

# ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 56

PRIMAVERA

1994

---

**Albert O. Hirschman**

*La conexión intermitente entre el progreso político y el económico*

**Vittorio Corbo y**

**Leonardo Hernández**

*Ajustes macroeconómicos ante la afluencia de capitales en cartera: Su lógica y algunas experiencias recientes*

**Daniel Tapia de la Puente**

*Cuenta de capitales: Las tareas pendientes*

**Rodrigo Vergara**

*Política cambiaria en Chile: La experiencia de una década (1984-1994)*

**Rodrigo Fuentes, Ricardo Paredes y Jaime Vatter**

*Desregulación y competencia en el mercado de la gasolina*

**Carla Lehmann S-B.**

*El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad*

**Giovanni Salvi**

*Aspectos de la corrupción en Italia*

**Giovanni Salvi y Enrique Barros**

*Conversación con Giovanni Salvi*

**Roger Scruton**

*La primera persona del plural*

**Hugh Trevor-Roper**

*El fin del imperio en Europa*

**Joaquín Fernandois, Ignacio**

**Irrarázaval y Carlos Fuentes**

*La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina, de Jorge G. Castañeda*

---

**Alfonso Gómez-Lobo**

*Textos escogidos de la Ética nicomaquea de Aristóteles*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## LA CONEXIÓN INTERMITENTE ENTRE EL PROGRESO POLÍTICO Y EL ECONÓMICO\*

Albert O. Hirschman

En este artículo se sostiene que la relación entre el progreso económico y político de ningún modo es fácil, directa y “funcional”. Los enfoques habituales postulan tres nexos posibles entre ambas variables: de concomitancia (ambas marchan de la mano), de exclusión mutua (la una ha de sacrificarse en pro de la otra) y de secuencia en el tiempo (primero se ha de alcanzar una y luego la otra). Hirschman plantea que el nexo entre ambos dominios, el económico y el político, es de carácter intermitente: “una conexión de acoplamientos y desacoplamientos, de alternancia entre la interdependencia y la autonomía”. Y especialmente cuando la relación causal inicial va del ámbito económico al político —se señala— la institucionalidad

---

ALBERT O. HIRSCHMAN. Profesor investigador del Institute for Advanced Study, Princeton, New Jersey. En su vasta trayectoria académica ha sido profesor de Economía Política en las universidades de Columbia y de Harvard. Autor, entre otros, de *The Strategy of Economic Development* (Yale University Press, 1958); *Journeys Toward Progress* (The Twentieth Century Fund, Inc., 1963, 1973); su libro más reciente es *The Rethoric of Reaction* (Harvard University Press, 1992).

\* “The On-And-Off Connection between Political and Economic Progress”, ponencia presentada en la sesión “El papel de la democracia para alcanzar una sociedad justa y próspera”, en el 106 Congreso Anual de la American Economic Association efectuado entre el 3 y el 5 de enero de 1994 en Boston, Massachusetts. Publicada originalmente en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 82, 2 (mayo de 1994). © American Economic Association 1994. La presente traducción del Centro de Estudios Públicos cuenta con la debida autorización.

política puede adquirir después “vida propia”, como ocurrió en España tras la muerte de Franco y en Alemania durante el Tercer Reich.

Por otro lado, advierte el autor, están las conexiones (entre lo político y lo económico) de los casos particulares: conexiones “intrincadas y a menudo irrepetibles [...] que parecen más bien ardides que la historia se guarda en la manga”. En consecuencia, sugiere Hirschman, quizás la mejor vía para avanzar en este difícil tópico radica en comenzar a examinar el repertorio de esas estrategias.

**S**i se piensa que la evolución de un país hacia la democracia es la esencia del progreso político y su avance hacia una sociedad justa y próspera constituye el progreso económico, el tema de nuestra sesión de hoy es, pura y simplemente, la relación entre el progreso económico y el político. Dicha relación ha solido percibirse a través de unas pocas alternativas de modalidades funcionales, tales como:

1. “Todas las cosas buenas van juntas”. El progreso económico engendra el progreso político, y viceversa: ambos factores marchan armónicamente de la mano.
2. A continuación está la visión opuesta, y pesimista, de que “todo tiene un costo” o de que “nada es gratis”, lo cual en el presente contexto significa que el progreso económico impone necesariamente un costo en la esfera política o viceversa: los avances políticos ponen en peligro invariablemente el progreso económico.
3. Una tercera opción, e intermedia, puede rotularse como *per aspera ad astra*: durante un período inicial, el progreso económico marcha a solas, en tanto el político ha de refrenarse o incluso ser revertido, sacrificándose en beneficio de la economía en crecimiento; en un segundo período, se cosecha la recompensa de ese sacrificio temporal a medida que el progreso político se pone al día. El proceso opuesto, en que el progreso económico es transitoriamente sacrificado en beneficio del avance en lo político, ha sido articulado con menos frecuencia, pero tiene, de todas formas, cierto asidero en la realidad. Aquí ambas variables evolucionan de acuerdo a un patrón algo más complejo, como en la proposición de Simon Kuznet acerca de la relación curvilínea entre el crecimiento económico y la desigualdad, o como ocurre en mis propios modelos de crecimiento desequilibrado o de “navegar contra el viento” (Hirschman 1992, pp. 26-33).

## 1. De la economía a la política: El “efecto *ratchet*” y otras metáforas asociadas

En el intento de establecer la verdadera naturaleza de la conexión entre el progreso político y económico se ha descubierto que estos varios patrones prevalecen en algunos países durante ciertos períodos, pero hoy está meridianamente claro que ninguno de ellos puede alegar en su favor ser predominante. Esto queda convincentemente demostrado en el artículo reciente de Adam Przeworski y Fernando Limongi “Los regímenes políticos y el crecimiento económico” [“Political Regimes and Economic Growth”]. Su revisión cuidadosa y global de la literatura es, al final, decidida y desalentadoramente poco concluyente. Dadas las circunstancias, la última frase del artículo nos sugiere una mueca burlona: “Evidentemente, el impacto que tienen los regímenes políticos en el crecimiento es una cuestión abierta a la reflexión y la investigación”.

Una reacción posible ante esta dificultad de establecer una conexión sólida entre el progreso económico y el progreso político consiste en volver sobre la idea de que la economía y la política son dos dominios absolutamente separados. Como Stephan Haggard y Robert Kaufman lo advirtieron, los científicos políticos han analizado en buena medida la ola reciente de democratización en América Latina y Asia en esos términos autónomos. Lo cual bien puede reflejar un desencanto con cierta modalidad de análisis de los acontecimientos políticos en los años sesenta y setenta —muy popular por algún tiempo, pero hoy descartada—, que representó un esfuerzo último por entender esos eventos —en particular, el giro hacia el autoritarismo durante ese período— en términos de las fuerzas económicas “subyacentes”.

Pero bien puede ser que esta vuelta atrás, para proclamar la autonomía de la política y la economía, constituya una reacción desmesurada. Ambos dominios exhiben de hecho muchos nexos entre sí, que se vuelven muy íntimos en cierto momento para luego evaporarse. El problema estriba en que no hemos querido —o nuestros constructores de modelos han sido incapaces— de pensar en términos de *conexiones intermitentes*,\* o de *acomplamientos y desacoplamientos*, o de *alternancias entre la interdependencia y la autonomía*. Quisiera revisar aquí algunos de los modos de pensar en dichos términos. Con este fin, vale la pena escudriñar en el lenguaje habitual, al igual que en el campo del mito. Puesto que esas conexiones

---

\* La expresión “on-and-off” usada por el autor se ha traducido aquí y más adelante como “intermitente”. (N. del T.)

intermitentes han sido experimentadas una y otra vez, el mito, el lenguaje y ocasionalmente el pensamiento social han suscitado una serie de historias y expresiones que apuntan efectivamente hacia lo que es preciso entender.

Permítaseme, en primer lugar, recordar aquí una metáfora del ámbito de las labores manuales que fue traspasada al lenguaje de la economía hace unos cuarenta años. Me refiero al “efecto *ratchet*”. James Duesenberry creó dicho término para describir el comportamiento del consumo asociado al ingreso durante el ciclo económico: el consumo es una función creciente del ingreso en la medida que este último aumenta, pero se resiste a seguir al ingreso en la curva decreciente, como ocurre en una recesión cuando la gente echa mano a sus ahorros para mantener, al menos por un tiempo, su nivel de vida acostumbrado. He aquí, precisamente, la idea del desacoplamiento (o desenganche o desconexión), esto es, de una relación funcional que deja de operar en algún punto.

Hace algún tiempo, me topé con una situación parecida en un contexto de crecimiento. Durante los años ochenta, cuando los índices del desempeño económico decayeron o disminuyeron en algunos países latinoamericanos a raíz del impacto de la crisis del endeudamiento, ciertos indicadores sociales relevantes, como los de mortalidad infantil, analfabetismo y grado de control de la natalidad, siguieron exhibiendo una mejoría (Hirschman, 1987, pp. 11-12). Dichas mejorías habían ocurrido primero en respuesta al alza de los ingresos, pero ahora parecían haber adquirido “vida propia”. En algún punto, ellas dejaron de estar estrechamente ligadas a las “fluctuaciones caprichosas” del ingreso. En la medida que tales avances sociales se debían a procesos de aprendizaje, se volvieron irreversibles y generaron sus propios procesos de difusión. Tales procesos son esenciales para entender el crecimiento y el desarrollo.

El que un comportamiento que suscita resistencias en principio y es adquirido únicamente bajo la influencia de ciertos incentivos extrínsecos (positivos o negativos) se vuelva irreversible queda bien resumido por la expresión de que ese comportamiento se convierte eventualmente en una “segunda naturaleza”. Buena parte del aprendizaje consiste, de hecho, en este misterioso proceso a través del cual *un comportamiento adquirido bajo coacción* (porque va en contra de la “naturaleza primigenia”) *se convierte en una “segunda naturaleza”*. Y no se ha acabado de asumir en toda su extensión el hecho de que este proceso —el reemplazo de incentivos extrínsecos por incentivos intrínsecos para cierto comportamiento— es precisamente lo contrario del “desplazamiento” [“crowding out”] de la motivación intrínseca como resultado de la introducción de recompensas

extrínsecas (habitualmente monetarias).<sup>1</sup> Pareciera que el proceso de “transformación en una segunda naturaleza” ha suscitado menos interés que el de “desplazamiento”, quizás porque es de buen augurio en lugar de ser preocupante.

Volviendo ahora del lenguaje habitual a las ciencias sociales: Daniel Bell ha empleado el término “disyunción” para describir la forma en que la vida cultural y artística de las sociedades modernas no refleja ya más la evolución de la sociedad y la economía en general. Con ese término se quería dar cuenta del disenso con ciertos autores en el campo de la sociología, desde Marx a Durkheim y Talcott Parsons, que habían cultivado una visión de la sociedad como un todo integrado. En el esquema marxista, por ejemplo, se supone que la cultura, la “superestructura”, se corresponde en cierto modo con la economía y la sociedad (la “infraestructura”). Por consiguiente, desde la perspectiva de ese esquema, cuando la cultura adquiere “vida propia”, parece justo hablar de disyunción: algo que se suponía estaba controlado por otra cosa, adquiere autonomía. Curiosamente, a pesar de sus sólidas convicciones no-marxistas, Bell veía esta autonomía como algo vagamente anormal y amenazante.

Esa interpretación negativa se hace patente en un cuento de hadas o mito que refleja una vez más la noción de desacoplamiento. Es la historia del aprendiz de brujo, quien, a diferencia de su maestro, resulta incapaz de controlar las fuerzas que ha liberado. No cuesta tanto dar con procesos sociales del tipo “aprendiz de brujo”. En Estados Unidos, por ejemplo, el Estatuto de Prohibición de 1919-1920 originó la irrupción de las grandes organizaciones del crimen que crearon redes ilegales de producción y distribución de bebidas alcohólicas. Pero la revocación de la “prohibición” en los años treinta no hizo desaparecer el crimen en gran escala (Thomas Schelling, p. 178). De modo parecido, los procesos antes descritos como el “efecto *ratchet*” y “adquirir vida propia” conllevan un potencial tanto para el bien como para el mal. Sólo cuando se dice que un comportamiento determinado se ha convertido en una “segunda naturaleza”, se está asumiendo normalmente que estamos en presencia de un genuino aprendizaje. Incluso a dicho proceso puede dársele en ocasiones una interpretación negativa por la vía de presentarlo como el fruto de un “lavado de cerebro”.

Ciertas conexiones importantes entre el progreso (o el deterioro) económico y político quedan mejor descritas con los conceptos recién expresados, en particular cuando la relación causal inicial va de lo econó-

---

<sup>1</sup> Como lo describiera memorablemente Richard Titmuss, lo revisara Robert Lane y, en fecha reciente, lo analizara nuevamente Bruno Frey.

mico a lo político, como ocurre en los dos ejemplos siguientes, y bien conocidos.

El vigoroso desarrollo de la economía española en las tres décadas que siguieron a la posguerra contribuyó de muy diversas maneras a socavar al régimen autoritario instaurado por Franco al término de la Guerra Civil. Tras la muerte del longevo dictador en 1975, se puso en marcha una transición relativamente suave a la democracia. Pero justo entonces la crisis internacional del petróleo frenó temporalmente la expansión económica y desencadenó el desempleo en gran escala. Por fortuna, las nuevas instituciones democráticas fueron capaces de adquirir “vida propia” y de convertirse en una “segunda naturaleza” para la sociedad española (Juan Linz y Alfred Stepan, pp. 43-46).

El caso contrario queda ejemplificado trágicamente por la historia de Alemania en la primera mitad de este siglo. En este caso, lo que hubo fue el ascenso de Hitler, que se vio significativamente apoyado por fuerzas económicas: la Gran Depresión y el subsecuente desempleo masivo. Entonces, ya en el poder de uno de los países más avanzados en términos técnicos y culturales, el régimen nazi siguió su curso “autónomo” para suprimir la democracia, desencadenar la guerra y llevar a cabo un genocidio.

## **2. Del progreso político al económico:**

### **Hacia la configuración de un repertorio de los ardides de la historia**

Al investigar las conexiones entre la economía y la política, hemos solido dar atención preferente a las secuencias donde los acontecimientos económicos influyen y moldean claramente el ámbito de lo político. Pero como quedara ejemplificado recién, lo político tiene su manera de asumir el control, de desligarse de lo económico, en concordancia con el esquema “intermitente”. En cuanto a los ejemplos de una secuencia opuesta, en la que lo político sería el principal motor, ellos no suelen venírse nos a la mente con igual rapidez, pero puede ser útil proceder por analogía con los casos español y alemán. Esto implica examinar las secuencias de eventos, partiendo con algún avance importante hacia la democracia para luego echar una ojeada a las consecuencias económicas. Aquí surge una diferencia básica entre el cambio económico y el político: es más probable que este último resulte algo más discontinuo que el primero. Los avances hacia la democracia no han solido producirse por una “expansión democrática” gradual, sino por el derrocamiento de un régimen opresivo o porque se ha promulgado una ley de reforma electoral que ha ampliado el derecho a sufragio.

A raíz de que tales progresos democráticos son de la clase que ocurre típicamente una sola vez, buena parte del análisis de las consecuencias económicas del cambio político culmina siendo un ejercicio de estática comparada. Se compara el desempeño económico de los países democráticos y no-democráticos, con la esperanza de concluir que los primeros lo hacen mejor en el ámbito económico. Un ejemplo temprano de esta forma de enunciar el problema es el bien conocido aforismo de Adam Smith: “Para que un Estado pase de la barbarie más abyecta a una situación de gran opulencia, sólo se requiere de paz, impuestos llevaderos y una administración tolerable de justicia” (Dugald Stewart, 1858, p. 68).

Caben aquí dos acotaciones. Dicha noción presume que todo lo que se requiere para que haya crecimiento económico es un conjunto de prerequisites como paz, derechos de propiedad asegurados, etc. Dado ese conjunto, se espera que la economía adquiera “vida propia”, sin necesidad de ulterior interacción entre las fuerzas económicas y políticas. Pero dicha interacción existe obviamente sobre una base continua y es preciso entenderla. En segundo lugar, es dudosa la utilidad de las proposiciones acerca de los prerequisites políticos del crecimiento económico. No es de gran ayuda el llamado a los países carentes de “democracia” o de “paz” a conseguir ambas al unísono y procurarse tales bendiciones. Si un país es incapaz de frenar la guerra fratricida en su seno para detener la matanza, ¿existe alguna probabilidad de que lo haga para alcanzar una mejor tasa de crecimiento?

No quiero parecer enteramente negativo a este respecto. La estática comparada tiene su utilidad. Un ejemplo de ello es la afirmación de Amartya Sen (1983, 1994) en el sentido de que un país como la India, con una prensa razonablemente libre, capaz y deseosa de denunciar las condiciones y abusos intolerables, tiene más oportunidades de evitar las hambrunas que un país autoritario como China. Aunque sólo sea por eso, semejante hallazgo supone una hendidura muy sugerente.

Con todo, la tarea principal de la economía política sigue siendo una mejor comprensión de las interacciones *en curso* entre la política y la economía. No intentar aquí la construcción de pilares teóricos equivale, en rigor, a evadir una oportunidad real, a la luz de las características propias de una sociedad pluralista y de mercado. A medida que esta sociedad genera nueva riqueza, engendra a la vez ciertos problemas de desigualdad emergente y deterioros regionales o sectoriales a menudo injustos o que son percibidos como tales. De aquí afloran, en el ámbito político, demandas de reformas y acción política. A su vez, tales reformas y medidas tienen consecuencias económicas.

Los economistas políticos no nos han brindado muchas generalizaciones o conjeturas en este campo, quizás por buenas razones. ¿Qué podemos decir, en rigor, acerca de las consecuencias que probablemente pueden tener los progresos democráticos y sociales sobre el crecimiento económico? Sin un conocimiento detallado de la naturaleza de esos progresos y de las circunstancias históricas circundantes, parece absurdo aventurar una respuesta. Un progreso democrático puede bien inaugurar o poner término a una era de inestabilidad política y conducir así al declive o al crecimiento económico.

Afortunadamente, los antecedentes históricos nos hacen dudar de semejante indeterminación absoluta, al menos en el caso de los países con las economías más avanzadas de Europa Occidental y América del Norte. Tales países son a la vez los que han introducido —en forma discontinua— una sucesión de reformas políticas y sociales en las últimas dos centurias. ¿Se sigue de ello que esos avances “democráticos” han tenido, globalmente considerados, un efecto estabilizador y han mejorado el “clima de inversión” de manera que el crecimiento económico pudiese cobrar fuerza?

Esa es una conjetura más bien sorprendente, en parte porque contradice frontalmente la famosa afirmación de Tocqueville de que en Francia los intentos de reforma previos a 1789 y en la fase más temprana de la Revolución tuvieron efectos fatalmente desestabilizadores sobre el *ancien régime*. Por cierto, fue notable la intuición de Tocqueville respecto de los acontecimientos que se propuso analizar. Pero, precisamente porque la Revolución francesa hizo surgir expectativas generalizadas de que su historia de progresiva radicalización era susceptible de repetirse, las reformas subsiguientes jugaron a menudo un rol distinto, autolimitante y estabilizador. Quiero adelantar ahora una posible explicación, elaborando lo que yo denomino la “tesis del riesgo” en *The Rhetoric of Reaction*, mi libro más reciente. Con dicho término expreso al argumento de que una reforma sugerida en un momento habrá de comprometer los logros previos, un argumento que jugó un rol central en la historia de la oposición a la reforma en el siglo XIX.

Tras la Revolución francesa, los progresos democráticos y sociales fueron combatidos con dientes y uñas por las fuerzas “reaccionarias”, ahora sobre aviso y muy articuladas: cada avance fue denunciado como un sinónimo de revolución y como un factor de anulación de los avances previos hacia la “libertad”. Pero luego, tras haberse introducido una reforma a pesar de tan enérgica oposición, a menudo ocurrió, para gran sorpresa nuestra, que la reforma, ese famoso “salto en la oscuridad”, *pudo ser sobrellevada*. El fruto de ello fue un alivio enorme entre los dueños del capital, estabilización política y un período de crecimiento económico y prosperidad sostenida.

Esta interpretación nos sugiere la existencia de un ciclo económico político que estaría determinado por cada oleada de reformas. La preocupación y alarma que suscita la propuesta de una reforma y la agitación asociada a ella producen una caída de la inversión, la que luego rebota una vez que la reforma ha sido aprobada y está siendo asimilada. Cuanto más convincentes sean las advertencias acerca de las desastrosas consecuencias de una reforma, más vigoroso habrá de ser el auge real luego que la reforma sea aprobada y las advertencias descartadas.

Dicha secuencia viene sugerida por la historia de cómo las ardientemente cuestionadas Leyes de Reforma de 1832 y 1867 en Inglaterra tuvieron apacibles y prósperas consecuencias. Sería interesante examinar si este patrón, en cierto sentido paradójico, vale para sustentar episodios similares en otros países. Pero los economistas familiarizados con modelos de expectativas racionales no debieran quedar mayormente sorprendidos si determinadas profecías de desestabilización a la Tocqueville resultan autorrefutadas antes que autocumplidas.

Obviamente, yo mismo no confiaría demasiado en el mecanismo que he esbozado aquí. Sería una locura alentar a los “reaccionarios” para que hagan planteamientos airados acerca de las consecuencias nefastas que acarrearía la reforma propuesta, con la calculadora intención de generar un sentimiento de alivio y, a partir de allí, un auge económico, una vez aprobada la reforma y habiéndose demostrado que ella no era todo lo desastrosa que se esperaba. Aun cuando esta conjunción de acontecimientos haya “funcionado” algunas veces en el pasado, no cabe confiar en que ella vuelva a funcionar otra vez. Samuel Johnson advirtió en cierta ocasión en contra de esa altivez intelectual que podría llevarnos a actuar sobre la base de tales supuestas conclusiones. En su novela filosófica *Rasselas*, escribió: “El hombre no conoce hasta ahora la relación de las causas y los hechos de manera tal que pueda aventurarse a hacer lo incorrecto para conseguir lo correcto” (Samuel Johnson, cap. 34, p. 576).

¿Cuál es el punto, entonces, de mi argumentación? Tan sólo afirmar una vez más que el progreso político y el económico no están ligados de ningún modo fácil, directo y “funcional”. Existen las múltiples conexiones intermitentes de la primera parte de este artículo. Luego vienen las historias particulares, intrincadas y a menudo irrepetibles, como las que acabo de contar, todas las cuales parecen más bien ardidés que la historia se guarda en la manga, en lugar de regularidades científico-sociales, para no hablar de leyes. Hacer un inventario al respecto e investigar el repertorio de esas estrategias constituye, a mi parecer, una forma adecuadamente modesta de lograr un avance en el difícil tema que nos ocupa.

### Referencias Bibliográficas

- Bell, Daniel. *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Nueva York: Basic Books, 1976.
- Duesenberry, James. *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1949.
- Frey, Bruno S. "Tertium Datur: Pricing, Regulation and Intrinsic Motivation." *Kylos*, 45 (2), (1992), pp. 161-184.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. "Economic Adjustment and the Prospects for Democracy". En Stephen Haggard y Robert Kaufmann, eds., *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992, pp. 319-350.
- Hirschman, Albert O. "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection". *Latin American Research Review*, 22 (3), (1987), pp. 7-36.
- *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- "A Dissenter's Confession: *The Strategy of Economic Development Revisited*". En *Rival views of Market Society and Other Recent Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992, pp. 3-34.
- Johnson, Samuel. *Rasselas, poems and selected prose*. Nueva York: Rinehart and Winston, 1958.
- Kuznets, Simon. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, 45 (1), (marzo 1955), pp. 1-28.
- Lane, Robert E. *The market experience*. Cambridge University Press, 1991.
- Linz, Juan y Stephan, Alfred. "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons". En R.A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas*. Nueva York: Holmes & Meier, 1989, pp. 41-60.
- Przeworski, Adam y Limongi, Fernando. "Political Regimes and Economic Growth". *Journal of Economic Perspectives*, 7 (3) (verano 1993), pp. 51-69.
- Schelling, Thomas C. *Choice and Consequence*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Sen, Amartya. "Development: Which Way Now?". *Economic Journal*, 93, (diciembre 1983), pp. 745-762.
- "Freedoms and Needs". *New Republic*, 10-17 (enero 1994), pp. 31-38.
- Stewart, Dugald. "Account of the Life and Writings of Adam Smith". En *Collected Works*, Vol. X. Edinburgh: Constable, 1858.
- Titmuss, Richard M. *The Gift Relationship*. Londres: Allen and Unwin, 1970. □

**AJUSTES MACROECONÓMICOS ANTE LA  
AFLUENCIA DE CAPITALES EN CARTERA:  
SU LÓGICA Y ALGUNAS EXPERIENCIAS RECIENTES\***

**Vittorio Corbo y Leonardo Hernández**

El flujo de capitales hacia algunos países en vías de desarrollo ha aumentado sustancialmente en años recientes, hecho que ha venido a proveerlos de buena parte del financiamiento requerido para incrementar sus capacidades existentes y, al mismo tiempo, los niveles de inversión. Pese a ello —señalan los autores—, la afluencia de capitales conlleva algunos problemas, tales como suscitar presiones inflacionarias y redundar en una revaluación del tipo de cambio real. Este artículo analiza las repercusiones macroeconómicas de un aumento en la afluencia de capitales, concluyéndose que ello habrá de traducirse, en general, en un alza del tipo de cambio real, en un sector no transable más vasto, en un sector transable de menor cuantía y en un mayor déficit comercial. A la vez, en un régimen con tipo de cambio fijo se generará un alza de la inflación a pasos acelerados y una acumulación de las reservas en divisas.

Los autores discuten a su vez la posibilidad de que el Estado cumpla un rol interventor para minimizar los efectos y el alza del tipo de

---

VITTORIO CORBO. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor titular de Economía, Universidad Católica de Chile.

LEONARDO HERNÁNDEZ. Ph. D. en Finanzas, Universidad de Columbia. Economista del Departamento de Economía Internacional del Banco Mundial.

\* Artículo presentado en el World Bank Symposium on Portfolio Investment in Developing Countries, Washington D.C., 9-10 de septiembre, 1993.

cambio real, y examinan los diversos mecanismos que pueden emplearse para limitar dicha alza en el tipo de cambio real y la diferencia que existe al respecto entre la cartera de inversión y la deuda externa. Finalmente, analizan la forma en que diversos países latinoamericanos y asiáticos han enfrentado últimamente los efectos macroeconómicos colaterales de la afluencia de capitales.

## Introducción

**L**a crisis del endeudamiento externo habida en 1982 se vio precipitada por una reducción abrupta en la afluencia de capitales, en una época en la que ciertos países significativamente endeudados se enfrentaban a la vez a una recesión de la economía mundial, un aumento considerable en las tasas de interés a nivel internacional y un deterioro agudo de los términos del intercambio. Las políticas e instituciones económicas débiles exacerbaban los efectos de *shock* de tales factores. En dichas circunstancias, el corte abrupto en la afluencia de capitales obligó a un alza acelerada y también abrupta de la cuantía de la transferencia neta al exterior. En el corto plazo, ese aumento de las transferencias al exterior adoptó la forma de una aguda reducción de las importaciones, con efectos negativos en la actividad económica, en las tasas de inversión y en el crecimiento futuro.

Tras el *shock* inicial, la mayoría de los países significativamente endeudados se abocó, en lo que quedaba de esa década, a introducir modificaciones en sus políticas e instituciones para afrontar el nuevo escenario económico, donde había una disponibilidad bastante menor de financiamiento proveniente del exterior. Ese proceso de ajuste apuntaba a recomponer una situación en la que hubiera una balanza de pagos sustentable, y a sentar al mismo tiempo las bases de un crecimiento sostenido. Ciertos países tenían incluso expectativas de un retorno eventual al mercado de capitales mundial, pero esta vez, para aminorar su propia vulnerabilidad ante los *shocks* externos, buscaban apoyarse algo menos en el endeudamiento y más en la inversión extranjera directa y la inversión en cartera.

