jesús? No pasarían de ser sino consejos íntimos e imprecisos, sin trascendencia alguna en el orden temporal. Como dice el Consejo de Vigilancia de París, al condenar estos errores, “la Fe no aportaría en este terreno (cívico y social) más que un ímpetu misterioso sin contenido expresable”. La clara visión de un Santo Tomás sobre la naturaleza y fin de las creaturas, sobre el orden que reina entre medios y fines, sobre el imperio absoluto de la ley divina y de la ley natural, no sería sino una fantasía subjetiva. Para el nuevo pensamiento no son ya los principios descubiertos por la sana razón o revelados por Dios los que deben guiarnos, sino que solamente el análisis de los hechos sobre un plano histórico. ¡Oscuro pensamiento muy impregnado de existencialismo y, a través de él, de antiquísimas afirmaciones gnósticas!

Si bien estamos obligados a luchar sin descanso por el imperio de la justicia y de la caridad, los cristianos debemos tener siempre en cuenta que no nos será posible eliminar el mal y el sufrimiento. Hay en esto un misterio de la Fe: debemos dar testimonio continuo de la verdad, pero debemos también saber que, mientras el Reino de Dios no adquiera su plenitud al final de los tiempos, nuestra tierra continuará siendo un valle de lágrimas. La idea de que podamos con medios técnicos y materiales “liberar” al hombre, es absolutamente contraria al sentido cristiano. La orden dada por Cristo: “toma tu cruz y sígueme” continuará en vigor hasta que Él venga. Toda afirmación contraria no pasa de ser sino una soberbia arrogancia. Como dice con razón Robert Rouquette en el trabajo publicado en *Études* y a que antes se ha hecho referencia, “el antiguo relato de la torre de Babel, ¿no domina acaso la historia de los hombres pecadores, tentados siempre de idolatrar lo humano?”

En cuanto a la llamada “mística de ascunción”, esto es, la idea de que colaboremos primero a la construcción de un mundo al margen de la Fe para elevarlo *después* al orden sobrenatural, implica la negación más completa del verdadero sentido de la vida cristiana. Sólo el testimonio vivo de

cada uno y en cada momento puede convencer al mundo de la verdad. Suspender todo apostolado individual, a pretexto de que después obtendremos más, implica, no sólo un tonto e ingenuo oportunismo frente al marxismo ateo, sino que una falta de Fe en la realidad del Cuerpo Místico, de los Sacramentos y de la obra continua del Espíritu Santo a través de la Iglesia.

Conviene meditar con detenimiento las erróneas doctrinas más arriba expuestas. Ciertos aspectos de ellas pueden haberse infiltrado también entre nosotros, en grado más o menos visible, y si no son eliminadas oportunamente producirán con seguridad graves daños. Es absolutamente indispensable una reforma social profunda y la Iglesia bien lo ha comprendido así al llamar a sus hijos a una intensa acción de apostolado en todos los campos, principalmente en el obrero, pero no se obtendrán sino daños si en esa labor se niegan y alteran profundos valores del pensamiento cristiano, como ha sucedido por desgracia en los movimientos que han sido materia de estas breves reflexiones.

### Posición contraria a las sanciones contra Cuba\*

Señor Presidente, distinguidos colegas:

Quisiera exponer en forma breve los puntos de vista del Gobierno de Chile respecto a esta Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, reservándome el derecho de volver, más adelante, sobre los proyectos de resolución que están en estudio.

No nos encontramos aquí reunidos en virtud del artículo 39 de la Carta de nuestra organización, para tratar “asuntos urgentes y de interés común”, ni para considerar, como sucedió hace dos años en Punta del Este, “las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados Americanos, que pudieran surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad” de los pueblos del hemisferio.

Los Cancilleres americanos hemos sido convocados esta vez para considerar una determinada acusación y las medidas adecuadas en defensa de un país que, al sentirse víctima de actos de intervención y de agresión que afectan a su integridad territorial, a su soberanía y a sus instituciones democráticas, ha invocado la aplicación del Tratado de Asistencia Recíproca, fundamental instrumento en nuestro sistema de solidaridad continental.

No podíamos faltar a esta cita y es por eso que, desde todos los puntos del continente, los Cancilleres o sus representantes autorizados hemos concurrido aquí para buscar una confrontación de nuestros puntos de vista y adoptar las soluciones adecuadas al caso que se nos presenta.

El ámbito de nuestra convocatoria es, por lo tanto, preciso y delimitado: debemos atenernos a los hechos que motivan la petición de una república hermana y tomar las medidas convenientes para su legítima asistencia. No debemos dictar normas generales ni, mucho menos, adoptar acuerdos que, de alguna manera, exceden o infrinjan las disposiciones que constituyen el sistema interamericano.

---

\* Discurso pronunciado por don Julio Philippi, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, en la Comisión General de la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos celebrada en Washington D.C. el 25 de julio de 1964. Reproducido de *El Mercurio*, 26 de julio de 1964. Documento proporcionado gentilmente por don Guillermo Canales, Editor del Centro de Documentación de *El Mercurio*.

## Solidaridad con Venezuela

Cuando Venezuela denunció actos que significaban intervención y atentado contra su soberanía y sus instituciones democráticas, mi Gobierno aceptó que se pusiera en movimiento la delicada maquinaria del Tratado de Asistencia Recíproca, pues, el principio de no intervención está profundamente anclado en las tradiciones chilenas. Desde muy antiguo, hemos condenado las intervenciones en la política interna o externa de los pueblos, sea cual sea el motivo y vengan de donde vinieren. Por otra parte, nuestra fidelidad al Sistema Interamericano y nuestra devoción por la democracia representativa, que creo innecesario destacar aquí, nos mueven a solidarizarnos con el país intervenido, en la defensa de su sistema democrático de gobierno y en resguardo de la paz continental.

En el caso especial de Venezuela, Chile, señor Presidente, ha venido aquí a dar testimonio de su amplia solidaridad. Muchos lazos fraternales unen a nuestros dos pueblos, muchos principios comunes nos han ligado desde los primeros días de nuestra vida independiente. El propio arraigo en la nación chilena del principio de no intervención, se lo debemos a uno de los más grandes artífices de la estructura jurídica en la América latina, al ilustre don Andrés Bello, venezolano y chileno a la vez. Hemos escuchado la queja venezolana, los hechos han sido investigados y ahora nos enfrentamos a la aplicación del Tratado de Asistencia Recíproca, una de las piedras angulares del Sistema Interamericano, aquel tratado que, según uno de sus más distinguidos comentaristas, fue ideado “para hacer frente a situaciones tremendas”, y en el cual se contrajeron los compromisos más trascendentales asumidos hasta ahora por las repúblicas americanas en su vida de relación. El Tratado de Asistencia Recíproca es un instrumento destinado a asegurar la paz “por todos los medios posible”, a la vez que a “hacer frente a los ataques armados” y a “conjurar las amenazas de agresión”. Sus términos fueron cuidadosamente pesados. Justamente porque debe aplicarse en circunstancias de extraordinario peligro, en emergencias gravísimas, en que sus consecuencias pueden revestir también extraordinaria gravedad.

## Consecuencias y justo equilibrio

Por eso mismo, los redactores del Tratado dieron la necesaria flexibilidad a sus disposiciones. No quisieron confiar su aplicación a jueces ni a jurisconsultos, sino que a Ministros de Relaciones Exteriores, es decir, a los representantes más caracterizados de los Gobiernos. Son ellos quienes de-

ben considerar conjuntamente, y actuando en cuidadosa consulta, cuáles son las medidas colectivas más adecuadas que convenga a adoptar, teniendo —para ello— siempre en vista las legítimas peticiones de las partes que han invocado la aplicación del mecanismo y el bien común propio del sistema, cual es la efectiva preservación de la paz. De allí que, al adoptar decisiones, deban medirse siempre no sólo las consecuencias que ellas producirán para los países directamente afectados por el caso, sino que también para el conjunto y, en lo posible, para cada uno de los países que lo integran.

El bien común propio de este sistema estriba, al igual que en toda forma de sociedad humana, en la adecuada y justa relación entre los bienes legítimos de los distintos Estados que lo forman.

La sabiduría política consiste en encontrar, en cada caso, ese justo equilibrio, ese orden de valores que es esencial a la paz entre los hombres y los pueblos.

¡Fueron sabios los autores del Tratado de Asistencia Recíproca al confiar a la inteligencia y a la ponderación de los Cancilleres del Continente el análisis de estas situaciones y la adopción de medidas!

Ellas deberán en todo caso guardar, como es obvio, proporción con la gravedad de los hechos producidos y con las consiguientes repercusiones. El formalismo o el automatismo en la adopción de medidas no puede tener cabida en nuestro sistema, cuyas decisiones son esencialmente políticas pero que descansan como es propio en las profundas tradiciones del mundo occidental, sobre instrumentos jurídicos claros y precisos, cuyo profundo respeto es condición primordial para alcanzar los fines perseguidos.

### Repudio a intervenciones

El Gobierno de Chile, señor Presidente, repudia del modo más enfático todas las intervenciones y, en el caso actual denunciado por Venezuela, está dispuesto a condenar enérgicamente los actos cometidos por el Gobierno de Cuba que importan una intromisión absolutamente inaceptable en la soberanía venezolana.

Cree también que deben buscarse las fórmulas más eficaces que impidan la repetición de tales actos, de manera que podamos ofrecer a Venezuela y a cada una de las naciones de este hemisferio una garantía real de que serán resguardadas de toda tentativa de intervención o de agresión.

Cree que los países americanos deben mantenerse muy alertas frente a amenazas que no son teóricas o meramente ideológicas, sino que son

reales. Pero cree también el Gobierno de Chile que el conjunto de medidas del artículo 8 del Tratado, propuestas en contra de Cuba no son las adecuadas. Ya muchos países americanos, haciendo uso de su facultad soberana, han adoptado unilateralmente medidas que ahora se proponen con el carácter de colectivas. Parece justo que aquellos países que, como Chile, no las han tomado, continúen en la libertad necesaria para apreciar la conveniencia de adoptarlas. En efecto, si han mantenido esta actitud, no se debe a infidelidad para con el Sistema Interamericano ni para con los ideales democráticos, sino que a realidades dignas de toda consideración y respeto.

#### Escepticismo sobre medidas propuestas

Tenemos, por lo demás, nuestras fundadas dudas acerca de la utilidad práctica que producirán algunas medidas que han sido propuestas. Estas dudas parecen abonadas por la experiencia de los países que, especialmente, han sufrido inaceptables actos de intervención como los que estamos condenando.

En esta materia merece consideración especial lo concerniente a la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares. La mantención de ellas por parte de un país como el mío que no ha hecho misterio de la desaprobación que le merece el régimen actualmente imperante en Cuba, es algo que comprende también factores humanitarios. Tales relaciones en nada pueden afectar la solidaridad con el agredido ni la regularidad del Sistema Interamericano. Y el hecho podrá, incluso, ser analizado en proyecciones futuras como un puente hacia el pueblo hermano, por ahora alejado del hogar común democrático, pero cuyo regreso todos anhelamos.

Venezuela puede contar con la solidaridad de sus hermanos de América ante los hechos denunciados y puede hacernos plena confianza que, así como estamos a su lado ahora, estaremos junto a ella con toda nuestra energía, si se produjesen nuevos atentados contra su integridad territorial, su soberanía o su independencia política.

No es nada de fácil la tarea a que nos hallamos enfrentados en esta Novena Reunión de Consulta. Cuesta coordinar debidamente los variados elementos que deben contribuir a formar nuestro juicio. El estudio cuidadoso y desapasionado, la serenidad y objetividad para medir las proyecciones futuras de los pasos que demos, son factores que están activamente en juego durante estos días de intenso trabajo, y que debieran permitirnos alcanzar una solución conveniente.



No olvidemos que Dios ha prometido “la paz en la tierra a los hombres de buena voluntad”, esto es, a los hombres justos que, como los Cancilleres aquí reunidos, deben buscar la solución acertada a problemas que interesan de un modo tan directo a la paz mundial”.

### **Las cuestiones tributarias y cambiarias en el proceso de integración\***

SEÑOR ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN.— Continuando nuestra serie de Conferencias, ahora tenemos la oportunidad de escuchar a don Julio Philippi. Creo que nada podría agregar yo, que ustedes ya no supieran, en cuanto al brillo con que se ha desempeñado en la Cátedra, en el ejercicio de la profesión, en el Gobierno, en innumerables actividades que lo hacen especialmente preparado para el desarrollo del tema, que se relacionará ahora con los efectos y los aspectos monetarios y cambiarios del proceso de integración latinoamericana. Tiene la palabra, pues, nuestro distinguido conferenciante.

SEÑOR JULIO PHILIPPI IZQUIERDO.— Quiero agradecer, en primer lugar, al señor Presidente del Colegio de Abogados su amabilidad al haberme pedido que me haga cargo de uno de los temas de éste tan interesante ciclo de charlas sobre los aspectos de la Integración. Con mucho gusto lo he hecho, aunque seguramente es mucha temeridad la mía haber aceptado un tema que, en realidad, más que de juristas es de economistas, dentro de este apasionante proceso de Integración en que nos vemos todos envueltos en el actual mundo. Proceso éste de especial interés para Chile en el ámbito latinoamericano de la ALALC, y con visos de tomar incluso campos de integración mucho más amplios entre grandes grupos coordinados dentro de la general convivencia de todas las Naciones.

Espero poder aportar, aunque más no sea si no en sus líneas generales, algo útil a la mejor comprensión de algunos aspectos que inciden en la cuestión Cambios e Impuestos .

Al iniciar el ciclo de estas conferencias, en una muy notable y brillante exposición, el Ministro de Relaciones Exteriores don Gabriel Valdés citó en la primera parte de su exposición al Profesor Hallstein, quien durante mucho tiempo dirigió el Mercado Común Europeo, en los siguientes términos: “la Comunidad Económica Europea es una creación del Derecho; sin embargo no ha nacido solamente del Derecho, sino que ella crea el Derecho”. En esta corta frase se encierra mucho. La verdad es que el

---

\* Conferencia dictada por don Julio Philippi Izquierdo el 17 de noviembre de 1967, en el Consejo General del Colegio de Abogados. Publicada en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, LXIV, N° 9 (noviembre 1967), pp. 213-229. Su reproducción en esta antología cuenta con la debida autorización de Editorial Jurídica de Chile.

distinguido hombre público, que tan importante tarea ha cumplido en el esfuerzo común por llevar adelante la integración europea, ha expresado en esta breve sentencia un gran contenido acerca de lo que es el derecho frente a los modernos problemas que se le van planteando a lo largo del tiempo. La norma jurídica es, en último término, la forma sustancial de todo fenómeno de relación social. Pero la norma jurídica como forma sustancial de todo fenómeno de relación social, no es una creación puramente teórica o abstracta; no es sólo una elaboración de las mentes de los juristas. Para que la norma jurídica cumpla efectivamente su misión de definir en concreto lo que es justo en medio de las relaciones sociales ha de descansar y estar relacionada muy íntimamente con la realidad que pretende resolver.

El derecho positivo, como lo decía años atrás el distinguido Profesor Carnelutti en una inolvidable conferencia en el Foro de la Escuela de Leyes de la Universidad de Chile, no tiene en la cuna de su nacimiento como autor al jurista, sino que tiene en realidad, como antecedente inmediato, los hechos concretos de la vida diaria que exigen una definición justa de conflictos surgidos entre los intereses de hombres que están viviendo, moviéndose y buscando fines que les son debidos y para los cuales creen tener aspiraciones legítimas. La ley y el derecho, por lo tanto, dependen íntimamente de la realidad que pretenden resolver. Esto, que es una verdad elemental sobre la cual no necesito detenerme, es esencial —y por eso cito la frase del Profesor Hallstein— en relación a las modernas tendencias del derecho que inciden en el proceso de integración, materia de las distintas conferencias que se han dado aquí en el seno del Colegio de Abogados. La Ley, la expresión concreta del derecho positivo, sólo será útil, sólo cumplirá su tarea, sólo será verdadero derecho, cuando haya logrado aunar en ella los principios fundamentales e inmovibles de la virtud de la justicia, con el conocimiento claro y perfecto de la realidad económico-social a la cual se va a aplicar. La norma puramente abstracta, teórica, puede ser muy perfecta para un grupo de sabios sentados en sus escritorios o laboratorios, pero resultará absolutamente inoperante si no tiene una relación estrecha y concreta con la realidad en la cual pretende incidir.

En todo este complejo campo de la integración en la cual se van perfilando nuevas aplicaciones de muchas ramas del derecho, el problema de relacionar los principios fundamentales de la virtud de la justicia con los hechos económico-sociales y llevarlos a una solución adecuada es extraordinariamente difícil. El escollo principal estriba en que la materia económico-social que comprende o que constituye todo el proceso de integración es, en realidad, una materia nueva. En ella intervienen una serie de disciplinas científicas, en la cual tienen que trabajar intensamente economistas,

sociólogos, políticos, expertos en las más variadas ciencias, todas ellas relacionadas con el desarrollo económico y social de los pueblos. En realidad nos encontramos en el umbral de un nuevo mundo en el cual como ya lo han oído ustedes en otras de las conferencias, el concepto de soberanía individualista y autónomo, sobre la cual se fundaba el Derecho Internacional hasta hace poco, ha cedido el paso a un concepto cada día más preciso del bien común internacional en el cual las Naciones, sin perder su propia individualidad, ni ver en nada afectada su independencia, empiezan a coordinar los bienes que les son propios dentro de un equilibrio general. Esta nueva fase del derecho, esta concreción mayor y cada día más urgente del bien común internacional en orden al desarrollo económico que incide especialmente en las relaciones de los pueblos entre sí, tanto en general como en particular, por regiones, por zonas o por ámbitos de cultura, exige, como digo, la intervención simultánea de numerosas disciplinas. Basta analizar, aunque sea en forma superficial, cualquiera de los muchos problemas concretos que nos plantea un proceso de integración como el iniciado en la ALALC, para ver que en realidad el centro de gravedad está, en primer lugar, en manos de los hombres que dominan las ciencias económicas. Si bien las decisiones son tomadas, en definitiva, por los políticos, ellas deben necesariamente descansar en un gran cúmulo de datos técnicos, sin cuya perfecta comprensión no será posible determinar qué es lo justo y qué es lo conveniente al elaborar las normas que han de dar forma estable a aquellas soluciones.

La tarea del jurista frente a este nuevo mundo del derecho de interrelación económica y social entre Naciones no es nada fácil, y ello por varios motivos. En primer lugar porque, como lo acabo de señalar, las materias, los hechos económico-sociales en los cuales van a incidir las normas, están condicionados por ciencias que, en general, los hombres de derecho no dominamos. Ciencias, por lo demás, en plena evolución. Basta observar las largas discusiones de los economistas sobre cualquiera de las materias que interesan al desarrollo económico de un país, para darse cuenta de que ni incluso entre ellos, entre los hombres de ciencia que dominan esas disciplinas, hay un criterio uniforme y claro acerca de cuáles son, en un problema determinado, las soluciones más seguras. Por un lado, pues, cierto alejamiento, cierto desconocimiento de los hombres de derecho de los fenómenos económicos y las leyes que los rigen, hace especialmente delicada la tarea de los juristas en la formulación de las normas.

Pero hay otro factor. Nosotros estamos habituados a un mundo jurídico lógicamente muy perfecto, a un mundo cuyas raíces emanan del Derecho Romano amalgamado al Derecho Germánico; a un mundo que elaboró

normas extraordinariamente sabias, muchas de ellas seguramente definitivas y casi imposibles de perfeccionar más, destinadas a regular el orden de relaciones de los ciudadanos dentro del ámbito nacional en una serie de materias. Pero muchas de esas normas, que eran valaderas en cuanto a principios fundamentales en el orden en que hasta ahora manejábamos el Derecho, empiezan a demostrarse como insuficientes o incompletas cuando se las quiere aplicar a este nuevo mundo de las relaciones de los Estados y de los Pueblos dentro del concepto del bien común internacional.

Ya ustedes habrán oído en otras exposiciones cómo la idea misma de soberanía, a la cual acabo de referirme hace un momento, empieza a no ser del todo adecuada dentro del concepto clásico de individualidades absolutamente autónomas que se entienden entre sí sólo en el plano de los Tratados internacionales, o sea, sólo en el plano del contrato libremente pactado. Aprenderán cómo la soberanía de los Estados no está sometida en sus relaciones justas únicamente a lo que ellos libremente acuerden, sino que están también obligadas a respetar una serie de principios y normas objetivos que constituyen los fundamentos de la paz internacional y son, al mismo tiempo, condiciones necesarias para el progreso de cada uno de los pueblos y el bienestar del conjunto.

La distinción clásica en que tanto hemos insistido en la enseñanza universitaria entre el Derecho Público y el Derecho Privado, hace tiempo ya que ha perdido la precisión en sus límites. Hay una serie de ramas del Derecho que están incidiendo en todos estos procesos que no sabríamos ya cómo clasificar dentro de estas estructuras clásicas. El concepto mismo del bien común internacional, su contenido, las repercusiones que tiene no sólo en el Derecho Constitucional interno de cada país sino también en todos los mecanismos que preservan la paz y ayudan al desarrollo económico de los pueblos, son materias en las cuales las nociones del Derecho están en gran evolución. Estas dificultades, propias por lo demás de una época sometida a profundos y rápidos cambios, obligan a los hombres de Derecho a un doble gran esfuerzo: por un lado, es necesario que aprendamos a entender los datos, a veces muy oscuros, de la ciencia económica para lograr captar lo que los técnicos nos dicen acerca de los fenómenos que deben quedar encerrados en las normas jurídicas. Y, por otra parte, debemos revisar nuestras propias estructuras fundamentales del Derecho para ver en qué sentido deben ser ampliadas o modificadas, con el objeto de dar cabida dentro de sistemas universales generales, concordes y armonizados, a todos estos nuevos fenómenos y situaciones que deben ser resueltas como un imperativo del desarrollo de los pueblos y de la paz entre ellos.

Necesitamos, por lo tanto, compenetrarnos bien de los hechos que inciden en toda esta mecánica y poder así determinar cuáles son las exigencias de la justicia frente a estos fenómenos. Solamente así estaremos los hombres de Derecho en condición de poder aportar nuestro importante concurso a la estructuración y elaboración de fórmulas y normas que vayan estabilizando todos aquellos pasos positivos que se dan en el campo de la integración multinacional.

Si uno revisa, por ejemplo, el Tratado Fundamental de Roma de la Comunidad Económica Europea, ve inmediatamente cómo es una síntesis admirable de economistas y hombres del Derecho; cómo junto a la solución de muchísimos problemas técnicos sus autores fueron al mismo tiempo estableciendo los cauces jurídicos, creando los instrumentos y los organismos, fijando los conceptos que permitiesen resolver las innumerables cuestiones que todos los días se presentan en este nuevo campo del Derecho y de la Economía.

Pido excusas por haberme detenido algunos minutos en estas ideas generales. Seguramente ustedes las habrán oído expresar en forma mucho más clara y perfecta por quienes me han precedido en el uso de la palabra, pero me parecía necesario hacer una breve referencia a ellas.

Es evidente, y estas son todas verdades de sentido común, que un proceso económico de verdadero desarrollo descansa sobre la base elemental de un esfuerzo productivo. Y es también evidente que el esfuerzo sólo será productivo si el resultado económico es positivo, es decir, si produce lo que los economistas llaman utilidad. La utilidad a su vez implica, y no hago sino recordar verdades elementales, que se obtengan ventajas mediante el esfuerzo empleado. En otros términos, que haya una cierta proporción entre costos y precios, o sea, un margen en el cual se alcance una remuneración legítima.

El proceso de integración implica forzosamente una ampliación de nuestros horizontes económicos. Podríamos imaginarnos un grupo de personas que vivan en una economía cerrada, en una economía de autoabastecimiento, que vivan exclusivamente de lo que ellas mismas produzcan, sin necesidades o posibilidad de intercambio con otros grupos. Es evidente que la economía de tal grupo cerrado tendrá ciertas características que son muy diferentes a la economía de un grupo que necesariamente deba integrarse con otros en el intercambio, por no ser capaz de producir todo aquello que necesita: mientras mayor sea el ámbito o el campo de integración de los grupos, mientras mayor sea la necesidad de intercambio, mayor es la complejidad de los problemas.

La moneda nace en el desarrollo económico como un signo, como una mercadería que facilita el intercambio. Evidentemente que la forma primitiva de relacionarse era el trueque, el cambio de un objeto por otro, pero como los valores difícilmente resultaban equivalentes, se buscó el factor común y la moneda en realidad no es sino una mercadería más que se agrega a las otras, pero que tiene la peculiar misión de servir de medida al intercambio.

Ahora bien, mucho puede decirse y discutirse sobre el problema de la moneda, su valor intrínseco, las políticas monetarias, etc., pero no es nuestra tarea adentrarnos en eso.

Sólo quería con estas breves reflexiones llegar a lo siguiente: si un país mantiene una economía de autoabastecimiento o principalmente de autoabastecimiento, un mercado cerrado en el cual su producción es consumida en el interior con muy pocas exportaciones e importaciones, el problema del valor de la moneda en relación a otras monedas, o sea, el problema del valor de esa mercadería en relación a otra mercadería moneda es muy secundario. En cambio, si el país necesita abrir los mercados, si necesita aumentar el campo de los consumidores colocando el producto también en el extranjero, si debe importar las materias primas para alimentar su producción o si requiere, incluso, importar una serie de productos porque no es capaz de elaborarlos él mismo, entonces el problema de la relación de esta mercadería moneda entre uno y otro país pasa a ser cada vez más importante. De ahí que el proceso de integración en que estamos empeñados dentro de la ALALC —que es sólo un primer paso hacia un mercado común, pues la ALALC sólo es inicialmente una zona de libre comercio que tiende hacia un mercado común— implica forzosamente una relación cada día mayor entre las monedas de los países interesados. Es cierto que el ejemplo que yo proponía de un país de autoabastecimiento es puramente teórico. No hay ningún país que cumpla esas condiciones y no es, por tanto, el proceso de integración el que va a iniciar el mecanismo de importaciones y exportaciones que siempre ha existido entre nosotros, pero ahora debe ser ampliado extraordinariamente pues los productores han de competir no sólo en el mercado interno que puede regular sus precios con cierta prescindencia de los tipos de cambio, sino también en mercados externos, en los cuales el valor de las monedas pasa a ser de gran importancia.

El problema de los Impuestos, carga a través de la cual el ciudadano retribuye al bien común todos los servicios que éste le presta, es también un importante factor que incide directamente en el problema costos y, por lo tanto, en el margen de ganancias de la actividad productora.

Cambios e Impuestos son, por lo tanto, fundamentales en el proceso de integración y de allí que se les haya incluido en un tema específico en el ciclo de las charlas organizadas por el Colegio de Abogados.

Veamos primero lo relacionado con los Cambios.

El problema de los cambios dentro de un proceso de integración puede ser analizado desde diversos ángulos. En primer lugar, importa establecer un mecanismo fácil de convertibilidad de una moneda a otra, lo que lleva como idea final la posibilidad de una moneda única.

Ya hemos dicho que la moneda no es sino una mercadería con una función especial, pero una mercadería que también está sujeta a una serie de complicadas leyes económicas. Dentro de este mercado ampliado al cual me vengo refiriendo, es evidente que sólo podrá haber un intercambio activo de mercaderías, personas y servicios, si los sistemas monetarios coadyuvan a la agilidad del mecanismo o por lo menos no lo entorpecen. Para ello es esencial que exista entre los mismos una fácil y abierta convertibilidad, o sea que las monedas sean intercambiables entre sí sin mayores tropiezos. Si así no fuere, se crearán graves entorpecimientos en el proceso de liberación de exportaciones e importaciones, en el tráfico de mercaderías, colocaciones de capitales de un país en otro, asociaciones de capitales, etc., que enervarán o retardarán el proceso de integración. Es indudable que no es lo mismo invertir dineros en una empresa para producción dentro de otro país y con miras, por ejemplo, a colocar los productos en el mercado de la zona o en el mercado internacional, si los precios que se obtengan con la exportación no son convertibles si los dineros han de quedar bloqueados en el extranjero o si al convertirlos se ha de pagar un alto costo, ya sea a título de desvalorizaciones cambiarias, a título de impuestos especiales u otros. Es indudable que la producción exige una agilidad de movimiento de esta mercadería que es el dinero a través de la cual se recuperan los costos y se obtiene la utilidad.

¿Cuál es la situación sobre el particular en los modernos procesos de integración? Veamos primero la Comunidad Europea que es la de mayor experiencia, la que está más adelantada, la que ha demostrado la mayor agilidad y la mayor inteligencia en la formación y en el manejo de estas cuestiones.

En el Tratado sobre la Comunidad Europea se contemplan normas de tipo general sobre aspectos cambiarios, siendo la principal la contenida en su artículo 107 N° 1, de acuerdo con el cual “cada Estado miembro considerará su política en materia de tipo de cambio como un problema de interés común”. Si bien —artículo 104— se respeta a cada Estado el derecho a practicar la política económica que considere más adecuada para



asegurar el equilibrio de su balanza global de pagos y para mantener la confianza en su moneda, velando siempre por asegurar un alto nivel de ocupación y estabilidad en los precios, se reconoce a las autoridades de la Comunidad el derecho de autorizar a los demás Estados miembros para adoptar medidas necesarias, por tiempo limitado, que los defiendan frente a una política cambiaria seguida por otro de los Estados y que se aparte del espíritu general y finalidades del Tratado.

De hecho, la gran estabilidad monetaria de los países que integran la Comunidad Europea hace que las cuestiones cambiarias no cobren mucha trascendencia.

En el sistema de la ALALC, el problema de los cambios es bastante más difícil y complicado por la sencilla razón de que en todos nuestros países existe, por causas económicas que no es del caso exponer, periódicas devaluaciones monetarias. No hay ninguno de los que forman parte de la ALALC que esté libre de este tipo de flagelo. La convertibilidad de las monedas y la agilidad cambiaria dentro de países que tienen estas características es bastante complicada. El crónico proceso de inflación en el cual vivimos se expresa, ya sea en devaluaciones bruscas, cada cierto tiempo, como la que se hizo en Chile el año 1962, o bien paulatinas y continuadas como la que estamos aplicando a partir de ese año. Pero siempre tenemos devaluaciones, y ellas no están coordinadas con análogos procesos en otros países de la zona, de modo que todo el sistema está afectado por la ampliación adicional de la inestabilidad monetaria, regida por las necesidades de política económica propias de cada país.

Ahora bien ¿cómo podría alcanzarse una cierta armonía? Es evidente que no bastan los acuerdos, pues la realidad económica interna será a menudo más fuerte que ellos. Las desvalorizaciones monetarias son consecuencia de una serie de problemas de crecimiento, de falta de desarrollo o de desarrollo disparejo de los distintos sectores de un país que no pueden corregirse sino en pequeña medida por simples acuerdos internacionales. Será por lo tanto necesario aminorar los efectos negativos para lo cual deberá, en primer lugar, tratar de mantenerse la mayor convertibilidad monetaria posible. A ello tiende el régimen que tenemos actualmente en el cual, si bien la convertibilidad de la moneda no es totalmente libre, es bastante ágil. Dentro de ciertas reglas controladas por el Banco Central, se opera en dos áreas —bancaria y de corredores— constituyendo delito el negociar fuera de los controles bancarios o en contravención a las detalladas normas que —con fuerza de ley— imparten las autoridades cambiarias. Las operaciones de comercio exterior funcionan en forma suficientemente expedita, y contemplan también medidas adecuadas para el ingreso y reex-

portación de capitales foráneos cuya venida sea de interés para el país. Así, se aúna una razonable convertibilidad con el necesario control exigido por nuestro propio desarrollo.

La primera exigencia de la zona de libre comercio es evidentemente garantizar o asegurar por lo menos una convertibilidad de este tipo. La tendencia ha de ser el liberalizarla progresiva y prudentemente, sin perder de vista la meta final —aún muy distinta— de una moneda uniforme. Concebir teóricamente un sistema de estabilidad monetaria desde el punto de vista jurídico no es difícil. Pero obtener efectivamente un sistema de estabilidad monetaria en la política económica de un país como los nuestros sí que lo es, y en alto grado; la experiencia nos lo demuestra de un modo doloroso día a día.

Pero hay otro factor que es de gran importancia en el sistema cambiario y que incide también, en forma muy decisiva, en el desarrollo del proceso de integración. Es la necesaria relación entre tipos de cambio y precios. Es evidente que dentro de un mercado cerrado, de un mercado más doméstico, de un mercado en el cual la exportación y la importación fueren secundarios, podría pensarse que los tipos de cambio pueden ir por un camino distinto al de los niveles de precio. Así, un país que consume gran parte de lo que produzca, que no tiene gran interés en colocar excedentes en los mercados externos, podría manejarse en un cambio artificial sin que hubiera mayores distorsiones económicas en la falta de coordinación entre precios y cambios. Pero el problema se modifica sustancialmente cuando entramos a estos amplios campos de los procesos de integración; ahí es indispensable que los tipos de cambio marchen paralelos a los niveles de precios, pues de otro modo se distorsionan los costos y se hace muy difícil o a veces imposible los esfuerzos del país para continuar presente en el amplio mercado que se ha abierto mediante el proceso de integración.

¿Por qué la distorsión entre cambios y precios tiene tal incidencia? Por razones muy simples. Imaginémonos que el cambio opere sobre niveles más bajos que los valores de los niveles reales de precios internos. Inmediatamente afectará la exportación, pues es evidente que si los costos internos se guían por los precios internos y el valor de retorno que tiene el productor al exportar no corresponde a los niveles de costos internos, verá afectada la relación costos-precio. Por el contrario, si los valores del cambio fueren más altos que el índice interno de precios, si bien ello afectaría al sector de industrias que necesitan elementos importados para la elaboración de sus productos, acarrearía al mismo tiempo ventajas en la exportación, que seguramente pronto serían anuladas por contramedidas adoptadas por los otros países interesados. Tratar de mantener, por tanto, una relación

razonable entre precios y cambios es condición fundamental para el buen desarrollo del proceso de integración.

¿Puede esto obtenerse sólo por la vía jurídica? Es evidente que no, pues no son las leyes las que van a asegurar estas condiciones en el ámbito de los cambios; son las políticas económicas y sociales de cada uno de los países y la adecuada relación entre ellas lo que puede asegurarlo. Sin embargo, hay ciertos mecanismos jurídicos mediante los cuales los hombres del derecho podemos colaborar de un modo más directo, que inciden o ayudan a normalizar o estabilizar este tipo de procesos dentro de toda la gran problemática que acabo de señalar.

En primer lugar, tenemos una experiencia interesante aquí en Chile a través de los llamados Estatutos del Inversionista Extranjero. Ustedes saben que se han dictado ya diversos Estatutos para asegurar las inversiones extranjeras en el país. ¿Qué es lo que asegura el Estatuto en materia de cambios? El Estatuto no asegura el tipo de cambio pero sí el acceso al mercado de divisas; o sea, garantiza el derecho a la convertibilidad. El régimen del Estatuto no asegura que si se traen tantos dólares y se transforman en tantos escudos, cuando el aportante quiera llevarse los dólares con los mismos escudos va a comprar la misma cantidad de esa moneda extranjera. Tal seguridad sería absurda, pues los dólares que vienen, al transformarse en escudos, se invierten en bienes corporales que constituyen los activos del negocio y que, si éste es manejado con éxito, mantendrá su valor intrínseco real. En el momento en que el inversionista ejerce su facultad de retornar las utilidades o los capitales, se le asegura el derecho de poder adquirir las divisas al tipo de cambio que corresponda, de acuerdo con los mercados. Igual garantía se le reconoce para sus utilidades, a más de otras franquicias que no es del caso analizar.

Pero no sólo tenemos en esta materia el Estatuto del Inversionista sino que también en nuestra Ley de Cambios hay otros mecanismos que están teniendo cada día más aplicación. Me refiero a los convenios cambiarios con el propio Banco Central en los cuales dicha institución asegura al capital que llegue en ciertas condiciones, y a sus utilidades, el acceso al mercado de divisas cuando quiera salir del país. También en este caso es sólo ese derecho, y no el tipo de cambio, el que se garantiza.

En ambos casos, esto es, en el Estatuto del Inversionista y en los Convenios de la Ley de Cambios, estamos frente a la interesante figura jurídica de un “contrato-ley”.

Menciono estos mecanismos, pues son de especial utilidad si se aplican preferentemente a capitales provenientes de la zona de la ALALC y a inversiones de otro origen destinadas a desarrollar industrias encuadradas

dentro de los procesos de integración regional. Evidentemente que eso tendría que ir aparejado con la reciprocidad correspondiente que permita también a nuestros capitales invertirse en otros países de la zona.

Estos mecanismos contribuirían a aumentar la seguridad de convertibilidad, pero es un camino limitado por el hecho de que los países que integramos la ALALC somos todos bastante pobres en capital. La verdad es que los recursos importantes de capital para el desarrollo de cada país y, por lo tanto, para el progreso de la zona vienen de los sectores de los países altamente desarrollados que son los que tienen excesos de capitales. Pero en todo caso, sería interesante estudiar la posibilidad de un Estatuto inverso, un Estatuto para el capital chileno que se invierta en otros países de la zona, contemplada la inversión no en cuanto al régimen jurídico del país en el cual se invierte, sino que mirada desde el punto de vista del país desde el cual sale el capital. De hecho se está haciendo ya, dentro del marco de la ALALC, con el Grupo Andino. Se busca la manera de colocar capitales en empresas multinacionales con el objeto de hacer avanzar la racionalización de las inversiones en los distintos países y de ese modo aprovechar al máximo las mejores condiciones de producción y de mercado.

Nosotros no tenemos todavía disposiciones legales en este sentido y es un vacío que valdría la pena llenarlo. Las materias que deben analizarse son, especialmente, las cambiarias y las tributarias.

Hay también, en cuanto a Cambios, otro camino que está siendo aplicado y que consiste en los seguros de convertibilidad, o sea, diluir los riesgos de modo que grandes sistemas de seguros puedan asegurar la fácil convertibilidad dentro de la zona. El problema no es simple pues el sistema de la ALALC está integrado por países de distinto grado de desarrollo. En realidad, los socios de la ALALC nos clasificamos en tres: los más desarrollados, los medianos, entre los cuales estamos nosotros, y los más débiles. Dentro de estos países, si se establecen sistemas de seguros igualitarios, evidentemente se da gran ventaja a los países más poderosos, de modo que se buscan fórmulas económicas y jurídicas que permitan eventualmente seguros proporcionales, en los cuales a cada país se le asigna una cuota que no puede ser excedida mientras los demás no hayan obtenido también su cuota.

Hay países, como Estados Unidos, que han creado ya el seguro de convertibilidad pero para sus propios nacionales. Inversiones en la zona se están haciendo sobre la base de leyes norteamericanas que aseguran al inversionista americano la convertibilidad en la inversión que haga en países dentro del hemisferio occidental y especialmente dentro de Latinoamérica. Esos seguros norteamericanos no sólo cubren la convertibilidad, sino

que abarcan también los riesgos de guerra, revolución y hasta expropiaciones.

En el Tratado de Montevideo no hay normas específicas sobre problemas cambiarios, pero de algunas de sus disposiciones se deduce evidentemente que los socios de la ALALC, si bien tienen libertad para manejar su propia política monetaria y cambiaria, deben hacerlo respetando el sentido y la buena fe del Tratado. En otros términos, no pueden usar mecanismos cambiarios para burlar, destruir o debilitar concesiones que se han otorgado a través de las negociaciones aduaneras con motivo de la aplicación del Tratado. Todo esto emana especialmente del artículo 3º de acuerdo con el cual durante el período indicado en el artículo 2º, que es de doce años, las partes contratantes eliminarán gradualmente para la esencia de su comercio recíproco, gravámenes y restricciones. Y agrega: "Para los fines del presente Tratado, se entiende por gravámenes, los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario que incidan sobre las exportaciones". No podría un país de la ALALC, por ejemplo, utilizar cambios diferenciales para sacar ventaja en la exportación; no podría premiar la exportación de un determinado producto asignándole un cambio especial más alto con el objeto de permitir al productor romper la competencia dentro de la zona, porque eso sería burlar una de las franquicias aduaneras que se hayan dado en las negociaciones.

Esta única norma, si bien no entraba al manejo general fundamental de la política cambiaria, implica el no poder aplicar medidas discriminatorias que destrocen, destruyan o burlen ventajas o avances ya obtenidos en este lento y paulatino proceso de desgravámenes aduaneros que implica la zona de libre comercio.

Dije al comienzo que, también teóricamente, podría pensarse en una moneda única dentro de las grandes zonas de integración. En el Mercado Común Europeo, ya el año 1961 se planteó y se aprobó un acuerdo en el sentido de buscar eventualmente la fijación de una moneda única, pero no es una materia que haya sido considerada como esencial, pues si existe libre convertibilidad, el que haya una moneda única o no resulta más o menos secundario.

En cuanto a Impuestos, el Tratado de la ALALC es algo más explícito y envuelve numerosos problemas que caen ya directamente dentro del campo de lo jurídico. El ideal sería tener sistemas de impuestos por lo menos análogos. Es muy difícil llegar a ello, pero se está avanzando en ese sentido debido a que hoy día prácticamente todos los países interesados en la ALALC están empeñados en revisar sus sistemas tributarios. Ellos recu-

ren por lo general, a los mismos organismos internacionales o extranjeros que proporcionan asistencia técnica, ya sea el Banco Interamericano, ya el Banco Internacional, la Alianza para el Progreso, o expertos del Departamento de Estado de los Estados Unidos. El hecho de que se recurra comúnmente a la misma fuente de técnicos ayudará a alcanzar una cierta mayor uniformidad en los sistemas impositivos, por lo menos, en algunas de sus líneas fundamentales.