En los primeros años que siguieron a la crisis de endeudamiento, la mayoría de los préstamos a los países en vías de desarrollo adoptó la forma de préstamos oficiales de parte de las instituciones financieras internacionales. Dichos préstamos fueron en apoyo de ciertas reformas de las políticas e instituciones vigentes, que propiciaran condiciones apropiadas para restablecer los equilibrios macroeconómicos y forjar los cimientos de un crecimiento sostenido. En años recientes, la afluencia de capital privado

hacia los países que han hecho progresos en sus intentos de ajuste ha aumentado en forma importante. En dicha afluencia se han mezclado préstamos comerciales de los bancos y proveedores, inversión extranjera directa y cartera de capitales. De hecho, el “superávit en la cuenta de capitales” (incluyendo los errores y omisiones netos) de todos los países en desarrollo se elevó de 74,9 mil millones de dólares en 1987 a 83,3 mil millones de dólares en 1990, y luego a 146 mil millones en 1991 y 1992.<sup>1</sup> También la cartera de inversión aumentó de 6,2 mil millones de dólares en 1987 a 37,2 mil millones en 1992, alcanzando a 26,9 mil millones de dólares tan sólo durante la primera mitad de 1993.<sup>2</sup> La repatriación del capital que había abandonado dichos países a principios de los ochenta ha financiado una parte de esas afluencias de capital. Sin embargo, ha habido gran interés en atraer la inversión extranjera directa, en la medida que ese tipo de flujo viene incluido con el acceso a las nuevas tecnologías, y también a los mercados. En el caso de la inversión en cartera, el interés obedece a la posibilidad que se plantea de contar con financiamiento del capital de riesgo para la expansión del sector privado.

Los países anfitriones han incentivado ese aumento de la inversión extranjera directa mediante la supresión de las restricciones precedentes y ofreciendo mejores perspectivas futuras a la inversión, esto es, las que suponen las reformas macroeconómicas introducidas. El aumento en la afluencia de capitales, que sobrevino a pocos años de la crisis de endeudamiento, es beneficioso para los países anfitriones porque posibilita un relajamiento de los varios y muy severos constreñimientos financieros a los que se vieron enfrentados durante buena parte de los ochenta. El novedoso atractivo de las actuales afluencias de capital es bien distinto al del flujo habido a finales de los setenta y principios de los ochenta, porque ahora los recursos van al sector privado y no adoptan la modalidad de lo que eran, ante todo, instrumentos propiciatorios del endeudamiento.

Con la crisis de endeudamiento, tan próxima en el tiempo, resulta paradójico que a principios de los noventa pudiera plantearse el problema de estar recibiendo “demasiada” afluencia de capitales. Pero es preciso reconsiderar el aumento habido en los flujos de capital a los países en desarrollo, por los efectos macroeconómicos y otros colaterales que el fenómeno pudiera tener en los países receptores. En rigor, dichas afluencias de capitales podrían convertirse eventualmente en un problema cuando son de corto plazo y altamente volátiles. Se suele atraer este tipo de flujos,

---

<sup>1</sup> *World Economic Outlook*, FMI, mayo de 1993.

<sup>2</sup> Sudarshan Gooptu (1993) y John Williamson (1993).

también denominado “dinero caliente” (*hot money*), en virtud de ciertas imperfecciones o yerros de la política existente, que crean una brecha enorme entre las tasas de interés locales y las tasas internacionales, aumentadas por la devaluación esperada. El flujo en cuestión podría generar cierta inestabilidad poco aconsejable en la inflación y en las tasas de cambio nominales y reales. Si el mercado de capitales exhibe imperfecciones y los sectores exportadores y competidores con importaciones adolecen de dificultades prolongadas o problemas de costos de ajuste o de colapso financiero, dichas fluctuaciones podrían tener un costo económico importante.

No es sorprendente, pues, que en muchos países las autoridades económicas intenten hoy desalentar el flujo de dinero caliente, suprimiendo las imperfecciones que lo incentivan en primera instancia o controlando los efectos colaterales de la afluencia de capitales a través de diversas formas de intervención estatal. Las afluencias de capital algo más cíclicas podrían generar a la vez fluctuaciones cíclicas en el tipo de cambio real. Estas últimas podrían crear dificultades a los sectores transables y al manejo macroeconómico global. Este tipo de afluencias genera problemas similares al denominado “problema holandés endémico” que suscita el hallazgo de un yacimiento mineral.

En este artículo revisamos, en primer lugar, los efectos macroeconómicos y otros correlativos de la afluencia de capitales. En segundo lugar, intentamos clarificar la paradoja aludida y analizamos las razones por las que un país debería preocuparse, eventualmente, de estar recibiendo “demasiados” capitales. En tercer lugar, analizamos las diversas políticas económicas que los distintos países pueden poner en práctica para encarar los efectos colaterales de la afluencia de capitales. En cuarto lugar, estudiamos la forma concreta mediante la cual seis diferentes países en vías de desarrollo han manejado la afluencia de capitales en años recientes. Por último, extraemos ciertas conclusiones acerca de cómo manejar la afluencia de capitales para minimizar algunos de sus efectos colaterales.

## **1. Efectos macroeconómicos y otros efectos relacionados de la afluencia de capitales**

### **1.1 Aspectos macroeconómicos de la afluencia de capitales**

Al posibilitar un relajamiento en los constreñimientos a que se enfrentan los países receptores en cuanto a liquidez, la afluencia de capita-

les puede provocar una baja en las tasas de interés locales, lo cual redonda a la vez en un incremento de los gastos nacionales. El aumento del gasto privado y público echa a andar un proceso de ajuste económico. Con fines de análisis, supongamos que el país produce y consume tan sólo tres bienes: un bien exportable, uno importable y uno no-transable. Suponiendo de antemano que los términos del intercambio entre el bien importable y el exportable son fijos, esos dos bienes pueden agruparse en una categoría de sólo uno, a la que podemos designar como “de bienes transables”. Tras un aumento del gasto (que se hace posible por una afluencia de capitales) y dado un patrón establecido de demanda de esos dos tipos de bienes, una parte de ese incremento del gasto irá destinada a los bienes transables y otra a los no-transables. El incremento en bienes transables habrá de aumentar el volumen del déficit comercial y, de ese modo, servirá para hacer un ajuste directo de la afluencia de capitales. Si eso fuera todo, el ajuste sería fácil. La única preocupación relativa a la afluencia de capitales tendría en cuenta el carácter sostenido de esa afluencia y la solvencia del país.

Pero ello no es todo. El incremento en la demanda de bienes no-transables genera, al precio relativo existente entre los bienes transables y los no-transables, un exceso de demanda por bienes no-transables, lo que habrá de redundar —independientemente del régimen de tipo de cambio imperante— en un aumento del precio relativo de los bienes no-transables, esto es, en una apreciación del tipo de cambio real. La revaluación del tipo de cambio real habrá de generar, a su vez, incentivos para la reasignación de factores desde el sector transable al no-transable y para un viraje de los gastos desde los bienes no transables a los transables. El resultado final será una revaluación real, un sector no-transable más vasto, un sector transable más reducido y un mayor déficit en la balanza comercial. La revaluación real ocurrirá bien a través de un alza del tipo de cambio nominal (en un sistema con tipo de cambio flotante) o de un aumento del precio nominal del bien no-transable (en un sistema con tipo de cambio fijo o previamente anunciado).<sup>3</sup>

La revaluación real es el mecanismo de precios en funcionamiento. El incremento en los gastos locales, posible por las afluencias iniciales de capital, echa a andar todo el proceso y, junto con la revaluación real y las

---

<sup>3</sup> La dinámica de una economía en que impera un sistema con un tipo de cambio flotante es distinta a la descrita en este acápite, pese a lo cual subsiste, como derivado final, una revaluación real del tipo de cambio. Véanse Dornbusch (1976) y Calvo y Rodríguez (1977).

características de la oferta y demanda de ambos tipos de bienes, determina la magnitud final del déficit de la balanza comercial. He aquí la dinámica macroeconómica estándar del problema de la transferencia externa de recursos. Un incremento a corto plazo del endeudamiento, un aumento en los flujos de capital oficial o de la inversión foránea directa habrán de echar a andar un proceso similar. Sin embargo, los últimos dos tipos de afluencias de capital son mucho menos reversibles y, por ende, la revaluación real será bastante menos volátil. Pero, así y todo, puede ser que las autoridades económicas quieran suavizar la evolución del tipo de cambio real. Del hallazgo de un yacimiento mineral o un alza permanente en los términos del intercambio resultaría a la vez un proceso de ajuste similar. La única diferencia es que, en el último caso, el bien exportable que se beneficia con el aumento del precio habrá de conducir a un aumento de la producción, mientras que el resto del sector transable perderá recursos en beneficio del bien exportable en expansión y el sector no-transable. Se trata del bien conocido “problema holandés endémico”, certeramente analizado por Corden y Neary (1982) y Corden (1984).

## 1.2 Otros efectos colaterales de la afluencia de capitales

Existen otros dos efectos relacionados con el aumento en el flujo de capitales. El primero es que un mayor volumen del capital que ingresa al país habrá de generar un aumento de los fondos intermediados en los mercados de capital locales y hará que se expanda el volumen de los activos y pasivos financieros en el país. Si la reglamentación y supervisión financieras son débiles, ello podría convertirse en la fuente de un problema potencial. En segundo lugar, en un sistema con un tipo de cambio fijo o predeterminado, la política monetaria será menos efectiva.

## **2. ¿Por qué debería un gobierno preocuparse del aumento en la afluencia de capitales?**

### 2.1 El caso general

Hay varias razones por las que los países receptores suelen mostrar su preocupación ante un aumento sustancial en la afluencia de capitales.

En primer lugar, para esos países en que el grado de supervisión sobre el sistema financiero es más o menos débil, la mayor cantidad de

fondos que pasa a ser intermediada puede exacerbar los problemas de riesgo moral y redundar en una burbuja financiera que podría, eventualmente, conducir a una crisis financiera.

En segundo término, en países que han reformado en fecha reciente sus políticas y reforzado su integración con la economía mundial, la revaluación del tipo de cambio real que se requiere para que ocurra la transferencia puede erosionar las ganancias de los sectores orientados al comercio y, por ende, hacer peligrar la reforma de la política comercial en marcha. La reforma del régimen comercial para reducir la discriminación en contra de las exportaciones conlleva ciertas reformas arancelarias y una devaluación real inicial acompañada, de allí en adelante, de un tipo de cambio real más o menos estable, ajustado, eso sí, por cambios en el tipo de cambio real de equilibrio (Thomas *et al.*, 1990). Para los países que han iniciado la reforma comercial, la revaluación real asociada a los mayores gastos podría generar efectos cruzados con la liberalización del comercio y redundar, eventualmente, en una pérdida de credibilidad en el carácter sostenido de las reformas. La preocupación fundamental apunta aquí a las afluencias cíclicas de capital que redundarían en un desfase del tipo de cambio real, con costos reales importantes. Tales costos habrán de persistir incluso después de revertirse el desfase inicial.

En tercer lugar, en países que aspiran a que un programa de estabilización con un tipo de cambio nominal fijo o previamente anunciado actúe como un anclaje para los precios al nivel local, bien podría ocurrir que a las autoridades les preocuparan los efectos de monetización de las grandes afluencias de capital. La expansión en la oferta monetaria provocada por las grandes afluencias de capital tendrá efectos inflacionistas a través del precio de los bienes no transables.

En cuarto lugar, si la afluencia de capitales es volátil y/o de tipo transitorio, la reversibilidad de tales flujos puede tener costos reales de ajuste, en virtud de los costos de reasignación de los recursos, las quiebras, problemas de “histerisis” u otras imperfecciones del mercado. Si se considera que la afluencia de capitales tiene un alto componente transitorio, el país intentará evitar un proceso de ajuste global que deba ser revertido luego. El revertir un ajuste inicial podría ser muy costoso si ello implica ciertos costos irreversibles. En relación con ello, para aquellos países con un sistema de tipo de cambio algo más flexible, los flujos de capitales podrían ser la fuente de una excesiva volatilidad en el tipo de cambio nominal y real, lo cual es particularmente relevante en el caso del dinero caliente.

En quinto lugar, siempre existe la preocupación de mantener un

déficit en cuenta corriente como proporción del PIB que sea posible sostener en el largo plazo. Un aumento súbito en esta proporción podría incrementar la prima de riesgo del país y también restringir su acceso futuro al mercado de capitales internacional.

En sexto lugar, existe un argumento propio de la economía política. En muchos países puede ocurrir que el gobierno esté sometido a fuertes presiones políticas de ciertos grupos de interés ligados a los sectores exportadores y competidores con importaciones, con miras a que ese gobierno suprima o limite la revaluación del tipo de cambio real que podría resultar de la afluencia de capitales. En tal caso, muchos gobiernos están obligados a adoptar medidas “de protección del tipo de cambio”.

Por último, en esos países con un tipo de cambio nominal fijo o previamente anunciado, bien podría ocurrir que a las autoridades les preocuparan los efectos de monetización de las grandes afluencias de capital y su falta de control sobre la política monetaria. Así, puede haber razones macroeconómicas relacionadas con la capacidad de implementar políticas monetarias en países con una capacidad limitada de implementar políticas fiscales. Es bien sabido que en un sistema con un tipo de cambio fijo y una cuenta de capital abierta, y con activos locales que son verdaderos sucedáneos de los activos foráneos, la efectividad de la política monetaria se verá seriamente perjudicada (Mundell, 1968).

## 2.2 ¿Cuál es la diferencia en el caso de la inversión en cartera?

En el acápite precedente analizamos brevemente los problemas macroeconómicos potenciales que crea la afluencia de capitales. Sin embargo, el análisis se aplica a la afluencia de capitales en general, en la medida en que no se hizo ninguna distinción entre los distintos tipos de flujos de capital. En este acápite se considerarán los rasgos particulares de la inversión en cartera y los problemas macroeconómicos específicos asociados a ella.

### 2.2.1 *La volatilidad*

El rasgo más destacado de la inversión en cartera, a diferencia de otras formas de afluencias de capital —como la inversión foránea directa, los préstamos de las instituciones financieras internacionales o los empréstitos bancarios de largo plazo—, es que ella implica un riesgo potencial de

una reversión de esa afluencia en el muy corto plazo, esto es, la posibilidad de que los inversionistas extranjeros decidan abandonar repentinamente el país en que están invirtiendo. Ese riesgo potencial de reversión-de-la-afluencia es sólo comparable al caso de los empréstitos bancarios de corto plazo (dinero caliente) y puede resultar muy perjudicial en términos de una mayor volatilidad del tipo de cambio o una mayor volatilidad de la tasa de interés, o ambas opciones a la vez. A mayor abundamiento, si el Banco Central no reacciona con la debida presteza y el *stock* de las reservas internacionales está en un nivel bajo, ello puede ocasionar una crisis de la balanza de pagos.

Un impacto negativo —como un proceso político decepcionante, un decremento súbito en el precio del bien exportable fundamental o un incremento en el precio del bien importable igualmente fundamental (esto es, un empeoramiento en los términos del intercambio), o bien una alteración en el esquema de tributación fijado a las utilidades de tales afluencias— puede ocasionar una repentina venta de los activos locales por los inversionistas extranjeros para llevarse su dinero del país. Alternativamente, sólo querrán mantener su inversión en el lugar si se les garantiza una mayor utilidad. Si es ese el caso, habrán de reaccionar vendiendo las *acciones* locales que detentan y con los recursos derivados de ello comprarán moneda extranjera. Esto ocasionará (inicialmente) una caída en el índice general de los valores accionarios y, dependiendo del sistema imperante en lo que se refiere al tipo de cambio, un aumento en las tasas de interés a nivel local o una devaluación del tipo de cambio, o ambas opciones a la vez.

En un sistema con un tipo de cambio flotante, y si los activos locales son un perfecto sucedáneo de los foráneos, se dará un fuerte incremento (disparándose incluso) en el tipo de cambio. Ello ocurrirá de tal forma que la revaluación futura esperada de la divisa local habrá de compensar con exactitud a los inversionistas extranjeros por la diferencia entre las tasas de interés locales (que seguirán al nivel inicial) y las tasas de interés más altas que ellos requieren tras el impacto negativo.<sup>4</sup>

En un sistema con tipo de cambio fijo, y asumiendo de nuevo que hay una sustitución perfecta de los activos foráneos y locales, los valores accionarios caerán en el país; el nivel de las reservas internacionales del

---

<sup>4</sup> En el análisis, se supone que los precios locales no sufren un ajuste inmediato, es decir, que el mercado de bienes de consumo se adapta más lentamente que los mercados de activos. Véanse Dornbusch (1976) y Calvo y Rodríguez (1977).

Banco Central bajará y las tasas de interés locales subirán a medida que disminuye la liquidez interna (vale decir, el *stock* nominal de dinero).

Alternativamente, si se da un impacto favorable tal que los inversionistas extranjeros quieran invertir más en el país anfitrión, los valores accionarios subirán y, dependiendo del régimen imperante en cuanto al tipo de cambio, las tasas de interés locales caerán y el *stock* de dinero aumentará (en un sistema con tipo de cambio fijo), o el tipo de cambio se revalorará hasta un punto en que la devaluación esperada compense a los inversionistas extranjeros por las menores ganancias esperadas que requieren tras la ocurrencia del impacto favorable (en un sistema con tipo de cambio flotante).

Si los activos extranjeros y locales (es decir, las acciones) no son perfectos sucedáneos entre sí, las tasas de interés locales pueden diferir de las tasas de interés foráneas esperadas, aumentadas por la devaluación. En tal caso, el ajuste de las tasas de interés (en un sistema con tipo de cambio fijo) o en el tipo de cambio (en un sistema con tipo de cambio flotante) será algo menos severo, aun cuando habrá de ceñirse al mismo patrón. De este modo, si ocurre un impacto negativo en un sistema con tipo de cambio flotante, los valores accionarios caerán y las tasas de interés locales subirán (en condiciones de una perfecta sustitución, las tasas de interés locales permanecen constantes). Por ende, el tipo de cambio habrá de dispararse en menor grado que en el caso de una sustitución perfecta. En un sistema con tipo de cambio fijo, el mismo impacto negativo habrá de provocar un incremento menor de las tasas de interés locales en el caso de una sustitución imperfecta de los activos que en el caso de una sustitución perfecta de los mismos.<sup>5</sup>

Las fluctuaciones de precios indicadas pueden resultar una fuente importante de incertidumbre que refrene a los inversionistas (extranjeros y locales) a la hora de invertir en el lugar y, al mismo tiempo, ser muy perjudiciales para la economía en su conjunto si las fluctuaciones en las tasas de interés o de cambio son muy pronunciadas. La pérdida para la economía en su conjunto ocurre a causa de las quiebras y la “histerisis”, cuando las tasas de interés aumentan y/o el tipo de cambio se revalúa (esto último se aplica únicamente a los sectores exportadores e importadores en competencia).

---

<sup>5</sup> Es importante advertir que *sólo* en caso que la sustitución entre los activos foráneos y locales sea menos que perfecta es posible que el Banco Central esterilice las afluencias de capital. La importancia de esto se verá más adelante, cuando se analicen los casos reales de ciertos países.

Para evitar estas fluctuaciones adversas de los precios, la autoridad deberá intervenir, ya sea vendiendo o comprando divisas en un sistema con tipo de cambio flotante, o bien esterilizando, en caso de haber un tipo de cambio fijo. De otro modo, el Banco Central estará consiguiendo que, en algún sentido, el funcionamiento de ambos regímenes de tipo de cambio sea muy similar.

### *2.2.2 Las inversiones en cartera y las fluctuaciones macroeconómicas*

Otra característica importante de las inversiones en cartera, a diferencia de otras formas de afluencias de capital como los empréstitos bancarios, es su comportamiento durante las distintas fases del ciclo macroeconómico. De hecho, se ha sostenido que el préstamo bancario exagera el ciclo a raíz de su patrón pro-cíclico, esto es, que los bancos están deseosos de prestar más dinero durante las fases expansivas, y de recuperación del ciclo, que durante las recesivas. Sin embargo, puesto que la inversión en cartera implica que las ganancias y pérdidas privadas ocurren siempre que fluctúan los valores accionarios, los inversionistas privados habrán de refrenarse de vender (o comprar) cada vez que los valores accionarios sean “demasiado” bajos (o “demasiado” altos), esto es, intentarán evitar la ocurrencia de pérdidas de capital. Dicho comportamiento habrá de redundar en un mecanismo amortiguador endógeno del ciclo. Por cierto que este razonamiento se aplica tan sólo cuando los activos locales y foráneos no son sucedáneos perfectos entre sí.

## **3. ¿Qué se puede hacer para paliar los efectos colaterales de la afluencia de capitales?**

En años recientes, muchos países han intentado gozar del flujo de capitales externos y, al mismo tiempo, resguardar los factores macroeconómicos de una revaluación real y en grande y/o una aceleración de la inflación. Para paliar estos problemas potenciales ocasionados por esas afluencias de capital, los países pueden emplear métodos indirectos, directos o ambos. En este acápite, analizaremos brevemente esos métodos.

### **3.1 Métodos directos**

Si se piensa que, por su tamaño o su composición, la afluencia de capitales va a generar problemas macroeconómicos del tipo analizado pre-

viamente, y que ellos serán motivados por las imperfecciones en el mercado financiero local, los países receptores pueden intentar eliminar la distorsión que está ocasionando la afluencia de capitales. El tipo de distorsiones que favorecen la afluencia de capitales de corto plazo son, por vía de ejemplo, la mantención de una tasa de interés local alta y la protección, al mismo tiempo, del riesgo cambiario a través de la facilidad de *swaps* con el Banco Central. También el hecho de ofrecer seguros de depósito libre en los bancos comerciales locales, junto con una tasa de interés local elevada y un tipo de cambio nominal fijo, puede provocar un aumento en la afluencia de capitales.

Las afluencias de capital especulativo de corto plazo (dinero caliente) podrían derivarse a la vez de una política monetaria restrictiva asociada a una política fiscal expansiva. En este último caso, la variación en la mezcla de ambas políticas hacia una política fiscal más restrictiva y una política monetaria menos restrictiva, por la vía de reducir las tasas de interés locales hasta un nivel próximo a la suma de las tasas de interés internacional y la tasa de devaluación esperada, es decir, el aproximarse a la condición de una paridad en la tasa de interés, reduce los incentivos a las afluencias de capital del tipo que responde fundamentalmente a los diferenciales en las tasas de interés y/o a la expectativa de una futura caída en las tasas de interés locales, o sea, los empréstitos bancarios y las inversiones en cartera.

Si no fuera posible paliar la causa última del aumento en la afluencia de capitales y el país se sintiera inquieto ante los efectos macroeconómicos de las mismas, se podrían intentar métodos directos para controlar la magnitud de ellas. Los métodos directos consisten en imponer restricciones a la afluencia de capitales para reducir su cuantía. Las medidas en cuestión incluyen la fijación de un techo al endeudamiento externo, requerir un mínimo de reservas en los empréstitos foráneos, fijar un techo a la inversión extranjera directa, etc. Las autoridades podrían intentar reducir, a la vez, la cuantía de las afluencias mediante la fijación de impuestos a las mismas, a través del impuesto de equalización de la tasa de interés de Tobin. Dicha medida funciona tan sólo en el corto plazo, en la medida en que es muy difícil contar con formas efectivas de controlar la afluencia de capitales en el largo plazo (Mathieson y Rojas, 1993). Además, si no hay una distorsión que motive estos ingresos de capitales, introducir restricciones disminuye el bienestar del país.

### 3.2 Métodos indirectos

Entre los métodos indirectos están los siguientes:

*Intervención.* Es la compra de divisas por el Banco Central para sostener el tipo de cambio nominal. Dicha intervención puede ser de dos tipos: esterilizada y no esterilizada. En el caso de una intervención esterilizada, el Banco Central lleva también a cabo operaciones de mercado abierto para absorber la liquidez generada por la compra inicial de divisas. También se puede implementar la esterilización imponiendo otras restricciones que operan a través de una reducción en el multiplicador de dinero —como un aumento en las reservas requeridas de la banca comercial o un techo en el crédito total de la banca comercial—, que contribuya a su vez a evitar el efecto de monetización de la compra de moneda extranjera (esto es, para que restrinja el aumento de la oferta monetaria). Sin embargo, el espacio de que se dispone en esta área está limitado por el grado de sustitución entre los activos foráneos y locales. En un régimen con tipo de cambio fijo o una tasa nominal previamente anunciada (“tablita”), cuanto más abierta es la cuenta de capitales y mayor el grado de sustitución entre los activos locales y foráneos, menos efectiva resulta esta política.<sup>6</sup> Normalmente, ella aumenta además el déficit cuasi-fiscal del Banco Central.

En países con un nivel de producción cercano a la productividad potencial, la intervención no esterilizada suele implementarse con otra política para restringir la demanda agregada.

*Ajuste fiscal.* Una política fiscal restrictiva aspira a generar un efecto macro y de composición del gasto. El primero (*ceteris paribus*) intenta paliar el aumento en la demanda agregada que genera la afluencia de capitales. El segundo ayuda a mantener un tipo de cambio real más alto que el que se conseguiría de otro modo, pues es más probable que el consumo estatal sea más intensivo en bienes no transables que lo que es el gasto privado.

*Liberalización de la cuenta corriente.* La liberalización de la cuenta corriente ayuda a distender la presión que se ejerce sobre la economía local al derivar el consumo hacia bienes transables (esto es, importables y exportables). Tal como una política fiscal restrictiva, tiene un efecto de composición y ayuda a mantener un tipo de cambio real más alto que el que se conseguiría de otro modo.

*Liberalización de la salida de capital.* La liberalización del flujo de capital al exterior puede inducir a los inversionistas locales, como son los

---

<sup>6</sup> Para una revisión reciente de las afluencias de capital en un marco del tipo IS-LM, véase Frankel (1993); para una revisión también reciente de las intervenciones del Banco Central, véase Edison (1993), y para una revisión reciente de las cuestiones de política económica asociadas a las afluencias de capital, véase Calvo *et al.* (1993).

fondos de pensiones, a transferir su capital al exterior. Puede que esto compense parcialmente los efectos de las afluencias de capital.<sup>7</sup>

*Derivación a un sistema con tipo de cambio flotante.* Al aproximarse a un régimen con tipo de cambio flotante, como puede ser ampliar la banda en un sistema con un tipo de cambio oscilante dentro de una franja, aumenta el riesgo asociado al tipo de cambio al que se enfrentan los participantes dentro del mercado. Por ende, habrá un menor interés en aportar afluencias de capital de corto plazo.

### 3.3 Medidas para paliar la volatilidad

El análisis precedente se refiere a las políticas relativas al tipo de cambio real y los problemas inflacionarios. En los párrafos subsecuentes se analizarán brevemente algunas medidas políticas eventuales para paliar la volatilidad potencial asociada a la inversión en cartera.

*Restricción de las fugas de capital.* El propósito de esta política en particular es reducir el riesgo de que el flujo de capital se revierta, limitando la cuantía del capital que les está permitido sacar del país a los inversionistas extranjeros dentro de un período determinado. Aun cuando dicha política pueda ser relativamente efectiva para reducir el daño potencial de una fuga de capital repentina, es a la vez muy probable que reduzca en primera instancia la cuantía de la inversión en cartera, limitando los beneficios económicos del acceso al financiamiento externo.<sup>8</sup>

*Supresión de todas las restricciones a las fugas de capital.* Dado el resultado previo, una política alternativa es la de permitir a los residentes locales que inviertan en todo tipo de activos foráneos sin restricciones. Ello tendrá dos efectos distintos: *primero*, como los inversionistas foráneos habrán de visualizar al país anfitrión como menos riesgoso (en términos de una menor probabilidad de quedar varados allí), ello puede aumentar la cuantía de la afluencia de capitales; *segundo*, como los activos locales estarán diversificados en mejor forma a nivel internacional, los efectos de un impacto negativo serán menos severos en primera instancia. Pero ante todo, esta política puede reducir la probabilidad de que el flujo se revierta.

---

<sup>7</sup> El resultado es ambiguo. En ciertos modelos vigentes, una liberalización de las fugas de capital puede ocasionar una mayor afluencia de capital. Véase Laban y Larraín (1993).