Para avanzar en los procesos de integración no es necesario que se unifiquen previamente los sistemas tributarios, pero será indispensable ir armonizándolos en los aspectos fundamentales.

Para ello conviene distinguir entre impuestos internos e impuestos externos. En los impuestos externos, entendiéndolos por tales aquellos que afectan al comercio internacional, lo que primero juega, evidentemente, es todo el sistema aduanero. Entiendo que en exposiciones anteriores se explicó ya el mecanismo de los procesos aduaneros de la ALALC. En dos palabras, es el siguiente: los países se comprometieron a que dentro de un plazo de doce años, deben liberar de gravámenes aduaneros, casi el 100% del intercambio básico. Esto se hace mediante negociaciones anuales, bastante complicadas, en las cuales los países van intercambiando franquicias, con lo que se obtienen las llamadas listas nacionales con rebajas en los aranceles aduaneros que faciliten el intercambio de mercaderías entre los países de la zona. Estas listas nacionales, cada tres años se transforman en lo que se llama la lista común. La lista común se diferencia de las listas nacionales en que los productos y ventajas ya incorporados a la lista común no pueden retirarse. En cambio las ventajas incluidas en la lista nacional pueden canjearse en la negociación siguiente por otras ventajas, si el país, al aplicarlas durante un año, constata un error que le ha producido alguna distorsión contraria al legítimo interés en el manejo de sus propios mercados de exportación.

Todo este sistema de desgravámenes es lo que constituye la finalidad obligatoria actual del Tratado de la ALALC. El Tratado no crea un mercado común, sino una zona de libre comercio que tiene como obligatorio el desgravamen dentro del citado plazo de doce años. Pero el Tratado contempla, como segunda meta mucho más ambiciosa, transformar la zona en un mercado común. Se entiende por tal un mercado en el cual las mercaderías y los servicios transitan libremente, exista total convertibilidad de las monedas y absoluta movilidad de las personas. Un mercado común no es por tanto lo mismo que una zona de libre comercio. En la zona de libre comercio se trata sólo de la liberación del intercambio esencial entre sus miembros, pero manteniendo cada país su propia identidad en cuanto a

la mercadería, el origen, etc. En cambio en el mercado común, esa identidad se integra en alta medida dentro del conjunto, e incluso se elabora un arancel común frente a terceros países. La Comunidad Europea es un mercado común, no así el grupo de los Siete de la Asociación Europea de Libre Comercio, que en gran parte es sólo una zona de libre comercio, aunque con algún mayor avance que la nuestra.

Pues bien, en materia tributaria, el primer aspecto, como digo, son los impuestos externos. En los impuestos externos juega ante todo este mecanismo de los aranceles aduaneros que van obteniendo paulatinamente rebajas con el objeto de liberalizar el comercio dentro de la zona.

De acuerdo con el Tratado, las rebajas aduaneras, a medida que se otorgan, no pueden ser afectadas o alteradas por otros mecanismos y de ahí la norma de su artículo 3º, más arriba citado. De modo que el cumplimiento del Tratado implica no sólo ir desgravando paulatinamente el intercambio de mercaderías entre los países de la zona, sino que obliga gravemente a ser muy leal con las consecuencias de los desgravámenes. Un Tratado, como todo contrato, se interpreta y aplica de buena fe. Esto implica que cuando se da el paso se debe medir bien las consecuencias, sobre todo si la ventaja otorgada ha quedado incorporada a una de las listas comunes trianuales, pues ya no pueden ser retiradas salvo que se ofrezcan compensaciones y con el consentimiento de los otros miembros del club. De modo que el avance del desgravamen obliga a una serie de medidas internas con el objeto de ir respetando la exactitud en el cumplimiento de lo otorgado.

¿Por qué esta norma es tan importante? Porque había muchas maneras indirectas de destruir por un lado lo que por otro se hacía. Uno puede dar ventajas aduaneras, pero es relativamente fácil burlarlas indirectamente, por ejemplo, con subsidios, con depósitos discriminatorios, con trámites extraordinarios para la importación de mercaderías, con regímenes de bonificaciones, en fin, con una serie de mecanismos que, en realidad, pueden esterilizar por un lado lo que se acaba de dar por el otro. Todo eso, sin entrar en detalle, está más o menos previsto en el Tratado de la ALALC y, en todo caso, está en su espíritu. De allí que no puedan colocarse impuestos cuya aplicación venga a vulnerar la ventaja ya dada a otro país a través de la negociación aduanera. Tampoco sería lícito, como digo, dar bonificaciones o cambios preferenciales.

Hay, sin embargo, ciertos mecanismos que son lícitos, si bien suelen dar también lugar a dificultades, pues encierran una serie de problemas económicos y también jurídicos. Me refiero al llamado "draw back". El "draw back" es la devolución que un país hace de ciertos impuestos al productor que exporta una mercancía. Es admitido en el Tratado de la

ALALC, como lo es también dentro del Tratado de la Comunidad Europea, pues se estima que los países tienen derecho a bonificar el producto exportado devolviéndole el monto de aquellos impuestos internos que estimen conveniente restituir. La razón de por qué se permite la aplicación del “draw back” es lógica. La política interna tributaria de un país debe estar condicionada primordialmente a las necesidades fiscales y puede incluso llegar a ser muy dura como, por ejemplo, en caso de una grave emergencia, o de la aplicación acelerada de un programa de redistribución de los ingresos. Es lógico que esas políticas internas no presionen en exceso, dificulten o paraliquen el comercio exterior. De ahí que pueda devolverse al exportador los o ciertos impuestos que han incidido en la producción de la mercadería que va a luchar en el mercado externo. En ALALC existen problemas en cuanto al “draw back” porque, a diferencia del Tratado de la Comunidad Europea, en el cual se estatuyó expresamente que no podría devolverse a este título “más de aquellos impuestos que el productor hubiera efectivamente pagado”, en el Tratado de Montevideo, si bien eso va implícito, no está dicho. Como la aplicación técnica de esta regla es complicada, hoy día ya hay ciertas recriminaciones entre los países acerca de devoluciones que algunos de ellos están dando a ciertas exportaciones bajo el título de “draw back” y que, a juicio de otros países, exceden en realidad la devolución estricta de los impuestos autorizados por el Tratado.

Las dificultades surgen en diversos aspectos, como, por ejemplo, establecer la manera de calcular y devolver el “draw back” en impuestos como el nuestro que grava la compraventa o la enajenación de cosas corporales muebles. El sistema chileno es el que llaman los economistas un impuesto de cascada, pues incide en cada una de las transferencias sucesivas a lo largo de la elaboración de la mercadería. El productor que compra materia prima paga el impuesto y si después lleva al mercado un producto semielaborado vuelve a pagarse impuesto sobre el valor total y al venderse al consumidor, una vez terminada la manufactura, el comprador lo paga una vez más. En otros países el sistema es el llamado impuesto al valor agregado mediante el cual el impuesto pagado en una etapa se resta del impuesto a pagar en las etapas posteriores. De allí que si el “draw back” se aplica devolviendo sólo el último impuesto, los países que tienen el sistema de impuesto en cascada quedan dañados frente a los países que tienen el impuesto sobre el valor agregado. En la Comunidad Europea surgió el problema pues los países tenían diferentes sistemas. Se consideró como posible solución calcular los términos medios, pero en realidad la mejor manera de zanjar la cuestión es unificar los regímenes internos en un solo modelo.



Uno de los puntos más delicados que hay en materia tributaria, dentro del ámbito de las integraciones, es el problema de la doble tributación especialmente a la renta. Simplificando mucho la exposición —pues nos hemos excedido demasiado en el tiempo— desearía destacar sólo algunos aspectos.

En primer lugar la cuestión estriba en saber qué rentas deben gravarse. Si se grava solamente la utilidad producida en el país, no parece surgir dificultad. Pero diferente es si, como lo hace la ley nuestra, se aplica también el impuesto a la persona residente en el país sobre todas sus rentas aunque la fuente esté en el exterior.

Esta segunda fórmula es la que crea el problema de la doble tributación, pero es al mismo tiempo justa —y aun necesaria— si se la mira desde el punto de vista del interés interno nacional. No queda sino resolver la dificultad a través de Tratados. En la Comunidad Europea, los países deben negociar para evitar la doble tributación. Dentro de la ALALC no hay nada específico sobre esto. Desgraciadamente hasta ahora se ha avanzado poco en esta materia, pues faltan muchos antecedentes técnicos y un mejor conocimiento de parte de los juristas de los sistemas tributarios que se aplican en los países con los cuales pudiéramos celebrar Tratados de doble tributación.

Hay, además, en los Tratados de doble tributación, otro grave problema que afecta en forma muy especial a los países en desarrollo como Chile. Es la cuestión denominada “sparring clause” y consiste en lo siguiente: en los países como el nuestro, con el objeto de inducir la inversión en ciertas líneas, se dan determinadas franquicias tributarias. ¿Qué sucede? Que si el capital extranjero viene acogándose a esa franquicia, Chile no le aplicará impuesto a la utilidad que obtenga. Pero si el país de origen, como normalmente sucede, grava también la renta que sus nacionales obtengan de fuente extranjera, en el fondo la franquicia chilena no operará como inductiva a la venida de ese capital. O, si viene, el beneficiado es el Fisco extranjero. Para corregir esto los países como el nuestro solicitan que en los tratados sobre doble tributación el país extranjero no sólo acepte imputar impuesto a impuesto, sino que también permita a su contribuyente imputar franquicia a impuesto. Veamos, por ejemplo, el caso de las industrias pesqueras. Con el objeto de fomentar esta actividad productora, la Ley pesquera dio grandes franquicias tributarias, exonerando la utilidad casi totalmente de impuesto a la renta. El capital norteamericano, por ejemplo, que ha venido, ha gozado de esa franquicia pero como la ley americana grava, también, las rentas que tienen su origen en el exterior pero que las percibe una persona domiciliada en Estados Unidos, en definitiva el sistema, desde

el punto de vista tributario, se traduce en una ventaja para el Fisco norteamericano y el sacrificio hecho por el Fisco chileno no ha beneficiado al capital que vino. En cambio, si se obtiene en un Tratado de doble tributación, que la franquicia sea imputada al impuesto norteamericano como impuesto pagado, entonces sí que el capital va a estar inducido a venir a hacer la inversión, porque obtiene efectivamente la franquicia.

Dentro de la legislación nuestra hay algunas disposiciones relacionadas con esta materia. En el artículo 4° de la Ley de la Renta se dio facultad al Presidente de la República para poder adoptar medidas que eviten la doble tributación o disminuyan sus efectos. En el impuesto Adicional hay otra disposición, el artículo 64, que también permite al Presidente de la República rebajar impuestos en aquellos casos en los cuales, aplicándose el impuesto de la Primera Categoría más el impuesto Adicional, estime que esto puede desvirtuar ventajas que el país podría obtener aprovechando sistemas creados por países extranjeros altamente desarrollados, que han dado incentivos a capitales que se inviertan, por ejemplo, en el hemisferio occidental. Estas facultades hasta la fecha no han sido empleadas, porque no son de fácil aplicación.

En realidad, en el problema tributario lo principal está en poder, como decía, armonizar los sistemas de modo de evitar que los impuestos, por un lado, estén distorsionando el libre juego de precios y cambios y, por el otro, evitar que los sistemas tributarios puedan pesar duplicados sobre las mismas rentas, agravando así o aumentando los costos propios en la elaboración del producto.

Hay muchos otros aspectos técnicos especialmente relacionados con puntos más específicos en materia de impuestos, pero creo que ya he abusado demasiado de la paciencia del distinguido público y no voy a extenderme más.

Para terminar quisiera solamente volver al punto de partida.

Ustedes dirán ¿qué tiene que hacer todo lo que hemos oído al relator con nuestra tarea de hombres del Derecho? En realidad, buena parte de lo que he dicho incide en temas que son más bien propios de la Ciencia Económica. Sin embargo, repito lo expresado al comienzo: dentro de estos mecanismos hay que ir elaborando las normas que permitan estabilizar los sistemas de un modo que cada cual sepa a qué tiene derecho, qué es lo que puede hacer y qué es lo que no puede hacer. No debemos olvidar que, en definitiva, quienes elaboran las normas son siempre los hombres de Derecho, pero para ello, vuelvo a repetir, es condición previa que entendamos los problemas, que hagamos el esfuerzo de estudiarlos, que nos habituemos con ciertas nociones o ciertos elementos de otras ciencias que hasta ahora

no nos eran muy necesarias en el ejercicio de la profesión y que ahora pasan a ser fundamentales en la vida jurídica.

Ha sido tradicional que el abogado sea un mal matemático, lo que, sin embargo, no siempre es cierto; conozco muchos y distinguidos abogados que son buenos matemáticos. Hoy día ya no podemos ignorar las matemáticas y lo estamos viendo todos los días en una serie de campos en los cuales tenemos que actuar. Cuantas veces, para entender un problema jurídico de impuestos o una dificultad en derecho comercial, nos vemos obligados a entender un balance, a analizar lo que es una revalorización de activos y a desentrañar problemas de contabilidad dentro de las normas jurídicas tributarias, cambiarias o financieras.

Lo mismo sucede dentro de este amplio y apasionante mundo de la integración. No podremos prestar los servicios que el país exige de nosotros como hombres de Derecho, si no hacemos, dentro de las medidas de nuestro tiempo y de nuestras posibilidades, el esfuerzo por captar y entender de qué se trata, cómo están jugando todos estos mecanismos, qué se busca, qué es lo que hay que definir, cómo podemos definirlo y cómo podemos determinar todos aquellos principios que hagan posible esta aventura extraordinaria de tratar de coordinar, en breve tiempo, sistemas económicos que hasta ahora se han motivado dentro del antiguo marco del trato solamente bilateral entre Estados soberanos.

En realidad estamos viviendo un momento apasionante en la evolución del Derecho. A mediados del siglo pasado hizo crisis el sistema voluntarista e individualista dentro del Derecho Privado y empezó a enfrentar todo un ancho mundo del Derecho Social, con todas sus ramificaciones, el Derecho Administrativo, el Derecho Laboral, el Derecho Económico. Se sobrepasó el criterio de que el Derecho Privado nacía fundamentalmente de la libre voluntad de los contratantes y que sólo por excepción podía la ley atribuir derechos; ya dejó de estar centrado el campo del Derecho Privado en la libre voluntad que genera el acto jurídico. Se amplió mucho más, se introdujo la noción del bien común como un elemento concreto que exige ciertas relaciones de justicia que van por encima, son más fuertes, que la simple voluntad de los contratantes.

Veán ustedes el Derecho Laboral, ¿qué es sino una amplia aplicación de principios de justicia que se imponen a la voluntad de los contratantes y que dejan muy pequeño campo de movimiento a la libre voluntad de contratar?

Eso mismo sucede hoy día en el campo del Derecho Internacional. Vivimos una época en la cual esta rama del saber jurídico abandona cada vez más el cuadro contractual clásico de los tratados bilaterales para confi-

gurar un sistema de integraciones jurídicas dentro del concepto de bien común internacional que es, en el fondo, el concepto del orden internacional. Y no olvidemos aquella famosa frase de los antiguos, repetida por San Agustín: “la paz no es sino la tranquilidad en el orden”, orden que sólo se obtiene cuando impera la virtud de la justicia. Como dicha virtud consiste en atribuir a cada cual lo suyo, nuestra misión como hombres de Derecho es, como lo ha sido siempre, encontrar la fórmula que permita en este moderno proceso de integraciones multinacionales atribuir también a cada cual lo que en justicia le es debido para que, de este modo, reine el orden y reinando el orden impere la paz.

Muchas gracias.

SEÑOR ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN.— A nombre del Consejo General del Colegio de Abogados y con estos aplausos, estoy seguro, interpretando el sentir de todos los asistentes, yo agradezco de la manera más efusiva la conferencia que nuestro ilustre amigo nos ha dado, tan clara, tan novedosa, tan interesante, tan aprovechada por todos, en la cual ha demostrado sus condiciones de maestro, que nos ha contribuido, con todo ello, a pasar una tarde extraordinariamente interesante que todos agradecemos de corazón. Agradezco muy especialmente la presencia del señor Ministro de la Corte Suprema don Israel Bórquez que, una vez más, con ella ha expresado la adhesión de Jueces y Abogados a esta obra común del Progreso y del Derecho.

### Aspectos procesales en el juicio arbitral sobre Alto Palena\*

A pesar de lo mucho que se ha escrito sobre el diferendo chileno-argentino en el Palena, en general hay un conocimiento más bien superficial de los hechos que configuraron la controversia. De allí que suelen formularse afirmaciones impregnadas en mayor grado por el entusiasmo patriótico que por verdad objetiva. Está aún por escribirse la verdadera historia de aquella controversia, cosa que sólo es posible abordar ahora, cuando ha sido esclarecida y resuelta mediante la oportuna intervención del Árbitro que ambos países designaron en 1902.

No es nuestro ánimo entrar en esta ocasión al análisis de fondo del caso. No es tarea fácil sintetizar el voluminoso material que constituye el juicio desarrollado en Londres entre 1964 y 1966. Sólo queremos, en estas notas, relatar algunos aspectos procesales que nos parecen de especial interés, tanto por su proyección en otros posibles diferendos fronterizos entre Chile y Argentina, como por la utilidad que encierran para los estudios propios de una Facultad de Derecho. En más de algún aspecto los procedimientos seguidos en aquel juicio son incluso utilizables en nuestros procesos arbitrales de derecho interno.

Bien conocido es el Tratado General de Arbitraje firmado entre Chile y Argentina en el otoño de 1902. Constituye uno de los históricos “Pactos de Mayo”, conjunto de sabios documentos que permitieron a ambos países superar una tensa situación, a punto del estallido bélico, provocada en buena parte por diferendos en las cuestiones limítrofes. Al mismo tiempo, con la firma de esos importantes tratados se creaba un sistema de arbitraje obligatorio que aseguraría la vía jurídica para resolver los problemas que, inevitablemente, habría de traer la demarcación de una larguísima frontera a través de regiones en aquel tiempo —y aun en parte ahora— no del todo conocidas o con cartografía defectuosa.

El origen de tan importante Convenio, su texto, la interpretación que ambas Partes Contratantes le dieron con motivo de la discusión y aprobación en sus Parlamentos, la glosa posterior de los tratadistas, el Derecho Internacional y su reciente aplicación al caso “Palena”, dejan fuera de toda duda la perfecta aplicabilidad de ese instrumento a las cuestiones o disputas

---

\* Julio Philippi, “Aspectos procesales en el juicio arbitral sobre Alto Palena”. Separata de *Estudios en honor de Pedro Lira Urquieta* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), pp. 125-134. Su reproducción en esta antología cuenta con la debida autorización de Editorial Jurídica de Chile.

fronterizas entre Chile y Argentina. Aun más, puede afirmarse que el sistema fue creado principalmente con ese objeto, ya que allí incidían los peligrosos roces que durante varios decenios, a fines del siglo pasado y comienzos del actual, estuvieron a punto de conducir a la guerra a las dos naciones<sup>1</sup>.

Este Tratado, notable por varios conceptos, crea un Tribunal Arbitral permanente: el Gobierno de Su Majestad Británica. Asimismo, estipula la obligatoriedad general de la solución arbitral, con taxativas excepciones.

Para poner en marcha el procedimiento, prevé como primer camino la posibilidad de un acuerdo entre las Partes acerca de la cuestión que se someterá a la decisión del juez (art. 4º); pero, a falta de dicho acuerdo, reconoce a cualquiera de ellas el derecho al recurso unilateral (art. 5º). Quisieron así sus sabios redactores impedir que la renuencia de una Parte a fijar los términos del compromiso o a convenir en aspectos procesales secundarios pudiere hacer letra muerta tan importante pacto. El propósito manifestado fue evitar que se produjera el caso que el Profesor Georg Dahm analiza bajo el rubro “sabotaje a la vía arbitral”<sup>2</sup>.

En el caso de Palena el Tratado General de Arbitraje fue puesto en movimiento precisamente por decisión unilateral del Gobierno de Chile, esto es, mediante aplicación de su art. 5º. Habiendo fracasado los numerosísimos intentos de alcanzar un acuerdo, Chile solicitó del Árbitro, quien ya había aceptado el cargo en 1903, que fijara los términos del compromiso, la época, lugar y formalidad del procedimiento y resolviera todas las dificultades procesales que pudieran surgir en el curso del debate.

Chile planteó la cuestión en los términos que resultaban de la numerosa correspondencia diplomática cambiada con Argentina sobre esta materia, esto es, refiriéndola a toda la línea de frontera entre el hito 16 (confluencia del río Encuentro con el Palena) y el hito 17 (punto de corte en la ribera norte del Lago Palena o General Paz). Debe recordarse que, por su

---

<sup>1</sup> Un interesante análisis de este punto hace el profesor J. Guillermo Guerra en su clásico estudio *La Soberanía en las Islas al sur del Canal Beagle*, Imprenta Universitaria, 1917, pp. 351 y siguientes. Hay también diversos antecedentes oficiales emanados del Gobierno argentino, como ser la Nota enviada a nuestro Gobierno, el 30 de octubre de 1963 referente a la dificultad surgida en el Palena por la construcción de un cerco por parte de Gendarmería. En ella, después de afirmar que el problema de frontera común es un problema de fácil solución si hay serenidad de los pueblos y buena voluntad de los gobiernos, recuerda que “el Arbitraje ha sido sin excepción, el medio que hemos utilizado para salvar nuestras divergencias. A él debemos recurrir, por lo demás, obligatoriamente en todos los casos, porque así lo ordena el Tratado de Arbitraje suscrito en 1902 con una anticipación que fue ejemplo para el mundo”.

<sup>2</sup> Dr. Georg Dahm, *Völkerrecht* (Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1961), tomo II, p. 467.

parte, Argentina sostenía que parte de esa línea ya estaba fijada por los acuerdos de la Comisión Mixta de Límites de 1955, siendo por tanto procedente arbitrar sólo respecto de la zona intermedia.

Había, pues, fundamental desacuerdo incluso sobre la materia propia del diferendo. Pero cabe observar que Argentina no negó en ningún momento que el Tratado fuera plenamente aplicable a una cuestión fronteriza que envolvía discusión sobre territorios. Esta actitud está en plena concordancia con el Tratado y es diferente de la que parece haber asumido después en el caso de las islas de la región del Beagle.

Planteado el problema en estos términos, Argentina reconoció que existía total divergencia en todos los puntos y que, en consecuencia, procedía entrar a jugar el art. 5º del Tratado, coincidiendo por tanto con Chile en la aplicabilidad de esa norma. O sea, el juicio del Palena se inició y se formalizó por la vía del recurso unilateral, pues a la declaración argentina de que el Tribunal estaba en presencia del caso que contempla el citado art. 5º, no puede atribuírsele el carácter de una aceptación o asentimiento que fuere necesario para que el mecanismo arbitral del Tratado entrara a funcionar. Cada una de las Partes tiene facultad para acudir a la Corte Arbitral si la competencia de ésta ha sido convenida de antemano y tal competencia deriva del Tratado, sin que sea necesaria una nueva sumisión<sup>3</sup>. Si Argentina hubiere negado la aplicabilidad del art. 5º, habría sido el propio árbitro el llamado a dilucidar, como cuestión previa, si se daban o no los supuestos para esa aplicación que Chile sostenía. Es evidente que el Tratado entrega a la propia competencia del Árbitro cualquiera cuestión previa que pueda suscitarse sobre su aplicabilidad, pues, de otra manera, no se obtendría la garantía de expedito funcionamiento que sus disposiciones consagraron. Por lo demás, ello se desprende claramente de su texto y de su historia<sup>4</sup>.

En el pleito del Palena, el Tribunal no requirió pronunciarse sobre este punto de derecho pues, como se ha dicho, ambas Partes estaban en una posición concordante.

Abocado al caso, el Gobierno de Su Majestad Británica, en virtud del citado artículo 5º, procedió a designar un Tribunal de Arbitraje com-

---

<sup>3</sup> Dahm, *op. cit.*, T. II, p. 489.

<sup>4</sup> Entre otros antecedentes conviene recordar que don Joaquín González, Ministro Interino de Relaciones Exteriores de Argentina a quien correspondió patrocinar el Tratado ante el Congreso, lo entendió así. Tanto quienes apoyaron los arreglos concertados con Chile, sea en cartas que vieron la luz pública o en el Congreso —Pellegrini, Figueroa Alcorta y Drago entre los más conspicuos— como aquellos que impugnaron la política del Presidente Roca y de su Gobierno —Gómez, Mujica, Plaza y, por cierto, Estanislao S. Zeballos— estuvieron contestes en que el Tratado tenía una amplitud mayor que los Pactos de Arbitraje entonces conocidos (Gustavo Ferraris, *Conflicto y Paz con Chile*, Eudeba, B. Aires, 1968, pp. 91 y sgtes.).

puesto por tres destacadas personalidades del Reino Unido, jurista el uno, geógrafo el otro y cartógrafo el tercero<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, dicho Gobierno tomó la iniciativa para fijar los términos del compromiso. Oyó a los representantes de las Partes a quienes había entregado antes un proyecto de decisión. Por último, el 1º de abril de 1965, en presencia del desacuerdo de ellas, ejerció la facultad que le concede el Tratado y dictó unilateralmente una resolución mediante la cual fijó la materia de la litis, el procedimiento y las demás características que tendría el juicio.

Al dictar esta resolución (que se conoció en español, a través del pleito, como “compromiso”) dio plena aplicación al tantas veces citado artículo 5º del Tratado de 1902, manifestado expresamente en uno de los considerandos que estaba facultado para darle efecto.

Interesantes son, desde un punto de vista procesal, las disposiciones contenidas en la resolución:

El artículo 1º señaló la cuestión concreta sobre la cual el Tribunal de Arbitraje debía informar al Gobierno británico, es decir, al Árbitro: el curso del límite chileno-argentino en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17. Como este punto era el más difícil y controvertido entre las partes, se redactó en forma que daba cabida a los planteamientos de los dos litigantes, al contemplar las posibilidades de que, dentro de ese sector, ninguna parte o alguna ya estuviere “fijada” (“settled”). Asimismo, se declaraba en forma expresa que la formulación de la cuestión era sin perjuicio de lo relativo al peso de la prueba.

El Tribunal debía llegar a sus conclusiones ciñéndose a los principios del Derecho Internacional.

En el art. 2º se ordenó a las Partes nombrar uno o más Agentes para los fines del arbitraje y se fijó como asiento del Tribunal la ciudad de Londres.

El art. 3º entregó en manos del Tribunal el determinar, previa consulta a las Partes, el orden y fecha para la entrega “de los alegatos escritos y de los mapas y todas las demás cuestiones de procedimiento, escritos u orales, que puedan surgir”. Pero nuevamente previno que la fijación de semejante orden sería sin perjuicio de cualquiera cuestión sobre el peso de la prueba.

El art. 4º fijó como idioma oficial el inglés, obligando a los litigantes a suministrar al Tribunal la traducción en dicha lengua de todo documento o declaración verbal.

---

<sup>5</sup> Lord Mac Nair como Presidente, Mr. L. P. Kirwan y el Brigadier K. M. Papworth. Como Secretario se designó al Profesor D. H. N. Johnson.



En el art. 5° se ordenó a las Partes respetar el derecho de libre acceso a su territorio a cualquiera de los miembros del Tribunal o a quien éste designare para los efectos de cumplir con sus funciones. Lo mismo regía respecto de los representantes autorizados de ambas Partes a quien el Tribunal hubiere solicitado que acompañare a uno de sus miembros. Esto sería sin afectar los derechos de los litigantes.

El art. 6° previó el que las Partes de común acuerdo, o el Tribunal, resolvieren ordenar levantamientos cartográficos, caso en el cual ellos se harían bajo la guía de éste.

Como podía suscitarse alguna cuestión sobre la interpretación y aplicación del Compromiso mismo, el art. 7° estatuyó que tales dificultades quedaban también bajo la competencia del Tribunal.

De acuerdo con el art. 8°, el Laudo debía decidir definitivamente cada uno de los puntos controvertidos y expresar el fundamento de cada una de tales decisiones.

En conformidad con el art. 9°, el Tribunal permanecería en funciones hasta la completa ejecución del Laudo y sólo cesaría en ellas una vez que aprobara la demarcación hecha en el terreno. Así se evitaba la posibilidad de que el cumplimiento material de la sentencia llevare a un conflicto que escapara a la jurisdicción del Tribunal.

El art. 10 (en concordancia con lo dispuesto por el art. 13 del Tratado de 1902) declaró la obligatoriedad e inapelabilidad del Laudo.

Como durante el juicio podía presentarse el caso de que algún miembro del Tribunal falleciese o quedare inhabilitado para actuar, el art. 12 previó tal evento reservando al Gobierno de Su Majestad el llenar la vacante y ordenó que, si tal cosa sucediere, los procedimientos debían continuar como si no hubiere ocurrido la vacancia.

Por último, el art. 13 estableció que el Laudo sería notificado a las Partes por intermedio de sus Agentes.

Fijadas así, claramente, las bases fundamentales del juicio, el Tribunal fue determinando a lo largo del mismo las normas aplicables a aquellos aspectos procesales que no aparecían específicamente contemplados en la resolución del 1° de abril. Lo hizo sobre la base del art. 3° del “compromiso”, oyendo siempre a las Partes, sea en audiencias verbales, sea mediante presentaciones escritas.

Interesante es destacar que si bien fue Chile quien, como ya se ha explicado, puso en movimiento el mecanismo arbitral, el procedimiento fijado por el Tribunal previó que ambas Partes presentaran sus memorias simultáneamente, acompañadas de los mapas y de la documentación probatoria. A continuación, y en igual forma, se cursaron las Contramemorias.

Evacuados los referidos escritos fundamentales, el Tribunal fijó un último plazo dentro del cual podían las Partes presentar la prueba complementaria que no hubieren podido acompañar oportunamente por razones justificadas, o que fuera necesaria frente a los documentos y alegaciones formulados por la otra Parte en su Contramemoria. El material presentado en esta última oportunidad es el denominado “rebuttal evidence”<sup>6</sup>.

Mientras se desarrollaba la discusión sobre el fondo del juicio, tenían lugar otras diligencias de gran importancia. El Tribunal resolvió hacer una inspección en el terreno y, para prepararla, solicitó de las Partes una presentación en cierto sentido “provisoria” de mapas que le permitieran tomar conocimiento de la región en disputa. Ordenó también un levantamiento aéreo de la zona y llamó a audiencias verbales sobre aspectos meramente geográficos y cartográficos. Durante varios días el Tribunal escuchó las exposiciones sobre tales temas, especialmente en relación a la toponimia y a la descripción física de la zona entre los hitos 16 y 17. Los defensores no debían entrar, en esa oportunidad, en argumentos legales sino limitarse a ilustrar al Tribunal sobre los aspectos de la realidad geográfica. Fácil es comprender, sin embargo, que fue inevitable, también en esa etapa de alegatos, discutir más de algún problema de fondo, pues en la toponimia había entre ambos países divergencias básicas alrededor de las cuales giraban argumentos importantes.

También en relación a la próxima visita al terreno el Tribunal planteó una delicada cuestión: Chile, en su Memoria, presentó abundante material sobre lo que se llamó más tarde “la historia viva” de la zona, esto es, la historia de la colonización y la situación actual de los pobladores. Argentina, en su Memoria, consciente de su debilidad en este aspecto, no abordó el tema estimándolo impertinente al juicio, por cuanto se trataba, a su criterio, de interpretar la sentencia de 1902 para su correcta aplicación en el terreno,

---

<sup>6</sup> La Memoria chilena consta de 482 páginas; la acompañan dos volúmenes de documentos probatorios, uno de 651 páginas y el otro de 399 páginas más una carpeta con 30 mapas y esquicios. La Contramemoria chilena tiene 361 páginas más un anexo cartográfico de 31 páginas, tres volúmenes de documentos probatorios con un total de 996 páginas y una carpeta con 7 planos o esquicios. La “rebuttal evidence” chilena está formada por 292 páginas de documentos y 37 planos o esquicios. Las presentaciones y el material argentino se resumen como sigue: la Memoria argentina tiene 257 páginas y está acompañada de tres volúmenes con 721 páginas de documentos y una carpeta que contiene 56 planos y esquicios. La Memoria fue completada con un volumen especial sobre colonización, con 113 páginas de documentos y 10 esquicios. La Contramemoria argentina está formada por dos volúmenes con 432 páginas, tres apéndices con 22 páginas, dos volúmenes de documentos con 483 páginas y 7 nuevos planos o esquicios. La “rebuttal evidence” argentina tiene 199 páginas de documentos, entre ellos varios esquicios. Durante el proceso, tanto Chile como Argentina agregaron nuevos documentos y planos que, con la venia del Tribunal, pasaron a formar parte del expediente.

sin que la colonización posterior pudiere agregar ningún elemento con influencia en la decisión de la litis<sup>7</sup>.

El Tribunal no lo consideró así y, sin pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, solicitó de Argentina que complementara su Memoria también en este aspecto, cosa que la defensa de dicho país hizo antes del traslado de la Misión a Palena.

El alcance que debía atribuirse a los hechos constitutivos de la “historia viva” dio lugar a interesantes discusiones doctrinarias, de bastante alcance práctico. En relación con ciertas “fechas críticas”, correspondía dilucidar si los hechos posteriores a la misma tenían alguna relevancia, si aparecían encadenados a los anteriores o si constituían una repetición de tales hechos que así resultaban confirmados.

Con motivo del levantamiento aerofotogramétrico, en el cual Chile insistió desde el primer momento, se trabó también controversia. El problema fue resuelto por el Tribunal ordenando el levantamiento en una región con la suficiente amplitud solicitada por Chile.

La misión en el terreno estuvo formada por dos miembros del Tribunal al cual éste agregó dos expertos del Ejército británico<sup>8</sup>. Ella trabajó en la zona entre diciembre de 1965 y febrero de 1966. El Tribunal, allí constituido, mantuvo el control absoluto de todas las operaciones y fue resolviendo, en continuo contacto con representantes de las Partes, las dificultades o problemas que surgían. Interesante es observar que el Tribunal pidió a las Partes que no enviaran a esta diligencia a sus abogados defensores o asesores jurídicos, con el objeto de evitar que la tarea de comprobar hechos fuere alterada por polémicas sobre las tesis en juego.

El trabajo en el terreno se cumplió cuidadosamente. Los miembros del Tribunal, sin escatimar esfuerzos, recorrieron la región valiéndose de todos los medios de transporte. De gran utilidad fue la ayuda de los helicópteros. Ambos países constituyeron, ante el Tribunal, representantes autorizados y equipos de asesores, incluso en materias geográficas y cartográficas, ya que durante la estadía de la Misión en Palena se elaboraba por la empresa designada por el Tribunal el levantamiento aéreo y se recogían los datos para el plano definitivo de la zona.

En esa forma, la inspección ocular del Tribunal, ayudado por los recursos de la técnica, permitió asir en forma circunstanciada y cabal la

---

<sup>7</sup> Es curioso que algunas críticas chilenas a la actuación de la defensa de nuestro país coincidan en la apreciación argentina, siendo manifiesta la conveniencia chilena de dar valor a estos antecedentes.

<sup>8</sup> Mr. L. P. Kirwan y el Brigadier K. M. Papworth. Se agregaron el Mayor W. D. Rushworth y el Staff Sergeant M. G. Browning.

realidad geográfica de la zona, cuya deficiente representación, en los tiempos del arbitraje de la Reina Victoria y de su sucesor al trono, había generado el diferendo.

Terminada la tarea en el terreno, el Tribunal quedó en condiciones de analizar la totalidad del caso y, para hacerlo, citó a las Partes a los alegatos finales. Estos duraron algo más de un mes y en ellos intervinieron tanto los Agentes como los abogados defensores y sus asesores jurídicos<sup>9</sup>.

Finalizados los alegatos, en el curso de los cuales cada Parte sintetizó sus peticiones, la causa quedó en estado de sentencia. Argentina formuló 15 puntos concretos sobre los cuales el Tribunal debía pronunciarse; Chile planteó 50 cuestiones precisas.

El 24 de noviembre de 1966 el Tribunal elevó a su Majestad la Reina Isabel II un detenido Informe sobre la materia sometida a su conocimiento y el 9 de diciembre del mismo año el Árbitro dictó sentencia, acogiendo la solución propuesta por el Tribunal en su informe.

El cumplimiento del fallo fue vigilado por personal designado por el Tribunal. La línea de frontera se fijó claramente en el terreno y en junio de 1967 la Comisión Demarcadora elevó un completo informe final, el cual fue aprobado por aquél. Se erigieron todos los hitos necesarios, determinándose con absoluta precisión sus coordenadas, con lo cual se puso punto final a este largo y complicado conflicto fronterizo.

Largo sería señalar las numerosas personas que, o bien integrando el equipo oficial de la defensa chilena o como asesores en las más diversas materias, hicieron posible el enorme esfuerzo desplegado por nuestro país en este litigio. Desde las autoridades máximas hasta los más modestos funcionarios y con la ayuda generosa de diversas personas del sector privado, pudieron desarrollarse minuciosas investigaciones<sup>10</sup> y coordinarse una clara y firme línea de acción en uno de los casos de frontera más intrincados a la luz del Derecho Internacional. Se mantuvo, así, viva nuestra tradición de que en este tipo de problemas no juegan ni las diferencias políticas ni las opiniones personales. Quienes vivimos día a día esta dura tarea podemos apreciar la injusticia que se encierra en algunas críticas precipitadas y superficiales que han solido formularse después de terminado el juicio, hechas sin mala intención, pero que demuestran un conocimiento muy incompleto de la realidad del caso.

---

<sup>9</sup> La versión taquigráfica de los alegatos forma tres volúmenes con 619 páginas.

<sup>10</sup> Por ejemplo, una sola investigación efectuada en el Archivo Nacional por funcionarios especializados del Ministerio de Tierras y Colonización, obligó a compulsar más de 125.000 documentos, entre los cuales aparecieron cuatro o cinco que fueron útiles a la defensa chilena.

\*\*\*

A esta escueta exposición de los hechos quisiéramos agregar algunas reflexiones.

En primer lugar llama la atención el procedimiento seguido de presentaciones simultáneas. Era el más justo, pues si bien Chile suscitó el juicio, frente a la complejidad del asunto implicaba una cierta desventaja presentar primero sus posiciones.

El procedimiento de exigir la presentación simultánea de las alegaciones de las Partes tiene su origen en la práctica de las Comisiones Mixtas de Arbitraje, llamadas a conocer de cuestiones en que generalmente inciden reclamaciones recíprocas<sup>11</sup>. En los arbitrajes en que acciona sólo una Parte, no es éste el sistema más aplicado. En el caso de Palena, en cambio, se justifica plenamente y gracias a él las respectivas defensas se plantearon en un pie de igualdad procesal.

Para las audiencias orales, Argentina solicitó la precedencia fundándose en el orden alfabético; Chile no se opuso.

Siguiendo el criterio anglosajón, más inclinado a agotar primero los hechos antes de entrar a las argumentaciones, las Memorias fueron una exposición detallada, extremadamente cuidadosa y documentada, del desarrollo del problema a través del tiempo. Es evidente que cada Parte iba ya entrelazando en su relato los puntos de apoyo de sus planteamientos, pues las Memorias debían terminar con la formulación de peticiones concretas.

Las Contramemorias fueron una complementación de las Memorias pero, al mismo tiempo, una refutación de los hechos, argumentaciones y peticiones contenidos en la presentación contraria.

Dentro del concepto de la buena fe procesal al cual el derecho anglosajón da gran importancia, las exposiciones de los hechos van justificándose de inmediato con los documentos probatorios y no se concibe la posibilidad de retener intencionadamente elementos de prueba a fin de ser presentados más adelante en forma sorpresiva. Incluso puede el Tribunal, si tal cosa se hiciere, no admitir el documento; y, sin lugar a dudas, tal actitud poco correcta de la Parte en nada contribuiría a favorecerla. Este sano criterio obliga también, como es obvio, a presentar aun los aspectos desfavorables de los hechos y los documentos relevantes que puedan no beneficiar la propia tesis, pues su omisión o deformación intencionada demostraría un cierto temor a la verdad, lo que iría en desmedro de la defensa.

---

<sup>11</sup> Marcel Sibert, *Traité de Droit International Public* (París: Librairie Dalloz, 1951), t. II, p. 441.

El Tribunal, siguiendo el sistema anglosajón, no se limitó a tramitar procesalmente el litigio, sino que mantuvo una posición muy activa en todo momento. Suscitaba las cuestiones, formulaba preguntas y, en las audiencias verbales, era muy frecuente que interrumpiera a los defensores comentando sus afirmaciones, pidiendo explicación si no las encontraba claras e incluso, en más de alguna oportunidad, ponía en aprietos a los abogados al confrontar sus afirmaciones con lo dicho en alguno de los numerosos documentos o en audiencias anteriores. Demostraba con ello, en todo instante, un profundo conocimiento del material acumulado en autos.

La Misión en el Terreno, que actuó como órgano del Tribunal fuera de su sede de Londres, mantuvo siempre igual temperamento y en ciertas ocasiones —algunas bien delicadas— tuvo que tomar determinaciones inmediatas. Pero en todo momento los jueces actuaban previa consulta a las Partes. Ésta se hacía, o bien por escrito, o en audiencias verbales, teniendo siempre el mayor cuidado de que cada cual pudiera hacer valer sus puntos de vista o pretensiones en forma oportuna.

Así, lo que en nuestro derecho procesal llamamos “incidentes”, se iban resolviendo a lo largo del juicio mediante “órdenes” del Tribunal. Hubo cuestiones muy debatidas, como las ya mencionadas, concernientes al levantamiento aerofotogramétrico y al mapa consiguiente, a la presentación de pruebas sobre uso de la tierra y colonización, a la representación en el plano de detalles que parecían pequeños, pero eran decisivos, etc., puntos todos que fueron definidos siempre en tiempo oportuno, por lo general dando cabida a la tesis más amplia, que era casi invariablemente la chilena.