<sup>8</sup> Véase la nota anterior.

*Apertura de la cuenta corriente.* En virtud de un razonamiento similar al del párrafo precedente, la apertura de la cuenta corriente puede servir para limitar los efectos de un impacto negativo en el país anfitrión. Dicha apertura habrá de significar normalmente que los activos reales del país anfitrión estarán más diversificados. Por ende, la economía en su conjunto se verá menos afectada por el impacto negativo sobre un sector productivo específico.

*Mantención de objetivos fiscales y monetarios de largo plazo.* Tendría que estar muy claro, a estas alturas, que el objetivo final de cualquier medida de política económica en este campo es el de estructurar una economía más resistente a los impactos negativos. Al respecto, actuar con cierta flexibilidad a nivel fiscal es un requisito necesario para mantener un presupuesto equilibrado en el largo y el corto plazo. El equilibrio fiscal es necesario para evitar un alza de la inflación cuando se dé ese impacto negativo. Igualmente, un objetivo monetario de largo plazo es casi ineludible, a la vez que acumular un gran *stock* de reservas internacionales, lo que puede resultar muy provechoso a la hora de afrontar dicho impacto. Por último, es importante advertir que contar con más reservas y mantener cierta disciplina fiscal y monetaria ayuda no tan sólo por la mayor capacidad de absorción del *shock* en la economía, sino también por el valor “indicativo” o el “efecto reputación” que tiene ante los inversionistas extranjeros.

*Mayor flexibilidad.* Una herramienta de política económica útil, que ayuda a edificar una economía más fuerte y resistente a un *shock*, consiste en una mayor discrecionalidad para forzar la asignación de recursos hacia determinados usos. Por ejemplo, el hecho de forzar la inversión del ahorro privado —como los fondos de pensiones— en bonos del Banco Central (o en activos extranjeros) puede contribuir a esterilizar la expansión de dinero ocasionada por una afluencia repentina de capital. Alternativamente, una fuga repentina de capital, que reduce en forma significativa la cuantía de dinero (local) puede verse compensada por la vía de forzar a los inversionistas institucionales locales a conservar menos bonos del Banco Central.

En suma, la forma de paliar el riesgo de una reversión potencial en el flujo de la cartera de inversiones no es cuestión de restringir las fugas de capital, sino de forjar mecanismos que permitan absorber el *shock*, de modo de minimizar los efectos de un impacto negativo sobre la economía.

#### **4. La forma de paliar la afluencia de capitales: Experiencias recientes de ciertos países**

Al reanudarse la afluencia de capitales hacia algunos países en desarrollo al término de los años ochenta y principios de los noventa, los distintos países aplicaron diversas políticas para paliar algunos de los problemas macroeconómicos potenciales generados por tales flujos, los cuales ya se han analizado en los acápite precedentes. En esta sección, se pasa revista a la experiencia concreta de ciertos países.

##### 4.1 Chile

Hoy por hoy, la economía chilena es la que crece más rápidamente de toda América Latina. En el período 1973-1992 se introdujo en el país un paquete de varias reformas estructurales, cuyo objetivo fundamental era lograr la estabilidad macroeconómica e incrementar la eficiencia de la economía. La tendencia general de tales reformas ha sido incrementar el papel del mercado, abrir la economía al comercio exterior y otorgar una participación creciente al sector privado en la economía.<sup>9</sup>

El aspecto más notable en el desempeño de la economía chilena es que a principios de los setenta, y luego a comienzo de los ochenta, el país sufrió dos crisis económicas de envergadura. Sin embargo, entre las dos se inició una profunda transformación estructural que prosiguió luego de la segunda. Tras cierta confusión en los primeros años subsecuentes a esa segunda crisis, en 1984 el Gobierno diseñó y aplicó un programa de ajuste global para restaurar los equilibrios macroeconómicos en condiciones de acceso restringido al crédito externo. Se mezcló una política de devaluación agresiva con la severa disciplina monetaria y fiscal para lograr una devaluación real sustancial y un aumento de la competitividad de los sectores orientados al comercio exterior.

Fruto de las grandes devaluaciones nominales y las políticas macroeconómicas de apoyo aplicadas simultáneamente, el tipo de cambio real se devaluó en 89,1% entre 1981 y 1986. La devaluación real se acompañó de periódicas reducciones en el máximo nivel arancelario. Esa nueva política modificó en términos drásticos los incentivos en favor de las

---

<sup>9</sup> Para una revisión de las reformas introducidas en Chile en los últimos veinte años y las causas de la crisis, véanse Corbo (1993) y Corbo y Fischer (1994).

actividades orientadas a la exportación, iniciando un período de crecimiento liderado por las exportaciones. Al cobrar impulso dicho proceso, los sectores orientados a la exportación hicieron grandes progresos en cuanto a eficiencia, a través de mejoras en el control de calidad, un marketing más acertado de los productos y la adaptación y generación de nueva tecnología.

Luego de este programa de ajuste, Chile entró en un período de crecimiento liderado por las exportaciones que ha perdurado hasta la década de los noventa. El crecimiento del PIB alcanzó al 6,3% en 1984, 2,4% en 1985 y 5,7% en 1986. En los mismos años, la inflación llegó a 23,0, 26,4 y 17,4%, respectivamente.<sup>10</sup> Entretanto, el índice de desempleo, que había alcanzado cerca de 20% en 1982, sin incluir a los trabajadores insertos en programas de empleo público, se redujo a 10,8%.

En el período ulterior a 1986, continuó el crecimiento. Adicionalmente, la crisis de endeudamiento quedó atrás y comenzaron a aflorar los resultados positivos de las reformas políticas de los doce años previos. Creciendo ahora con el modelo a una tasa por sobre 5% anual y el índice de desocupación en rápido descenso, aumentó el apoyo ciudadano a las políticas económicas. Cuando la nueva coalición gobernante asumió el poder en marzo de 1990, ésta mantuvo las políticas orientadas al mercado y de apertura económica. Su principal diferencia con las políticas del Gobierno precedente fue su preocupación por mejorar el acceso a la educación y la salud de los segmentos poblacionales de menores recursos. Para conseguir este objetivo, el nuevo Gobierno negoció tempranamente con la oposición una reforma tributaria que buscaba aumentar los ingresos fiscales en cerca de 2,8% del PIB para financiar un aumento similar en los gastos correspondientes al sector social.

Al entrar el país en una fase de crecimiento sostenido, y en la medida en que el nuevo gobierno democrático resolvió mantener las líneas fundamentales del modelo económico chileno, se amplió el horizonte temporal de las atinadas políticas en juego. Las buenas perspectivas redundaron en un pronunciado aumento de la inversión extranjera, y la combinación de políticas acertadas y las bajas tasas de interés en los países industrializados crearon el escenario propicio para un aumento pronunciado de la deuda privada neta. Como en otros países, en este nuevo escenario la capacidad de llevar adelante una política monetaria independiente se vio seriamente restringida.

---

<sup>10</sup> Inflación al final del año.

Desde mediados de los ochenta, el instrumento fundamental de la política monetaria ha sido la tasa de interés real a noventa días de los pasivos del Banco Central.<sup>11</sup> La tasa de interés real sufre un ajuste cuando el nivel de la demanda agregada redundante en una presión sobre la capacidad utilizada y una aceleración de la inflación o en un fuerte aumento del déficit en cuenta corriente o una revaluación real que alejara al tipo de cambio real de su nivel objetivo. En ocasiones, esos tres objetivos entran en conflicto y el Banco Central los balancea implícitamente entre sí.<sup>12</sup>

El Banco Central de Chile, revestido ahora de autonomía, le ha otorgado al mismo tiempo un protagonismo central a la política monetaria. El banco opera implícitamente con rangos objetivos (o límites superiores) para la tasa de inflación y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos como proporción del PIB, y con un límite inferior para el tipo de cambio real. Por cierto que la política monetaria a secas no puede alcanzar tantos objetivos (es decir, los de la tasa inflacionaria, el tipo de cambio real y la magnitud del déficit en cuenta corriente). Adicionalmente, con la integración creciente de los mercados financieros mundiales, este tipo de política monetaria redundante, en el contexto de un régimen con un tipo de cambio que se arrastra en una banda de cierta amplitud, en grandes oscilaciones unilaterales en el mercado de tasas de cambio o, si el Banco Central interviene para morigerar los vaivenes en el tipo de cambio, ello resulta en grandes oscilaciones en el nivel de reservas internacionales con un alto costo en términos del déficit cuasi-fiscal del Banco Central.

Tales problemas se hicieron patentes muy tempranamente a principios de los noventa, cuando Chile experimentaba un boom de la inversión, un boom exportador, una caída en las tasas de interés internacionales y una aceleración de la inflación local. Para detener esa aceleración de la inflación, el nuevo directorio del Banco Central independiente aumentó la tasa de interés real a noventa días, aplicable a los documentos del banco, en 230 puntos base (de 6,9 a 9,2% por año) y decretó un aumento correlativo en los documentos de maduración más prolongada. Como fruto de ello, hubo un gran incremento en la afluencia de capitales, por sobre el gran aumento en inversión extranjera directa que ya tenía lugar. Para evitar la excesiva monetización de tales afluencias, o una abrupta caída en el tipo de cambio nominal, la entidad bancaria practicó una agresiva política de esterilización. Como resultado neto de ello, en 1990 el Banco Central concluyó el

---

<sup>11</sup> Como la mayoría de los contratos financieros están indexados a la inflación futura, Chile puede aspirar a una política basada en la tasa real de interés.

<sup>12</sup> Véase Corbo y Fischer (1994).

ejercicio anual acumulando 2,4 mil millones de dólares en reservas internacionales. Adicionalmente, la emisión de deuda por el Banco Central para llevar a cabo la esterilización redundó en grandes pérdidas para la entidad bancaria, en la medida que pidió préstamos a tasas de interés locales altas para invertir en el exterior a tasas inferiores, ajustadas según las variaciones en el tipo de cambio.<sup>13</sup>

A medida que el nivel de las reservas internacionales aumentó decididamente, el riesgo del país disminuyó y, como consecuencia de ello, la habilidad de implementar una política monetaria independiente asociada al control de la demanda agregada se vio aún más reducida. En tales circunstancias, el manejo macroeconómico a corto plazo debiera haberse apoyado en mayor grado en la política fiscal. Así y todo, como la política fiscal no se empleó con este propósito, la política monetaria quedó como el único instrumento de estabilización.

#### *4.1.1 Medidas para atenuar los efectos macroeconómicos de la afluencia de capitales*

Renunciando a dejar de lado su política monetaria, pero preocupado del déficit cuasi-fiscal, en junio de 1991 el Banco Central comenzó a acomodar una revaluación real y a adoptar una serie de medidas para reducir la afluencia de capitales.

En junio de 1991, el valor central de la banda en que oscilaba el tipo de cambio se revaluó en 2%; se fijó un impuesto en sellos a la afluencia de capitales y se fijó el requisito de un encaje al crédito extranjero de corto plazo (inferior a un año). Al mismo tiempo, a través de una nueva ley, el Parlamento aprobó una reducción desde 15 a 11% en el máximo arancel de importaciones. Luego, en enero de 1992, con la certeza de que se hacía cada vez más difícil y más costoso influir en la trayectoria del tipo de cambio nominal a través de la esterilización, el peso fue revaluado en 5% y la banda del tipo de cambio se amplió de 5% a 10%, aproximadamente. La primera parte de esta medida se adoptó para “aceptar” una pequeña revaluación y la segunda para incrementar el riesgo del tipo de cambio y, de este modo, reducir la rentabilidad de los bonos locales para los inversionistas foráneos. Al mismo tiempo, los requisitos en cuanto a encaje de los créditos extranjeros se hicieron extensivos a los depósitos bancarios en divisas.

---

<sup>13</sup> Para una evaluación de las políticas macroeconómicas en años recientes, véase Corbo y Fischer (1994).

En tanto el Banco Central continuó con su política de aumentar la tasa de interés local para controlar la demanda agregada y la inflación, tales medidas no fueron suficientes para desincentivar la afluencia de capitales. Entonces, para aumentar la incertidumbre respecto de la magnitud de la devaluación esperada, en marzo de 1992 la entidad bancaria anunció que, a partir de esa fecha, intervendría en el mercado cambiario, incluso si el precio del dólar se mantenía perfectamente dentro de la banda de flotación del tipo de cambio.

En mayo de 1992, los requisitos en cuanto a encaje fijados a los créditos internacionales fueron aumentados al 30%. La única excepción fue a los flujos de capitales con un período de maduración superior a un año que estuvieran registrados en el Banco Central bajo el artículo 14 de la reglamentación de cambios internacionales. El requisito en cuanto a encaje para este último tipo de afluencias se fijó en 20%. En julio de 1992, el Banco Central modificó el mecanismo del tipo de cambio. El eje dejó de estar condicionado por el dólar estadounidense y pasó a depender de una canasta de monedas, manteniéndose la magnitud de la banda en torno al valor central. El objetivo de esta medida fue, nuevamente, incrementar la incertidumbre respecto de la evolución esperada del tipo de cambio en el mercado. En agosto de 1992, los requisitos de encaje a la afluencia de capitales que ingresaban al país bajo el artículo 14 de la Ley de Cambios Internacionales fueron aumentados a 30%.

Finalmente, a partir de 1992, se introdujo una desreglamentación selectiva de la afluencia de capitales, brindándose algún espacio a la política expansiva de acumulación de reservas.

Este breve repaso de las políticas que Chile ha implementado para paliar algunos de los efectos colaterales de la afluencia de capitales ejemplifica las dificultades que un país enfrenta en el mercado global de capitales de los años noventa, cuando aspira a ceñirse a una política monetaria restrictiva, a la vez que persigue un objetivo inflacionario y de tipo de cambio real.

## 4.2 Colombia

El desarrollo económico de Colombia en las últimas dos décadas se ha visto en buena medida influido por el ciclo del café, las condiciones económicas mundiales y los cambios en las políticas locales.

Entre los años 1967 y 1975, Colombia se ciñó a una política de tipo de cambio real estable y de disciplina fiscal. Durante ese período, el creci-

miento del PIB fue en promedio de 6,3% anual y la inflación de 17,4% al año. Al mismo tiempo, los ingresos por exportaciones crecieron a un promedio anual de 18,1%, hegemonizados por un desarrollo muy significativo de otras exportaciones aparte del café. El boom del café del período 1975-1978 condujo a un fuerte incremento de los gastos, una revaluación real y una aceleración de la inflación. Sin embargo, Colombia eludió el agudo incremento de la deuda externa que afectó a muchos otros países e incluso llegó a acumular reservas internacionales y redujo su deuda externa durante el mencionado boom del café.<sup>14</sup> Como fruto de ello, cuando el boom en cuestión concluyó en 1978, el país tenía una deuda externa relativamente baja. Sin embargo, en 1979 inició un programa de inversión fiscal como una política de demanda agregada para compensar la caída en la demanda que siguió a la caída en el precio del café. Esta típica política anticíclica keynesiana condujo a un resurgimiento del endeudamiento externo.

Cuando los precios del café colapsaron en 1981, las políticas anticíclicas se hicieron incluso más intensas a través de políticas fiscales y monetarias expansivas. Fruto de ello, el déficit en cuenta corriente comenzó a aumentar y la inflación a acelerarse. El crecimiento de las exportaciones distintas al café disminuyó debido a la revaluación en el tipo de cambio real y el estancamiento económico. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un pequeño déficit en 1980 a otro cercano a 11% del PIB en 1983. La inflación aumentó aceleradamente hasta 24,6% al año. Como en México, el déficit en cuenta corriente fue enfrentado al principio con un progresivo incremento de las restricciones a la importación. Esto último actuó como un impuesto a la exportación, sumado a la caída en las ganancias por dichas exportaciones. En el período 1980-1983 el valor en dólares de las exportaciones disminuyó a una tasa anual de 3,6%. El crecimiento del PIB en dicho período fue, en promedio, de tan sólo 1,6% anual.

Cuando estalló la crisis del endeudamiento internacional en la segunda mitad de 1982, el acceso de Colombia a los mercados de capital internacionales se vio restringido y las reservas internacionales cayeron, pero las políticas anticíclicas se intensificaron para compensar el estancamiento económico. Con un déficit del sector público en aumento y un restringido acceso a los mercados de capital internacionales, la política hubo de ser corregida, hacia 1985, con un programa de estabilización más

---

<sup>14</sup> En general, la gestión en las fases de boom de alguna mercancía ha sido mucho más prudente en el caso de Colombia que en el de otros países (Corden, 1990).

bien ortodoxo, el que implicó un gran ajuste fiscal y una devaluación sustancial.

El programa fue relativamente exitoso y, en torno a 1986, la cuenta corriente registró un superávit. Sin embargo, la inflación se aceleró en el período subsecuente a la gran devaluación, aumentando continuamente, desde 18,9% en 1986 a 23,3% en 1987, 25,8% en 1989 y 29,1% en 1990. El crecimiento del PIB llegó a 4,6% en el período 1986-1990.

A comienzos de 1990, el Gobierno formuló una estrategia a mediano plazo que aspiraba a una transformación más radical de la economía colombiana. El objetivo fundamental de esa estrategia fue abrir la economía a la competencia externa para mejorar su eficiencia, especialmente en sectores competitivos con las importaciones, para promover el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y, en última instancia, para lograr un crecimiento sostenido. En la nueva estrategia, la reducción continua de la inflación es un objetivo intermedio clave para brindar un ambiente conducente al crecimiento. Fueron introducidas reformas en la política comercial, financiera, laboral, así como cambios orientados a la gestión empresarial y privatización de empresas públicas.

Se ha avanzado muchísimo en el terreno de las reformas de la política comercial imperante. La mayor parte de las barreras no arancelarias fueron eliminadas y el arancel promedio de las importaciones se redujo de 43,7% en diciembre de 1989 a sólo 11,7% en marzo de 1992. Según todos los criterios vigentes, esto corresponde a una reforma profunda y muy rápida de la esfera comercial.<sup>15</sup> Inicialmente, la reforma iba a ser gradual, pero se aceleró en ritmo cuando el gran superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos comenzó a generar una vasta acumulación de reservas internacionales (Ocampo, 1992). Las restricciones a las transacciones en divisas se vieron a la vez liberalizadas en 1990, suprimiéndose la prohibición de tener cuentas en divisas, y se permitió a los intermediarios financieros comerciar en tales divisas.

El sistema del tipo de cambio vigente en Colombia es muy especial. El Banco Central fija, sobre una base diaria, el valor al cual compra y vende dólares; pero con miras a evitar la monetización excesiva efectúa una esterilización automática comprando dólares y pagando con un dólar a un año plazo denominado bono. El propio banco fija, sobre una base diaria, el precio de ajuste de tales bonos en pesos, pero esos precios valen para la época de maduración del bono. Sin embargo, existe para ellos un mercado

---

<sup>15</sup> Respecto de las reformas comerciales en los países en desarrollo, véase Thomas *et al.* (1990).

secundario, y el descuento en el mercado está determinado principalmente por la tasa de interés sobre certificados de depósitos y la tasa de devaluación esperada. A través de este descuento en la compra de dólares y no descuento en la venta, el sistema, que opera *de facto* en lo que se refiere al tipo de cambio, es similar al empleo de una banda del tipo de cambio (Cárdenas, 1993).

Las reformas incluyeron a la vez la liberalización de la reglamentación a la inversión extranjera directa y la supresión de las restricciones existentes a las remesas de utilidades.

A la apertura de la economía colombiana le ha seguido un desempeño muy consistente de la divisa. Como se muestra en el Cuadro N° 2 (véase Anexo), el superávit de la cuenta en divisas llegó a 0,33% del PIB en 1990 y 3,12% en 1991. Ese clima, muy mejorado en lo que respecta a las políticas vigentes, y el acelerado progreso en la cuenta corriente han disminuido, con toda probabilidad, el riesgo de Colombia como país, justo en una época de reducción de las tasas de interés internacionales. El Banco Central de este país cuenta entre sus objetivos primordiales con reducir gradualmente la inflación al nivel de un dígito anual y evitar una revaluación real del peso. Como instrumentos primordiales para conseguirlo, la entidad bancaria mantiene un límite superior al crecimiento de los indicadores monetarios agregados y detenta una política de tipo de cambio previamente anunciado, en el que el valor del peso se deprecia sobre una base continua. Como el Banco Central ha estado influyendo a través de intervenciones esterilizadas, ha habido un gran aumento de las reservas internacionales, lo cual ha intensificado el déficit cuasi-fiscal del Banco Central.

Dado que la apertura económica es relativamente reciente, y que ha habido mucha oposición a ella por parte de poderosos grupos asociados a los sectores muy protegidos de antes, el Banco Central está especialmente interesado en evitar, a estas alturas, una revaluación real que pudiera conducir a una reversión de la política de apertura. Así, el objetivo fundamental de la política macroeconómica del país ha sido proteger la revaluación del tipo de cambio real. Sin embargo, en ocasiones el Banco Central ha mostrado a la vez su preocupación por el crecimiento excesivo de los agregados monetarios, por su efecto potencial en la aceleración de la inflación. Se analizarán ahora las distintas políticas que se siguieron para paliar las presiones a la baja en el tipo de cambio real y la excesiva monetización.

#### *4. 2. 1 La respuesta macroeconómica a los superávits en balanza de pagos*

Como lo muestra el Cuadro N° 2, el problema fundamental de Colombia han sido los efectos colaterales de los grandes superávits en cuenta corriente. La liberalización de la economía, junto con un significativo boom de las exportaciones a Venezuela, ha redundado en un gran aumento de la producción, el que no se vio acompañado de un aumento correlativo en los gastos a nivel local. Como resultado de ello, se intensificaron los superávits en cuenta corriente de la balanza de pagos, tanto en 1990 como en 1991. En esos dos años, el Banco Central intervino en el mercado de cambios internacionales con una gran acumulación de reservas en divisas.

Para mantener el crecimiento de los agregados monetarios dentro de los objetivos, el Banco Central esterilizó los efectos monetarios de la acumulación de reservas con una política de mercado abierto muy agresiva. Esta absorción de la liquidez redundó en un alza pronunciada de las tasas de interés locales, con la tasa de depósito subiendo desde 29,2% en marzo de 1991 a 38,5% en diciembre del mismo año. La esterilización se llevó también a cabo alzando los encajes en reservas de los depósitos bancarios. Inicialmente, la tasa promedio de encaje subió en 1990 y luego, a medida que prosiguió la acumulación de reservas internacionales, la tasa marginal de encaje fue aumentada a 100% en enero de 1991. Debido a ello, hubo un agudo aumento de las tasas de interés. Puesto que el alza en las tasas de interés estaba creando una desaceleración en la economía, en septiembre de 1991 se eliminó la tasa de encaje marginal y la tasa de encaje media fue elevada en 5 puntos porcentuales. Dichas medidas de esterilización fueron acompañadas de otras que buscaban reducir la cuantía de la acumulación de reservas por el Banco Central. Así, en la segunda mitad de 1991 se les exigió a los bancos que mantuvieran un mínimo de su patrimonio neto en moneda extranjera. En dicho lapso se redujo a la vez, continuamente, el período mínimo de pago de las cuentas de importación.

A medida que la presión en favor de una reducción de las tasas de interés siguió aumentando y que el déficit cuasi-fiscal del Banco Central presionaba sobre las finanzas públicas, la institución cambió su política. Este cambio se hizo cuando el Banco Central se volvió independiente y se nombró a su primer directorio. Por entonces, la política monetaria se cambió desde el control de los agregados monetarios al control de las tasas de interés de colocaciones de los intermediarios financieros. La caída en las tasas de interés contribuyó a incrementar los gastos locales y a la

desaceleración de la afluencia de capitales a corto plazo. La reducción resultante en el superávit de cuenta corriente y el decremento en la afluencia de capitales redundó también en una desaceleración del nivel de acumulación de reservas. Por ende, ha disminuido la necesidad de llevar a cabo operaciones de mercado abiertas con certificados del Banco Central.<sup>16</sup>

De esta revisión de la política de esterilización aplicada en Colombia resulta, al parecer, que este país sufre el mismo problema que la economía nipona. Una cuenta corriente robusta, que habrá de reafirmarse aún más con el hallazgo de petróleo en Cuisiana, está redundando en fuertes presiones en favor de una revaluación real. La forma de paliar estos superávits consiste en una expansión de la actividad local, y la revaluación del tipo de cambio real será el mecanismo de precios en funciones que posibilitará que parte del incremento en los gastos sea absorbido por la balanza de pagos. Entretanto, la inversión extranjera directa y la en cartera están llamadas a jugar un rol importante en mejorar la eficiencia de la economía local, la primera por la importancia del acceso a la tecnología, y la segunda por el desarrollo de un mercado de financiamiento del capital de riesgo.

### 4.3 Indonesia

Como país exportador de petróleo, durante los ochenta Indonesia sufrió un prolongado impacto negativo (una caída en los términos del intercambio) que se inició en 1982. Como los gastos no se redujeron al mismo ritmo que el ingreso, el endeudamiento externo aumentó. Sumado a ello, como la deuda externa de Indonesia discurría mayoritariamente en el área del yen, la devaluación del dólar estadounidense en relación a otras monedas durante la segunda mitad de los ochenta da cuenta de un aumento significativo de la deuda externa total del país. Consecuencia de estos dos impactos adversos, de origen externo, la deuda externa total subió enormemente, desde 28% en 1980 a más del 75% del PIB en 1991.

A pesar de la cuantía, y de los constreñimientos que ella imponía a la economía, Indonesia ha sido capaz de seguir creciendo, al tiempo que la inflación anual ha permanecido relativamente estable y a niveles moderados durante la mayor parte del último decenio.

---

<sup>16</sup> Durante ese período hubo otras muchas acciones menores para paliar la excesiva acumulación de reservas internacionales. Para más detalles al respecto, véanse Carrasquilla (1993) y Cárdenas y Barrera (1993).

Ante todo, las autoridades económicas indonesias han sido capaces de evitar los desequilibrios mayores, pese al escaso margen de maniobra con que cuentan. En parte, ello ha sido el fruto de ceñirse a políticas consistentes en lo relativo al tipo de cambio, y a las políticas fiscal y monetaria del país. Y han demostrado, a la vez, su voluntad de implementar las políticas de ajuste requeridas siempre que ello ha sido necesario.

#### *4.3.1 Antecedentes*

Aun cuando los controles sobre el capital comenzaron a ser suprimidos en Indonesia a comienzos de 1970, la cuenta corriente no fue liberalizada sino hasta una década después y no se hizo una reforma esencial de la política comercial sino hasta 1986. A raíz del proceso de liberalización, la proporción de las exportaciones de petróleo en el PNB ha descendido desde cerca de 24% en 1981-82 a aproximadamente 18% en 1990-91.

Desde fines de 1960 y hasta 1988, el tipo de cambio fue fijo y estuvo ligado al dólar estadounidense, con devaluaciones esporádicas discretas de una gran magnitud. Las devaluaciones fundamentales ocurrieron en 1978, 1983 y 1986, para alinear el tipo de cambio con el aumento de los precios al nivel local. Desde 1988, el tipo de cambio ha sido fijado por Bank Indonesia (BI) a través de un sistema de devaluaciones discretas y reducidas que intentan compensar la diferencia entre la inflación local y la inflación extranjera relevante.

En 1983 se puso en práctica un paquete de desreglamentación financiera de vastos alcances y liberalización de la economía, lo que provocó una expansión significativa de la actividad bancaria local. Antes de que fuera lanzado este programa de liberalización, y a causa de la cuenta de capitales abierta, el BI aplicó varias restricciones cuantitativas a los bancos locales para controlar la expansión de los agregados monetarios. Tales restricciones contemplaban fundamentalmente la fijación de techos a los empréstitos extranjeros y la garantía de los créditos a los residentes locales.<sup>17</sup> A consecuencia de ello, una parte de la demanda local por financiamiento se orientó al exterior. Tras la liberalización, hubo una reversión del flujo financiero hacia Indonesia.