Un ejemplo ilustra el rol activísimo que el Tribunal desempeñaba. Con motivo de la Misión en el Terreno, habiendo Chile denunciado trabajos de construcción de un camino que alcanzó a llegar desde el lado argentino hasta muy cerca de la confluencia del verdadero río Encuentro con sus afluentes López-Mallines, la Misión decretó como medida conservatoria provisional su suspensión, orden que fue acatada de inmediato.

El procedimiento pragmático y sencillo, muy acorde con la práctica anglosajona, a que se ciñó el arbitraje de Londres, concuerda en términos generales con los principios de carácter procesal que sustentan el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, los Estatutos de las Comunidades Económicas Europeas del Carbón y Acero y del Euratom. El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá de 1948) reglamenta en forma muy minuciosa un completo y complejo mecanismo para la designación de los árbitros; en materia de procedimiento, en cambio, es muy parco, dejándolo a las estipulaciones del Compromiso que habrían de celebrar las Partes o que la Corte Internacional de Justicia formulará en subsidio.

En ningún momento —contrariamente a lo que se ha supuesto— hubo llamados a la conciliación por parte del Tribunal, o gestiones de las Partes en tal sentido. A través de todo el proceso, las defensas, como señala el propio Informe del Tribunal (que forma parte del laudo de 1966), se mantuvieron inalterables, sin hacer las Partes jamás concesiones o reconocimientos que pudieren haber conducido a una decisión transaccional.

Por último, quisiéramos destacar la correctísima relación que durante todo el difícil litigio se observó entre las Partes, sus defensores o asesores y el Tribunal. Si bien a veces la discusión obligaba a planteamientos difíciles, siempre supo mantenerse el natural respeto por el contrincante y la elevada forma en que debe dilucidarse todo diferendo entre Partes que respetan la majestad del Derecho.

La solución del caso de Palena es una nueva confirmación de la tradición jurídica y de paz seguida entre ambas naciones. Demuestra también cómo, una vez colocada la cuestión en la vía legal adecuada, cesan las tensiones y la solución es acatada por ambos países sin reservas de ninguna especie.

Estas fecundas experiencias permiten confiar en que también el otro problema histórico —el caso de las islas en la región del Beagle— encuentre pronto su término mediante la aplicación del mismo Tratado de 1902. Éste es el único instrumento que ha estado y está disponible, pues contempla un Tribunal permanente, ya constituido, y que ha revelado su eficacia para zanjar esta clase de controversias.

**Intercambio de cartas con el ministro de Relaciones Exteriores,  
Clodomiro Almeyda Medina (1971-1972)\***

Santiago, 10 de septiembre de 1971

Señor D.  
Julio Philippi Izquierdo,  
Presente.

Mi distinguido amigo:

Con motivo de la dictación por el Gobierno Británico del Compromiso Arbitral para solucionar, en conformidad al Tratado General de Arbitraje de 1902, el diferendo chileno-argentino en la región del Canal de Beagle, según está en conocimiento de Ud., nuestro Gobierno se encuentra preocupado de adoptar las medidas necesarias para preparar la defensa de Chile en el pleito.

A tales efectos, ya ha procedido a designar a los Agentes previstos en el Compromiso y a contratar a los abogados ingleses que actuarán ante el Tribunal Arbitral. Se propone ahora establecer una Comisión, formada por un pequeño número de personalidades y funcionarios, cuya misión consistirá en asesorar en el estudio y consideración de los aspectos jurídicos, diplomáticos y técnicos relacionados con el arbitraje y colaborar en la orientación general que debe imprimirse a nuestra defensa.

Conocido su patriotismo, la versación de Ud. en el problema del Canal de Beagle y su experiencia y valioso aporte en el arbitraje de Palena, desearía el Gobierno contar con su importante colaboración en esta materia. Por ello, me atrevo a rogarle quiera aceptar su incorporación a la Comisión de Estudios a que antes me he referido, convencido como estoy de que, en materias internacionales de interés permanente para el país, que no dicen relación con problemas carácter ideológico, ha existido tradicionalmente una línea de continuidad por sobre cualquier contingencia y un amplio propósito de cooperación de parte de todos los sectores nacionales.

Aprovecho esta oportunidad para saludarle muy atentamente y repetirme su afmo. y S. S.

Clodomiro Almeyda Medina  
Ministro de Relaciones Exteriores

---

\* Documentos proporcionados por la familia de don Julio Philippi.



*Personal*

Santiago, 14 de septiembre de 1971

Señor don  
Clodomiro Almeyda M.  
Ministro de Relaciones Exteriores.  
Presente.

Estimado señor Ministro y amigo:

He recibido su amable carta de fecha 10 del mes en curso en la cual, refiriéndose al Compromiso Arbitral dictado por el Gobierno de Su Majestad Británica para resolver el diferendo chileno-argentino en la región del Canal de Beagle, me invita a participar en una Comisión de Estudios que se formará dedicada a colaborar en la orientación general que debe imprimirse a nuestra defensa.

Con mucho gusto acepto su amable invitación, pues, tal como Ud. lo expresa, todos hemos de prestar plena colaboración en materias internacionales de interés permanente para el país y que no dicen relación con problemas de carácter ideológico. Es esta una noble tradición mantenida por el Ministerio de su digno cargo y que permitirá, también en este caso, aunar esfuerzos y voluntades en la adecuada defensa de los claros derechos de Chile.

Agradeciéndole su confianza, quedo a su disposición para ayudar, ad honorem, a medida de mis conocimientos y con el mayor interés.

Lo saluda muy atentamente su afmo. y S. S.

Julio Philippi

Santiago, 11 de septiembre de 1972

Señor  
Don Julio Philippi I.  
Presente.

Estimado amigo:

Ya aprobado, por unanimidad, en el Senado, el Tratado sobre Soluciones Pacíficas, suscrito en abril pasado en Buenos Aires, cumpla con el grato deber de agradecerle, en nombre del Gobierno y mío propio, la muy importante y decisiva intervención que Ud. tuvo, en la Comisión de Relaciones Exteriores de esa Corporación, en favor de la aprobación de dicho Tratado.

Estoy cierto que el extraordinario éxito logrado, y que tan profundas repercusiones tiene para el interés nacional y para el porvenir de nuestras relaciones con Argentina, se debe, en gran parte, a la ilustrada y prestigiosa opinión favorable expresada por Ud. en forma tan versada como decidida.

Una vez más, Ud. ha prestado un señalado servicio a la causa de Chile.

Con todo afecto, lo saluda su amigo y S.S.

Clodomiro Almeyda  
Ministro de Relaciones Exteriores

Santiago, 12 de septiembre de 1972

Señor  
Don Clodomiro Almeyda  
Ministro de Relaciones Exteriores.  
Presente.

Estimado Ministro y amigo:

He recibido su amable carta de ayer en la cual se refiere a la ayuda que pude prestar en la aprobación del Tratado sobre Soluciones Pacíficas suscrito en abril último con la República Argentina, y recientemente despachado por el Senado.

Agradezco a Ud. su atención. Ha sido para mí un honor el haber colaborado en esta tarea de especial interés para nuestro país.

Deseo, por mi parte, expresarle mis más cordiales felicitaciones por el éxito alcanzado y expresarle mi confianza en que pronto quedará terminada la tramitación de este Pacto, tan importante para la pacífica convivencia de ambas Naciones.

Lo saluda afectuosamente su amigo y S. S.

Julio Philippi

### **Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal\***

El concepto de bien común es muy empleado en la vida social y política, pero no por ello bien conocido. En más de alguna ocasión se le usa atribuyéndole un contenido, un alcance o unas proyecciones que no son correctos.

Extraño sino el de la inteligencia humana que, en cada ciencia, las nociones básicas, por lo mismo que son tales, sean las más difíciles de analizar.

El concepto de bien común puede ser entendido en diversas formas: se habla de bien común del hombre, del bien común de la sociedad, del bien común del Estado, del bien común internacional; se emplea con diversos alcances, pero siempre cuando se usa el término “bien común”, trata de expresarse o de destacar que hay un tipo de bien que interesa a todos y que no se identifica ni confunde con el bien particular de cada cual.

Por bien común entendemos siempre un bien que va más allá del bien particular y que, conviniendo a cada uno individualmente, tiene un sello superior, pues, siendo bien de muchos, o bien de todos, es de una jerarquía más alta y diferente que el bien de cada uno.

Difícil es esclarecer esta materia si no utilizamos el tradicional y mejor sistema de filosofar cual es observando previamente la realidad social. Hagamos un rápido análisis de ciertos hechos que saltan a la vista, y de allí trataremos de remontarnos hacia los conceptos metafísicos.

Si observamos la realidad social, comprobamos inmediatamente la existencia de grupos, que están en cierta escala, en cierto orden de importancia, tanto por el número de personas que los forman como por las finalidades que los caracteriza. Es ésta una afirmación que no necesita mayores explicaciones. Podemos ir de las necesidades más pequeñas, de fines insubstanciales, hasta la sociedad máxima del orden temporal, que es el Estado, o del orden internacional, que es la sociedad de las Naciones, o del orden sobrenatural, que es la Iglesia.

Si observamos la vida del hombre, veremos que se desarrolla, desde que nace, en mil formas, a través de diversos grupos que están escalonados en ciertas jerarquías y que tienen también diversa importancia, tanto por

---

\* Julio Philippi, “Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal”, en Julio Philippi y otros, *Visión crítica de Chile* (Santiago: Ediciones Portada, 1972), pp. 23-35. Acerca de este mismo tema, véase el artículo de don Julio Philippi sobre bien común y justicia social publicado en *Finnis Terrae* N° 31 (1961).

sus fines, como por su extensión, por su grado de permanencia y por otros factores, fáciles de observar si se comparan diversos grupos de sociedades o de instituciones de la vida social. En ellos, sin embargo, es fácil encontrar ciertos factores comunes. Veremos que en todo grupo, en toda organización formada por el hombre como ser inteligente y libre, hay ciertas características que siempre se repiten. Podemos comparar desde un club de deportes, hasta una sociedad política organizada, que es el Estado, pasando por toda clase de asociaciones y sociedades de diversos fines. En todas ellas notaremos una pluralidad de sujetos ligados por cierta unidad en el fin perseguido.

Si comparamos, por ejemplo, la pluralidad de personas que transitan en un momento determinado por una calle, veremos que hay pluralidad, pero es una pluralidad accidental, meramente física, que no responde por lo general a ninguna unidad de fin. El que uno transite por la calle, no tiene ninguna relación con que haya otras personas que lo hagan al mismo tiempo. Podría uno solo transitar por la calle para cumplir su propio fin, siéndole absolutamente indiferente que existan o no otros transeúntes en ese momento. Podría suceder que dos personas vayan simultáneamente por la calle con la intención de entrar a la misma tienda, a comprar un mismo objeto; pero eso sería un factor meramente accidental para quienes constituyen, en ese momento, una cierta pluralidad de hecho.

En cambio, cuando hablamos de un grupo organizado, hablamos de la pluralidad que conscientemente va hacia un mismo fin.

La unidad de fin en la pluralidad puede ser, también, de distinto tipo según la duración, permanencia o trascendencia del fin que se persigue. El fin común en la acción de una pluralidad de sujetos puede ser muy intenso, pero sólo momentáneo. Tomemos el caso de una manifestación callejera heterogénea y espontánea: hay un fin en esa pluralidad, puede ser un fin de corta duración, pero que se agota en el mismo actuar; carece de mayor permanencia.

Las verdaderas sociedades implican una pluralidad de sujetos con unidad de fin, pero esta unidad tiene cierta duración que puede ser mayor o menor. Una sociedad que se forma entre varios particulares, tiene una determinada duración. Otro tipo de pluralidad puede ser, incluso, de duración indefinida, como son aquellas impuestas por la naturaleza del hombre. Así, el Estado no está sujeto a plazo, ni tiene tiempo en su duración como sociedad política; la comuna, la familia, todas ellas son de duración indefinida.

Pero hay un tercer elemento en la pluralidad de sujetos con una unidad de fin que es determinante en el problema. La unidad de fin condiciona en el grupo, a su vez, una determinada manera de actuar. No se trata de una reunión de personas que busquen un mismo fin; hay algo más: el fin

perseguido exige de los miembros del grupo una determinada manera de actuar. No se trata de una reunión de personas que busquen un mismo fin; hay algo más: el fin perseguido exige de los miembros del grupo una determinada forma de actuar coordinada, una cierta relación que, si no se produce, el fin no es alcanzado.

### El origen de la institución

¿Cómo nace una sociedad, una institución cualquiera? Tomemos el ejemplo de una sociedad comercial. ¿Cómo se origina? Nace alrededor de una idea de algo que sería interesante hacer —una determinada empresa—. Pero esto que se desea no puede efectuarse individualmente por quien lo ha discurrido pues no dispone sólo de todos los medios. Necesita agruparse con otras, ya sea para reunir el capital, obtener los elementos técnicos, las relaciones comerciales, etc. Debe agrupar alrededor de la idea motriz central a diversas personas. Tenemos de nuevo pluralidad de sujetos, unidad de fin, pero es necesario coordinarlos entre ellos para obtener algo que es, precisamente, crear la empresa que les interesa y hacerla funcionar con éxito. Y esa coordinación debe ser tal que el actuar de cada uno de ellos resulte eficaz para obtener el fin perseguido. Ese es el motivo de por qué se hace el contrato de sociedad, por qué se estipula lo que cada uno está obligado a hacer y lo que no puede hacer, por qué se le prohíbe al socio lo que sea contrario al fin social, etc. Ese modo condicionado de actuar es lo único que va a hacer posible obtener el resultado.

Si los interesados se asocian, pero en seguida cada uno marcha por su lado y persigue su fin individual en desmedro del interés común, y quien debiera aportar los capitales no los pone y quien debió trabajar se dedica a otra cosa, sencillamente la finalidad perseguida no se alcanza.

Ha sido necesario, por lo tanto, que se coordine el actuar de esos sujetos, y no de cualquier modo, sino en relación a aquello que se quiere obtener y que no puede alcanzarse sino mediante una determinada manera de operar. Aquí vemos estos tres elementos típicos y característicos de una sociedad: la pluralidad, la unidad en el fin y la unidad de acción para hacer posible conseguir el fin.

### Naturaleza del hombre

Dejemos ya la observación de la realidad. Ella nos servirá de base para el camino, algo difícil, que debemos emprender a continuación.

¿Qué ha pasado al formarse esta entidad, institución o sociedad? Vemos que está formada por individuos de la especie humana, por seres inteligentes y libres que se han agrupado y han coordinado su acción de una determinada manera. Los socios son los mismos, las personas no han cambiado, no han quedado ni más pequeñas ni más altas, ni menos ni más inteligentes; sin embargo, algo ha acaecido. Tenemos personas que antes no estaban relacionadas para perseguir ese fin y que ahora están coordinadas para hacerlo. ¿Qué es lo que ha sucedido en relación a los sujetos comprometidos en la sociedad? Para responder, debemos concentrar la atención en algunas características del ser humano.

El hombre ha sido definido como una sustancia individual, sensible, de naturaleza racional; compuesto de cuerpo y alma, es un solo ser sustancial. Este ser inteligente y libre, dotado, está llamado a alcanzar un fin último, la Eterna Bienaventuranza. Su inteligencia tiende a la Verdad perfecta, y su voluntad al Bien perfecto. Pero su naturaleza, por voluntad del Creador, está llamada a alcanzar la bienaventuranza a través del tiempo y a través de un complejo actuar. El hombre peregrina a lo largo del tiempo, desde la criatura recién nacida, que todavía no es responsable, hasta el sujeto en la plenitud de la responsabilidad. Y lo hace actuando en coordinación con sus semejantes, modo de ser impuesto por su propia naturaleza social. El hombre aislado no puede normalmente —salvo vías extraordinarias, reservadas a la omnipotencia divina— alcanzar su último fin. Este actuar social coordinado, este continuo deambular en el tiempo en estrecho contacto con sus semejantes, esta necesidad de relación inteligente con sus prójimos, va produciendo en cada uno de los individuos múltiples perfecciones, pues se determina en forma accidental en cualidades que, a su vez, son medios que le permitan acercarse al fin último, personal y propio de cada cual.

Esta determinación accidental se produce en el hombre a través de todas las formas del actuar social y le hará posible alcanzar ciertos fines, ciertos bienes que, aisladamente, no podría llegar a obtener. De modo que formar determinadas sociedades de carácter voluntario, de pertenecer a sociedades necesarias como el Estado y la Familia, es en el hombre una perfección de carácter accidental en relación a su sustancia. La determinación del accidente es una realidad ontológica. No es una pura ficción cuando decimos que el grupo, que la sociedad, es una realidad. Largo sería entrar en un análisis más profundo acerca de la realidad metafísica de la determinación en el accidente. Así lo enseñan Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. La realidad no es agotada por la sustancia, también los accidentes son reales. En consecuencia, la determinación accidental de cada uno de los

hombres, al participar en una sociedad, es una realidad del tipo accidental, pero no por eso menos realidad.

¿Qué ha sucedido, pues, al formarse una sociedad? No se ha llamado a la vida a un nuevo ser sustancial. Es errónea la afirmación de algunos juristas del siglo pasado en el sentido de que al asociarse diez hombres, hay enseguida once seres. No hay once seres sustanciales; hay los mismos diez seres sustanciales, pero cada uno de ellos se ha determinado accidentalmente, al formar la sociedad, en algo que es conveniente a su naturaleza, siempre que la institución formada le facilite llegar a fines intermedios que, a su vez, le permitirán acercarse al fin último.

Analizando desde otro punto de vista, esta coordinación en el actuar, por parte de los sujetos que constituyen el grupo o sociedad, no es sino una forma de crear un orden. Es un orden, en el sentido de que subordine la acción de cada uno de ellos a un cierto sistema regido por una finalidad; una finalidad que interesa a todos y a cada uno de ellos y que sólo puede ser obtenida en la medida en que cada uno de ellos la respete y mantenga ese orden.

### Qué es el bien común

Nos acercamos así al concepto mismo de bien común. El bien común de la sociedad es, precisamente, ese orden en el actuar que condiciona y coordina la operación de los diversos sujetos dentro de un sistema determinado, y hace así posible, a cada uno de ellos, su propio desarrollo. El bien común, por lo tanto, es un bien moral, pues consiste, precisamente, en mantener un determinado orden en una pluralidad, orden que es esencial, que es condición “sine que non” para cierta armonía que interesa a todos y que hace posible el bien particular de cada uno.

El bien común de la sociedad estriba, pues, en respetar y mantener siempre esta determinada armonía, impuesta por la naturaleza social del hombre, que regula, reglamenta u ordena —empleemos la misma palabra— el actuar de cada uno de los sujetos, dentro del conjunto. Pero, al mismo tiempo, y esto se desprende del breve análisis de la realidad que hicimos, este bien moral de orden, este bien que asegura la coordinación en el grupo, tiene precisamente como razón de ser la propia perfección de cada uno de los seres racionales, de los sujetos individuales, que constituyen el grupo. El hombre, como ser inteligente y libre, al integrar el conjunto no ha enajenado su sustancia, no la ha alterado, ha agregado un accidente que la enriqueció. ¿Por qué lo ha hecho? Porque ese modo de actuar ha de ser el



camino adecuado para que, conforme a su propia naturaleza social, pueda avanzar en la perfección.

\*\*\*

Si bien a nuestro juicio, la naturaleza íntima del bien común es la que hemos explicado, también suele definirse por sus consecuencias. Así, por ejemplo, la conocida definición de Merkelback, en su obra “Summa Theologica Moralis”.

“El bien común es la común felicidad temporal, o sea, la perfecta suficiencia de vida, debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en la plenitud y según la proporción que requiere la naturaleza humana, el bien humano perfecto en cuanto puede tenerse en este mundo”.

#### Bien común y bien particular

Este simple análisis permite ya definir o determinar, con exactitud, la relación entre el bien común y el bien particular.

El bien común del grupo consiste, como hemos dicho, en mantener el orden en el actuar; el bien particular será el bien propio de cada uno de los sujetos sustanciales que forman el grupo. Difiere, por lo tanto, el bien común del bien particular tanto por la calidad, como por la extensión. Éste mira a la finalidad propia del sujeto; en cambio, aquél dice relación al orden en el actuar de los sujetos. Difiere también por su extensión, pues el bien particular, por su propia definición, es sólo bien de uno y no de muchos. En cambio, este bien moral del orden en el actuar, es bien de todos, ya que es precisamente ese orden el que va a asegurar a todos la obtención de su bien particular. Se trata, por lo tanto, de bienes de naturaleza distinta.

En seguida, por lo mismo que son bienes de naturaleza diferente, los bienes particulares no pueden confundirse con el bien común, ni éste consiste en la suma de aquellos.

El tercer lugar, el bien común no es óbice ni obstáculo para la obtención del bien particular. Al contrario, el bien común es la condición para que se obtenga el verdadero bien particular.

Si volvemos al análisis de nuestro ejemplo sobre cómo nació una sociedad contractual y cuáles son sus características, veremos claramente que el mantener el orden creado en el grupo y la búsqueda del fin legítimo

conveniente al grupo es, precisamente, lo que hace posible que cada uno alcance su propio bien o interés particular.

Y una última consecuencia: es evidente que en el orden metafísico no puede haber jamás oposición entre el legítimo bien particular y el verdadero bien común, pues, como hemos visto, siendo de diferente naturaleza, aquél sólo se alcanza dentro de éste. Es cierto que en la vida social observamos continuas tensiones en esta materia, pero su causa no arranca de una supuesta incompatibilidad de ambos bienes en sí, sino de nuestra imperfección y dificultad para conocer verdaderamente el bien, ya sea de la parte, o del todo. Tales conflictos implican error o deformación o del bien particular o del bien conjunto.

Si volvemos a nuestro ejemplo y suponemos que quienes trabajan en la empresa quieren obtener una remuneración desmedida a las posibilidades de la sociedad, es evidente que ponen en conflicto su apetito particular con el interés de ésta. Pero allí no hay oposición entre dos bienes verdaderos, ya que la demanda de mayores remuneraciones, si es desmedida en cuanto a las posibilidades reales de la empresa, será una exigencia injusta.

Por el contrario, si por finalidades aparentes de bien común se postpone o se disminuye en exceso la remuneración legítima a quienes aportan el trabajo, tendríamos también un conflicto, pero allí estaría fundado en que el bien común ha sido distorsionado y que se ha tratado de ocultar, bajo su nombre, una ganancia injusta del capital frente al trabajo o alguna mala distribución del ingreso que a todos interesa.

En lo ontológico, repetimos, ambos bienes se coordinan, ya que el bien común viene a ser la condición, el clima, el medio dentro del cual el actuar de cada uno va a permitirle llegar a su legítimo y honesto bien particular.

### El bien común de la sociedad política

El concepto de bien común es aplicable a todo tipo de sociedad que cuente con los elementos antes señalados: pluralidad de sujetos, unidad en el fin y unidad en la acción con ciertas características de permanencia. Con todo, en la filosofía social y en el lenguaje corriente, por regla general el concepto se aplica al bien propio de la sociedad política, o sea, del Estado. La sociedad política es la más perfecta de las sociedades temporales, sin perjuicio de la sociedad internacional, cuyo bien o fin es, en ciertas materias, superior al bien de cada Estado, pues resguarda la paz y la justicia entre éstos.

Si aplicamos lo ya dicho al Estado como sociedad política organizada, vemos que su bien común estriba en mantener un determinado orden en el actuar de los ciudadanos, condición indispensable para el desarrollo de la nación. El mantener ese orden es un bien moral; en el orden temporal, es el bien moral más excelso, ya que hace posible el bienestar del conjunto y éste, a su vez, permite el bienestar de cada uno de los ciudadanos. Como enseña Santo Tomás de Aquino, es un bien de tan extraordinaria calidad que no hay ninguna virtud humana cuyos actos no sean ordenables, mediata o inmediatamente al bien común. Siendo el bien propio de la sociedad el más alto en el orden temporal, todo lo temporal interesa al bien común. Es un bien universal, por serlo de toda la sociedad política, un bien que pertenece a todos, y que, en consecuencia, no puede ser reducido ni amputado.

El concepto legítimo de bien común excluye toda deformación limitante. Jamás podrá identificarse con el bien de una clase o grupo ni con el bien de algunos; no puede nunca reducirse, pues, siendo el bien que interesa al orden de todo el conjunto, es indudable que todos y cada uno de los miembros de la sociedad tienen derecho a ser resguardados por el bien común. En el momento en que dicho bien, como lo concibe la doctrina marxista, tiende a identificarse exclusivamente con los intereses de un grupo o clase, es deformado y no puede cumplir sus finalidades; ha sido reducido, eliminando de sus beneficios a un sector de los ciudadanos. Esto, necesariamente, atenta en contra del orden y de la paz, necesarios para el desarrollo de la nación.

El bien común no puede reducirse condicionándolo de un modo excluyente a una determinada doctrina política, de cuyas consecuencias pudiera resultar limitación en los derechos fundamentales de algún sector de ciudadanos que integran la nación. Dejaría, así, inmediatamente de ser verdadero bien común.

Este bien de orden que interesa a todos debe hacer posible, fundamentalmente, que la libertad e inteligencia de cada uno de los ciudadanos puedan actuar respetando siempre lo justo. De allí que la legítima divergencia de doctrina o de opiniones ha de tener amplia cabida dentro del concepto de bien común y su cercenamiento atenta en contra de derechos básicos de la persona humana.

### Bien común y justicia social

El bien común está resguardado por la virtud de la justicia, especialmente en su aspecto general o social. La justicia es la más excelsa de las

virtudes que interesan al orden temporal precisamente porque resguarda este bien moral fundamental, que es el bien de orden dentro del cual se desarrolla, crece y prospera la comunidad. Es esta virtud la encargada de mantener el conjunto y de velar por la integridad de este orden que asegura la paz y la plenitud del desarrollo de cada uno de los miembros del grupo.

La justicia social, por lo mismo que es la virtud que asegura la integridad del bien propio de la sociedad, no puede confundirse con el interés de un grupo o de una clase, por muy numerosos que sean. No podrá jamás identificarse con nada que excluya a alguien o a algún miembro de la sociedad. Si el bien común interesa a todos, por su propia naturaleza ontológica, también la justicia social debe velar por todos.

Se define la virtud de la justicia como aquella que “da a cada cual lo suyo”. Precisamente, se da a cada cual lo suyo, mediante la aplicación de la justicia, siempre que no se la limite. Es erróneo el concepto, presente a menudo en opiniones o escritos, de que la justicia social consiste en dar sólo satisfacción, por cualquier medio, a necesidades de determinados grupos o clases. Puede tratarse de exigencias especialmente fuertes de la justicia en un momento histórico determinado, pero no se agota allí el contenido de dicha virtud.

La justicia social, por lo mismo que resguarda este orden universal que interesa a todos los miembros del grupo, debe ocuparse de aquello que es lo más urgente, pero sin descuidar jamás también sus otras y generales funciones, aunque aparezcan como de menor apremio o de menos extensión o importancia en un momento determinado. Nunca una injusticia podrá legitimarse moralmente fundándose en el contenido de justicia que tenga una determinada reivindicación social. También en esto se diferencia de manera esencial el pensamiento cristiano del marxista.

### Los objetivos del bien común

Si analizamos el bien común propio de la sociedad política, esto es, de un pueblo o de una nación, veremos que debe asegurar diversos aspectos o bienes que se sintetizan, principalmente, en cuatro puntos:

El bien común debe asegurar un orden jurídico adecuado, es decir, que resguarde la recta aplicación de la virtud de la justicia. Esto implica el respeto de los derechos básicos del hombre, la integridad de las instituciones que garanticen ese respeto y su adecuada y oportuna adaptación a la realidad social, siempre sujeta a transformaciones y cambios.

El bien común debe asegurar un orden económico, esto es, un orden que asegure a todos la posibilidad de poseer los bienes materiales que le

sean necesarios. Mientras en mayor grado lo obtenga, más perfecto será el cumplimiento de su misión.

En tercer lugar, el bien común debe asegurar un adecuado sistema de educación, que permita a todos recibir del patrimonio cultural lo que le sea necesario y útil. Y en este aspecto, los derechos y obligaciones básicas radican primeramente en la familia. Si bien es asimismo deber del Estado velar por el cumplimiento de este fin, su acción es sólo subsidiaria y complementaria a la que desarrollen los padres de familia y la iniciativa privada.

Y, por último, el bien común debe asegurar un mecanismo institucional que promueva el bienestar, con justicia y prudencia.

Velar por un ordenamiento jurídico adecuado —no puramente formal— es asegurar, precisamente, la aplicación de la virtud de la justicia. Pero ella no tiene por objeto hacer iguales a todos los hombres. Dar a cada cual lo suyo no es dar a todos o a cada cual lo mismo. La justicia social no es de igualdad aritmética, sino proporcional. Es la virtud que, dentro del cuerpo social, debe asegurar a todos y a cada uno aquello que necesite, lo cual estará determinado y condicionado por mil factores variables en relación a los pueblos y a las situaciones históricas o concretas determinadas. Pero siempre permanecerá, como base inmutable, el respeto a los derechos esenciales del hombre.

Nunca ha sido finalidad de la justicia asegurar la igualdad absoluta más allá de esos derechos esenciales. Lo que tiene de grande el pensamiento cristiano, desde el punto de vista de la filosofía social, es, precisamente, que concibe un orden jerárquico, un orden lógico, en el cual los seres, desde la materia inanimada hasta el hombre, tienen sus órbitas, sus posiciones, su sitio preciso, están relacionados unos con otros. Es cierto que todos los hombres somos iguales en cuanto a la sustancia, en cuanto a nuestro fin último y a nuestros derechos y obligaciones básicas, todos somos sujetos activos y pasivos de las mismas virtudes, todos somos creaturas inteligentes y con el derecho a ser libres, pero no todos llegamos al fin último exactamente por el mismo camino accidental.

La justicia social debe asegurar en el orden —y esa es exigencia fundamental del bien común— que a nadie falte aquello que le es necesario como bien intermedio, para llegar a su fin último, pero de ninguna manera esa exigencia significa de que a cada uno se le asigne lo mismo que otro tenga. Siempre habrá desigualdades. En la desigualdad no está la injusticia; la injusticia estriba en que a alguien le falte lo que necesite, lo que le es adecuado. Eso es “lo suyo”, definido por la virtud, pero no es injusticia el que los hombres estén en distintas posiciones y tengan diversas labores o

misiones, llamados a vocaciones diferentes dentro de la sociedad, desde las más humildes hasta las más altas.

El Dante, con aquella claridad y profundidad de su pensamiento, lo expresa en una breve frase: “La justicia es proporción que existe entre los hombres, relativa a las cosas y a las personas, la cual, conservada, mantiene la sociedad y, destruida, la aniquila”. Es proporción que conserva a la sociedad. Destruída la proporción, se destruye la sociedad. Una pseudojusticia igualitaria y rasante no haría sino transformar la sociedad, que es un orden, en una masa gris más bien propia de los seres irracionales, todos en un mismo nivel y absolutamente privados de una serie de virtudes que descansan, precisamente, en este hecho real: que los hombres estamos llamados al mismo fin, pero por caminos que, si bien son análogos, no son unívocos ni son siempre los mismos. Pero todos debemos actuar inteligente, honesta y libremente.

### Misión de la autoridad

Es fácil determinar la naturaleza de la autoridad derivándola de estas breves reflexiones que hemos hecho sobre la naturaleza de la sociedad. Si el bien propio de la sociedad es mantener un determinado orden en el actuar; si ese orden en el actuar es condición para que cada uno obtenga su legítimo bien particular, es obvio, dada la naturaleza humana y su imperfección, que alguien resguarde el orden y esa es la misión de la autoridad. De allí que se la defina con razón como el gerente del bien común. Tiene, por lo tanto, la misma excelcitud propia del bien común y de la justicia social, pero en su propia naturaleza está la limitación. Jamás la autoridad será autoridad si, lejos de resguardar el bien común, lo daña. Y lo daña al deformarlo, al identificarlo, de un modo excluyente, con un bien de clase, con un bien de grupo, o con un bien disminuido o deteriorado por una determinada filosofía política. La autoridad deberá mantener siempre su misión universal, cuidando por el bienestar del conjunto y de cada uno de los miembros de la sociedad. Allí estriba su grandeza y allí está su limitación. Concebimos el mundo como un orden, como todo un sistema que tiene un fin, propio del hombre, inteligente y libre, creado como centro del universo. Y este fin se alcanza dentro de la multiplicidad, de la diferenciación y, al mismo tiempo, dentro de un actuar determinado que lleva a la plenitud de la perfección de las cualidades que hacen del hombre un ser diferente de todos los otros que carecen de inteligencia y de voluntad. Este orden maravilloso ha llamado a verdadero éxtasis a tantos filósofos, a

tantos metafísicos. Es el “cosmos” de Pitágoras sinónimo de “hermosura”. Es ese orden objetivo, creación de la Inteligencia Divina, tan exactamente definido por San Agustín como “la disposición de cosas iguales y desiguales, atribuyéndose a cada cual su propio fin”.

Es incompatible con estos conceptos aquella tendencia, tan marcada en épocas de crisis como la nuestra, de predicar el odio y la destrucción como la vía adecuada para construir un mundo mejor. La injusticia no se combate con una nueva injusticia, sino mediante la corrección y evolución inteligente de las instituciones y el respeto a las virtudes morales.

Hay un curioso trasfondo de magia primitiva en quienes creen que a través de la violencia, la destrucción, la negación incluso del derecho a la vida a parte de los ciudadanos, ha de surgir, cual nueva ave fénix, un orden mejor.

La tarea a la cual el hombre está siempre llamado es mucho más elevada y noble: debe aplicar su inteligencia para corregir lo injusto, adaptar o sustituir las instituciones, hacer evolucionar las normas de modo de alcanzar para el conjunto un mejoramiento de las condiciones sociales. Pero sustituir la inteligencia y el derecho por la fuerza bruta, es renegar del hombre y sumirlo en la jungla de lo irracional.

Es, pues, grave obligación la de contribuir siempre a la transformación oportuna de las instituciones, a una más perfecta aplicación de la justicia y a la necesaria evolución de las formas sociales. Pero sin olvidar nunca que la sociedad es para el hombre, y no reducir a éste, como lo intenta el marxismo, a un simple engranaje secundario, inserto en una estructura de poder en la cual el bien común se confunde con la ideología excluyente de un grupo político.

Es cierto que en ciertas circunstancias es legítimo en el hombre el empleo de la violencia, pero sólo como “ultima ratio”, esto es, como recurso extremo, y siempre que tenga por exclusivo objeto defender la justicia en todo su amplio y profundo sentido. Son los casos de “legítima defensa”, ya sea individual o colectiva, en los cuales el empleo de la fuerza en amparo del derecho será, por lo general, una lamentable consecuencia negativa de la incapacidad por parte de la autoridad —nacional o internacional, en su caso— de velar efectivamente por la paz, que es el orden dentro de lo justo.

El “legalismo formal” y lo “injusto”

Los chilenos nos enorgullecemos —y con razón— de nuestra tradición de respeto al orden jurídico.

Afincándose en profundas raíces hispánicas, el genio de Portales como político y el de Bello como jurista, imprimieron a nuestra República un rumbo que le permitió crecer, hacerse respetar y ser respetada de una manera notable, a pesar de su discreta estatura en el concierto de las nuevas Naciones que surgían en el Continente Americano.

Bello, dando forma a lo intuido por el genio portaliano, supo situar el centro de gravedad de nuestra convivencia social en la forma objetiva de derecho que expresara lo verdaderamente justo, superando caudillismos que sumieron a otros pueblos en largos y dolorosos períodos en los cuales se pretendía identificar la ley con el capricho o las veleidades de quienes detentaban el poder.

Pero, ¿cuál es el auténtico contenido de esta noble y valiosa tradición?

Hemos recordado ya, sucintamente, lo que es la ley: norma ordenadora en el actuar de seres libres, coordinados necesariamente dentro del bien común de la sociedad. El valor intrínseco de la ley positiva no emana, por tanto, de la voluntad omnipotente de quienes ejerzan el poder para dictarla, pues no toda ley, por ser tal, concuerda necesariamente con lo que en sí es “justo”. La fuerza moralmente obligatoria de una regla de derecho positivo arranca, en último término, de su auténtica naturaleza de norma dirigida a resguardar el verdadero interés general que exige, a su vez, el debido respeto de los derechos esenciales de los ciudadanos.

No pretendemos entrar en una discusión académica sobre la naturaleza íntima de lo jurídico. Bástenos recordar que, con muy raras excepciones más bien propias del marxismo, la filosofía del derecho exige, para que la norma positiva sea una ley verdaderamente justa, que guarde efectiva relación con el bien común o bien de la sociedad, considerado como una realidad objetiva. Semejante exigencia se funda, para algunos, en los principios inmutables del derecho natural y para otros en un sentimiento colectivo de la equidad, pero en todo caso descansa en elementos más profundos que la simple voluntad del legislador.

Ya lo dijo Cicerón en términos insuperables: “Hay una ley no escrita, innata, que no hemos aprendido de nuestros maestros ni recibido de nuestros padres, ni estudiado en los libros: nos la ha dado la naturaleza misma. Esta ley natural es el espíritu y la razón del sabio, la regla del justo y del injusto. De esa ley suprema, universal, nacida antes que ninguna otra ley hubiera sido escrita, que ninguna ciudad hubiere sido fundada, se deriva el derecho” (*Oratione partitiones*). Y en otras de sus obras —*De Legibus*— expresa duramente y con sobrada razón: “Es completamente necio pensar que no hay más derecho que el positivo”.



Es cierto que, por el buen orden razonable en el convivir humano, ha de presumirse que toda norma positiva emanada de autoridad legítima corresponde verdaderamente al interés general. Y de allí que no sea permitido subordinar la validez o imperio de la ley al criterio personal de cada ciudadano. Pero esta presunción —como tal— no es absoluta y es por eso que los sistemas jurídicos han de contemplar necesariamente la defensa efectiva de los derechos básicos ciudadanos frente a las arbitrariedades del poder ejercido injustamente. Y aun, en último extremo y cumplidas rigurosas condiciones morales, puede el pueblo levantarse legítimamente en contra del tirano y de sus inicuas arbitrariedades. Todo ello no es sino una consecuencia lógica de la naturaleza del hombre, de su finalidad última, de la estructura de la sociedad y del verdadero concepto de bien común, objeto de las reflexiones que preceden.

El principio de la necesaria concordancia entre lo objetivamente justo y la norma positiva es un principio básico, permanente y moralmente ineludible para todo legislador. La ley sólo será justa si respeta los derechos esenciales de los ciudadanos, debidamente coordinados con el verdadero interés general o social. Para ello será necesario que el legislador, tomando como “materia” los hechos y problemas sociales concretos que deba resolver, aplique a ellos los principios fundamentales de la justicia, virtud moral que, como ya hemos visto, es inmutable y debe dirigir todo el actuar de los hombres en sociedad.

Ni la ley positiva ni sus estructuras jurídicas son intocables. No pueden ni deben serlo, pues, como representan la solución de necesidades concretas de una sociedad en constante evolución, están obligadas a adaptarse continuamente a cada época. De allí que sea absolutamente erróneo defender una supuesta intangibilidad de la ley positiva a pretexto de respetar lo jurídico. Una norma que pudo ser justa en la época en que se dictó, puede dejar de serlo por haberse modificado las condiciones que la motivaron. Así, por ejemplo, el régimen de los mayorazgos y vinculaciones nació, históricamente, por la necesidad de mantener la unidad militar, social y económica que representaban ciertos puntos avanzados en fronteras en continua guerra o peligro. Desaparecida esa causa, se transformó en un privilegio injusto que debió ser abolido. Pues, hoy día reaparece en una forma diferente de propiedad vinculada, al ordenarse que la pequeña empresa artesanal o agrícola no sea destruida por la aplicación rígida de una legislación sucesoria estrictamente igualitaria.

Pero así como la norma positiva para continuar siendo justa debe estar sometida a continua revisión y adaptación, ha de cuidarse que ella sea siempre la auténtica expresión del bien de la comunidad, no identificado

sólo con el interés de un grupo, por numeroso que sea, llámese clase, “ismo”, partido político u otro tipo de organización.

La primera condición para ello —como ya dijimos— estriba en que no se dañen los derechos esenciales de los ciudadanos.

Una de las grandes conquistas del hombre en su larga evolución por ordenar su vida en sociedad de un modo pacífico consiste precisamente en destacar y proteger esos derechos. Son los ciudadanos, en último término, los elementos que constituyen la sociedad. Ella no es sino un haz de relaciones —muy importante dada la naturaleza social del ser humano—, pero complementarias a la personalidad de cada uno de los hombres que la integran.

Larga —y a veces sangrienta— ha sido la historia de la defensa de los derechos fundamentales del hombre. En el occidente son los viejos fueros españoles, la Carta Magna y tanto otro documento que van jalando este proceso. Hoy día, ya en un ámbito mundial, es la Declaración de los Derechos Humanos, notable código en cuya elaboración cupo gran influencia a Chile y a destacados juristas nuestros.

La tradición jurídica, esto es, la tradición de respetar lo verdaderamente justo, no estriba, pues, en un fetichismo de la “ley escrita”, sino en el esfuerzo por ajustarla al verdadero interés social. Si se mantuvieren leyes que han quedado inadecuadas, o se dictaren leyes contrarias a derechos fundamentales del hombre, quienes en su aplicación quisieren cubrirse con la tradición jurídica chilena estarían, en verdad, desconociéndola.

No debe olvidarse que también el tirano, al cometer sus iniquidades, alegará en su favor una legalidad “formal” que él mismo ha creado mediante normas injustas.