---

<sup>17</sup> Dichas restricciones se emplearon, a la vez, para minimizar la inflación y los efectos asociados que provocaba el flujo de ganancias provenientes de las exportaciones de petróleo, las que aumentaron sustancialmente durante los setenta.

En 1987 hubo también una desreglamentación concerniente al funcionamiento de la bolsa de valores, y como consecuencia ha habido un aumento en los precios y el volumen de las transacciones. Y lo más importante, la desreglamentación del mercado bursátil ha atraído a muchos inversionistas extranjeros que, a contar de entonces, han incrementado su participación en el mercado bursátil de Jakarta.<sup>18</sup>

El proceso de desreglamentación ha transformado a Indonesia en una economía orientada al sector privado, en la que el predominio del sector público se ha visto sistemáticamente erosionado en la última década.

Sumado a lo anterior, la desreglamentación del sistema financiero en 1983 y luego nuevamente en 1988, junto con la modificación en el sistema del tipo de cambio, provocó un aumento de los agregados financieros. Junto al alza del monto de la deuda a principios de los ochenta, ello obligó al gobierno a aplicar una política monetaria y fiscal de carácter restrictivo, a partir de 1986.

Aunque las políticas monetaria y fiscal aplicadas a partir de 1986 fueron relativamente efectivas para reducir el monto de la deuda, que decreció en 11 puntos porcentuales del PNB entre 1987 y 1989, el endeudamiento total comenzó a intensificarse de allí en adelante, principalmente a causa de los empréstitos privados. La proporción de la deuda privada en la deuda total ha aumentado desde cerca de 17% en 1987 a aproximadamente 34% en 1991. Dicho patrón ha obligado al gobierno a seguir aplicando políticas restrictivas para evitar desequilibrios macroeconómicos fundamentales.

Este aumento del endeudamiento privado se debe principalmente a un crecimiento de la inversión también privada sin un aumento proporcional del ahorro privado. Por ende, en tanto la inversión ha crecido de 31,5% del PNB en 1988 a 35,1% en 1991, la tasa de ahorro nacional ha permanecido en el rango entre 29 y un 31%. Aunque no hay evidencias concluyentes, existen indicios de que el aumento de la deuda privada a contar de 1988 ha ido a financiar la inversión privada en el sector exportador. Dicho resultado es relativamente consistente con la reforma comercial y la política del tipo de cambio real que se han seguido en Indonesia.

---

<sup>18</sup> Indonesia aparece como el segundo mayor receptor de inversiones privadas en cartera en Asia durante 1989-92, después de Corea, con una afluencia total de 1,7 mil millones de dólares estadounidenses (véase Sudarshan Goopta, 1993).

### 4.3.2 Políticas económicas

Aunque las políticas monetarias y fiscales de ajuste han sido aplicadas desde 1986, durante la primera mitad de 1990 se siguió una política monetaria expansiva por parte del BI, para presionar a la baja las tasas de interés locales. Dada la cuenta de capitales abierta, la política no fue muy efectiva, pues las reservas internacionales comenzaron a decrecer y el balance en cuenta corriente sufrió un deterioro. Dicho resultado, unido a las reformas del sector financiero de los años precedentes que condujeron a un rápido crecimiento de los agregados monetarios durante 1988-90, obligó al gobierno a revertir su política, en la medida en que la economía comenzaba a recalentarse (la inflación se aceleró y el balance en cuenta corriente empeoró en 1990-91).

Pese a ello, durante 1990/91 y 1991/92, el gobierno ha hecho un esfuerzo concertado para refrenar la demanda agregada y aminorar el endeudamiento. Esto se ha hecho mejorando los incentivos a las exportaciones no petroleras, prosiguiendo con una política relativa al tipo de cambio que trate de estabilizar el tipo de cambio real, una política monetaria responsable que redujera el crecimiento del crédito a nivel local, una política fiscal restrictiva y programas de inversión pública y semipública muy cautos.

Desde mediados de los noventa, las autoridades monetarias indonesias han implementado varias medidas específicas para limitar el crecimiento de la oferta monetaria. Algunas de ellas son:

- Obligaron a una transferencia mayor (equivalente al 25% de la base monetaria) de los depósitos de las empresas públicas al sistema bancario, en documentos emitidos por el BI.
- Impusieron límites al uso de las facilidades de *swaps* que otorga el BI, para evitar el excesivo endeudamiento con el exterior.
- Impusieron límites al endeudamiento de la banca comercial con el exterior y su exposición en moneda extranjera.
- Impusieron límites (en la forma de techos anuales) al endeudamiento externo de las empresas públicas.
- Subieron la tasa de interés de los certificados del BI en 4%.
- Aumentaron la proporción capital/activos de los bancos, que estaba programada para llegar al 8% a fines de 1993.
- Han intentado, a la vez, la esterilización de la afluencia de capitales a través de operaciones de mercado abierto.

Aparte de recurrir a políticas monetarias, han sido adoptadas ciertas medidas para reducir la demanda agregada restringiendo el gasto público. A fines de 1991, se formó un equipo de rango ministerial para que supervisara al sector público y cuasi-público en lo del endeudamiento y la inversión. Dicha comisión ha aplazado la adopción de varios y grandes proyectos de inversión pública relacionados con el sector público. Al mismo tiempo, a principios de 1993, se eliminaron los subsidios a la mayoría de los subproductos derivados del petróleo.

#### *4.3.3 Los resultados*

El resultado de las reformas y las políticas mencionadas previamente ha sido una mejoría en el balance en cuenta corriente y una menor inflación en 1992. También el balance global del sector público muestra una tendencia a mejorar a partir de 1986, en tanto las tasas de interés han aumentado, en términos nominales y reales, a partir de 1990.

Aunque los mayores flujos de capital hacia Indonesia durante los últimos cuatro años presentan casi el mismo problema que enfrentaron durante los años setenta, cuando aumentaron los ingresos derivados de la exportación de petróleo<sup>19</sup> a causa de las reformas financieras y la cuenta de capitales abierta, la política monetaria actual ha resultado menos efectiva que en los setenta. Por ende, la política fiscal ha de jugar un rol más importante para evitar desequilibrios macroeconómicos mayores.

#### 4.4 Corea

Al igual que en otros muchos países en desarrollo, la deuda externa de Corea subió decididamente hacia fines de los setenta y comienzos de los ochenta. El total de ella se duplicó en el período 1978-1981, pasando de 17,3 mil millones de dólares a 23,9 mil millones. En términos del PNB, aumentó de 28% en 1976 a 52% en 1982. En dicho período, el desempeño macroeconómico sufrió los efectos de las políticas expansivas de finales de los setenta, al igual que la recesión económica ocurrida en los países en

---

<sup>19</sup> En aquella época, se pusieron techos al endeudamiento y a la garantía crediticia, para limitar los efectos monetarios de los mayores flujos en las exportaciones de crudo.

desarrollo a comienzos de los ochenta. A raíz de ello, el producto agregado (PNB) cayó en 4% en términos reales en 1980. Sin embargo, la economía coreana se recuperó rápidamente a medida que el producto agregado comenzó a crecer de nuevo en 1982 a una tasa de casi 6%. El paquete de estabilización consistió en una política monetaria y fiscal de ajuste y una devaluación real de la divisa local (el won se depreció en 18% en términos reales entre 1982 y 1985).<sup>20</sup>

Un rasgo distintivo de la economía coreana, en oposición a otros países en desarrollo que enfrentaban los mismos impactos externos a comienzos de los ochenta, es que Corea no intentó liberalizar su economía de inmediato, como los países de América Latina. Muy por el contrario, este país ha recurrido a un enfoque gradual y muy cauteloso en la apertura y liberalización de su economía, particularmente en el caso de la cuenta de capitales. De hecho, aun cuando se dio en el país una reducción significativa del arancel medio para las importaciones durante la primera mitad de los ochenta y se considera que la cuenta en divisas es hoy plenamente abierta según los distintos criterios en juego, la cuenta de capitales y el mercado financiero continúan, pese a ello, seriamente reglamentados. En la actualidad, el país está en mitad de una reforma liberalizadora y desreglamentadora de su mercado financiero.

En buena parte de ese período, Corea ha recurrido a un sistema con un tipo de cambio flotante controlado. En 1980, el régimen del tipo de cambio varió de una tasa fija a un sistema de flotación sucia, en que se permite que el índice won/US\$ fluctúe dentro de cierto rango. Aunque la cuenta de capitales sigue parcialmente cerrada en Corea, ha sido gradualmente liberalizada desde 1984, cuando la Dirección de Inversiones Extranjeras quedó en libertad de acción. En 1992 quedó liberalizada la compra directa de valores coreanos por los inversionistas extranjeros (Inversiones Directas en Cartera, IDC).

Tras las reformas de 1984 y 1992, los flujos de capital hacia ese país han aumentado considerablemente, en particular en los últimos dos años. Los flujos recientes han ocurrido fundamentalmente en la forma de IDC.<sup>21</sup> Los problemas potenciales ocasionados por esas afluencias de capital no son nuevos en la economía coreana. Desde 1986 y hasta 1988, debido ante

---

<sup>20</sup> Para una revisión de las políticas macroeconómicas en Corea durante este período, véanse Collins y Park (1989) y Corbo y Nam (1992).

<sup>21</sup> La apertura del mercado bursátil a los inversionistas extranjeros en 1992 significó afluencias de capital por casi 800 mil millones de dólares estadounidenses tan sólo en el primer trimestre de ese año.

todo a la recuperación económica de los países industrializados, Corea mostraba un superávit muy importante en la cuenta de capitales, que generó el mismo tipo de problemas que suscita un incremento en la afluencia de capitales, a saber: un exceso de liquidez, una inflación en aumento y un tipo de cambio real con tendencia a la revaluación.

En años recientes, la inflación se ha acelerado, aumentando de un valor inferior al 3%, sobre una base anual, en 1985, a casi 10% en 1991 (6,2% en 1992) y el tipo de cambio real se ha apreciado en 40% aproximadamente en el mismo período.<sup>22</sup> Un estallido en los salarios nominales, tras la transición a la democracia, ha sido una de las causas de la aceleración en la inflación. Fruto de ello, la competitividad internacional del sector manufacturero de Corea ha caído en más de 50% en el mismo período, principalmente a raíz de un aumento significativo en los salarios.<sup>23</sup>

Y como fruto, en primer lugar (1986-1989), de los superávits en cuenta corriente, y luego (a partir de 1990) en la cuenta de capitales, el *stock* de reservas internacionales saltó de 3,3 mil millones de dólares estadounidenses en 1986 a 16,6 mil millones en 1992. En términos del PNB, esto significó un aumento desde el 3 a casi 6%. De manera nada sorprendente, la M2 aumentó como porcentaje del PNB en más de siete puntos en el mismo período. Durante 1986-1991, la M3, que es un mejor indicador de liquidez dada la gran participación del NBFÍ en la economía coreana, aumentó en 241% en términos nominales y en términos del PGB saltó de 0,79 a 1,18 por ciento.

#### 4.4.1 Para mitigar los efectos de la afluencia de capitales

El resultado descrito pudo ser mucho peor sin la intervención del Gobierno. Desde 1986, el Gobierno y el Banco de Corea han intentado minimizar los efectos del aumento de liquidez en la economía, poniendo cada vez más en práctica ciertas intervenciones esterilizadas y por la vía de crear espacio en el presupuesto fiscal para pagar la deuda externa.

El *stock* de Bonos estatales, que incluye los llamados Bonos-T, los Bonos de Estabilización del Intercambio con el Exterior y los Bonos de

---

<sup>22</sup> El TCR equivale a la razón entre el tipo de cambio nominal y el IPC.

<sup>23</sup> Medida como la razón entre el producto del tipo de cambio nominal y el Índice de Producción Industrial, y el producto del Índice de Ocupación Industrial y el Índice Tarifario. Según una estimación del FMI, el Costo Laboral por Unidad Industrial aumentó en Corea en 46% entre 1985 y 1989.

Estabilización Monetaria, aumentó en casi veinte veces en términos reales desde fines de 1985 hasta fines de 1987 y casi se duplicó, en términos reales, entre fines de este último año y fines de 1989. A contar de entonces, ha permanecido estable.<sup>24</sup>

Por otra parte, la deuda externa, como porcentaje del PNB, ha caído sistemáticamente durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, en particular en el caso de la deuda externa pública (o con garantía estatal) de largo plazo. Por ende, como porcentaje del PNB, a fines de 1991 la deuda externa total había caído a un tercio de su nivel en 1985, mientras que la deuda externa pública y privada de largo plazo había descendido a un cuarto y la mitad de sus niveles de 1985, respectivamente.

En suma, las autoridades coreanas han tenido éxito, hasta cierto punto, en evitar los problemas que ocasiona la afluencia de capitales. No obstante, el problema más serio al que se enfrenta actualmente la economía coreana es el tipo de cambio real revaluado. Este último es fruto, en parte, del incremento salarial habido en un mercado laboral muy restringido y el poderío creciente de los sindicatos (los salarios nominales y el IPC subieron en 156 y 43% entre 1985 y 1991, respectivamente). A pesar de disponer de una cuenta corriente relativamente abierta, las autoridades coreanas han fallado en reducir la participación de los bienes no transables en el gasto total, a medida que ha aumentado la inversión en vivienda y otros proyectos de infraestructura (la construcción ha crecido muy rápidamente durante 1989-92.)

A la vez, y a pesar de recurrir cada vez más a operaciones de mercado abierto para reducir el incremento en liquidez resultante de los superávits en balanza de pagos, las autoridades locales no han conseguido evitar que crezcan los agregados monetarios, por la falta de un mercado vasto y en profundidad para las garantías estatales. Los agregados monetarios siguen creciendo a la vez por la política de asignación de recursos permanentemente subvencionada que aplica el Gobierno. Desde 1986 a 1991, M1, M2 y M3, medidos todos como un porcentaje del PNB, han aumentado de 10, 37 y 79%, a 11, 41 y 118%, respectivamente.

En términos globales, la economía coreana se encuentra hoy en una muy buena posición, en la medida que el crecimiento ha sido alto según los diferentes criterios en juego y el ahorro nacional neto es extremadamente elevado (36% del PNB durante 1988-91). A la vez, el presupuesto fiscal casi equilibrado no plantea ningún riesgo para la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la falta de un mercado bien desarrollado

---

<sup>24</sup> Información del Banco Mundial.

para los bonos no brinda a las autoridades espacio suficiente para esterilizar los efectos monetarios de la afluencia de capitales. También el ritmo muy lento de la liberalización financiera ha refrenado a las autoridades a la hora de permitir que la tasa de interés baje a un nivel consistente con las tasas de interés internacionales corregido por la devaluación esperada.

#### 4.5 Malasia

A principios de los ochenta, Malasia se ciñó a una política fiscal de signo claramente expansivo, alcanzando el déficit del sector público al 17% del PIB en 1982. En esos años hubo también un considerable aumento de la deuda externa.

Una caída en términos de intercambio en 1985 y 1986 hizo que las políticas anteriores se volvieran claramente insostenibles y ello obligó a un ajuste mayor. Tras la recesión de 1985-86, que presenció una caída en el PIB de 1,0% en 1985, seguida de un incremento de 1,2% en 1986, el PIB real creció en 5,4% en 1987, 8,9% en 1988, 8,8% en 1989, 10% en 1990, 9% en 1991 y 8% en 1992.

Tras la iniciación del ajuste, Malasia ha recibido una gran afluencia de capital, principalmente en la forma de inversión foránea directa. Y, lo más notorio de todo, en los últimos dos años el superávit en la cuenta de capitales se ha mantenido por encima del 10% del Producto Interno Bruto, lo cual resulta muy sorprendente si consideramos el gran *stock* de deuda externa que Malasia acumuló a principios de los ochenta y que alcanzó su punto culminante en 1986. Sin embargo, las sólidas políticas económicas introducidas como reacción a la crisis han sido efectivas para atraer a los inversionistas extranjeros al país.

En ese mismo período, Malasia ha mantenido un sistema de tipo de cambio flotante controlado, en que el Banco Central interviene sólo para evitar la variación excesiva del valor del ringgit frente a una canasta de monedas. El régimen comercial es, al igual que la cuenta de capitales, abierto, en particular en este último caso. En rigor, los residentes locales y extranjeros se enfrentan, por lo general, a restricciones menores para hacer transacciones internacionales.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Las únicas excepciones a esta regla general son las transacciones con Israel y África del Sur. En estos dos casos, y en ambos, por razones políticas, están fuertemente restringidas las transacciones comerciales y financieras.

Sorprendentemente, durante la recuperación, y a pesar de la afluencia de capitales habida desde el exterior, las autoridades han sido capaces de mantener la inflación a un nivel bajo (en comparación con los estándares internacionales); las tasas de interés han permanecido relativamente estables y, lo más llamativo de todo, el tipo de cambio real se ha ido depreciando, aumentando la competitividad del sector transable. La devaluación real del ringgit a partir de 1985 llegó a un punto culminante de 34% en 1991 y desde ese año comenzó a apreciarse un aumento evidente.

Los resultados de la economía malaya sugieren que es posible gestionar un gran afluente de capitales sin enfrentarse a los problemas fundamentales que se han analizado en el acápite precedente, a saber: una fuerte revaluación del tipo de cambio real, una baja tasa de interés y una economía que se sobrecalienta con una inflación excesiva, o ambos factores a la vez.

El buen desempeño de la economía malaya a partir de la recesión de 1985-86 ha sido el resultado de una sólida gestión económica. Entre las políticas que han contribuido a dicho resultado es posible aislar las siguientes:

La primera y la más importante, un gran ajuste fiscal. De hecho, las autoridades malayas han sido capaces de reducir el déficit global del sector público de 5% del PNB en 1986 a un superávit de 0,4% del PIB en 1992.<sup>26</sup> A la vez, el aumento del ahorro del sector público ha permitido al país pagar anticipadamente su deuda externa a un ritmo de uno a dos mil millones de dólares al año entre 1987-1990, convirtiéndose todo ello en un factor primordial a la hora de explicar la esterilización exitosa de los efectos monetarios de las afluencias de inversión foránea directa.<sup>27</sup>

Segunda, aun cuando la inversión extranjera directa ha contribuido a un agudo incremento en la tasa de inversión, absorbiendo mayoritariamente la afluencia de capitales asociado en bienes transables, en virtud de lo cual la presión a favor de una revaluación del tipo de cambio real ha sido mínima, al intervenir en el mercado de cambios internacionales las autoridades han sido capaces de alcanzar, hasta 1991, una devaluación real. El Banco Central ha aumentado continuamente su disponibilidad en reservas internacionales a una tasa promedio de 4,3% del PIB al año desde 1986. Al

---

<sup>26</sup> Las cifras del déficit-superávit dan cuenta de todos los gastos, incluyendo la formación neta de capital y las empresas públicas.

<sup>27</sup> La deuda total de largo y mediano plazo del sector público, como porcentaje del PNB, bajó a la mitad entre 1987 y 1990.

concluir 1992, el *stock* de reservas internacionales del Banco Central era mayor que el total de la deuda externa del país.

Tercera, una política monetaria de ajuste ha contribuido a la esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas. Ello se ha hecho imponiendo restricciones a los intermediarios financieros, como el 1% de aumento (desde un 5,5 a 6,5%) en la tasa de encaje a los bancos y otras instituciones financieras en 1989, y la imposición de condiciones más estrictas para la garantía de cierto tipo de créditos de consumo (como los empréstitos para compras con tarjetas de crédito y compra de vehículos motorizados) en 1992. Además de ello, el Banco Central se ha comprometido cada vez más en operaciones en el mercado del dinero, para esterilizar la mayor liquidez ocasionada por la afluencia de capitales. Dichas políticas han contribuido, en conjunto, a evitar un estallido de la inflación, lo que de otro modo hubiera ocurrido con seguridad.

Finalmente, se ha llevado a cabo una mayor liberalización de la economía tanto en la cuenta corriente como en la de capitales. De hecho, durante ese período el Gobierno suavizó las directrices respecto de la inversión foránea en el país (1986) y suprimió algunas de las restricciones que había al endeudamiento crediticio de los no residentes (1987 y 1989). También implementó reducciones arancelarias selectivas en 1989-90 y este año se ha anunciado un paquete de reducción sustancial de los derechos aduaneros. Tales políticas, aunque implementadas en una economía ya abierta, reforzaron el compromiso de la autoridad con una economía de libre mercado, en la que el sector privado es el protagonista fundamental. Ellas sirvieron a la vez para alivianar en parte la presión que ejercía la afluencia de capitales sobre el mercado local, al promover un aumento de las importaciones.

En suma, una gestión macroeconómica consistente, junto a un bajo déficit fiscal y una reducida inflación, aparece como una condición necesaria para la recuperación de la economía malaya. En tal sentido, la flexibilidad fiscal resulta el aspecto más relevante en el caso de Malasia, en la medida en que resultó crucial para alcanzar los equilibrios macroeconómicos necesarios en un tiempo razonable. Durante esa recuperación liderada por el sector privado ha sido importante refrenar los gastos del sector público para atraer la inversión foránea al país, al igual que hacer un espacio en los gastos agregados para el incremento en la inversión sin necesidad de comprimir las exportaciones. Pareciera, entonces, que el capital foráneo actúa, en el caso de Malasia, como un complemento a los ahorros del sector público y el privado, en lo que respecta al financiamiento del pronunciado aumento de la inversión.

Digno de mencionar es que, a pesar de las sólidas políticas macroeconómicas implementadas en Malasia durante los últimos años, la economía pareció evidenciar algunos síntomas de recalentamiento en 1992, en la medida en que se volvía cada vez más difícil continuar con la esterilización. Ahora comienzan a aparecer algunos problemas similares a los que han enfrentado otros países.

#### 4.6 México

En el período 1970-1982, México siguió una política de crecimiento liderado por el Estado, en que el motor de ese crecimiento fue la expansión del gasto público. Aunque el crecimiento registrado fue alto, hubo grandes desequilibrios macroeconómicos que condujeron a la crisis de 1982. La inflación, que en el largo período en que imperaba un tipo de cambio fijo había estado próxima a los niveles estadounidenses, aumentó a niveles de dos dígitos anuales en la segunda mitad de los setenta. Al mantenerse fijo el tipo de cambio, empezó a gestarse una revaluación, y las cuentas externas comenzaron a sufrir las consecuencias de la expansión del gasto y la revaluación real. Cuando los precios internacionales del crudo cayeron y las tasas de interés internacionales iniciaron un alza a comienzos de los ochenta, la situación de la balanza de pagos se volvió insostenible. Las presiones sobre el peso se intensificaron a medida que las fugas de capital se generalizaban. Finalmente, el 18 de febrero de 1982, el peso fue devaluado en 57%. Aunque inicialmente esa devaluación fue acompañada de un ajuste fiscal y una política más flexible en las tasas de interés, un gran aumento en los salarios nominales descarriló el programa y la inflación se disparó. Como la deuda de corto plazo no pudo ser renovada, México hubo de anunciar en agosto de 1982 que no podría servir el montante principal de su deuda externa. El alza obligada en la cuantía de la transferencia al exterior que resultó del repentino corte en el financiamiento externo fue enfrentada con severas restricciones a la importación y el control en las salidas de capital. Finalmente, el 13 de agosto las cuentas denominadas en dólares de los bancos locales se volvieron pagaderas sólo en pesos, y en septiembre de 1982 el sistema bancario fue nacionalizado. La inflación llegó a casi el ciento por ciento en 1982.

El gobierno de De la Madrid, que asumió en diciembre de 1982, resolvió aplicar tempranamente una estrategia de estabilización de la economía e inició su transformación estructural. Dicho cambio incluyó una revisión en profundidad del rol del Estado. Dada la importancia del sector

público en México, el ajuste del mismo fue un componente integral del intento estabilizador. Partiendo en 1985, la apertura de la economía se volvió la segunda área prioritaria de reforma.

En los primeros años del gobierno de De la Madrid la preocupación fundamental fue la crisis externa y la reducción de la inflación. La reducción del déficit del sector público fue una reforma clave, pensada para restablecer los desequilibrios macroeconómicos y controlar la inflación. El ajuste del sector público fue impactante. El déficit primario del sector público se vio reducido de 7,3% del PIB en 1982 a un superávit de 4,8% en 1984.<sup>28</sup> La política relativa al tipo de cambio y la política comercial fueron a la vez reformadas con el fin de aumentar la integración de México al mercado mundial. El avance en el tema de la privatización ha sido también muy impresionante. Las 1.222 empresas públicas que existían en 1982 han quedado reducidas a 452 a través de las ventas, las fusiones, la liquidación o el cierre. Actualmente, otras 167 empresas públicas están en proceso de liquidación. Tras la abrupta caída de los precios del crudo en 1986, la situación fiscal se deterioró, el índice de devaluación fue aumentado y la tasa de inflación también subió.

En diciembre de 1987 fueron puestos en práctica un segundo ajuste fiscal y un segundo programa global, muy heterodoxos, de estabilización, denominados Pacto de Solidaridad Económica. Como parte de dicho Pacto, el superávit primario aumentó a más de 8% del PIB. El tipo de cambio fue inicialmente fijo y luego, como parte de la negociación para la renovación del Pacto, se estableció una tasa de arrastre a una nominal decreciente. Dicha tasa fue ajustada hacia abajo en tres ocasiones. Inicialmente, fue a razón de un peso por día; luego se la redujo a 0,80 peso por día, luego a 0,40 peso y últimamente (noviembre de 1991) quedó reducida a 0,20 peso por día. El objetivo final es converger a un tipo de cambio fijo y, de este modo, derivar hacia una tasa inflacionaria más próxima a la de EE.UU.

La reforma de la política comercial se inició tan sólo en 1985. Incluso entonces hubo indicios conflictivos provenientes de los diversos responsables económicos. Sin embargo, la integración a la economía mundial progresó mucho en el período subsecuente. En torno a 1983, el ciento

---

<sup>28</sup> El equilibrio primario excluía el pago de todos los intereses. El ajuste en el equilibrio operacional no fue tan impactante, pero así y todo muy vasto, yendo de un déficit de 5,5% del PNB en 1982 a un superávit de 1,8% del PNB en 1987, antes de que un alza temporal de las tasas de interés reales al nivel local en 1988 —resultante del programa de estabilización— lo trajera de vuelta a un déficit de 3,5% del PNB.

por ciento del valor de las importaciones estaba sujeto a permisos de importación y había dieciséis niveles arancelarios distintos, con una tarifa media de 27%. Las restricciones no arancelarias eran a la vez un impedimento relevante al comercio exterior. Con todo, en torno a 1990, tan sólo el 13,7% del valor de las importaciones estaba sujeto a tales permisos; el arancel promedio había quedado reducido a 13,1% y tan sólo subsistían cinco niveles tarifarios ( del 0, 5, 10, 15 y 20%). Además, en noviembre de 1985, México inició conversaciones con el GATT para su eventual incorporación a dicha entidad, y en julio de 1986 se convirtió en miembro de pleno derecho de ella. El Gobierno actual ha hecho también algunos avances en cuanto a la reglamentación local y la transformación del sector público, incluyendo la privatización de un gran número de empresas generadoras de bienes y servicios privados.

Hasta 1987, la política relativa al tipo de cambio estaba engranada para complementar la política fiscal y monetaria, con miras a lograr una devaluación real que acompañara al aumento en la cuantía de la transferencia externa requerida por la precaria situación de la deuda externa. Partiendo de 1988, la política del tipo de cambio ha sido utilizada como el factor central de anclaje para el nivel de precios. Dicho rol se ha visto apoyado por los objetivos monetarios que se fijara el Banco Central. Sin embargo, en la fase inicial, la inercia inflacionaria y la necesidad de generar cierta credibilidad en la política de estabilización redundaron en una lenta reducción de la tasa de inflación local y una revaluación del tipo de cambio real. Más adelante, cuando esa credibilidad aumentó, un incremento parcialmente esterilizado en la afluencia de capitales se tradujo en presiones alcistas en el precio de los bienes no transables y otra revaluación real.