La virtud de la justicia no es el capricho de quienes ejerzan el poder y pretendan aplicar determinadas ideologías que excluyan de alguna manera valores básicos del hombre. La justicia —calificada ya por Aristóteles como la más excelsa de las virtudes morales— descansa en la naturaleza misma del hombre como ser inteligente y libre y exige, por tanto, que a todos los ciudadanos se les resguarden sus derechos esenciales y se les asegure, en la medida que el interés común lo permita, los medios adecuados para el cumplimiento de sus tareas.

Por desgracia presenciamos hoy día un continuo abusar a pretexto de lo “justo”, bajo la capa del cumplimiento puramente formal de normas positivas vigentes o de normas “ad hoc” que se dictan para cohonestar una injusticia, escudándose ésta a continuación bajo el pretexto de que se trata de un acto “legal”.

¡Qué pobre sería el concepto de lo jurídico y de lo justo si pudiere reducirse arbitrariamente a un mero juego formalista! Llevará a un fariseísmo cada vez más apartado de las verdaderas exigencias de la justicia y, por último, al predominio de la fuerza. Por desgracia no faltan quienes, sinceramente convencidos de representar doctrinas de avanzada social, en esta materia retrotraen siglos o milenios tratando de justificar que el mero cumplimiento de la letra de cualquier precepto legal positivo encuadra dentro de la noble tradición jurídica chilena. Las consecuencias de tan errada posición están a la vista: debilitamiento peligrosísimo del principio de autoridad, deformación de los sistemas jurídicos positivos utilizándose la Constitución Política —que es en sí una carta de derechos y deberes fundamentales del ciudadano— como instrumento para poner en práctica medidas arbitrarias, entre ellas la destrucción de la propiedad privada, abusos en contra de otros derechos básicos del ciudadano y tanto hecho negativo que contribuye hoy día a esterilizar o limitar entre nosotros generosos impulsos de renovación social, perjudicando gravemente el interés común. La sana intención, digna del mayor apoyo, de buscar formas sociales más justas, se ve obstaculizada por quienes, a menudo, olvidan o desprecian valores humanos elementales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Recopilación y síntesis de diversas conferencias y publicaciones, revisadas por el autor.

**Carta a José Miguel Barros F.\***

Santiago, 25 de febrero de 1973

Señor  
José Miguel Barros F.  
Londres

Querido José Miguel:

Espero habrás recibido mi carta del 19 de este mes. Después de enviarla a Mario para que me hiciera el favor de incluirla en la valija, recibí la tuya del día 16, que te agradezco. Paso a referirme a diversas materias:

*Libros de Gusinde.* Escribí a Nacho avisándole que mi amigo alemán le enviara por la vía más segura los dos tomos, a fin de que Nacho pueda hacérmelos llegar. Tengo gran interés en recibirlo, pues nunca los he visto ni conozco los mapas y fotos que deben tener como anexos.

*Sesiones de la Comisión.* No ha habido más. Álvaro sigue aislado y creo que tendrá todavía para algún tiempo.

*Fotos y película sugeridas por el Prof. Weil.* Estuve con el Cdte. Lorca, quien debe luego partir a la zona para tomar las fotos y la película que sugirió el Profesor Weil. Estuvimos estudiando el programa y espero que resulten, pues las que se tomaron en nuestro viaje de enero son muy malas, debido a las pésimas condiciones del tiempo, especialmente las de Gable y de bahía Sleggett.

*Borrador del capítulo histórico-geográfico.* Días atrás me avisó Mario que había llegado y que él había ordenado se me enviara copia por DIFROL, pero hasta hoy no la he recibido. Es lástima, pues habríamos podido revisarla este fin de semana con Eugenio. Después será difícil encontrar el tiempo necesario, pero habrá que hacerlo.

No sé si el no envío se deberá al “curioso” hecho de que el Ministerio de Justicia me ha eliminado como abogado integrante de la Corte Suprema, después de haberlo servido por muchos años. Según me dice Ger-

---

\* Documento proporcionado por la familia de don Julio Philippi.

mán Vergara, Quico y Mario estaban indignados y nada habría sabido el Min. Relaciones. Pero no creo que ni el Presidente ni su Ministro de Justicia ignoren mis tareas. Resulta curioso que pueda asesorar al gobierno en el delicado caso del Beagle, y no tenga competencia para continuar actuando en la Corte Suprema. ¡Cosas de estos tiempos! Pero no teman que tan insólita medida vaya a modificar mi decisión de seguir colaborando en el Beagle mientras quieran recibir mi modesta ayuda. El desaire recibido en nada altera mi voluntad de seguir colaborando en una causa de interés nacional. Y no se hable más del asunto.

*Exploraciones de 1830.* Hemos trabajado mucho con Eugenio en un memorándum sobre los viajes de mayo de 1830, sin esperar que puedan allegarse nuevos antecedentes. Pienso que es necesario que tú conozcas el posible planteamiento, no para incluir nada de esto en la Memoria, pero para ver si hay que hacer alguna leve referencia o alguna salvedad, especialmente en relación con los documentos de 1918. Redactar una hipótesis de trabajo puede también ser útil para las investigaciones que haga el Comandante Green.

*Documentos que me dejaste para su estudio.* El legajo correspondiente al documento principal es muy interesante. Pero en él hay, a más de ciertos errores en la reconstrucción histórico-geográfica, afirmaciones incomprensibles, como es suponer una tesis chilena que uniría el Cabo del Espíritu Santo con el Cabo de Hornos. Se insiste también en que Murray habría visto desde isla Gable hacia el E el mar abierto, lo que, a juzgar por nuestro viaje de enero último, no es así. Creo que debiera hacerse una reserva al utilizar este material.

*Otros antecedentes.* Escribí días atrás a Nacho Cox dándole el dato de una publicación aparecida en "The United Service Journal and Naval and Military Magazin", Londres 1830, sobre el primer viaje de la Beagle, escrita sobre la base de "un diario de a bordo". Aparece mencionada en una publicación argentina de muy pequeño interés e importancia. No recuerdo que la hayamos revisado.

He encontrado también una referencia a un derrotero norteamericano de la zona, publicado en 1890. Di la información a Arturo Ayala para que vea la manera de ubicarlo. Me avisa que no está en DIFROL ni lo tiene la Marina. Le sugerí que preguntaran a Londres pues seguramente debe estar en las bibliotecas especializadas como la de la Sec. Geográfica de Londres. En caso de que allí no apareciera, habría que buscarlo en U.S.A.

Mi amigo Francisco Orrego me escribe desde Washington diciéndome que ha encontrado en la OEA una Biblioteca Colón, iniciada a comien-

zos de siglo y paralizada alrededor de 1945, razón por la cual no está disponible al público y es escasamente conocida. Me da una lista de diversos mapas que allí encontró. Puse el hecho en conocimiento del señor Pizarro de DIFROL, pudiéndole establecer contacto con Francisco para que se continúe la pista. No tengo noticias posteriores.

*Mapas que tuvo Fitz-Roy en 1829-30.* Tarde o temprano va a ser necesario reconstruir los mapas con que presumiblemente contaba Fitz-Roy cuando llega a la zona en 1829-30. Quizás el Cde. Green, con todo el material existente en Londres, pudiera avanzar en ese sentido. Es útil tener a la vista el libro de Basílico (que ya tanto nos ha ayudado en numerosos aspectos.), págs. 41 y 42. Se entendería mucho mejor el enorme trabajo hecho por Fitz-Roy, Murray y Stokes en abril-mayo 1830 si supiéramos con qué mapas contaron.

Estos aspectos histórico-geográficos no deben tomarte tiempo por ahora, pues bien escaso lo tendrás para hacer frente a la preparación de la Memoria, pero quizás, como te digo, el Cde. Green pudiere ir avanzando en estas materias.

Un abrazo de tu amigo

J. Philippi

### Notas sobre el juicio seguido ante arbitradores\*

La institución del arbitraje es muy antigua en el derecho. Ella implica sustraer del conocimiento de la justicia ordinaria determinadas materias para someterlas al fallo de una o más personas designadas al efecto. También la distinción entre árbitros de derecho y arbitradores encuentran sus raíces en viejos usos. Dice al respecto don Alfonso X en las Partidas:

árbitros en latin, tanto quiere decir, en romance, como Juezes auenidores, que son escogidos, e puestos de las partes, para librar la contienda, que es entre ellas. E estos son en dos maneras. La una es, quando los omes ponen sus pleytos e sus contiendas, en mano de ellos, que los oyan, e los libren según derecho... La otra manera de Juezes de auenencia es, a que llaman en latin Arbitradores, que quiere tanto dezir como aluedriadores, e comunales amigos, que son escogidos por auenencia de ambas partes, para auenir, e librar las contiendas que ouieren entre sí, en qualquier manera que ellos touieren por bien.

Y el sabio legislador precisa con exactitud que los primeros deben actuar “como si fuessen Juezes ordinarios”, reconociendo en cambio a los Arbitradores la facultad de que su juicio “sea fecho a buena fe, e sin engaño”<sup>1</sup>.

Numerosos estudios se han efectuado sobre este tema, siendo de destacar entre los autores chilenos, por su profundidad y amplitud, el de Patricio Aylwin A.<sup>2</sup>.

No pretendemos en estas breves notas, abordar toda la materia, sino hacer ciertas reflexiones sobre aspectos que en la práctica se han demostrado como de especial interés. Aspiramos, con ello, a aportar alguna experiencia personal que pudiere ser de utilidad a quienes corresponda desempeñar las delicadas tareas de arbitradoador tanto en el procedimiento como en el fallo.

---

\* Julio Philippi, “Notas sobre el juicio seguido ante arbitradores”, en *Estudios jurídicos*, Vol. 2 (julio-diciembre 1973), Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, pp. 261-272. Su reproducción en esta edición cuenta con la debida autorización de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile.

<sup>1</sup> Part. 3, tít. 4, ley 23, en 2 *Las siete partidas* 107-10 (Glosa del Lic. Gregorio López, Barcelona, Imp. de Antonio Bergner, 1844).

<sup>2</sup> P. Aylwin, *El Juicio arbitral* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) [en adelante Aylwin].

Aceptado el cargo en forma legal, declarado constituido el compromiso y emplazadas las partes conforme a la ley, son de especial importancia los acuerdos que se alcancen en orden al procedimiento, o, en subsidio, las reglas que el propio árbitro determine dentro de sus atribuciones. No debe olvidarse que, en conformidad a lo dispuesto en el art. 636 de nuestro Código de Procedimiento Civil, el arbitrador no está obligado a guardar en sus procedimientos y en su fallo otras reglas que las que las partes hayan expresado en el acto constitutivo del compromiso<sup>3</sup>, lo que no excluye, a nuestro parecer, la posibilidad de que esas reglas puedan también ser fijadas durante el proceso por acuerdo de las partes o por resolución del arbitrador.

Las normas supletorias contenidas en nuestro sistema procesal son muy simples, pero ellas contienen ciertos principios que es conveniente destacar: las partes debe ser emplazadas y oídas adecuadamente, es necesario agregar al juicio los elementos probatorios con el debido conocimiento de los interesados, debe dejarse testimonio en los autos de la sustanciación del litigio y la sentencia ha de llenar los requisitos que señala el art. 640 del Código de Procedimiento Civil, entre ellas, a más de llevar fecha y ser firmada por el arbitrador, debe contener la decisión de la litis y ser autorizada por un ministro de fe o por dos testigos en su defecto. Si bien el ya citado art. 636 hace regir esas normas a falta de otras reglas que las partes hayan fijado, parece lógico afirmar que ni siquiera el acuerdo de las partes puede prescindir de tales principios, pues constituyen reglas mínimas procesales que garantizan propiamente el derecho de defensa y la recta comprensión de la sentencia que se dicte<sup>4</sup>.

La experiencia demuestra que es útil comprender en las normas que regulen el procedimiento lo siguiente:

a) La indicación del objeto del juicio. Si el arbitraje se hubiere constituido para conocer, en general, de las dificultades surgidas entre las partes en orden a un determinado vínculo o vínculos jurídicos, o a ciertos hechos no precisados al requerirse la intervención del árbitro, la indicación del objeto será en términos generales, expresándose que su particularización ha de quedar fijada por las peticiones que se formulen en su oportunidad. La indicación del objeto es fundamental, pues en relación a ella jugarán posibles vicios de incompetencia y ultra petita;

b) Es muy conveniente que los litigantes otorguen los poderes con las facultades enumeradas en ambos incisos del art. 7º del Código de Proce-

---

<sup>3</sup> El art. 223 del Código Orgánico de Tribunales repite esta regla.

<sup>4</sup> Véase Aylwin 516 *passim*.



dimiento Civil, pues ello facilitará un posible avenimiento, como también acordar prórrogas en el plazo dentro del cual el asunto ha de ser resuelto.

c) En cuanto al procedimiento mismo, es recomendable confirmar expresamente las muy amplias atribuciones del amigable componedor, señalando algunas como, por ejemplo, poder investigar por sí mismo los hechos incluso fuera del lugar en el cual se lleva el juicio, oír opiniones técnicas sin ceñirse a las formalidades propias de los informes periciales, exigir a las partes la presentación de las probanzas en la forma, tiempo y circunstancias que el propio árbitro estime convenientes, reservarse el derecho de recibir o no a prueba la causa y de citarlas a comparendo en cualquiera etapa del juicio y, en general, llevar a cabo todas y cada una de las diligencias que él mismo estime necesarias o útiles para el fiel cumplimiento de su labor, sin más limitación que el proceder siempre con conocimiento previo de todas las partes.

De especial utilidad resulta la atribución del árbitro para exigir a los propios interesados, o a sus apoderados, respuesta a preguntas que les formule en cualquier estado del proceso. Cuando ya los litigantes han expuesto sus razones, expresado lo que piden y suministrado las probanzas sobre las cuales se apoyan, estará el árbitro, previo un estudio cuidadoso de todos los antecedentes, en condiciones de forzar en cierto sentido a las partes a completarlos, ya sea esclareciendo posiciones ambiguas, ya sea pronunciándose sobre puntos determinados u obligándolas a presentar, dentro de un plazo, todas las demás informaciones que sean de su conocimiento y que hayan retenido por razones de estrategia procesal u otras;

d) En general, es útil aplicar el sistema de presentación de peticiones dentro de un plazo común. Ello no será aconsejable cuando claramente es una de las partes la que va a accionar en contra de la otra, pero es frecuente que todas tengan algo que pedir. La representación paralela implica mantenerlas en cierto pie de igualdad procesal, sin que ello signifique alterar los principios de equidad en cuanto al peso de la prueba.

Por lo que respecta a las presentaciones de las partes, es adecuada la práctica de establecer en el primer comparendo solamente las fases iniciales. Así, cuando se trate de demandas simultáneas, ha de contemplarse el plazo para su presentación y el trámite de traslado también dentro de cierto término, a fin de que cada uno pueda expresar sus opiniones. Algo análogo ha de hacerse si se prevén presentaciones sucesivas. Fuera de estas primeras tramitaciones, es preferible no establecer de antemano más reglas y dejar para el momento oportuno al criterio del árbitro, en defecto de acuerdo entre las partes, y resolver cómo ha de continuar el juicio, pues ello dependerá del curso que tome el debate. A veces resultará conveniente

ordenar nuevos traslados para réplicas y dúplicas, o bien, habrá llegado el momento de abordar la recepción de pruebas, citar a conciliación, etc.

Es conveniente dejar testimonio de que los plazos son de días hábiles, y esclarecer si será o no aplicable al juicio el feriado de vacaciones que para los miembros del Poder Judicial contempla el Código Orgánico de Tribunales;

e) Si bien estimamos que el arbitrador está facultado para resolver toda cuestión sobre procedimiento que pueda surgir y que no esté prevista y puede interpretar los acuerdos tomados por las partes durante el juicio, es aconsejable dejar de ello constancia expresa;

f) De especial importancia es el empleo, por parte del arbitrador, de sus facultades para llamar a conciliación. Conviene dejar testimonio de su derecho a hacerlo cuantas veces quiera y en cualquier estado del juicio.

El arbitrador o amigable componedor es juez, de modo que en definitiva su misión consistirá en *juzgar*<sup>5</sup>. Pero no puede olvidarse que, tal como lo demuestra el desarrollo histórico de la institución, en el ejercicio de su cargo ha de tratar de llevar a las partes a un entendimiento. Como dicen las Partidas, debe “Auenirlas de qual manera quisiere” y más adelante agrega que los arbitradores, e liberándolas, de manera que finquen en paz”<sup>6</sup>.

La experiencia demuestra que si el arbitrador asume desde un comienzo un rol activo en el juicio, toma las iniciativas que estime conveniente y está en todo momento impuesto del estado de la discusión, será difícil que no obtenga un avenimiento;

g) En lo que concierne a notificaciones, incluso de la sentencia definitiva, conviene establecer las siguientes formas: personal, mediante copia enviada por mano o por correo certificado ordinario. Es razonable que, en el primer caso, la notificación se entienda efectuada el mismo día; en el segundo, un día después del envío por mano, y tres después de la colocación de la carta en el correo. Si se ha designado actuario, es útil dejar testimonio de que las notificaciones podrán ser hechas tanto por él como por el propio árbitro, y que el testimonio estampado en los autos por cualquiera de ellos será suficiente prueba del hecho de la notificación;

h) Por lo general, los arbitrajes de arbitradores son en única instancia pues las partes renuncian de antemano a todo recurso. En el caso excepcional de contemplarse alguna segunda instancia, habrá que cuidar bien su estructuración y qué recursos proceden. Es obvio, tal como lo dispone el

---

<sup>5</sup> Id., 151.

<sup>6</sup> Part. 3, tít. 4, leyes 23, 26, en *Las siete partidas*, supra nota 1.

artículo 239 del Código Orgánico de Tribunales, que nunca tendrá cabida la casación de fondo en contra de una sentencia de amigable componedor, dada su propia naturaleza, pero nada impide que se prevea una segunda instancia también de arbitrador. Por el mismo motivo, tampoco procede un recurso de inaplicabilidad.

La renuncia genérica a todos los recursos, tal como lo afirma el Profesor Aylwin<sup>7</sup>, no implica suprimir los de reposición, interpretación y rectificación o enmienda, pues, a menos de haber sido también excluidos en forma específica, caen plenamente dentro de la competencia del amigable componedor.

La renuncia a todo recurso, por muy categórica que sea, general y/o enumerativa, tampoco excluye, según la doctrina de nuestros autores y la jurisprudencia, la casación de forma por incompetencia y por ultra petita, ni el recurso de queja. Volveremos sobre el particular.

i) Por último, no está de más dejar claramente precisado que el arbitrador podrá, después de dictada la sentencia, conocer de su cumplimiento. En caso de conciliación es, asimismo, conveniente precisar que el árbitro continúa en funciones mientras no se haya dado íntegro cumplimiento a lo acordado. Todo ello siempre que esté dentro del plazo convencional o legal en el cual ha debido dictar sentencia, o del plazo especial que se le fije para tales efectos. Semejante estipulación es recomendable, pues, si bien el artículo 635 del Código de Procedimiento Civil reconoce al árbitro de derecho competencia para conocer de la ejecución de su sentencia definitiva “si no está vencido el plazo por que fue nombrado”, no hay norma expresa para los arbitradores y la jurisprudencia no es clara al respecto<sup>8</sup>.

Veamos ahora cuál es el ámbito dentro del cual el árbitro debe dictar su sentencia.

Siguiendo los principios tradicionales del derecho en estas materias, el artículo 223 del Código Orgánico de Tribunales establece que “el arbitrador fallará obedeciendo a lo que su prudencia y la equidad le dictaren”. Y el artículo 640 del Código de Procedimiento Civil, al fijar los requisitos de la sentencia del arbitrador, expresa que ella debe contener “las razones de prudencia o de equidad que sirven de fundamento a la sentencia”.

Llama desde luego la atención la redacción diversa de ambos preceptos, pues mientras el Código Orgánico habla de “la prudencia y la equidad”, el Código de Procedimiento Civil separa ambos conceptos por una *o*. No atribuimos, sin embargo, mayor significación a tal diferencia, pues, a nuestro juicio, no se ha tratado de establecer dos elementos diferen-

---

<sup>7</sup> Aylwin 524, 501.

<sup>8</sup> Id. 457.

tes copulativos o disyuntivos sino de expresar que es el árbitro, mediante su prudencia, quien determina lo equitativo. Este concepto suele expresarse también en el derecho con las expresiones fallar “según su ciencia y conciencia”, “según su leal saber y entender”, “conforme a la verdad sabida y buena fe guardada”, “de acuerdo con la voluntad de la justicia natural”, sentencia dictada “ex equo et bono” o, como dice el comentario de Gregorio López a las Partidas, “conociendo el avenir de buena fe conforme a la verdad de cualquier modo sabida”. Para Tapia, en el Febrero Novísimo, el arbitrador debe resolver “procediendo con moderación”<sup>9</sup>.

Tan amplios conceptos ¿quieren decir que el arbitrador puede resolver sin sujeción absolutamente a ninguna norma objetiva? ¿Podría afirmarse que falla a su capricho o mero arbitrio?

Veamos con mayor detenimiento el punto, pues encierra interesantes problemas.