La administración de Salinas de Gortari, que asumió en diciembre de 1988, profundizó la transformación de la economía, yendo aún más lejos: en el control de las finanzas públicas, el proceso de privatización, la liberalización del comercio —incluyendo las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con EE.UU. y Canadá—, un tratamiento más libre a la inversión extranjera, una reforma financiera —incluida la privatización reciente de los bancos— y la mejora de los servicios sociales. El avance ulterior en la transformación de la economía y la consolidación de la estabilización fueron acompañados de una política para conseguir una reducción en la cuantía de la transferencia al exterior requerida para servir la deuda externa.

A medida que el país avanza en su estabilización y prosigue su transformación hacia una economía más abierta y menos reglamentada, con el sector público desentendiéndose de la producción de bienes priva-

dos, las perspectivas de la economía mexicana han mejorado sustancialmente. Las mejoras en cuanto a perspectivas económicas, junto con la reducción drástica de las tasas de interés estadounidenses, han promovido un alza sustancial en la afluencia de capitales. La inversión en cartera aumentó desde cerca de 400 millones de dólares en 1989 a 14 mil millones en 1992 (véase Cuadro N° 6).

La gran afluencia de capitales del período ulterior a 1989 ha creado algunas dificultades en la gestión económica global, lo que ha obligado a las autoridades económicas mexicanas a intervenir.

#### *4.6.1 Medidas para paliar los efectos macroeconómicos de la afluencia de capitales*

Para reducir los efectos inflacionarios y de revaluación del tipo de cambio real que genera la afluencia de capitales, las autoridades mexicanas decidieron tempranamente, en 1990, esterilizar los efectos monetarios de tales afluencias. Al aumentar el ahorro público y, por ende, permitir que el Banco Central redujera el crédito local neto al Gobierno, crearon al mismo tiempo un espacio en los gastos agregados para la expansión del gasto del sector privado emergente de las mayores afluencias de capital.

Dichas políticas fueron complementadas por operaciones de mercado abierto para reducir la volatilidad y expansión de liquidez resultantes de tales afluencias. La esterilización se llevó a cabo a través de una contracción del crédito local neto del Banco Central.

Adicionalmente, a partir de noviembre de 1991, la política relativa al tipo de cambio ha sido modificada para ampliar la banda entre los puntos de intervención de compra y venta. Al depreciar sobre una base diaria el techo de la banda del tipo de cambio, esto es, el valor de venta, al tiempo que se mantiene fijo el valor de compra, el tamaño de la banda ha ido en aumento. En la actualidad, el techo de la banda se devalúa a un ritmo diario de 0,0004 peso nuevo, equivalente a una tasa de 4,5% anual. Con la política actual, a fines de 1993 el índice tope sería de 9,1% por sobre el índice basal. La ampliación de la banda del tipo de cambio aumenta la efectividad de la política monetaria e introduce mayor incertidumbre en el retorno de la afluencia de capitales. Por lo tanto, como un beneficio marginal, desincentiva la afluencia de capitales a corto plazo. A medida que la maduración de la afluencia de capitales se amplía, este factor se torna mucho menos relevante.

Pese a todas las medidas previamente analizadas, la afluencia de

capitales prosiguió a un ritmo que las autoridades consideran “demasiado alto”. Como respuesta a ello, a comienzos de 1992 fueron puestas en práctica ciertas restricciones a la afluencia de capitales. En abril de ese año, el Banco de México restringió los pasivos en divisas de la banca comercial a 10% de sus pasivos totales (en pesos y en divisas). Luego, en noviembre del mismo año, esa restricción se vio atenuada al permitir que los bancos comerciales aumentaran los depósitos en moneda extranjera para ciertos usos específicos por sobre el 10% de sus pasivos totales.

### 5. Acotaciones finales

En los últimos cinco años ha habido un interés creciente de parte de los inversionistas de los países industrializados en invertir en los países en vías de desarrollo, particularmente en aquellos que han estabilizado su economía y llevado a cabo ciertas reformas fundamentales de sus políticas e instituciones, abriendo sus economías a la competencia internacional, aumentando la confianza en el mercado y disminuyendo el rol del Estado en la producción de bienes privados. Las mejores perspectivas de los países receptores y la baja de las tasas de interés en el mercado internacional han contribuido a dicho giro.

El aumento en la afluencia de capitales hacia los países en desarrollo ha alivianado los constreñimientos en balanza de pagos de los países receptores, pero al mismo tiempo ha generado algunos problemas nuevos. Ellos son de tres tipos: un aumento de la monetización y la inflación, una revaluación del tipo de cambio real y una menor efectividad de la política monetaria.

Para hacer frente a tales dificultades, ciertos países en vías de desarrollo han puesto en práctica diversas políticas que aspiran a compensar los efectos monetarios y los efectos reales de la afluencia de capitales. El resultado ha sido distinto para cada país y el éxito muy variable en cada caso. En el Cuadro N° 7 del Anexo se aprecia la mezcla singular de varias medidas políticas a que ha recurrido cada país incluido en la muestra. El Cuadro N° 8 (véase Anexo) resume los resultados alcanzados en algunas variables macroeconómicas claves para todos los países de la muestra.

En relación a los resultados alcanzados en cada país, hay ciertos hechos relevantes dignos de mencionar:

- Primero, puede decirse que todos los países han tenido éxito en evitar un aumento permanente y significativo de la inflación, esto

es, que en todos ellos la inflación ha permanecido relativamente estable. Aunque en el caso de Malasia la inflación pareciera estar aumentando durante los últimos dos años, también es cierto que ese país exhibe la tasa de inflación más baja entre todos los países de la muestra.

- Segundo, en términos del patrón exhibido por el tipo de cambio real, se puede dividir la muestra en dos grupos distintos. En el primero, se incluye a Indonesia y Malasia, que han evitado una revaluación significativa del tipo de cambio real (Malasia exhibe una devaluación real), mientras que en el segundo están Corea y México, que han sufrido una fuerte revaluación del tipo de cambio real. Chile se sitúa entre estos dos grupos.
- Tercero, los países que han recibido las mayores afluencias de capital (como un porcentaje del PIB) en promedio durante 1989-1992 “no son” los que han experimentado la mayor revaluación del tipo de cambio. En rigor, los mayores receptores de afluencias de capital (como un porcentaje del PIB) son Malasia (8,1%) y Chile (7,5%), seguidos de México (5,2%), Indonesia (3,9%) y Corea (1,2%).
- Cuarto, esos países que muestran un patrón decreciente de consumo público —como porcentaje del PIB— son también los que exhiben una revaluación inferior del tipo de cambio (Malasia, Chile e Indonesia).
- Aquellos países que muestran una participación no decreciente del consumo público en el PIB son los mismos que exhiben la mayor revaluación del tipo de cambio, a pesar de no ser los mayores receptores de las afluencias de capital.

Es posible extraer, además, varias conclusiones en función de la política económica aplicada para paliar algunos de los efectos colaterales de la afluencia de capitales.

Primera, el Banco Central tiene un rol que jugar con miras a evitar algunos de los efectos colaterales de esas afluencias de capital.

Segunda, pareciera que para obtener los beneficios de la afluencia de capitales, y a la vez aminorar algunos de los efectos colaterales, lo más efectivo es una política fiscal de ajuste para evitar una fuerte revaluación del tipo de cambio real. Los países que incrementaron el ahorro público dispusieron de un espacio mayor para el aumento de la inversión en el sector privado financiado por la afluencia de capitales.

Tercera, el aumento del ahorro del sector público parece ser la única política sostenible para resguardar en el largo plazo el tipo de cambio real y

que ella sea percibida, a la vez, favorablemente por la comunidad inversora internacional.

Cuarta, en el corto plazo parece más apropiada una política mixta que una política fiscal pura. Esto sucede porque la política fiscal carece normalmente de la flexibilidad requerida para paliar los flujos volátiles de capital en el corto plazo. Sin embargo, la alta volatilidad de las inversiones en cartera impone ciertos constreñimientos a mediano y largo plazo, en términos de mantener la política fiscal en concordancia con los fundamentos.

Quinta, el recurso de la intervención esterilizada ha demostrado no ser un mecanismo muy efectivo para proteger el tipo de cambio real frente a la revaluación, especialmente en el mediano y largo plazo. Aunque esta política puede funcionar en el muy corto plazo, el aumento de las tasas de interés locales asociado a ella brinda incentivos adicionales a la afluencia de capitales. A la vez, por la mayor integración a nivel mundial de los mercados financieros, el período durante el cual esta política puede funcionar se acorta con excesiva celeridad. Finalmente, dicha política no es sostenible en el largo plazo porque ella ha dado muestras de empeorar el déficit cuasi-público del Banco Central. Esto último puede ser la fuente de ciertas arremetidas especulativas en contra del tipo de cambio.

Sexta, es necesario, al parecer, dejar que las tasas de interés locales caigan a niveles consistentes con las tasas de interés internacionales, aumentadas por la devaluación esperada, para reducir la afluencia de capitales. Como bien lo demuestra la experiencia de Colombia e Indonesia, permitir que las tasas de interés locales se adapten reduce los incentivos a la afluencia de capitales y elimina las pérdidas cuasi-fiscales del Banco Central. Los efectos de demanda agregada de la tasa de interés inferior deben paliarse con un ajuste fiscal.

Séptima, los impedimentos a la afluencia de capitales por la vía de imponer restricciones cuantitativas o techos al crédito extranjero solicitado por los bancos u otros grandes prestatarios (grandes empresas), o la esterilización mediante la compra de los pasivos del Banco Central por los grandes inversionistas (fondos de pensiones o empresas públicas), resultan muy efectivos *en el corto plazo* en la medida que no generan un aumento en las tasas de interés locales y las afluencias adicionales de capital. Sin embargo, dadas la integración mundial y la globalización de los mercados financieros y la sofisticación de los intermediarios financieros, este tipo de política no parece muy efectivo en el largo plazo. A la vez, esta forma de restricciones puede ser muy dañina para la economía en su conjunto, por sus efectos generalizados, y asociados, sobre la asignación de recursos y la

eficiencia. Probablemente, tendrá a la vez efectos negativos sobre la cuantía total de la afluencia de capitales al país, al ser percibida negativamente por los inversionistas internacionales.

En suma, si bien la afluencia de capitales tiene el beneficio de producir un relajamiento de la restricción de balanza de pagos, por otro lado puede generar ciertos problemas de ajuste macroeconómico. En tal sentido, los flujos de capital hacia los países en desarrollo, manejados con propiedad, pueden ser a la vez el resultado y la causa de un buen desempeño macroeconómico. Sin embargo, una gestión pobre en cuanto a política económica en el país receptor puede ocasionar una reversión de los flujos más que reforzar su continuación. El uso de herramientas de política económica apropiadas puede ser crucial para alcanzar una tasa de crecimiento del producto y de la inversión sostenida y mayor. La única política razonable y sustentable parece ser la fiscal, no sólo por el alto grado de integración de los mercados financieros en todo el mundo, sino también porque la política monetaria se torna menos efectiva siempre que haya un objetivo nominal del tipo de cambio. Ello es particularmente cierto en el caso de esos flujos altamente volátiles, como es la inversión privada en cartera.

Para los ingresos de capitales con características de más largo plazo, las autoridades debieran estar dispuestas a tolerar los mecanismos de ajuste que funcionan a través de la revaluación real. En tal caso, pudiera ser que un ajuste fiscal acompañara a los flujos de capitales para reducir la cuantía de la revaluación requerida y/o distribuir la repreciaación real en el tiempo.

## ANEXO

## CUADRO Nº 1 A: INDICADORES MACROECONÓMICOS

Chile	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Inflación promedio (%)	19,48	19,87	14,69	17,03	26,04	21,78	15,43
Tipo de cambio real							
Efectivo ('85=100) (1)	84,52	78,43	73,35	75,01	72,84	75,15	79,5
Dinero de reserva							
(L. c. millones \$)	2317443	2492480	2400394	2321690	3675395	4507409	5238266
— Crédito local neto	2846763	3198490	2737820	2206783	2539786	2750800	2271891
— Activos foráneos netos	-529320	-706010	-337426	114907	1135609	1756609	2966375
Inversión (% PNB) (2)	18,88	22,24	22,77	25,53	24,73	22,15	23,74
Ahorro nacional (% PIB) (2)	11,54	17,25	22,77	23,68	22,41	22,32	22,01
— Consumo privado (% PIB) (2)	65,48	64,00	59,91	60,41	62,47	63,53	64,5
— Consumo estatal (% PIB) (2)	12,58	10,88	10,36	9,60	9,60	9,69	9,73
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB) (2)	7,34	4,99	0,50	1,85	2,32	-0,17	1,73

## B: DATOS ESCOGIDOS DE LA BALANZA DE PAGOS (EN MILLONES DE DÓLARES)

Chile	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Reservas: Cambio neto en disponib.	225	-79,2	-867	-581	-2320	-1340	-1950
Capital a corto plazo	377	172	-208	742	1143	-212	1712
Capital a largo plazo	26	-74	299	-916	1094	378	506
Inversión en cartera	197	693	870	1400	766	93	-14
Inversión neta directa	116	230	141	184	249	563	737
Balanza de la cuenta de capitales	716	1020	1100	1410	3250	822	294
Errores y omisiones netos	224	-77,7	-109	-71,3	-326	283	187

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*; FMI, *Estadísticas de Balanza de Pagos Banco Central de Chile*.

Notas: (1) Un alza en este índice es una revaluación del TCR. (2) Computado a precios actuales. (3) Una cifra negativa significa un aumento de las reservas.

CUADRO Nº 2 A: INDICADORES MACROECONÓMICOS

Colombia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Inflación promedio (%)	18,88	23,3	28,11	25,84	29,14	30,39	27,03
Tipo de cambio real							
Efectivo ('85=100) (1)	74,51	66,44	64,08	61,63	54,46	56,27	61,66
Dinero de reserva							
(L. c. millones \$)	581500	848900	1017600	1694400	2077300	2647700	3619300
— Crédito local neto	-236430	-150883	-543	307450	-113860	-1088270	-1732270
— Activos foráneos netos	817930	999783	1018143	1386950	2191160	3735970	5351570
Inversión (% PNB) (2)	18,00	20,00	21,99	19,98	18,23	15,26	17,91
Ahorro nacional (% PIB) (2)	20,40	19,16	20,29	19,09	18,56	18,38	15,96
— Consumo privado (% PIB) (2)	65,35	66,13	65,50	65,29	65,39	66,05	64,83
— Consumo estatal (% PIB) (2)	9,81	9,84	10,08	10,55	10,73	10,63	10,39
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB) (2)	-2,40	0,83	1,70	0,88	-0,33	-3,12	1,95

Colombia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Reservas: Cambio neto en disponib. (3)-1350		106	-348	-220	-667	-1890	n.a.
Capital a corto plazo	-1307	-192	105	-175	-198	-926	n.a.
Capital a largo plazo	1793	-150	675	-73	-284	-371	n.a.
Inversión en cartera	30	48	0	179	-4	81	n.a.
Inversión neta directa	642	293	159	547	484	433	743
Balanza de la cuenta de capital	1160	-1	939	478	-2	-783	n.a.
Errores y omisiones netos	-417	67	-530	37	-56	139	n.a.

B: DATOS ESCOGIDOS DE LA BALANZA DE PAGOS

(en millones de dólares)

CUADRO N° 3 A: INDICADORES MACROECONÓMICOS

Indonesia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Inflación promedio (%)	5,94	9,16	8,04	6,42	7,45	9,25	7,51
Tipo de cambio real							
Efectivo ('85=100) (1)	74,79	79,08	78,31	76,51	75,02	78,08	80,59
Dinero de reserva							
(L. c. millones \$)	8170000	9032000	8381000	10788000	12549000	12961000	15509000
— Crédito local neto	-70096	-118530	1868380	5757160	925740	-5181137	-15673500
— Activos foráneos netos	8240096	9150530	6512620	5030840	11623260	18142137	31182500
Inversión (% PNB) (2)	28,27	31,36	31,53	35,19	36,58	35,07	36,31
Ahorro nacional (% PIB) (2)	23,18	28,08	29,12	32,69	32,21	30,99	35,83
— Consumo privado (% PIB) (2)	61,70	57,68	57,03	53,09	53,99	55,09	50,78
— Consumo estatal (% PIB) (2)	11,03	9,42	8,98	9,39	8,92	9,18	8,90
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB) (2)	5,08	3,29	2,41	2,49	4,37	4,07	0,49

B. DATOS ESCOGIDOS DE LA BALANZA DE PAGOS

(en millones de dólares)

Indonesia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Reservas: Cambio neto en disponib.	928	-876	451	-466	-2100	-2060	-1340
Capital a corto plazo	1300	970	408	-98	-229	214	137
Capital a largo plazo	2358	2213	1333	2510	3724	4440	4044
Inversión en cartera	268	-88	-98	-173	-93	-12	-88
Inversión neta directa	258	385	576	682	1090	1480	1770
Balanza de la cuenta de capital	4180	3480	2220	2920	4500	6130	5860
Errores y omisiones netos	-1270	-753	-933	-1320	744	-517	-115

CUADRO N° 4 A: INDICADORES MACROECONÓMICOS

Corea	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Inflación promedio (%)	2,7	3,05	7,15	5,7	8,58	9,65	6,24
Tipo de cambio real							
Efectivo ('85=100) (1)	104,45	112,33	130,12	142,81	142,02	150,03	148,81
Dinero de reserva							
— (L. c. millones \$)	5017000	7469000	9728000	12819000	13811000	16322000	18107000
— Crédito local neto	3540010	5089820	1298590	2493580	3053200	5684600	4496400
— Activos foráneos netos	1476990	2379180	8429410	10325420	10757800	10637400	13610600
Inversión (% PNB) (2)	28,35	29,46	30,64	33,35	36,95	39,03	35,87
Ahorro nacional (% PIB) (2)	30,95	34,42	36,95	34,76	35,48	35,93	34,48
— Consumo privado (% PIB) (2)	55,97	53,48	51,94	53,86	53,20	52,67	53,40
— Consumo estatal (% PIB) (2)	10,06	9,88	9,76	10,53	10,61	10,67	11,35
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB) (2)	-2,60	-4,96	-6,30	-1,41	1,47	3,09	1,40
B. DATOS ESCOGIDOS DE LA BALANZA DE PAGOS							
(en millones de dólares)							
Corea	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Reservas: Cambio neto en disponib.	-165	-2260	-3680	-2870	421	1090	-3420
Capital a corto plazo	1419	-462	-840	1280	3625	756	-371
Capital a largo plazo	-3202	-8785	-3642	-4332	-1370	3186	2278
Inversión en cartera	301	-113	-482	-29	811	3120	5740
Inversión neta directa	325	418	720	453	-105	-240	-500
Balanza de la cuenta de capitales	-3990	-8930	-4250	-2630	2970	6830	7150
Errorres y omisiones netos	-547	1180	-591	690	-2010	753	1100

CUADRO Nº 5 A: INDICADORES MACROECONÓMICOS

Malasia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Inflación promedio (%)	0,74	0,29	2,56	2,81	2,62	4,36	4,77
Tipo de cambio real							
Efectivo ('85=100) (1)	83,94	79,58	72,16	70,87	68,01	66,09	70,26
Dinero de reserva (L. c. millones \$)	10134	10664	11894	14783	18145	20771	22150
— Crédito local neto	-6191	-8769	-6435	-6866	-8875	-9677	-32593
— Activos foráneos netos	16325	19433	18330	21650	27020	30447	54743
Inversión (% PNB) (2)	25,99	23,18	25,96	29,09	32,08	136,33	33,83
Ahorro nacional (% PIB) (2)	25,40	31,09	30,73	28,74	28,19	28,01	30,90
— Consumo privado (% PIB) (2)	50,98	47,33	49,37	51,09	53,42	54,69	51,57
— Consumo estatal (% PIB) (2)	16,94	15,37	14,30	14,40	14,01	14,20	13,51
Déficit cuenta corriente (% PIB) (2)	0,58	-7,91	-4,78	0,35	3,89	8,31	2,93
B: DATOS ESCOGIDOS DE LA BALANZA DE PAGOS (en millones de dólares)							
Malasia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Reservas: Cambio neto en disponib.	-1140	-1470	1070	-1260	-1990	-1170	-6890
Capital a corto plazo	-10,8	-969,1	-1140,9	556,8	230,52	610,55	3078,75
Capital a largo plazo	600,75	-1107,22	-1496	-569,5	-58	642	243
Inversión en cartera	29,8	140	-448	-107	-255	170	-1110
Inversión neta directa	489	423	719	1670	2330	4070	4120
Balanza de la cuenta de capitales	1110	-1520	-2360	1550	2250	5500	6330
Errores y omisiones netos	476	20	96,7	-101	1330	270	2010

CUADRO N° 6 A: INDICADORES MACROECONÓMICOS

México	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Inflación promedio (%)	86,23	131,83	114,16	20,01	26,65	22,66	15,51
Tipo de cambio real							
Efectivo ('85=100) (1)	80,53	80,71	100,76	106,43	113,89	129,94	145,48
Dinero de reserva							
(L. c. Millones \$)	8444	14402	20874	23012	31135	39797	45536
— Crédito local neto	5946	-4493	16813	19011	20182	5246	4370
— Activos foráneos netos	2498	18895	4061	4001	10953	34551	41166
Inversión (% PNB) (2)	18,54	19,26	20,41	21,41	21,89	22,36	24,83
Ahorro nacional (% PIB) (2)	17,07	20,79	18,22	17,79	17,76	16,99	18,00
— Consumo privado (% PIB) (2)	68,45	65,84	69,41	70,31	70,86	71,69	73,98
— Consumo estatal (% PIB) (2)	9,10	8,79	8,64	8,45	8,42	9,01	8,97
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB) (2)	1,47	-1,53	2,20	3,63	4,14	5,37	6,83

México	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Reservas: Cambio neto en disponib.	232	-5680	6790	-121	-2020	-7620	-1930
Capital a corto plazo	694	-5049	-678	-936	2845	3413	6235
Capital a largo plazo	-272	1193	-4950	-1194	8410	6917	730
Inversión en cartera	-816	-397	1680	438	-5360	9270	14100
Inversión neta directa	1520	3250	2590	3040	2630	4760	5370
Balanza de la cuenta de capitales	1130	-1000	-1360	1350	8530	24400	26400
Errores y omisiones netos	458	2610	-2840	2790	890	-2580	-1860

B. DATOS ESCOGIDOS DE LA BALANZA DE PAGOS  
(en millones de dólares)

CUADRO N° 7 PRINCIPALES ÍNDICES MACROECONÓMICOS UTILIZADOS POR LOS PAÍSES DE LA MUESTRA

	Derivación hacia un tipo de cambio con mayor flotación (ampliación de la banda, limitación al uso de facilidades de canje, pivote en una canasta de divisas, etc.)	Restricción fiscal (inclusiva de pago de la deuda externa pública)	Esterilización mediante operaciones abiertas de mercado	Esterilización mediante otros mecanismos (aumento de las reservas bancarias, aumento del índice de capitalización de los bancos, etc.)	Restricciones a las afluencias de capital (impuestos a las afluencias de capital, requisitos mínimos en reservas a los empréstitos foráneos, techos al endeudamiento foráneo, etc.)	Liberalización de la cuenta corriente (reducción arancelaria, etc.)	Liberalización de la salida de capital
México	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Chile	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
Colombia			Sí	Sí*		Sí	Sí
Corea		Sí	Sí		Sí		Sí
Indonesia	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	
Malasia		Sí	Sí	Sí		Sí	

\* Sólo temporal.

CUADRO N° 8

Chile	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Balance global de cuenta de capitales							
— En millones de dólares USA	940	942,3	991	1338,7	2924	1105	3127
— % del PIB	5,93	5,39	4,52	5,86	11,62	3,80	8,72
Consumo estatal (% PIB)	12,65	11,42	10,51	9,84	9,73	9,57	9,11
Inflación promedio (%)	19,48	19,87	14,69	17,03	26,04	21,78	15,43
Tipo de cambio real efectivo							
(*85=100)	84,52	78,43	73,43	75,01	72,84	75,15	79,5
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB)	7,40	4,86	1,50	3,96	3,48	0,91	2,84
Colombia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Balance global de cuenta de capitales							
— En millones de dólares USA	743	66	409	515	-58	-644	n.a.
— % del PIB	2,13	0,18	1,05	1,30	-0,14	-1,54	n.a.
Consumo estatal (% PIB)	9,81	9,84	10,08	10,55	10,73	10,63	10,39
Inflación promedio (%)	18,88	23,3	28,11	25,84	29,14	30,39	27,03
Tipo de cambio real efectivo							
(*85=100)	74,51	66,44	64,08	61,73	54,46	56,27	61,46
Déficit en cuenta corriente							
(% PIB)	-2,40	0,83	1,70	0,88	-0,33	-3,12	1,95

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Indonesia</b>							
Balance global de cuenta de capital							
— En millones de dólares USA	2910	2727	1287	1600	5244	5613	5745
— % del PIB	4,64	3,60	1,57	1,72	5,06	4,93	4,57
Consumo estatal (% PIB)	11,03	9,42	8,98	9,39	8,92	9,18	8,90
Inflación promedio (%)	5,94	9,16	8,04	6,42	7,45	9,25	7,51
Tipo de cambio real efectivo ('85=100)	74,79	79,08	78,31	76,51	75,02	78,08	80,59
Déficit en cuenta corriente (% PIB)	5,08	3,29	2,41	2,49	4,37	4,07	0,49
<b>Corea</b>							
Balance global de cuenta de capitales							
— En millones de dólares USA	-4537	-7750	-4841	-1940	960	7583	8250
— % del PIB	-4,28	-5,91	-2,76	-0,91	0,39	2,67	2,78
Consumo estatal (% PIB)	10,06	9,88	9,76	10,53	10,61	10,67	11,35
Inflación promedio (%)	2,75	3,05	7,15	5,7	8,58	9,65	6,24
Tipo de cambio real efectivo ('85=100)	104,45	112,33	130,12	142,81	142,02	150,03	148,81
Déficit en cuenta corriente (% PIB)	-2,60	-4,96	-6,30	-1,41	1,47	3,09	1,40

Malasia	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Balance global de cuenta de capital							
— En millones de dólares USA	1536	-1500	-2263,3	-1449	3580	5770	8340
— % del PIB	5,71	-4,75	-6,52	3,81	8,36	12,21	14,47
Consumo estatal (% PIB)	16,94	15,37	14,30	14,40	14,01	14,20	13,51
Inflación promedio (%)	0,74	0,29	2,56	2,81	2,62	4,36	4,77
Tipo de cambio real efectivo (*85=100)	83,94	79,58	72,16	70,87	68,01	66,09	70,26
Déficit en cuenta corriente (% PIB)	0,58	-7,91	-4,78	0,35	3,89	8,31	2,93
México	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Balance global de cuenta de capitales							
— En millones de dólares USA	1588	1610	-4200	4140	9420	21820	24540
— % del PIB	1,23	1,15	-2,44	2,00	3,86	7,62	7,36
Consumo estatal (% PIB)	9,10	8,79	8,64	8,45	8,42	9,01	8,97
Inflación promedio (%)	86,23	131,83	114,16	20,01	26,65	22,66	15,51
Tipo de cambio real efectivo (*85=100)	80,53	80,71	100,76	106,43	113,89	129,94	145,48
Déficit en cuenta corriente (% PIB)	1,47	-1,53	2,20	3,63	4,14	5,37	6,83

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1992). *World Debt Tables 1992-1993*. Banco Mundial, Washington D. C.
- (1989). “Malaysia, Matching Risks and Rewards in a Mixed Economy”. A World Bank Country Study, Banco Mundial Washington D. C.
- (1992). “Korea, Managing the Industrial Transition”, volumen I y II. A World Bank Country Study, Banco Mundial, Washington D. C.
- Bank Negara Malasia. *Annual Report*, varias ediciones.
- Calvo, G. y C. Rodríguez (1977). “A Model of Exchange Rate Determination Under Currency Substitution and Rational Expectations”. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, N° 3, abril, 1977.
- L. Leiderman y C. Reinhart (1993). “The Capital Inflow Problem: Concepts and Issues”. En proceso, junio.
- Cárdenas, M. (1993). “Flujos de capitales y mecanismos de estabilización en Colombia”. En Garay, J. y M. Cárdenas (comp.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*. Bogotá, Fedesarrollo, Tercer Mundo y Fescol.
- y F. Barrera (1993). “Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: El caso colombiano”. *Documento de Trabajo* N° 147, BID, Washington, D. C.
- Carrasquilla (1993). “Acumulación de reservas y política macroeconómica: Colombia: 1990-1992”. En Garay, J. y M. Cárdenas (comp.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*. Bogotá, Fedesarrollo, Tercer Mundo y Fescol.
- Cheng, H. (comp.) (1986). *Financial Policy and Reform in Pacific Basin Countries*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Cho, Y. y D. Khatkhate (1989). “Lessons of Financial Liberalization in Asia. A Comparative Study”. World Bank Discussion Papers, 50, Banco Mundial, Washington D. C.
- Collins, S. y Won-Am Park (1989). “External Debt and Macroeconomic Performance in South Korea”. J. S. Sachs y S. M. Collins (comp.), *Developing Country Debt and Economic Performance*, Volumen N° 3. Chicago y Londres, University of Chicago Press para el NBER.
- Corbo, V. (1993). “Economic Reforms in Chile: An Overview”. Ponencia presentada en la Eastern Economic Association Meeting, Washington, D. C. marzo.
- y S. Fischer (1993). “Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery”. En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Laban (comp.), *The Chilean Economy Policy Lessons and Challenges*. Washington, D. C.: Brookings.
- y Sang-Woo Nam (1992). “Recent Evolution of the Macroeconomy: Korea”. En V. Corbo y Sang-Mok Suh (comp.), *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country. The Korean Experience*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Corden, W. M. (1984). “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”. *Oxford Economic Papers*, 36, noviembre.
- (1990). “Macroeconomic Policy and Growth: Some Lessons of Experience”. *Proceedings of the Annual Conference on Development Economics*. Banco Mundial.

- \_\_\_\_\_. y J. P. Neary (1982). "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy". *Economic Journal*, 92, diciembre.
- Dornbush, R. (1976). "Expectations and Exchange Rate Dynamics". *Journal of Political Economy*, 84, pp. 1161-1176.
- Easterly, W. y K. Schmidt-Hebbel (1993). "Fiscal Accounts and Macroeconomic Performance". *World Bank Policy Research Bulletin*, Volumen 4, Número 3, mayo-julio.
- Edison, H. (1993). "The Effectiveness of Central Bank Intervention: A Survey of the Literature after 1982". *Special Papers in International Economics*, 18 (junio).
- Fondo Monetario Internacional. *International Financial Statistics*, varias ediciones.
- \_\_\_\_\_. *Balance of Payments Statistics*, varias ediciones.
- (1992). "Private Market Financing for Developing Countries". World Economic and Financial Surveys, FMI, Washington D. C., diciembre.
- Frankel, J. A. (1993). "Sterilization or Money Inflows: Difficult (Calvo) or Easy (Reisen)". En proceso, julio.
- Goldstein, M., D. Folkerts-Landau, P. Garber, L. Rojas-Suárez y M. Spencer (1993). "International Capital Markets. Part I: Exchange Rate Management and International Capital Flows". *World Economic and Financial Surveys*. FMI, Washington D. C. abril.
- Goldstein, M., D. Folkerts-Landau, M. El-Erian, S. Fries y L. Rojas-Suárez (1992). "International Capital Markets, Developments, Prospects, and Policy Issues". *World Economic and Financial Surveys*, FMI, Washington D. C. septiembre.
- Gooptu, S. (1993). "Portfolio Investment Flows to Emerging Markets". WPS 1117, Banco Mundial, marzo.
- Husain, I y K. W. jun. (1992). "Capital Flows to South Asean and ASEAN Countries". WPS 842, Banco Mundial, enero.
- Labán, R. y F. Larraín (1993). "Can a Liberalization of the Capital Outflows Increase Net Capital Inflows?". *Documento de Trabajo*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mathieson, D. J. y L. Rojas-Suárez (1993). "Liberalization of the Capital Account. Experiences and Issues". Occasional Paper 103, Washington D. C.
- Mundell, R. A. (1968). *International Economics*. Nueva York: Macmillan Publishing Company.
- Ocampo, J. A. (1992). "La internacionalización de la economía colombiana". Cladei-Cid, en proceso, Fedesarrollo.
- Thomas, V. *et al.* (1990). "Lessons on Trade Policy Reforms". Policy and Research Series, 10, Banco Mundial, Washington D. C.
- Tseng, W. y R. Corker (1991). "Financial Liberalization, Money Demand, and Monetary Policy in Asian Countries". Artículo suelto, 84, FMI Washington D. C., julio.
- Yan, L. (1993). "The Institutional Perspective of Financial Market Reform: The Malaysian Experience". Capítulo 15 en Shakil Faruqui (comp.), *Financial Sector Reforms in Asian and Latin American Countries. Lesson of Comparative Experience*. Washington D. C.: EDI Seminar Series, EDI Banco Mundial. □

## ESTUDIO

### CUENTA DE CAPITALES : LAS TAREAS PENDIENTES\*

Daniel Tapia de la Puente

Por una prudencia quizás excesiva de la autoridad económica, sostiene el autor en estas páginas, el avance en la apertura de la cuenta de capitales ha quedado en Chile a la zaga de la modernización de la economía. Sin embargo, dadas las aprensiones del Banco Central en esta materia —se señala—, es necesario comenzar por dar pasos en materias más básicas, tales como eliminar el control de cambios, definir adecuadamente las responsabilidades de la Tesorería y del Banco Central, y progresar en el saneamiento de las cuentas entre ambas instituciones, de tal manera que ellas puedan cumplir debidamente sus funciones.

#### Introducción

**E**l tema de la apertura de la cuenta de capitales ha concitado mucho interés a lo largo del tiempo, no sólo en nuestro país sino en diversas latitudes.

En los años posteriores a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial, muchas economías se volvieron fuertemente proteccionistas, entre

DANIEL TAPIA DE LA PUENTE, Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía y Ph. D. (c), Universidad de Chicago.

\* Versión revisada de la exposición del autor en seminario realizado el 16 de junio de 1994 en el Centro de Estudios Públicos.

*Estudios Públicos*, 56 (primavera 1994).

ellas la de Chile, y llegaron a formar estructuras productivas distorsionadas, en las cuales los precios relativos no servían al efecto de asignar eficientemente los recursos. En ellas, la escasez de divisas fue por mucho tiempo la norma, y, por tanto, no había disposición a una eventual liberalización en los flujos de capitales con el resto del mundo por temor a la salida de los mismos. La preocupación quizás no era errada dado el escaso atractivo que las economías protegidas representaban.

Tras la crisis del petróleo de los años setenta, numerosos países se han visto enfrentados en períodos cortos tanto a ingresos como a salidas masivas de capitales, sufriendo los efectos reales que esos movimientos han generado.

Diversas experiencias de países han sido analizadas en la literatura,<sup>1</sup> tanto para registrar los efectos como para conceptualizar los motivos detrás de tales flujos.

Una de las conclusiones es que en muchos países la frecuente resistencia hacia una mayor liberalización en los flujos de capitales se debe tanto al haber experimentado directamente períodos negativos en el pasado como de observar las experiencias que países vecinos puedan haber tenido. Esta especie de preferencia revelada sugiere que si durante tanto tiempo tanta gente se ha preocupado de los efectos de estos movimientos, es porque los efectos que producen evidentemente no son inmateriales.

Esto lo analizan diversas publicaciones, si bien en los análisis se argumenta también que la aplicación de malas políticas han explicado tales efectos.

En Chile, en la experiencia más reciente, a partir de 1988 aproximadamente, se comenzó a observar ingresos importantes de capitales, que llevaron a las autoridades a establecer algunas restricciones para su ingreso.<sup>2</sup>

## 1. Tres enunciados

a) Los flujos de capitales tienen efectos reales

Bastará con enunciar brevemente cuáles son los puntos relevantes en el tema indicado, pues conceptualmente los efectos han sido abundantemente desarrollados en la literatura.

*Enunciado:* Un país que enfrenta un influjo súbito de capitales de manera masiva, sea que éstos tomen la forma de inversión, crédito a

<sup>1</sup> Véase una abundante selección en Rosende, F. (1994) y en Corbo, V. y Hernández, L. (1993).

<sup>2</sup> Entre ellos: el establecimiento de un encaje de 30% sobre el endeudamiento externo por el primer año, monto mínimo de ingreso de capital vía ADR.

largo plazo, o crédito de corto plazo, verá afectada su balanza de pagos, el tipo de cambio real y la inflación.

De una manera muy esquemática, se puede señalar que el aumento súbito de la demanda agregada provocado por el influjo de capitales hace aumentar la demanda de todos los sectores de la economía. Entre ellos, la demanda de bienes transables, así como la de no transables. El exceso de demanda sobre los primeros puede reflejarse en un déficit en la balanza comercial. El exceso de demanda sobre los segundos significa un alza del precio relativo de los bienes no transables dada su oferta menos elástica.

Ambos factores juegan en el mismo sentido de tender a eliminar el exceso de demanda agregada inicial, pues el alza del precio de los bienes no transables respecto a los transables es una caída en el tipo de cambio real que, a su vez, estimula adicionalmente la demanda por bienes transables y a través de la creación de un déficit externo efectúa la transferencia de recursos reales requerida para satisfacer el exceso de demanda agregada.

El mecanismo sucintamente descrito es el que explica los efectos en la balanza de pagos, que en síntesis significan una balanza comercial y una cuenta corriente negativas, la caída del tipo de cambio real y el aumento de la tasa de inflación.

El proceso, entretanto, ha producido efectos secundarios relevantes, como es el alza de los precios de los activos en general en la economía, como parte del alza de los bienes no transables, lo que se refleja tanto en el alza de los bienes raíces como de los activos financieros. El proceso de aumento de recursos financieros expande a su vez el sector financiero, pues aumentan los recursos intermediados a través del mismo, aumenta el valor de las garantías, hay un efecto de riqueza en las personas, todos los elementos que inciden en que el sector financiero presente crecimientos desusados. Ello eleva con el tiempo el riesgo de la cartera de este sector.<sup>3</sup>

Si los efectos no son por una vez, sino que se prolongan algún tiempo, el desincentivo al sector transable que significa la caída del tipo de cambio real puede repercutir en el empleo en las empresas, deteriorar la calidad de los deudores y afectar el portafolio del sector financiero.

La política cambiaria que se aplique tiene incidencia en la trayectoria de ajuste.

Bajo tipo de cambio flexible, la incidencia en el tipo de cambio nominal es inmediata, provocando la caída del tipo de cambio real, lo que acelera los efectos sobre la actividad de los sectores transables. Esta modalidad cambiaria

<sup>3</sup> Este efecto, que parece muy específico, es mencionado en diversas experiencias.

faculta al Banco Central para ejercer una política monetaria independiente, al aislarla de la economía mundial para estos efectos a través del ajuste automático del tipo de cambio.

Bajo el tipo de cambio fijo, el Banco Central podría elegir esterilizar los ingresos de capitales, caso en el cual sólo podrá hacerlo mediante la emisión de títulos en moneda nacional que paguen intereses. Con ello, a su vez, la solvencia del instituto emisor se verá potencialmente afectada, pues si no es capaz de soportar la mantención del tipo de cambio, eventualmente sus activos denominados en dólares tendrán un valor menor que sus pasivos denominados en moneda nacional.

El tipo de cambio fijo vincula totalmente la economía nacional a la del resto del mundo, perdiendo la independencia en la política monetaria, la que pasa a ser controlada por los movimientos de capitales.

Si acaso en estas condiciones el Banco Central no estabilizara o estabilizara sólo en parte los ingresos de capitales, tenderían a producirse los efectos descritos de alza del precio de los no transables, la caída del tipo de cambio real por efecto de la inflación y una tendencia a la baja en la tasa de interés que supuestamente eliminaría el ingreso inicial de capitales.

Si bien conceptualmente la cuenta de capitales sería muy expedita en eliminar los excesos de ingresos de capitales a través de una tasa de interés más baja que el resto del mundo, en la práctica tal mecanismo puede no ser tan eficiente. Ello a menudo no sucede, porque es más fuerte la expectativa de revaluación del tipo de cambio que está siendo inducida que el diferencial de las tasas de interés.

Hay otro aspecto del tipo de cambio fijo, que suele agravar las razones por las cuales el mecanismo no funciona tan perfectamente, al menos como se le ha aplicado en Chile, y éste se refiere a aspectos laterales que acompañan a la fijación del tipo de cambio, y que no son inherentes a éste. El tener tipo de cambio fijo no lleva necesariamente aparejado el control de cambios. El control cambiario que se ha ejercido en nuestro país habitualmente ha ido acompañado no sólo de la prohibición del acceso a moneda extranjera para determinadas actividades, sino del compromiso de la autoridad monetaria de entregar moneda extranjera para las operaciones de usos permitidos, y de la obligación de liquidar la moneda extranjera para quienes accedan a ella. Ello implica que aunque funcionara el sistema de tipo de cambio nominal fijo en la forma más eficiente descrita, se iría produciendo una acumulación de obligaciones de entregar moneda extranjera por parte del Banco Central, tanto por efecto de pagos de importaciones como por pagos de créditos externos y remesas de utilidades y capitales de inversiones extranjeras.

Se menciona en algunos análisis que no sólo es causa de preocupación el ingreso de capitales extranjeros con la secuela de recalentamiento que produce en la economía, sino también el que con la celeridad con que pueden ingresar, tales capitales puedan salir del país. Es decir, la *volatilidad* de los capitales es otro aspecto citado por el cual preocupa el ingreso de tales flujos.

Así como el ingreso provocaría determinados efectos en la balanza de pagos, en el tipo de cambio y en la inflación, su salida provocaría los efectos contrarios.

Si esto sucediera, la súbita desaparición de un gran volumen de demanda agregada significaría una tendencia recesiva, provocaría desempleo, se agudizarían los problemas del sector financiero y sería inevitable el alza del tipo de cambio, con el efecto indeseado sobre la inflación que tiene en el corto plazo el alza del precio de los bienes transables. Evidentemente la magnitud y duración del efecto anterior dependerá del financiamiento disponible y de la velocidad de ajuste del tipo de cambio y de los precios, los cuales podrían ser afectados por inflexibilidad del sistema económico.

No es necesario ahondar en la forma cómo funcionan estos mecanismos ni los argumentos para contrarrestarlos. Solamente se desea enfatizar que los efectos reales de tales flujos financieros inesperados, sea de entrada o de salida, están efectivamente presentes, y que es lo que ha explicado tradicionalmente la preocupación de las autoridades en cuanto a cómo actuar respecto de estos flujos.

Se ha subrayado en lo anterior el aspecto de desequilibrio que los flujos de capitales pueden tener, pues es el ángulo que se deseaba resaltar de la literatura y de las experiencias. Existen evidentemente argumentos conceptuales para desarmar los efectos negativos descritos. Entre ellos, considerar que frecuentemente es más bien alguna distorsión producto de la política económica lo que puede provocar problemas y volatilidad. Por ejemplo, si no es simétrica la apertura a la salida con la entrada, se favorece las burbujas especulativas al no permitir el natural ajuste de los flujos.

Igualmente, que los cambios percibidos en el ingreso permanente pueden estar explicando cambios sustanciales en el consumo, constituyendo éstos, por tanto, un ajuste deseado y no un desequilibrio.

También en ocasiones los fenómenos políticos pueden ser motivo de perturbación transitoria.

En definitiva, hay un caso bien fundado en términos de que el causante de los efectos sería más bien una deficiencia del manejo económico antes que los movimientos de capitales mismos, los que sólo serían el instrumento a través del cual se reflejaría el mal manejo.

b) Los controles sirven sólo para el corto plazo

Los controles cambiarios, así como cualquier otro control, o también una medida de la autoridad según la cual cambian las reglas del juego al enfrentar una emergencia, tienen efecto o son efectivos en el corto plazo. Pero es inevitable que con el tiempo la calidad de los controles se vaya erosionando y la economía vaya encontrando medios de evadir tales controles, o bien de sacar ventaja de los mismos.

Hay muchos ejemplos de regulaciones de emergencia que han sido efectivos, pero lo importante es tener claro hasta qué punto se pueden aplicar y estar atentos a levantarlas en el momento adecuado.

Sin entrar a casos específicos, de los que hay numerosos en la variada experiencia chilena de los últimos veinte años, es fácil entender la lógica de lo recién enunciado.

Ante una emergencia en que no se quiera o no se pueda enfrentar con una solución de mercado, por ejemplo, una corrida cambiaria o bancaria por motivos extraeconómicos, la autoridad puede que opte por una medida de restricción (por ejemplo, una prohibición) o por una transitoria (por ejemplo, elevar las tasas de encaje).

Tal medida puede lograr corregir el desequilibrio en el acto, pero en sí misma lleva elementos negativos.

Puede, en primer lugar, crear en la economía ineficiencias que son acumulativas mientras más tiempo permanezcan en vigor, pues por construcción no serían medidas que favorezcan el funcionamiento de los mercados.

Puede, por otro lado, perder eficacia, pues los agentes económicos encontrarán ya sea la forma de burlarla, o la forma de sacar ventaja de ella.

Es por ello que la opción por este tipo de medidas que no son deseables para el mediano plazo requiere de una mucho mayor dedicación analítica para que no permanezcan vigentes cuando son innecesarias, o no pierden eficacia, y que en definitiva se transformen en un factor de retraso económico más que de ayuda, o bien ser mecanismos distorsionadores que favorezcan redistribuciones artificiales del ingreso.

c) No hay sustituto al tener una política económica sana

En una economía de mercado, las políticas de corto plazo relevantes son la política fiscal y la política monetaria. Hay que enfatizar el aspecto de corto plazo que caracteriza a tales políticas, pues para el crecimiento de la

economía en el mediano plazo no son sólo éstas las relevantes, sino aquellas que favorecen la correcta asignación de recursos y el crecimiento.

Concentrándose en el manejo macroeconómico de corto plazo, a la política monetaria se adjudican muchas veces funciones más allá de las que es capaz de cumplir, no teniendo la potencia necesaria para hacerlo. Esto puede ser acaso porque es una de las políticas de más fácil acceso.

Es preciso reconocer que el único objetivo factible de la política monetaria es el de procurar mantener un entorno monetario adecuado, que tienda a la estabilidad de precios, pero aun en ese objetivo, debe mantener permanentemente la colaboración de la política fiscal.

Ante una política fiscal expansiva, el intento de mantener estabilidad de precios por parte del Banco Central lo llevará a tener políticas restrictivas, las que a través de la presión sobre las tasas de interés tenderán a provocar ingresos de capitales y caídas del tipo de cambio real, anulando el objetivo restrictivo.

Este proceso se ha vivido muchas veces; ello es lo que aconseja como necesaria la colaboración de la política fiscal ante un objetivo de estabilizar a través de la política monetaria.

Al margen de eventuales puntos de vista distintos en cuanto a las funciones de la política fiscal, en un sistema de mercado en que el sector privado tenga abundante financiamiento y esté efectuando en forma vigorosa proyectos de inversión, la mejor colaboración que puede realizar el sector público es ayudar a incrementar la tasa de ahorro de la economía para financiar tales deseos de inversión.

Si el sector público desea expandir su gasto, evidentemente será en contra de las posibilidades de gasto del sector privado, y si éstas no están distorsionadas en sus decisiones intertemporales entre consumo e inversión, que privilegie excesivamente al consumo, es evidente que tal deseo de gasto del sector público solamente será a expensas de la inversión del sector privado, si es que afecta las tasas de interés, o bien financiado con un ahorro externo adicional, es decir, con un déficit en la cuenta corriente.

Es por ello que hay quienes indican que la política económica, desde el punto de vista fiscal, debiera ser sumamente estable y tener en vista los objetivos de largo plazo de la economía, es decir, apuntar hacia un gasto fiscal sostenible en el largo plazo, que colabore a la tasa de ahorro de la economía para financiar tasas de inversión que permitan el crecimiento deseado.

El mundo real está lleno de tales ejemplos, desde el momento que la eliminación de los déficits fiscales es uno de los detonantes de los influjos de capitales, pues se percibe que tal saneamiento fiscal lleva a una situación macroeconómica estable y un país se hace propicio para invertir en él.

Y aquí es donde esta tercera proposición empalma con la segunda.

Ante la erosión de los controles de movimientos de capitales en el mediano plazo, especialmente sobre la salida de capitales, no son tales controles sino la percepción de que la economía está siendo manejada de una manera eficiente lo que hace que los capitales se mantengan dentro del país. La percepción de que el manejo económico ha perdido su rumbo es lo que principalmente produce los éxodos de capitales y esa es la principal causa de volatilidad,

No es sólo la política fiscal, sin embargo, la que debe mantener cierta flexibilidad que otorgue fortaleza a la economía y le permita continuar siendo un lugar apreciado para la mantención de los capitales.

Frecuentemente se cita que la flexibilidad en el mercado laboral es, asimismo, un mecanismo muy importante para permitir que los trasposos de recursos productivos que eventualmente deben producirse ante cambios en las condiciones que enfrenta una economía sean realizados con el menor costo posible.

Un mercado laboral monopólico, con rigidez en el empleo y sindicatos o regulaciones que no permitan variaciones de los salarios reales, impedirá que las señales de reasignación del mercado se puedan llevar a cabo, y se reflejará a la larga en situaciones laborales difíciles, que obstruirán el cambio.

Fijado el marco en que se inscriben los enunciados, se puede abordar cuáles son las tareas pendientes.

## **2. El contexto para avanzar hacia una mayor apertura de capitales**

a) ¿Qué es Chile en la primera mitad de los años noventa?

Aceptando que se desea ir hacia una mayor apertura en la cuenta de capitales, en gran medida porque es difícil resistir a una tendencia natural que se debe tanto al buen resultado económico chileno como a los cambios que se han experimentado en la economía mundial, conviene identificar primero cuál es la situación actual y hacia dónde llevaría la política en vigor.

Gran parte, quizás, de la aparente lentitud con que se ha movido la autoridad económica en materia de apertura de capitales puede deberse al gran peso histórico que ha tenido en Chile la crisis de la deuda externa del año 1982. Lo negativo de tal experiencia ha puesto extremadamente prudentes a las autoridades.

¿Se justifica esta actitud? Seguramente no, dado que el momento actual no es el equivalente a 1978 ni a 1982; hay muchas cosas que han cambiado.

En primer lugar, el mundo no es el mismo, en el sentido que en 1978, que se podría identificar como el comienzo del gran endeudamiento de Chile de fines de la década, había grandes volúmenes dispuestos a ser prestados en los mercados internacionales de una manera poco prudente. A ello se sumaba el hecho que la supervisión bancaria en Chile estaba poco orientada al tema de la calidad de las carteras de las instituciones, con lo cual el explosivo crecimiento de las mismas con motivo de los ingresos de capitales no fue acompañado de evaluaciones de riesgo del nivel requerido.

Los dos factores anteriores son diametralmente distintos en la actualidad. En 1994 se observa un mundo con muchos recursos para realizar inversiones directas, ya sea en la forma de capital controlador o inversiones de portafolio, pero no tanta disposición para las operaciones de crédito como se realizaran en los años 70. Igualmente, hay que considerar el perfeccionamiento de la supervisión bancaria chilena que se estableció a mediados de los años ochenta, justamente producto de la crisis.

A lo anterior hay que agregar dos aspectos levemente más inmateriales. El primero es la experiencia que han adquirido el sector productivo y gubernamental chileno en el desempeño de sus respectivos papeles en la economía de mercado durante estos últimos veinte años. Es incuestionable que ambos agentes a fines de los años 70 no contaban aún con la destreza necesaria para operar en estos mercados, tras décadas de una economía absolutamente controlada.

Ello se refleja asimismo en el ambiente político favorable a la estabilidad que se logra con el consenso en cuanto a que la política económica en aplicación es la más conveniente para el país, cuestión que no estaba dilucidada a comienzos de los años ochenta y que era entonces otro factor de inestabilidad.

Establecido lo anterior, sin embargo, no se puede dejar de observar que la política actual, de controles sobre los movimientos de capitales, tiene dos aristas diametralmente opuestas.

Por un lado, pretender profundizar o mantener una estructura que segrega al sistema nacional respecto del resto del mundo, dada la erosión que los controles experimentan en el tiempo, llevaría a rigidizar cada vez más las regulaciones, estableciendo más y más controles para no perder el manejo que la autoridad pretende tener.

Hay muchas razones por las cuales es posible pensar que la integración financiera de Chile con el exterior es hoy mucho más vasta que lo que la batería de controles pretende establecer.

Algunos ejemplos de lo anterior:

- El mecanismo de 30% de encaje sobre el endeudamiento externo está siendo superado por el endeudamiento directo como saldos de precio con el exterior por parte de las empresas.
- Otro mecanismo a través del cual los flujos de capitales pueden ser de importante magnitud es el financiamiento del comercio exterior, importaciones y exportaciones, que bajo las normas actuales pueden significar drenajes importantes o ingresos importantes de capitales que se trasladarían en función de las expectativas de las tasas de interés y del tipo de cambio.
- No son despreciables tampoco los derechos de remesas de capitales acumulados durante estos años, por concepto de utilidades, como por derechos a remesar la inversión inicial, dadas las magnitudes de inversiones que han ingresado en años recientes.  
Un eventual temor por la estabilidad futura podría significar remesas sustanciales que pueden equivaler a la volatilidad tan temida.  
La legalización del mercado paralelo de divisas, a través del mecanismo permitido del mercado informal, también significa que la clausura de la cuenta de capitales es bastante aparente, pues este mercado puede movilizar cantidades importantes de recursos, que pueden tener alguna filtración con el mercado formal.
- El mecanismo de los ADR establecido en años recientes también significa otra forma a través de la cual se pueden ingresar capitales sustanciales en corto plazo a este país. Por ejemplo, los ADR, ya emitidos en años recientes, representan a mediados de 1994 un ingreso valorizado a los precios actuales de las acciones del orden de 1.200 millones de dólares. En la práctica, hay 2.000 millones de dólares en ADR, lo que significa que otros 800 millones de dólares a precios actuales habrían ingresado por el arbitraje de tales acciones. Con los ADR que están considerados para este año, es posible prever que fácilmente hay otros 2.000 millones de dólares potenciales en arbitraje que podrían ingresar una vez que se emitan los actualmente en proceso.  
Los ejemplos anteriores ilustran que es exclusivamente la percepción de que la economía está siendo manejada de una manera sana, lo que hace que tales flujos de capitales permanezcan o fluyan de una manera ordenada, y no emigren precipitadamente como podría ser el caso si se percibiera una inestabilidad. Lo anterior abona que no hay mejor sustituto que un manejo económico sano para lograr que los capitales

permanezcan en el país, ante lo cual los controles son innecesarios e inútiles.

En síntesis, Chile tiene una economía mucho más fuerte que en el pasado, y más fuerte que lo que las autoridades parecen creer de acuerdo a las políticas que adoptan.

Más aún, se puede aseverar que las regulaciones existentes en materia de controles de cambios no conciben con la salud de la economía y el desarrollo que muestra en otras áreas. La política de mantener dos mercados cambiarios separados aparece como atávica; la mantención de una política monetaria vulnerable a una banda cambiaria, con la cual choca permanentemente el tipo de cambio de mercado, aparece como débil y los controles a los movimientos de capitales existentes aparecen como ineficaces.

#### b) Requisitos para una mayor apertura de la cuenta de capitales

Aceptando que se desea una mayor apertura de la cuenta de capitales y que no se justifica la situación actual, hay cosas, sin embargo, en las cuales aún se debiera trabajar. Una manera de identificar el problema enunciado consiste, básicamente, en contestar las siguientes interrogantes: ¿Está la discusión en el lugar adecuado? ¿Son los instrumentos disponibles suficientes? ¿Están asignadas correctamente las funciones del Banco Central y de la Tesorería, o se está recargando de obligaciones al Banco Central?

La función primordial del Banco Central debiera ser el control de la inflación, y como subproducto cercano, proveer el entorno o los medios para que la liquidez que la economía mantiene sea la adecuada. Esto, aceptando la ambigüedad del término "liquidez adecuada", pero entendiendo que se refiere a que en el mercado crediticio no se provoquen faltas o excesos transitorios e inesperados de recursos.