Nuestra legislación positiva no ha definido ni lo que debe entenderse por prudencia, ni por equidad. Siguiendo las normas de interpretación de la ley, recurramos al Diccionario de la Real Academia:

La prudencia es una de las virtudes cardinales que consiste en discernir y distinguir lo que es bueno o malo, para seguirlo o huir de ello. Significa también, en nuestro idioma, templanza, moderación, discernimiento, buen juicio, cautela, circunspección, precaución. Todo ello apunta claramente a una facultad de la inteligencia al distinguir entre lo bueno y lo malo, pero también a una característica de la voluntad al operar con templanza, moderación, discernimiento. No actuaría, pues, con prudencia el arbitrador que, por ejemplo, expidiera su fallo en forma precipitada, sin haber oído debidamente a alguna de las partes, o sin analizar los antecedentes con el debido cuidado.

¿Y qué ha de entenderse por equidad? El Código Civil habla solamente en su art. 24 de la equidad natural como la última norma de interpretación de la ley, aplicable en defecto de todas las anteriores<sup>10</sup>. Otros textos legales, como los citados del Código de Procedimiento Civil y del Código Orgánico de Tribunales, emplean la expresión equidad a secas.

El Diccionario de la Real Academia define el término, entre otras acepciones que no vienen al caso, como bondadosa templanza habitual; propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o

<sup>9</sup> Id. 153; Part. 3, tít. 4, ley 23, en *Las siete partidas*, supra nota 1; 4 E. de Tapia, *Febrero Novísimo* 34 (Valencia: Impr. de Ildefonso Mompié, 1828).

<sup>10</sup> Así lo ha declarado la Corte Suprema en diversas sentencias. Véase *Repertorio de legislación y jurisprudencia chilenas- Código Civil* 102, 2ª ed. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1968).

por el texto terminante de la ley. También como justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva.

El origen de este concepto es muy antiguo. Ya Aristóteles se ocupó de la equidad en relación a lo justo. En el Libro V de su *Ética a Nicómaco* leemos:

Lo equitativo, siendo justo, no es lo justo según la ley, sino la regulación de lo justo legal. La causa de esto es que toda ley es universal; mas, respecto de algunas cosas no es posible decir rectamente de manera universal. En los casos en que es necesario expresarse universalmente, pero imposible hacerlo de este modo correctamente, la ley toma el caso común, no ignorando que hay error. No por eso la ley es menos recta. En efecto, el error no está en la ley ni en el legislador, sino en la naturaleza de la cosa, pues desde su origen la materia de lo operativo es así. Por consiguiente, cuando la ley dispone de manera universal, mas acontece un caso particular fuera de lo dispuesto universalmente, entonces se procede rectamente si donde calló el legislador, o donde erró al hablar en absoluto, se corrige la falta. Porque el legislador, de estar presente, hubiera estado así; y si lo hubiera sabido, hubiese establecido tal ley<sup>11</sup>.

Santo Tomás de Aquino, al comentar este texto, abunda en el mismo sentido e identifica a la *equidad* con la *epiqueya*, esto es, con la excepción del caso particular frente a la norma general. Agrega: “lo equitativo es mejor que lo justo legal, pero está contenido bajo lo justo natural”<sup>12</sup>.

Dada su estrecha relación con el derecho, también los juristas se han ocupado de la equidad. Sin entrar a los variados conceptos que se han emitido, quisiéramos destacar el pensamiento de Coviello, para quien la equidad no se contrapone al derecho ni es tampoco el espíritu de la ley, sino que constituye la justicia en un caso determinado.

Siguiendo en cierto sentido el pensamiento aristotélico<sup>13</sup> explica que:

El derecho establece normas; mas estas normas son generales y corresponden a una relación de la vida, abstractamente considerada como tipo y como promedio tomado de una infinita variedad de casos, por lo cual ocurre con frecuencia que la norma que corres-

---

<sup>11</sup> Texto incluido en la obra de Santo Tomás de Aquino, *La justicia-Comentario al libro quinto de la Ética a Nicómaco*, 238, B. R. Raffo Magiasco, tr. (Buenos Aires, 1946).

<sup>12</sup> Id. 239.

<sup>13</sup> N. Coviello, *Doctrina general del Derecho Civil*, 8, Felipe de J. Tena, tr. (México, 1938). Fundamentalmente difiere Coviello del pensamiento tomista en cuanto no acepta el derecho natural y concibe la ley positiva como un ordenamiento abstracto, posición propia del idealismo jurídico pero alejada del realismo cuyo punto fundamental de partida fijó Aristóteles.

ponde al hecho según ordinariamente se realiza y por lo cual es abstractamente justa, no corresponde a la realidad de un caso determinado que presenta particulares circunstancias y, por consiguiente, resulta injusta en el terreno concreto. Tener en cuenta las circunstancias especiales del caso concreto, y no aplicar en su rigidez la norma general, sería el oficio de la equidad. Para Coviello, cuando el juez hállese autorizado para recurrir a la equidad, no debe ser ésta una convicción meramente subjetiva y arbitraria, sino que debe tener un fundamento objetivo en la especial naturaleza de la relación de hecho. De otro modo, no sería la equidad sino el arbitrio el que se substituiría al derecho<sup>14, 15</sup>.

Muy poco hemos encontrado en los autores nacionales sobre este tema. Don Paulino Alfonso, refiriéndose al art. 24 del Código Civil, relaciona la equidad natural con el derecho natural, pero agrega que al hablar el Código Civil de este concepto no se ha referido a la virtud que temple o suaviza el rigor de la ley, pues si ésta existe, el juez es obligado a aplicarla, sino a la virtud que, inspirándose en los principios de justicia natural y eterna, suple el silencio de la ley escrita y complementa, por decirlo así, la obra del legislador<sup>16</sup>. Análogo concepto se encuentra en la recopilación publicada de los apuntes de clase sobre Código Civil de los profesores Cood, J. C. Fabres, Claro S. y J. F. Fabres<sup>17</sup>.

Si bien la definición que se dé al concepto de equidad puede variar según cual fuere el criterio jusfilosófico en el cual se encuadre, pensamos que ha de coincidirse en estimarla como la aplicación a un caso particular de lo justo, entendido, no como sinónimo estricto de lo legal, sino como expresión de ese substrato de derecho vigente que impera en la vida social y que se afinca, en último término, en la propia naturaleza del hombre.

Este somero análisis permite, pues, concluir que la prudente estimación de la equidad hecha por el arbitrador, si bien descansa en su propia convicción y raciocinio, no es producto de su capricho o mero arbitrio, sino que estriba en detectar cuidadosamente lo que en verdad es justo frente al caso particular. Como la conclusión está fundada en su propia valoración, no podrá ser revisada, a menos que se haya contemplado alguna adecuada instancia superior.

---

<sup>14</sup> Id. 9.

<sup>15</sup> De gran interés es el notable estudio de Alipio Silveira, *La equidad en el Derecho del Trabajo*, 42 *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Gaceta de los Tribunales (R.D.J.)*, L 5 (1945).

<sup>16</sup> P. Alfonso, *Explicaciones del Código Civil*, 114 (Santiago, 1882).

<sup>17</sup> P. Alfonso, *Explicaciones del Código Civil*, art. 24 (Valparaíso, 1887).

Con todo, y como se desprende de lo dicho, si su fallo fuere dictado con manifiesta imprudencia o fundado en el capricho o mero arbitrio, esa intangibilidad desaparece.

Sin pretender en este breve ensayo agotar tan fundamental tema, desearíamos abordar más detenidamente algunos aspectos.

Innecesario resulta recordar que hay determinadas materias que nuestra legislación prohíbe someter al conocimiento de árbitros<sup>18</sup>. Estimamos que si dentro de un arbitraje surgiere directa o indirectamente algún punto que implique pronunciarse sobre ellas, el compromiso, sea de derecho o arbitrador, está impedido de hacerlo. Así se ha declarado por nuestros tribunales. Las sentencias, citadas por don Manuel E. Ballesteros, se refieren a cuestiones sobre filiación que han incidido en juicios de partición<sup>19</sup>.

Tampoco puede el arbitrador prescindir de normas básicas de procedimiento señaladas por las partes o, en su defecto, por la ley. Nuestro ordenamiento procesal contempla disposiciones sobre la casación de forma en contra de sentencias de arbitradores, como es el art. 796 del Código de Procedimiento Civil, si bien su procedencia en ciertos casos ha dado origen a dificultades<sup>20</sup>.

Otra importante limitación en el aspecto procesal tiene el arbitrador en la materia sometida a su conocimiento. No puede abocarse a asuntos ajenos a ella y de allí que, como ya lo dijimos, su sentencia, aun cuando se hubieren renunciado todos los recursos, será casable de forma por incompetencia y por ultra petita. Así se ha resuelto en repetidas oportunidades por nuestros tribunales<sup>21</sup>.

Conviene recordar que también por la vía indirecta de una acción común de nulidad de la convención de arbitraje o del nombramiento de árbitro podrá dejarse sin efecto una sentencia de arbitrador, a pesar de haberse renunciado todos los recursos. No se trataría, en tal evento, de una nulidad procesal susceptible de hacerse valer solamente por los medios que contempla el ordenamiento para juicios, sino de la acción propia del derecho civil que permite anular las convenciones o contratos. La distinción

---

<sup>18</sup> Código Orgánico de Tribunales, arts. 229, 230, y otras leyes especiales.

<sup>19</sup> 2. E. Ballesteros, *La ley de organización y atribuciones de los tribunales de Chile* 105 (Santiago, 1890).

<sup>20</sup> Aylwin 526.

<sup>21</sup> De especial interés es la sentencia de la Corte Suprema publicada en 10 R.D.J. II, 1, 353 (1913), pues declaró incluso que la renuncia al recurso de apelación no impedía a la parte apelar en contra de la resolución de un arbitrador que declara improcedente una casación de forma deducida fundándose en que el fallo se dictó ultra petita y con manifiesta incompetencia. Y como no se había previsto en el compromiso un tribunal de segunda instancia, ordenó a la respectiva Corte de Apelaciones conocer de esa apelación.

entre ambos aspectos encierra puntos delicados, que no es el caso dilucidar en esta oportunidad, analizados cuidadosamente en sentencias de nuestros tribunales. Acogida la acción de nulidad de la convención que dio origen al asunto arbitral, la sentencia caerá también debido al efecto retroactivo propio de la nulidad judicialmente declarada establecido en el art. 1.687 del Código Civil<sup>22</sup>.

Por último, también en el campo de los recursos, debe recordarse que la Corte Suprema, en virtud de las facultades que le otorgan los arts. 86 de la Constitución Política\*, 540 y 541 del Código Orgánico de Tribunales, puede conocer de quejas deducidas en contra de sentencias dictadas por arbitradores, aun cuando estén renunciados todos los recursos e incluso si en esa renuncia se mencionare expresamente la queja<sup>23</sup>. Estimamos que ella procede no solamente en casos en los cuales exista alguna infracción grave de los preceptos procesales aplicables al juicio, sino también frente a fallos inmorales, dolosos, manifiestamente inicuos, absurdos, contradictorios, ininteligibles o imposibles de cumplir. Así, la Corte Suprema ha anulado una sentencia de arbitrador por estimar que no podía acogerse una demanda de perjuicios fundada en un supuesto incumplimiento del contrato, en circunstancias de que ese contrato había sido cumplido<sup>24</sup>. Pensamos, sin embargo, que debe hacerse uso muy moderado de esta facultad correccional en cuanto al criterio mismo de lo decidido por el amigable componedor, dada su amplia facultad para estimar prudentemente lo que considere equitativo.

No cabe duda que el arbitrador puede fallar en contra de ley expresa, pues en eso consiste, como ya hemos explicado, su facultad de guiarse por la equidad. Con todo, tal como lo manifiesta el Profesor Aylwin<sup>25</sup>, “bien puede el arbitrador sujetarse a los preceptos legales en el fallo del juicio, si encuentra en ellos la más estricta prudencia y justicia; su calidad no lo obliga a despreciar las normas de derecho”.

El mismo autor señala ejemplos para confirmar la amplitud de las atribuciones del arbitrador e incluye en ellos la posibilidad de aceptar como válido un acto viciado de nulidad absoluta, declarar incapaz a una persona capaz y viceversa, alterar las reglas del peso de la prueba, etc., “aunque con ello viole disposiciones de orden público, si en su conciencia cree que así es prudente y equitativo”. Y agrega otros ejemplos:

---

<sup>22</sup> Aylwin 505.

\* [La referencia es al art. 86 de la derogada Constitución de 1925, que establecía la superintendencia correccional de la Corte Suprema. En la actual Constitución esta superintendencia está mencionada en el art. 79 (N. de los antologadores).]

<sup>23</sup> Id., 524, 504.

<sup>24</sup> 62 *R.D.J.* II. 1, 162 (1965).

<sup>25</sup> Aylwin 152.



un amigable componedor puede admitir que se le pruebe un contrato de compraventa de bien raíz por otros medios que la escritura pública, aunque la solemnidad de instrumento auténtico esté prescrita por razones de orden público; su omisión no obsta a que el arbitrador adquiera, en virtud de otras pruebas, el convencimiento de que tal contrato se ha convenido entre las partes y que es de justicia ordenar su cumplimiento, para cuyo efecto puede disponer que se reduzca a escritura pública<sup>26</sup>.

Coincidimos con la opinión del señor Aylwin en cuanto a que las facultades del arbitrador no están limitadas ni siquiera por disposiciones de orden público, siempre que, como es obvio, se trate de materias susceptibles de someterse a compromiso.

De gran interés es un caso fallado como amigable componedor por Arturo Alessandri R.<sup>27</sup> Fundándose en razones de equidad, claramente señaladas al resolver, ordena distribuir una herencia intestada entre hermanos e hijos ilegítimos del causante con prescindencia de las reglas del Código Civil sobre esas materias. Surge la pregunta, ¿podría hacerse algo semejante modificando las cuotas hereditarias de asignatarios forzosos? A nuestro juicio, sí, siempre que ello esté claramente incluido en el compromiso y se den razones de equidad muy bien fundadas.

Nuestra Corte Suprema, con razón, ha establecido sin embargo un límite al arbitrador en los preceptos de derecho público y atribuye esa calidad a las normas que regulan la competencia en materia de asuntos laborales<sup>28</sup>.

¿Podrá un arbitrador resolver prescindiendo de una sentencia anterior, dictada por la justicia ordinaria o por otro tribunal y que cumple con los requisitos legales para producir cosa juzgada entre las partes? En otros términos, ¿está el arbitrador sujeto a las reglas consignadas en nuestra legislación sobre el mérito de las sentencias ejecutoriadas? La cuestión no merece duda si todos los interesados están de acuerdo en que el compromiso pueda modificar esa decisión anterior, o contradecirla, pero la dificultad surgirá si es una de las partes la que le pide prescindir del mérito de cosa juzgada de un determinado fallo por estimarlo inequitativo. No hemos encontrado resuelto el punto ni en los autores ni en la jurisprudencia chilena. En la jurisprudencia francesa la cuestión ha sido debatida, primando el principio de que debe respetarse la cosa juzgada emanada de sentencias anteriores, a menos que en el compromiso se faculte al árbitro para rever-

---

<sup>26</sup> Id. 153.

<sup>27</sup> 28 *R.D.J.* II. 1, 108 (1931).

<sup>28</sup> 56 *R.D.J.* II. 3, 188 (1949).

las<sup>29</sup>. También han resuelto los tribunales franceses que el arbitrador queda sujeto a la cosa juzgada emanada de su propia sentencia<sup>30</sup>, lo que no es óbice, a nuestro juicio, para que pueda conocer y resolver peticiones de modificación o rectificación que las partes le formulen, salvo que hubieren renunciado específicamente a ello o que hubiere ya vencido el plazo del arbitraje.

¿Qué reglas de criterio podrían ser útiles a un amigable componedor para determinar con prudencia qué es lo más equitativo en el caso sometido a su fallo?

Dada la naturaleza de la *prudencia* y *equidad*, cualquier intento de enumerar factores forzosamente ha de ser incompleto y no podrá limitar el amplio campo dentro lo cual opera el arbitrador. Con todo, ensayaremos algunos:

a) Como ya hemos dicho, los preceptos de la ley positiva que regulen el caso pueden ser una guía útil inicial, pues es lógico suponer que el legislador generalmente ha sabido expresar lo justo;

b) Dentro de este primer supuesto deberá atribuirse a los textos legales positivos su más profundo sentido e intención y no estarse solamente a su tenor literal. Es la *ratio legis* la que indicará el pensamiento de fondo del legislador. En este sentido, la tarea del amigable componedor frente a la interpretación de textos legales es diferente a la del juez, pues éste, por razones de prudencia, ha sido colocado por el Código Civil en un estrecho campo que bien merece, en nuestro actual estado de desarrollo jurídico, una cuidadosa revisión.

c) Especialmente atento ha de estar el arbitrador a los hechos o circunstancias posteriores a la dictación de la ley positiva y que, en consecuencia, el legislador no pudo considerar; y a aquellos otros que, por su naturaleza muy peculiar o de escasa ocurrencia, no cabían propiamente en un ordenamiento general;

d) De gran utilidad será para el arbitrador el empleo de ciertos principios morales básicos de la vida jurídica, como el de no enriquecerse sin causa, no abusar de su derecho, no aprovecharse de su propia mala fe ni de la debilidad o ignorancia ajena, ni celebrar contratos leoninos, aceptar la revisión de estipulaciones que han llegado a transformarse en excesivamente onerosas por causas no previsibles, etc. Si bien estos conceptos también juegan dentro de los sistemas de derecho estricto, en ellos no siempre es fácil su aplicación. El arbitrador, en cambio, podrá emplearlos con amplia

---

<sup>29</sup> 8 *Pandectes françaises* 115, N<sup>os</sup>. 1414-15 (París, 1890).

<sup>30</sup> *Id.*, 119, N<sup>o</sup> 1431.

libertad. Por lo general, ellos serán una de las guías más seguras para establecer *lo equitativo*;

e) En definitiva, el arbitrador ha de sopesar los elementos indicados en cuanto le sean útiles, en relación con todos los demás factores, de cualesquiera naturaleza que sean, que su prudencia le aconsejen considerar y que le permitan resolver la cuestión como lo habría hecho un legislador justo frente a ese caso particular, aun cuando con ello deba ir en contra de ley expresa.

Y para terminar, ¿qué mejor resumen de las limitaciones del arbitrador que las señaladas por don Alfonso el Sabio en las Partidas?

Otrosí decimos, que si el mandamiento, o el juyzio de los auenidores fuesse contra nuestra Ley<sup>21</sup>, o contra natura, o contra buenas costumbres; o fuesse tan desaguizado que non se pudiesse cumplir, o si fuese dado por engaño, por falsas prueuas, o por dineros; o sobre cosa que las partes non ouiesse metido en mano de los auenidores; por cualquier destas razones, que fuesse aueriguada, non valdría lo que assi mandassen, nin la parte que assi non lo quisiesse obedecer, non caería por ende en pena<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> La expresión “nuestra ley” debe entenderse en el sentido restrictivo de derecho público, de preceptos que dicen relación con la Corona, pues si se la quisiera interpretar como toda norma jurídica positiva, los arbitradores se identificarían con los árbitros de derecho, en contra de lo preceptuado en las propias Partidas.

<sup>32</sup> Véase nota 1 supra.

## ÍNDICE

## ESCRITOS Y DOCUMENTOS DE JULIO PHILIPPI

**Primera Parte**

<i>Introducción</i> .....	325
1. “Maritain y el problema político” (1937) .....	335
2. “Apostolado social y acción política” (1937) .....	342
3. “Notas sobre nulidad e inexistencia en nuestro Código Civil” (1937) .....	352
4. “Notas sobre acción social agrícola” (1938) .....	360
5. “Limitación de la propiedad territorial: Notas en torno de una polémica” (1939) .....	366
6. “Sindicalización campesina” (1947) .....	374
7. “¿A dónde va el socialismo-cristianismo?” (1947) .....	376
8. “Desviaciones en grupos católicos de Francia” (1952) .....	383
9. Posición contraria a las sanciones contra Cuba (1964) .....	391
10. “Las cuestiones tributarias y cambiarias en el proceso de integración” (1967) .....	396
11. “Aspectos procesales en el juicio arbitral sobre Alto Palena” (1970) .....	415
12. Intercambio de cartas con el ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda Medina (1971-1972) .....	426
13. “Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal” (1972) .....	430

14. Carta a José Miguel Barros F. (1973).....	446
15. “Notas sobre el juicio seguido ante arbitradores” (1973).....	449

**Segunda Parte**

(Por aparecer en *Estudios Públicos* N° 75, invierno de 1999)

16. “Modelos en el campo del derecho” ( 1978) .....	
17. <i>Estructura social del pueblo yámana</i> (1978) .....	
18. Sentencia arbitral del 20 de mayo de 1981 .....	
19. Fallo del Tribunal Constitucional del 26 de noviembre de 1981 sobre ley que modifica el Código de Comercio .....	
20. <i>Ángeles y demonios</i> (1995).....	<input type="checkbox"/>