Cuando se pretende entregar al Banco Central responsabilidades adicionales, como podría ser mantener una tasa de interés determinada que no se compadece con las condiciones internas y las internacionales, o mantener un tipo de cambio real determinado, sin tener los instrumentos necesarios para hacerlo, se le están dando más obligaciones que las posibilidades que tiene de enfrentarlas.

En el medio económico nacional ya ha pasado a ser aceptado, en términos generales, que el fisco y el sector público tienen un papel principal en el control de la demanda agregada.

Reconociendo la relación estrecha que existe entre los excesos de demanda agregada y las fluctuaciones del tipo de cambio real, es inmediata la

conexión que si se desea apuntar a algún tipo de cambio real, la única posibilidad de acercarse a tener éxito precisa de la colaboración en el comportamiento del fisco.

Un fisco que incrementa su gasto de una manera excesiva está influyendo para que caiga el tipo de cambio real y nada logrará el Banco Central con políticas monetarias contractivas para evitar la tendencia a la caída del tipo de cambio real.

Más aún, si se apunta al logro de determinada tasa de inversión aparece de inmediato la necesidad de que el fisco observe tasas de ahorro acordes con la tasa de inversión esperada, y con un aporte controlado y estable de ahorro extremo. Evidentemente, también pudiera colaborar a través de políticas tributarias al estímulo del ahorro privado, como elemento concurrente al logro de tales objetivos.

Reconociendo que tal distribución de funciones es la adecuada y estando el nivel actual de la discusión dentro del país en gran medida acorde con esta apreciación, puede preguntarse si acaso estas dos agencias gubernamentales están comportándose de la manera necesaria para que se logren los objetivos de la manera indicada.

La respuesta a esta pregunta tiene dos alternativas: a) no están siendo asignadas correctamente las funciones, o b) sí lo están siendo, pero lo son de un modo encubierto.

Quizás la verdad esté entremedio de ambas alternativas, atendida la evolución que ha mostrado la forma de hacer política económica.

Ya ha quedado en el pasado la discusión sobre los méritos de políticas keynesianas, según las cuales los déficits fiscales eran un estímulo conveniente para el crecimiento de las economías, discusión que fue muy popular entre quienes propician mayor tamaño del Estado.

En el pasado, los directores de presupuesto de la nación encubrían recursos aun del Ministro de Hacienda, protegiendo la caja fiscal. A su vez, el Ministro de Hacienda normalmente intentaba ocultar parte de los recursos, ante la voracidad gastadora del resto de la administración pública.

En los últimos años se ha observado en la práctica un superávit, pero éste ha solido ser superior al planteado inicialmente.

A lo que apuntan los argumentos anteriores es que las autoridades fiscales han, aparentemente, intentado mantener un ahorro fiscal en la medida que han podido, pero de una manera levemente encubierta.<sup>4</sup> Si ello es así,

<sup>4</sup> En la práctica se han acumulado superávits cuantiosos. En 1993, éste alcanzó a 5,0% del PGB. La utilización de este superávit, sin embargo, no ha sido la que ayudaría más al Banco Central, cual sería el prepagar la deuda que el Fisco mantiene con esa institución, como se hiciera en años anteriores. En definitiva, el

indica que establecer como objetivo de la política fiscal el tener una determinada tasa de ahorro, no ha anclado aún como para ser una postura válida en nuestro actual entendimiento político-económico.

Probablemente en una etapa más avanzada podría plantearse como objetivo aceptable el logro de determinadas tasas de ahorro por parte del sector público, atendido que siempre se hace presente que las necesidades de gasto social son mucho más urgentes, no aquilatando debidamente los efectos beneficiosos que produce de todas maneras, en todos los sectores de la economía, el logro de mayores tasas de ahorro y de inversión.

¿Son los actuales vehículos los más eficientes?

¿Están capacitadas las agencias gubernamentales indicadas para llevar a cabo su trabajo o hay rigideces y debilidades en su actual estructura?

Pienso que estas interrogantes permiten identificar algunas respuestas claras al respecto.

Es conocida la débil situación patrimonial del Banco Central, que, con pasivos totales superiores a 20 veces la emisión, tiene una estructura frágil como para llevar a cabo su misión estabilizadora. Es más, objetivo de intentar apuntar a un tipo de cambio real dado supera largamente su capacidad de reacción.

Este es un argumento adicional —expuesto en reiteradas oportunidades— que refleja la preocupación por avanzar hacia una asignación apropiada de las funciones entre el Banco Central y la Tesorería, así como por alcanzar una estructura patrimonial adecuada del Banco Central, en la que sus pasivos totales superen levemente a la emisión y se entregue el resto de los activos y pasivos a la administración del fisco. Este último, dotado de una batería de medios de reacción, podrá adoptar, a través de la elaboración de presupuestos fiscales de largo plazo, las medidas de estabilización requeridas, así como apuntar al tipo de cambio real que estime conveniente. De este modo, también quedarán claramente indicadas sus responsabilidades.

La débil estructura patrimonial del Banco Central se complementa con la poca transparencia —recién señalada— con que se administran los presupuestos fiscales y la magnitud del sector público, lo que hace muchas veces que su verdadera política sea desconocida por el resto de los agentes económicos, no obstante ser un agente tan importante.

Banco Central ha debido emitir **PRBC** por esos montos, incurriendo en un diferencial negativo de 26% sólo por concepto de reajuste en los últimos tres años y medio, considerando que la deuda fiscal devenga tasa Libor y reajuste dólar, y el Banco Central financia a UF + 6,5. Nótese la magnitud del traspaso encubierto de recursos al Fisco.

El ingrato y tantas veces mencionado episodio de las pérdidas en operaciones a futuro de Codelco es otra indicación de los efectos de la poca transparencia unida al riesgo de un tamaño desorbitado del sector público.

c) La normativa ha quedado rezagada ante los acontecimientos

La crisis del año 1982 tuvo secuelas positivas además de las negativas.

En efecto, sirvió para corregir algunas deficiencias, como la calidad de la supervisión del sistema financiero. Sirvió también para llevar a cabo las tareas pendientes de privatización de grandes empresas y demostró la potencialidad del modelo económico chileno, al salir rápidamente de la crisis, que lo sorprendió en una de las peores posiciones en América Latina en cuanto a los indicadores macroeconómicos de endeudamiento.

La secuela negativa que hemos subrayado aquí es la excesiva cautela con que las autoridades han enfrentado el proceso de racionalización y eliminación de los controles. Por cierto, la sensación de perder el control provoca incertidumbre, pero esa es necesariamente la dirección a seguir si se desea continuar avanzando. Quien no toma riesgos, tampoco obtiene grandes resultados.

A pesar de todas las regulaciones, es indesmentible que la economía chilena está hoy mucho más orientada hacia el exterior. Se trata, por lo demás, de un problema de supervivencia futura. En diversos sectores productivos, a las empresas chilenas ya les quedó chico el país.

Para poder crecer, estando el mercado limitado por el tamaño de sus ingresos, las empresas necesariamente deben buscar internacionalizar sus operaciones. No siempre el comercio exterior es suficiente para suplir la deficiencia del mercado local. Las políticas proteccionistas de algunos países aconsejan tener adicionalmente una operación local para fortalecer la presencia en mercados no siempre predecibles.

En otros casos, como lo indican las inversiones en el sector eléctrico de países vecinos, el rubro del inversionista chileno es prácticamente un no-transable, por lo cual la expansión de la empresa en su rubro principal requiere establecerse en el otro mercado.

Invertir en el exterior permite aprovechar una ventaja competitiva que ha adquirido la economía chilena, a saber, la capacidad empresarial para competir en mercados libres. Esta es producto de casi dos décadas de experiencia y otorga una ventaja en economías de reciente liberalización.

La puerta que abriera el Capítulo 12b del Compendio de Cambios Internacionales fue muy oportuna al permitir canalizar estas necesidades, aunque permanece vedada para el sector financiero.<sup>5</sup>

### Conclusión

Dado el grado de apertura que presenta la economía chilena —por mucho que se pueda argumentar que no hay una escasez de capitales que esté coartando la capacidad de crecimiento—, no parece posible ni conveniente seguir aislando por medio de controles a los flujos de capitales pues estos últimos tienden a erosionarse en el tiempo y a provocar efectos secundarios negativos.

El único garante de la estabilidad es un manejo económico responsable, y para ello es preciso identificar los puntos de debilidad, asignar adecuadamente las responsabilidades entre las agencias de gobierno, dar transparencia a las políticas y robustecer las estructuras de gobierno para darle la posibilidad de ejecutar las tareas asignadas.

La forma en que se ha de proceder a levantar las restricciones es evidentemente materia de decisión de la autoridad (así como hasta ahora ha optado por no hacerlo), pero hay algunos pasos iniciales muy poco riesgosos que pueden darse. Entre ellos, unificar los mercados cambiarios; terminar con la interdicción del sector financiero para invertir y prestar en mercados externos con cierta libertad como parte normal de sus operaciones; armonizar algunas distorsiones tributarias, y abandonar el control cambiario, atendidas las restricciones que impone a la propia autoridad además del mercado.

No cabe discutir hoy los pasos adicionales que permitirían abrir completamente la economía chilena a los flujos de capitales, pues previamente hay que avanzar en los pasos obvios y poco riesgosos que se han indicado.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corbo, Vittorio y Hernández, Leonardo. "Macroeconomic Adjustment to Capital Inflows: Rationale and some Recent Experiences". En *Portfolio Investment in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington D.C., 1993.
- Rosende, Francisco. "Apertura financiera: Efectos macroeconómicos y restricciones". *Estudios Públicos*, 55 (invierno 1994).

<sup>5</sup> La norma permite la inversión en el exterior sin autorización previa, sólo con informe al Banco Central, con recursos provenientes del mercado cambiario informal. Por esta vía se han invertido hasta julio de 1994 US\$ 928,7 MM.

Tapia de la Puente, Daniel. "Apertura al mercado financiero internacional" y "Comentarios de Sergio Baeza". En *Institucionalidad económica e integración financiera con el exterior. Tercera mesa redonda*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Bancarios, 1979.

———"Tópicos para la agenda económica 1992". *Documento de Trabajo*, N° 171 (enero 1992), Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile.

———"Experiencia del Banco Central autónomo". *Cuadernos de Economía*, N° 91, año 30 (diciembre 1993), Universidad Católica de Chile. □

**POLÍTICA CAMBIARIA EN CHILE:  
LA EXPERIENCIA DE UNA DÉCADA (1984-1994)\***

**Rodrigo Vergara**

Este artículo ofrece una descripción y análisis de la política cambiaria en Chile desde 1984 hasta la fecha, con especial énfasis en los dilemas que han debido afrontar las autoridades en distintos momentos. En la primera parte del período analizado, señala el autor, la política cambiaria estuvo orientada a encarar la crisis de balanza de pagos que Chile sufrió a partir de 1992, de modo que hubo que dar espacio a fuertes devaluaciones reales de la moneda. En el segundo período, la situación internacional de Chile cambia: sus cuentas externas están en mucho mejor pie y, además, puede acceder nuevamente a los mercados internacionales de capital. El éxito económico y la estabilidad del país se traducen en un masivo ingreso de capitales que tiende a apreciar la moneda. En este nuevo período, observa Rodrigo Vergara, el énfasis de la política cambiaria ha estado en suavizar esa inevitable apreciación de la moneda.

---

RODRIGO VERGARA. Ph. D. en Economía, Universidad de Harvard. Economista Jefe del Banco Central de Chile. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

\* Artículo presentado en la sesión especial sobre Política Cambiaria del XIII Encuentro de la Sociedad Económica de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre los días 2 y 5 de agosto de 1994. El autor agradece los valiosos comentarios de Esteban Jadresic, Felipe Morandé y Francisco Rosende. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad del autor. Las opiniones expresadas en este artículo son propias del autor y no representan necesariamente las del Banco Central de Chile.

Se señala, por consiguiente, que el esquema general de política cambiaria ha sido básicamente el mismo desde 1984, esto es: una paridad central y una banda de flotación. La paridad central se reajusta de acuerdo a la inflación pasada menos una estimación de inflación internacional, es decir, pretende mantener el tipo de cambio real constante. Sin embargo, se advierte que ha habido cambios dentro de este esquema general, tales como ampliaciones sucesivas de la banda de flotación, cambios en la vinculación de la paridad central del dólar a una canasta de monedas y otras.

A diferencia de otros países —sostiene Rodrigo Vergara—, durante estos diez años el tipo de cambio no ha sido utilizado en Chile como ancla nominal. El peso del control de la inflación ha estado en las políticas monetaria y fiscal. En la parte final del artículo, se discuten entonces éste y otros temas que han estado en el centro del debate sobre política cambiaria últimamente en el país.

## 1. Introducción

La política cambiaria óptima ha sido uno de los temas que más han concitado la atención de economistas y autoridades económicas en los últimos años en América Latina. Durante la crisis de la deuda externa de comienzos de los años 80, la pregunta era cómo hacer frente a la escasez de recursos externos sin que esto significara una aceleración de la inflación. Durante la nueva época de abundancia de divisas de comienzos de los años 90 la pregunta más bien ha sido cómo hacer frente al masivo influjo de divisas sin que esto se traduzca en una apreciación de la moneda que sea insostenible en el mediano y largo plazo.

Durante la última década, la economía chilena ha exhibido resultados económicos que la hacen calificar como una de las economías más exitosas del mundo en este período. El Cuadro N° 1 presenta algunos indicadores macroeconómicos que avalan la afirmación anterior. El crecimiento promedio entre 1984 y 1993 ha bordeado el 6,5%, la tasa de desempleo ha disminuido de casi 20% en 1982<sup>1</sup> a menos de 5% en 1992 y 1993, la formación bruta de capital fijo pasó de 16% en 1984 a más de 27% en 1993. El ahorro interno, por su parte, que en 1984 fue 6,5% del PIB, ha estado en torno al 22% del PIB desde 1988. Por último, el déficit en cuenta corriente que superó el 10% del PIB en 1984 ha sido inferior a 2% del PIB en promedio desde 1988.

---

<sup>1</sup> Excluyendo los programas de empleo de emergencia. Si se incluyera, la tasa de desocupación llega a 30% en dicho año.

El Cuadro N° 2 deja claro que este desempeño se extiende también a otros indicadores macroeconómicos externos. Es así como la deuda externa, que a mediados de la década pasada llegó a representar casi 120% del PIB y llegó a ser más de cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios, hoy en día es menos de la mitad del PIB y alrededor de 1,5 veces las exportaciones de bienes y servicios. Las reservas internacionales, por su parte, superan un año de importaciones llegando a alrededor de un cuarto del PIB. Las exportaciones no cobre han crecido a tasas muy significativas, lo que ha implicado que hoy las exportaciones de cobre representen menos de un 40% del total de las exportaciones de bienes, en comparación con el más de 80% que representaban a comienzos de los años 70.

El éxito exhibido por la economía chilena es, entre otras cosas, el resultado de una serie de políticas macroeconómicas y microeconómicas que, al menos a la luz de los resultados obtenidos, podrían calificarse en su conjunto como bien orientadas. Una de estas políticas, a la cual se abocará este artículo, es la política cambiaria.

El objetivo del presente trabajo es describir y analizar la política cambiaria implementada en Chile durante la última década. Se pondrá especial énfasis en los últimos cuatro años, por tratarse del período de fuertes inlfujos de capitales que ha significado nuevos desafíos en materia cambiaria en muchos países de América Latina. Debe destacarse, además, que no se trata de un artículo teórico, al menos desde un punto de vista formal; sino más bien de uno orientado a temas de política económica, donde se analizan detalladamente los conflictos o disyuntivas que han enfrentado las autoridades en distintos momentos. Por lo mismo, muchos de los argumentos que se den pueden parecer poco rigurosos en cuanto no son respaldados por una prueba formal; sin embargo, la contrapartida es una mayor profundidad en lo que ha sido el debate académico y público en torno a la política cambiaria en Chile en la última década.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la sección que sigue se describe la política cambiaria de la última década, poniendo un especial énfasis en las disyuntivas enfrentadas. Se describe cómo los problemas de cada momento fueron dando forma a la actual política cambiaria y cómo en cada período los objetivos de ésta fueron tomando una perspectiva diferente. Esto mismo significó que la orientación de la política cambiaria fue cambiando en el tiempo. Se separa el análisis en dos subperíodos: el comprendido entre 1984 y 1989 y el que va entre 1990 y 1994. La sección 3 analiza cual ha sido el objetivo de la política cambiaria en la última década, con especial énfasis en el período 1990-1994, es decir, el período de inlfujos masivos de capital donde la tendencia, a diferencia del período

CUADRO N° 1 PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS: 1975-1993

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Tasa anual de crecimiento del PIB a precios constantes	-13,3	3,2	8,3	7,8	7,1	7,7	6,7	-13,4	-3,5	6,1
2. Tasa de desocupación a nivel nacional	n. d.	12,7	11,8	14,2	13,6	10,4	11,3	19,6	14,6	13,9
3. Formación bruta de capital fijo como % del PIB	16,7	13,8	15,2	16,5	17,7	29,9	23,2	15,8	13,7	16,3
4. Ahorro nacional bruto como % del PIB	9,5	16,9	13,8	15,7	16,7	19,3	14,2	4,9	6,9	6,5
5. Deficit en cuenta corriente como % del PIB	6,4	-1,4	3,9	6,8	5,6	6,9	13,9	9,0	5,5	10,8
6. Tasa de variación anual de salarios reales	2,7	10,8	21,5	14,3	10,9	8,6	9,0	0,3	10,9	0,2
7. Tipo de cambio real (Base promedio 1986 = 100)	n. d.	n.n.	57,1	68,1	70,2	60,8	52,9	59,0	70,8	74,0
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
1. Tasa anual de crecimiento del PIB a precios constantes	3,5	5,6	6,6	7,3	9,9	3,3	7,3	11,0	6,3	
2. Tasa de desocupación a nivel nacional	12,0	8,8	7,9	8,3	6,3	6,0	6,5	4,9	4,6	
3. Formación bruta de capital fijo como % del PIB	17,7	17,1	19,6	20,8	23,5	23,4	21,1	23,9	26,5	
4. Ahorro nacional bruto como % del PIB	7,8	11,5	17,3	22,3	23,7	24,2	24,1	24,8	23,9	
5. Deficit en cuenta corriente como % del PIB	8,6	6,7	3,9	0,7	2,5	2,1	0,0	1,7	4,6	
6. Tasa de variación anual salarios reales	-4,5	2,0	-0,2	6,5	1,9	1,8	4,9	4,5	3,5 <sup>1</sup>	
7. Tipo de cambio real (Base Promedio 1986 = 100)	90,9	100,0	104,3	111,2	108,6	112,7	106,4	97,6	96,9	

<sup>1</sup> El índice de 1993 es calculado en base a los meses de enero, febrero, marzo y abril.  
n. d.: no disponible

CUADRO N° 2 INDICADORES EXTERNOS  
(millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Deuda externa total	15.542	17.153	17.431	18.877	19.444	19.501	19.208	17.638	16.252	17.425	16.364	18.242	19.180
Servicios de la deuda	3.587	3.379	3.340	2.557	2.364	2.299	1.826	1.863	2.371	2.302	3.525	2.340	2.534
Intereses deuda	1.795	2.131	1.705	2.069	1.838	1.772	1.516	1.214	1.559	1.558	1.409	1.225	1.072
Déficit cuenta corriente	4.733	2.304	1.117	2.111	1.413	1.191	808	167	705	648	-15	743	2.092
PIB	34.046	25.584	20.199	19.596	16.486	17.723	20.695	24.153	28.204	30.402	34.411	42.749	45.658
Reservas Int. netas	3.775	2.378	1.723	1.576	1.542	1.778	1.646	2.550	2.943	5.343	6.639	9.009	9.759
Export. bb. y ss.	5.008	4.642	4.629	4.316	4.470	5.155	6.264	8.349	9.885	10.383	11.341	12.726	12.161
Exp. no cobre	2.099	2.021	1.956	2.047	2.015	2.442	2.989	3.636	4.059	4.515	5.312	6.100	5.954
(Porcentajes)													
Deuda ext./PIB	45,6	67,0	86,3	96,3	117,9	110,0	92,8	73,0	57,6	57,3	47,6	44,7	42,0
Deuda ext./export. bb. ss.	310,3	369,5	376,6	437,4	435,0	378,3	306,7	211,3	164,4	167,8	144,3	143,3	157,7
Serv. deuda exp. bb. ss.	71,6	72,8	72,2	59,2	52,9	44,6	29,2	22,3	24,0	22,2	31,1	18,4	20,8
Export. bb. ss./PIB	14,7	18,1	22,9	22,0	27,1	29,1	30,3	34,6	35,0	34,2	33,0	29,8	26,6
Export. no cobre/PIB	6,2	7,9	9,7	10,4	12,2	13,8	14,4	15,1	14,4	15,0	15,6	14,8	13,6
Intereses/PIB	5,3	8,3	8,4	10,6	11,1	10,0	7,3	5,0	5,5	5,1	4,1	2,9	2,3
Intereses/export. bb. ss.	35,8	45,9	36,8	47,9	41,1	34,4	24,2	14,5	15,8	15,0	12,4	9,6	8,8
Déficit cuenta corriente/PIB	13,9	9,0	5,5	10,8	8,6	6,7	3,9	0,7	2,5	2,1	0,0	1,7	4,6
Déficit cuenta corriente/Export. bb. ss.	94,5	49,6	24,1	48,9	31,6	23,1	12,9	2,0	7,1	6,2	-0,1	5,8	17,2
Reservas/deuda externa	24,3	13,9	9,9	8,3	7,9	9,1	8,6	14,5	18,1	30,7	40,6	49,4	50,9
Crec. export. no cobre	-18,7	-3,7	-3,2	4,7	-1,6	21,2	22,4	21,6	11,6	11,2	17,7	14,8	-2,4
Arancel medio anual	10,0	10,0	18,0	25,0	26,0	20,0	20,0	15,0	15,0	15,0	13,0	11,0	11,0
Reservas/imp. bb. FOB	7,0	7,8	7,3	5,8	6,3	6,9	4,9	6,3	5,4	9,1	10,8	11,7	11,5

anterior, fue a la apreciación y no a la depreciación de la moneda local. Finalmente, la sección 4 contiene las conclusiones.

Antes de empezar con dicho esquema es importante hacer una breve digresión teórica y destacar que en términos de la literatura económica la política cambiaria seguida en Chile durante la última década, es decir, una de bandas de fluctuación con una paridad central, se conoce como de “zonas de intervención”. Esta denominación se debe a que, por un lado, el interior de la banda constituye una zona objetivo en términos de la paridad cambiaria y que, por otro, los extremos de la banda determinan límites en los cuales la autoridad interviene para evitar que el tipo de cambio se aleje de dicha zona. La literatura sobre “zonas de intervención”<sup>2</sup> es suficientemente conocida y no es el propósito de este artículo centrarse en ella. Sin embargo, es interesante mencionar que una de las conclusiones de Helpman *et al.* (1994) es que algunas de las predicciones de ese modelo básico están en contradicción con las experiencias de Chile, Israel y México (o al menos de algunos de estos países). Por cierto, tal como estos autores lo mencionan, algunos de los supuestos del modelo básico de zonas de intervención, como la movilidad perfecta de capital, la no intervención al interior de la banda o la ausencia de búsqueda de objetivos cambiarios reales, hacen incomparable las predicciones del modelo con la realidad de estos países, en los cuales en mayor o menor grado se han dado en ciertos períodos realidades contradictorias con estos supuestos. Aún así, es interesante destacar que, a diferencia de Israel y México, en Chile pareciera darse la predicción del modelo teórico en relación a que la distribución de probabilidades del tipo de cambio al interior de la banda de flotación tiene forma de U, es decir, el tipo de cambio ha estado un buen porcentaje de este tiempo en las cercanías de los límites de la banda. Esto, en todo caso, no quiere decir, que el modelo teórico básico sea un mejor predictor para Chile. En primer lugar, muchas de las otras predicciones no se cumplen<sup>3</sup>. Y en segundo lugar, tal como quedará claro más adelante, ha habido factores específicos en los distintos períodos que nada tienen que ver con el modelo básico de zonas de intervención y que han sido fundamentales en explicar este comportamiento.

---

<sup>2</sup> Véanse Krugman (1991) y Svensson (1992). Una descripción de la literatura con una aplicación para el caso chileno se encuentra en Rosende (1993).

<sup>3</sup> Por ejemplo, la desviación standard del tipo de cambio exhibe una distribución de probabilidades en forma de U, es decir, el tipo de cambio es más volátil cerca de las bandas, lo que está en franca contradicción con el modelo básico de *target zones*.

## **2. Política cambiaria: La experiencia chilena durante la última década<sup>4</sup>**

### 2.1 Algunos antecedentes

En 1978, las autoridades de la época deciden iniciar una nueva ofensiva contra la inflación, de modo de llevarla del 30% aproximado en ese entonces a niveles de un dígito. En los años previos se había logrado avanzar mucho en ese frente, ya que, luego de una severa política de ajuste fiscal a partir de 1974, la inflación se había reducido del 500% al 30% mencionado. Es así como en 1978 se establece que el tipo de cambio se reajustaría menos que la inflación. Luego, a mediados de 1979, se decide fijar el tipo de cambio en relación al dólar en \$ 39/dólar. La apreciación que se produjo fue de tal magnitud que, por supuesto, en conjunto con otros factores como las altas tasas de interés internacionales y el bajo precio de los principales productos de exportación, se tradujo en un déficit en cuenta corriente que superó el 14% del PIB. Al año siguiente se produce la crisis de la deuda y Chile, al igual que el resto de los países de América Latina, se encontró de un momento a otro sin financiamiento externo para hacer frente a su abultado déficit en cuenta corriente. Esto llevó a que finalmente a mediados de junio de ese año se devalúa la moneda en un 18%, pasando la paridad de \$ 39/dólar a \$ 46/dólar.

A partir de entonces comienza un período de total confusión cambiaria, que refleja la crisis total en que se encontraba la economía nacional así como el profundo desconcierto que al respecto existía en las autoridades. Así, en conjunto con la devaluación mencionada, en la misma fecha el tipo de cambio se liga a una canasta de monedas integrada por el dólar norteamericano, el yen japonés, el marco alemán, la libra esterlina y el franco francés. Dicha canasta además se reajustaba diariamente en un 0,2%. En agosto se inicia un breve período de tipo de cambio libre, que finaliza un mes después con un tipo de cambio fijado en \$ 66 por dólar (es decir, se elimina la canasta), reajustado diariamente de acuerdo a la inflación del mes anterior menos un 1% mensual. El 23 de marzo de 1983, tras la intervención de la banca de enero del mismo año,<sup>5</sup> se devalúa nuevamente el

---

<sup>4</sup> Ffrench-Davis *et al.* (1994) realizan un detallado estudio de las políticas macroeconómicas en relación a los movimientos de capital en Chile durante los últimos años. Además de los aspectos cambiarios, ellos analizan, entre otros, los aspectos monetarios, los efectos sobre la inversión y la composición de los flujos de capital.

<sup>5</sup> Debe recordarse que en enero de 1993 el Estado intervino una serie de instituciones financieras, entre las cuales estaban los dos bancos privados más grandes del país. Tras esta intervención, el Estado pasó a controlar cerca del 50% de las colocaciones totales del sistema financiero. Además, al mes siguiente, en febrero, el país se declara en cesación de pagos y se inician las negociaciones con la banca acreedora. Todo esto configuraba un panorama interno y externo francamente desalentador.

peso para dejarlo en \$ 73,3 por dólar, el que se reajustaría de acuerdo a la inflación sin descuento alguno. A mediados de diciembre del mismo año se sube el tipo de cambio a \$ 87,2 por dólar y se establece que se reajustaría de acuerdo a la inflación menos un porcentaje equivalente a la inflación externa relevante. Finalmente, el 1 de agosto de 1984 se acordó imponer una banda de fluctuación para el valor del dólar de aproximadamente el 0,5%.

Cabe destacar que este esquema cambiario, es decir, el de una paridad central reajustada diariamente según la inflación del mes previo menos la inflación externa relevante, inserta dentro de una banda de fluctuación, es el esquema que en términos generales se ha mantenido hasta la actualidad. En otras palabras, a partir de 1984 en Chile se ha aplicado una política cambiaria basada en una paridad central que pretende mantener el tipo de cambio real constante. A diferencia de otras experiencias, el énfasis ha sido en el tipo de cambio real y no en el nominal. Por cierto ha habido realineamientos de esta paridad central a lo largo de este período, los que se han llevado a cabo mediante devaluaciones o revaluaciones discretas de la paridad central. En cuanto al ancho de la banda, se ha ampliado en sucesivas oportunidades hasta llegar a principios de 1992 cerca del 10%, mientras que a partir de julio del mismo año la determinación del dólar acuerdo se hace en base a una canasta referencial de monedas compuesta por el dólar norteamericano (en un 50%), el marco alemán (30%) y el yen (20%).

Asimismo, por ese entonces vuelven a hacer su aparición las restricciones cambiarias,<sup>6</sup> esto es, se produce un retroceso significativo en cuanto a la libertad cambiaria y la apertura de la cuenta de capitales. Las condiciones externas y la pérdida de confianza eran tales que mantener una libertad indiscriminada en ambos sentidos era muy difícil. Es así como se ponen restricciones a los usos de los retornos de exportación, plazos máximos y mínimos de retorno de divisas y cobertura de importaciones, montos máximos de cuotas de viajes, restricciones a las inversiones en el exterior, etc. Es probablemente la experiencia de estos años la que ha moldeado en muchos aspectos la política de apertura de la cuenta de capitales que se ha seguido, por ejemplo, durante la década de los 90, donde ya no hay problemas de restricción externa y, sin embargo, muchas restricciones aún persisten. En efecto, la idea es que precisamente uno de los errores que condujeron a la crisis fue una apertura indiscriminada de la cuenta de capitales, sin que existiera la institucionalidad necesaria para que ésta funcionara ade-

---

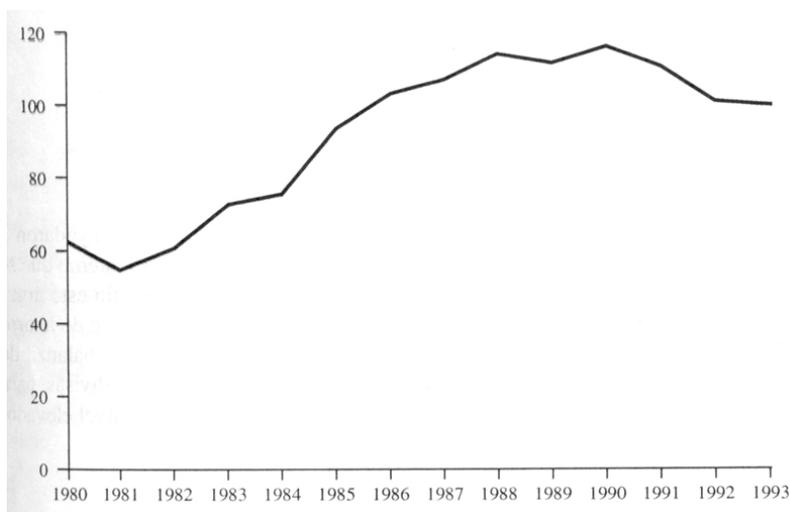
<sup>6</sup> Éstas no estaban eliminadas completamente, aunque en los años previos se las había desmantelado de tal forma que prácticamente ya no eran restrictivas.

cuadamente y no se produjeran efectos indeseados. Es por esto que una vez concluido el período de escasez de divisas, a partir de los años 90, las autoridades han privilegiado una estrategia de apertura de la cuenta de capitales gradual que no atente contra los equilibrios macroeconómicos.

## 2.2 El período 1984-1989

Una vez iniciada la crisis era evidente que había que generar recursos externos para hacer frente a la escasez de divisas que se vivía en ese momento. La única forma disponible, fuera de renegociar la deuda externa, lo que obviamente se hizo, era generar una fuerte devaluación de la moneda. El temor era que esta devaluación produjera una aceleración de la inflación que hiciera peligrar muchos de los avances que se habían logrado en esta materia a partir de 1974. Sin embargo, en virtud de la fuerte recesión que había afectado la economía chilena en los años previos, la presión sobre el precio de los no transables era hacia una disminución, lo que contrarrestó las presiones al alza de las fuertes devaluaciones que tuvieron lugar en esos años. Asimismo, junto con las devaluaciones se implementa una política de significativo ajuste del gasto público, de modo de ayudar a darle aún más espacio a la devaluación sin que se generaran presiones inflacionarias. Es así como entre junio de 1982 y 1989 la moneda doméstica se devaluó en términos reales en más de 100% (véase Gráfico N° 1), sin

GRÁFICO N° 1: TIPO DE CAMBIO REAL



que se produjeran problemas mayores en materia inflacionaria. En efecto, con algunos altibajos la inflación se mantuvo en torno al 20%.

El objetivo prioritario en esta época fue, sin embargo, hacer frente a la restricción externa, por lo que la inflación pasó a ser tema secundario. Es cierto que el ajuste del gasto fue tal que no hubo un rebrote inflacionario mayor producto de las devaluaciones. Pero también es cierto que cada vez que por consideraciones externas se evaluó que era recomendable una devaluación, los posibles efectos inflacionarios siempre fueron considerados como un mal que había que aceptar. Así, en la disyuntiva entre devaluación e inflación, siempre la balanza se inclinó por la devaluación. La razón es que prácticamente no cabía otra alternativa en un contexto de escasez de divisas. No obstante cabe destacar que, a diferencia de otros países de América Latina, la austeridad de la política fiscal también contribuyó a dar el espacio necesario a la devaluación y evitar que se produjera una explosión inflacionaria<sup>7</sup>.

La banda de flotación se amplió en sucesivas ocasiones durante este período. Empezó cerca del 0,5% en 1984, en lo que era visto simplemente como un margen razonable entre los precios de compra y venta. Luego, en junio de 1985 se amplió a una cifra aproximada al 2%, en enero de 1988 a cerca del 3% y en junio de 1989 a casi el 5%. Es interesante mencionar que justamente entre esta última fecha y el primer trimestre de 1990 el tipo de cambio se mantuvo pegado al límite superior de la banda de flotación. La razón fue que los cambios políticos que se avecinaban hicieron temer a mucha gente por un cambio en la política económica, lo que los llevó a demandar divisas para cubrirse de cualquier eventualidad. A partir del segundo trimestre de 1990, cuando los temores se habían disipado y cuando adicionalmente el país reingresaba a los mercados voluntarios de capital, los que además se veían atraídos por una política monetaria restrictiva que hizo subir en forma muy significativa las tasas domésticas de interés, las presiones cambiaron de signo, es decir, la moneda se empezó a revalorar. Tal es así que desde entonces el tipo de cambio ha estado la mayor parte del tiempo cerca del límite inferior de la banda de flotación.

---

<sup>7</sup> Algunos autores han sostenido que otro de los elementos que ayudaron a darle espacio al alza en el tipo de cambio real en esa época fue el ahorro interno que se incentivó a raíz de los programas de conversión de deuda externa. Según este argumento, los recursos utilizados en esos programas fueron en su mayor parte de ahorro doméstico que no se reflejó adecuadamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En términos más financieros, se sostiene que la demanda de divisas para comprar dichos documentos de deuda mantuvo el tipo de cambio en un nivel elevado. Véase Rosende (1990).

## 2. 3 El período 1990-1994

A partir de 1990, Chile vuelve a los mercados de capitales voluntarios, lo que alivia sustancialmente la restricción externa predominante hasta ese momento. Más aún, Chile, al igual que muchos otros países de América Latina, se transforma en una plaza atractiva para algunos inversionistas extranjeros, por lo que de un período de escasez de divisas se pasa a un período de gran abundancia de éstas. Lo anterior se veía reforzado por el hecho que las devaluaciones anteriores habían producido un significativo crecimiento del sector transable de la economía, lo que implicaba que la cuenta corriente mostraba una notoria mejoría.

Por otro lado, a fines de 1989 el Banco Central pasa a ser independiente del Gobierno con el explícito objetivo de estabilidad de precios, además del normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Los instrumentos que la ley le entrega para hacer frente a estos objetivos son las políticas monetaria y cambiaria.

En este nuevo contexto el objetivo antiinflacionario pasa gradualmente a ser el objetivo líder de la política macroeconómica. El recientemente autónomo Banco Central pone gran parte de su esfuerzo en esta materia, a la vez que la nueva realidad de abundantes flujos de capital y mejores condiciones externas se traduce en que el objetivo de un tipo de cambio real “alto” seguido hasta ese entonces pierda fuerza en favor de un objetivo de tipo de cambio real que, tal como se describe más adelante, pasa a denominarse de “equilibrio de mediano y largo plazo”. Es así como a mediados de 1990 se empiezan a producir presiones hacia la apreciación de la moneda, las que con ciertos altibajos se han mantenido hasta la fecha. Entre 1990 y el primer semestre de 1994 el tipo de cambio real se ha apreciado en torno al 15%, llegando a un nivel similar al que tenía en 1986, aunque muy superior al de comienzos de la década de los 80 (véase Gráfico N° 1).

Tal como se aprecia en el Gráfico N° 2, en primer lugar el tipo de cambio se desplazó en pocos meses desde el techo al piso de la banda. Luego de un año y medio en que estuvo en la parte baja de la banda y en la cual el Banco Central adquirió gran cantidad de reservas internacionales,<sup>8</sup> se produce una revaluación de la paridad central de 5%, a la vez que la banda se amplía de aproximadamente 5% a 10%. Esto produce una nueva disminución del tipo de cambio real, el que desde entonces se ha mantenido relativamente estable con una leve tendencia hacia la apreciación.

---

<sup>8</sup> Éstas aumentaron de US\$ 3.000 millones en 1989 a US\$ 9.000 millones en 1992.

GRÁFICO N° 2: BANDA DE FLOTACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

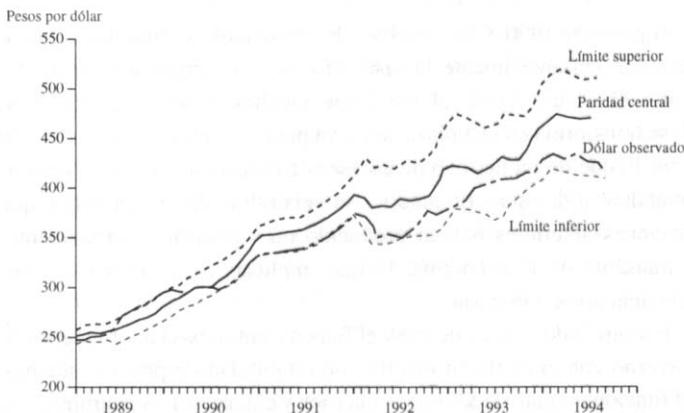
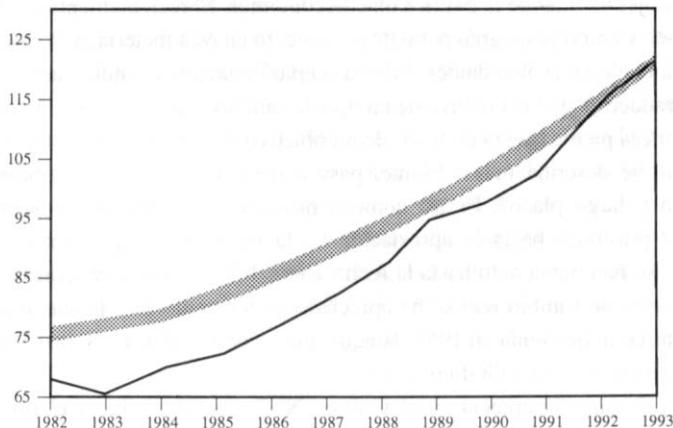


GRÁFICO N° 3: EVOLUCIÓN PIB EFECTIVO VS. PIB POTENCIAL 1982-1993



La inflación cae durante este período tanto por la aplicación de una política monetaria restrictiva como por la disminución del tipo de cambio real. Asimismo, se consolida en este período (1992-1994), después de medio siglo con inflaciones mayores, una inflación que fluctúa entre el 11% y el 13%. Debe destacarse también que, a diferencia del período anterior, en este período el mercado interno ha estado en una situación de virtual pleno empleo, por lo que la presión principal sobre los precios ya no viene del tipo de cambio sino más bien de los salarios. La evolución de las presiones inflacionarias derivadas del mercado interno pueden apreciarse claramente en el Gráfico N° 3, que muestra la brecha entre el producto

efectivo y el producto potencial. Como se observa en el primer período de análisis, la brecha era bastante amplia como resultado del bajo nivel inicial del producto efectivo a consecuencia de la recesión de 1982-1983. Dicha brecha se cierra gradualmente hasta hacerse mínima en los últimos años.

### **3. El objetivo de la política cambiaria**

#### **3.1 El objetivo macro**

Tal como se mencionó en la sección previa, el objetivo cambiario después de la crisis y hasta fines de los años 80 fue el de un tipo de cambio real alto que permitiera hacer frente a la restricción externa. Luego, cuando los flujos de capital empezaron a llegar en magnitudes importantes y la presión a la apreciación se hizo insostenible, fue necesario replantearse este tema. La experiencia de la crisis, sin embargo, dejó una profunda huella, en el sentido que una apreciación demasiado profunda es mirada con desconfianza. No se quiere vivir de nuevo la experiencia de una significativa restricción externa. Más aún, a pesar de que el tipo de cambio estuvo por largo tiempo pegado al piso de la banda de fluctuación y que las señales a la apreciación de la moneda eran muy claras, dicha revaluación no se llevó a cabo sino hasta enero de 1992, es decir, sólo un año y medio después que habían empezado las presiones revaluatorias. El punto es que se quiso estar totalmente seguro que estas presiones eran un fenómeno estructural y no algo transitorio que se podría revertir en cualquier momento.<sup>9</sup>

En esta nueva situación el objetivo de la política cambiaria pasó a ser el de promover un ahorro externo “razonable”.<sup>10</sup> Razonable entendido como aquel ahorro externo necesario en un país en vías de desarrollo para financiar parte de su inversión doméstica, pero no tan alto como para significar una acumulación de deuda externa tal que la economía pase a ser vulnerable ante cualquier shock externo. En otras palabras, se estimó, por un lado, absurdo pretender un ahorro externo nulo o negativo, teniendo en cuenta que Chile es un país que requiere de este ahorro externo para financiar sus altas tasas de inversión. Por otro lado, esto no se podía llevar

---

<sup>9</sup> Anteriormente, en 1991, había habido una pequeña revaluación del tipo de cambio acuerdo (2%), pero su objetivo había sido más bien compensar las ganancias del sector exportador como consecuencia de la disminución de aranceles que en esa misma fecha bajaron de 15% a 11%.

<sup>10</sup> Véase, para una justificación más detallada de este punto, Banco Central de Chile 1991, 1992, 1993.

a niveles tales que llevaran al país a una situación de endeudamiento externo similar al de comienzos de los años 80. En rigor esta fue la manera cómo se interpretó el objetivo de normal funcionamiento de los pagos externos establecido en la ley de autonomía del Banco Central.

La forma de operacionalizar este objetivo fue establecer que en el mediano y largo plazo la economía chilena debería tener déficits en cuenta corriente de entre 3% y 4% del PIB. Esto ya que por un lado se estima que el producto potencial crece en torno al 6% al año y suponiendo una inflación internacional de 2%, se tiene que el producto en dólares, con tipo de cambio real constante, crece en 8% al año. Por otro lado, la deuda externa es aproximadamente un 50% del PIB, luego un déficit en cuenta corriente de 4% del PIB significa que la razón deuda externa a PIB se mantiene constante. El rango es entre 3% y 4%, lo que significa que no se quiere pasar el límite de 50% del PIB de endeudamiento externo. Por el contrario, se estima prudente dismi-nuirlo gradualmente. Además, es un porcentaje considerado razonable en términos de financiamiento externo a la inversión doméstica.

Por supuesto, este rango —3 a 4% del PIB— no es algo rígido en el corto plazo. Así, no es fuente de preocupación si un año, por algún motivo, se está por debajo o por arriba de ese límite, siempre y cuando las estimaciones de mediano y largo plazo estén en el rango mencionado. De hecho en 1991 y 1992 el déficit en cuenta corriente fue muy inferior a dicho rango, mientras que en 1993 un shock negativo de términos de intercambio se tradujo en un déficit en cuenta corriente de 5% del PIB. En el primero de estos episodios, ya se dijo, luego de un tiempo se estimó que se estaba frente a un fenómeno de carácter permanente, lo que se tradujo en la revaluación de principios de 1992. El segundo de los episodios se estimó como de carácter transitorio, por lo que no se llevó a cabo ninguna acción especial. Más aún, la reversión de esta situación en el primer semestre de 1994 confirmó que se trataba de un evento esencialmente transitorio.

La operacionalización del objetivo cambiario recién descrita no considera ni las reservas internacionales ni el stock de inversión extranjera. Así, si se quiere medir la verdadera posición deudora del país, lo correcto sería restar de la deuda las reservas internacionales y sumar el stock de inversión extranjera en el país.<sup>11</sup> Sin embargo, estos últimos dos conceptos

---

<sup>11</sup> Aunque, debe reconocerse, en el caso de la inversión extranjera el análisis es más complejo, por cuanto el comportamiento en el ciclo de ésta es diferente al de la deuda, lo que significa que las implicancias en términos de la vulnerabilidad del país a shocks externos de ambos tipos de pasivos es diferente.

son de similar magnitud para el caso de la economía chilena (en torno a US\$ 10.000 millones), por lo que el análisis anterior no cambia.

En este contexto, entonces, el tipo de cambio real de equilibrio es aquel que produce en el mediano y largo plazo los objetivos planteados en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Es común oír críticas a esta forma de mirar las cuentas externas y la política cambiaria en Chile, bajo el argumento que la magnitud del déficit en cuenta corriente no importa siempre y cuando financie una mayor inversión. Según este argumento, la mayor inversión genera en el futuro los recursos necesarios para hacer frente al mayor endeudamiento externo. Si, por el contrario, el mayor ahorro externo financia sólo un mayor consumo y no una mayor inversión, entonces sí es motivo de preocupación. Este es el típico argumento que han sostenido autoridades de algunos países de América Latina cuando se les ha criticado por la apreciación cambiaria y los déficits externos que han experimentando últimamente. También fue un argumento común en Chile a fines de los años 70 y comienzos de los 80, cuando el déficit en cuenta corriente subió a cifras de dos dígitos del PIB.

Si bien sería absurdo negar que es preferible que el déficit en cuenta corriente financie mayor inversión y no menor ahorro interno, la opción actual de política cambiaria en Chile sigue sosteniendo que la magnitud del déficit en cuenta corriente es importante. Esto básicamente por dos razones. En primer lugar, las crisis externas, cuando vienen, son por lo general muy rápidas, en el sentido que no dejan tiempo para que la inversión en el sector transable rinda sus frutos. En segundo lugar, en períodos como el actual de flujos masivos de capital, la inversión se produce por lo general en sectores no transables, cuyos productos suben significativamente de precio. En efecto, es común, por ejemplo, ver *booms* tanto de producción como de precios en la construcción y en los servicios. Luego, la nueva inversión no es la requerida para hacer frente a una eventual crisis externa.

Además de lo anterior, no es extraño ver en estos períodos alzas importantes de los salarios y del consumo. Así, el mayor ahorro externo no sólo financia mayor inversión sino también mayor consumo. Este fue precisamente el caso chileno de principios de los años 80 cuando el ahorro interno cayó notoriamente. Además, aunque aún así hubo un aumento en la inversión, éste se orientó básicamente a la construcción.

Aun aceptando los fundamentos de la política cambiaria en Chile en la actualidad, queda pendiente un punto. Éste tiene que ver con el porqué los agentes toman sus decisiones de inversión dando demasiada importancia al tipo de cambio *spot*. En otras palabras, es muy probable que una situación de apreciación significativa de la moneda no sea sostenible en el

mediano plazo, ¿por qué, a pesar de eso, se sigue concentrando la inversión en el sector no transable? O incluso un paso previo a eso, ¿por qué el tipo de cambio se llega a apreciar hasta un nivel que es reconocido como insostenible en el mediano plazo? Para explicar por qué el tipo de cambio, o el precio de cualquier activo, puede alejarse de sus determinantes fundamentales, puede recurrirse a argumentos que asumen irracionalidad de los agentes como la que contiene la literatura sobre agentes no sofisticados.<sup>12</sup> Alternativamente se puede pensar en agentes racionales pero con información heterogénea<sup>13</sup> o bien en agentes con distinto horizonte de tiempo. Este último argumento se ha utilizado en el Banco Central, para explicar el porqué, sin algún tipo de intervención estatal, el tipo de cambio puede alejarse significativamente de sus determinantes fundamentales. Así, por ejemplo, un inversionista de portafolio extranjero puede estar interesado en ingresar fondos por plazos cortos al país y, luego, su único interés es que en ese período la situación no explote.<sup>14</sup>

Todo lo anterior no significa que necesariamente la ocurrencia de fuertes déficits en cuenta corriente tenga que ser sucedida por crisis de balanza de pagos. Es evidente que si dichos déficits han sido orientados a mayor inversión, si la inversión se ha orientado mayoritariamente al sector transable, y si este sector es rápido en responder, entonces las probabilidades de enfrentar con éxito un cambio en las condiciones de la economía mundial o en las percepciones de los inversionistas extranjeros son mejores. Sin embargo, es evidente que si el endeudamiento externo se mantiene a un nivel razonable, la vulnerabilidad de la economía ante shocks externos es menor. Y esto es especialmente relevante para economías como las de América Latina, donde la norma ha sido sufrir constantes shocks provenientes de la economía mundial.

### 3.2 Los dilemas de política

Teniendo en cuenta el objetivo de la política cambiaria descrito en la subsección anterior, es necesario abocarse ahora a qué tipo de política cambiaria satisface mejor dicho objetivo. Es decir, cuáles son, bajo esta óptica, los beneficios y costos de una política de tipo de cambio fijo, de tipo de cambio flexible o de bandas de fluctuación y el porqué Chile optó

---

<sup>12</sup> Véase De Long *et al.* (1990).

<sup>13</sup> Véase Grossman y Stiglitz (1980).

<sup>14</sup> Véase Zahler (1992) para una discusión más profunda de este argumento y su aplicación al caso chileno.

por esta última. Además, se discutirá la política monetaria que ha acompañado a esta política cambiaria.

Bajo la óptica que hay una especie de tipo de cambio real de equilibrio de mediano y largo plazo, que alejarse de él podría producir desequilibrios mayores en la economía y que el mercado en ciertas ocasiones puede tender a un tipo de cambio considerablemente alejado de este concepto de tipo de cambio real de equilibrio, un esquema de tipo de cambio fijo o semifijo parece ser lo más conveniente. Sin embargo, dado que es imposible conocer con exactitud el tipo de cambio real de equilibrio, dado que es además un concepto dinámico y dado que un tipo de cambio fijo implica una fuerte limitación a la política monetaria, es importante darle cierta flexibilidad.

Los argumentos anteriores han convencido a las autoridades chilenas de seguir una política cambiaria de paridad central con bandas de fluctuación. La paridad central, como ya se mencionó, se reajusta diariamente por la inflación del mes previo menos una estimación de inflación internacional que ha fluctuado en el tiempo en torno al 2%. Esta paridad central está ligada a una canasta de monedas que incluye el dólar norteamericano, el marco alemán y el yen japonés. Así, la paridad central para la canasta se anuncia con un mes de anticipación para todos los días del mes siguiente, mientras que la paridad central entre peso/dólar o peso/cualquier otra moneda se anuncia diariamente en la medida que se conocen las paridades de las distintas monedas en los mercados internacionales.

La banda de fluctuación, tal como ya se ha mencionado, se ha ido ampliando con el tiempo. Desde principios de 1992, ésta tiene una amplitud de aproximadamente el 10%. Se ha favorecido una banda amplia sobre la base del hecho que es necesario un grado razonable de manejo de la política monetaria para la consecución del objetivo inflacionario. Esto es aún más importante en un contexto globalizado como el actual, con gran movilidad de capitales, donde la política monetaria pierde grados de libertad.

Se ha discutido mucho también en el caso de Chile<sup>15</sup> sobre la necesidad de una política fiscal más flexible, que ayude a la política monetaria en su rol de estabilidad de precios, para que así no se produzcan fuertes fluctuaciones en el tipo de cambio en un contexto de amplia movilidad de capitales. Ha sido propuesto, por ejemplo, darle al Ejecutivo un manejo restringido en la tasa del IVA. Aunque no es el objetivo de este trabajo profundizar en este tema, cabe destacar que la flexibilidad en materia tributaria y de gasto público no sólo provoca fuerte resistencia política,

---

<sup>15</sup> Véase Eyzaguirre y Vergara (1993).

sino también problemas de implementación práctica. El efecto de un mayor ahorro fiscal sobre el tipo de cambio real también ha sido objeto de un profundo debate. Arrau *et al.* (1992) concluyen, luego de un análisis empírico, que dicho efecto es muy marginal, por lo que se requeriría de un ajuste fiscal de una magnitud casi irrealista para lograr un efecto significativo sobre el tipo de cambio real. Arellano (1994), al considerar con concepto más amplio el gasto público que Arrau *et al.*, concluye que el efecto es sustancialmente mayor al que encuentran éstos.

Además de lo anterior, el Banco Central tiene la facultad para intervenir al interior de la banda de fluctuación, en lo que se denomina la “flotación sucia”. Luego, si estima que en un período determinado hay escasez o abundancia transitoria de divisas que esté significando fluctuaciones indeseadas en su precio, puede salir a vender o comprar dichas divisas. El objetivo de la flotación sucia nunca ha sido pretender quebrar tendencias sino más bien atenuar fluctuaciones transitorias del tipo de cambio. Por lo mismo que las intervenciones del Banco Central en este campo han sido menores.<sup>16</sup>

En cuanto a la política monetaria, desde hace una década en Chile se ha implementado una política de tasas reales de interés de corto plazo. Así, el Banco Central fija la tasa de interés real de sus instrumentos de corto plazo (90 días) dejando libertad al mercado para que adquiera la cantidad que desee de estos instrumentos. Esta tasa de interés tiene una influencia decisiva sobre la tasa de interés de mercado del mismo plazo. Los instrumentos del Banco Central de más largo plazo (hasta 20 años) son licitados en volúmenes predeterminados, siendo el mercado el que determina su tasa de interés.

En este contexto, la esterilización de los efectos monetarios del influjo de divisas es instantáneo. En efecto, ante un influjo masivo de divisas, el Banco Central las adquiere para evitar que el tipo de cambio se aprecie más allá del piso de la banda de fluctuación. Dado que el Banco Central sostiene la tasa de interés de corto plazo, la cantidad de dinero que se emite se absorbe mediante la adquisición de los instrumentos de corto plazo del instituto emisor.

Una crítica que ha recibido la combinación de las políticas monetaria y cambiaria que ha seguido el Banco Central de Chile es que se persiguen dos objetivos, tasa de interés real y tipo de cambio real, que pueden ser mutuamente inconsistentes. En otras palabras, se argumenta que si por

---

<sup>16</sup> Véase Fontaine (1991) para una justificación de la introducción de esta política monetaria en 1985. Para el detalle y la justificación de los cambios que han sido introducidos con posterioridad, incluida la licitación de los instrumentos de largo plazo, véase Banco Central de Chile (1991, 1992 y 1993).

consideraciones inflacionarias internas es necesario un ajuste monetario reflejado en mayores tasas de interés, esto puede significar un tipo de cambio real inconsistente con los objetivos de la política cambiaria. Si es así y si el Banco Central insiste en mantener la banda cambiaria, se producirá un flujo masivo de capitales que deberá comprar para mantener la paridad cambiaria. Para esterilizar dicho efecto monetario y así mantener la tasa de interés consistente con su política monetaria, deberá emitir deuda interna a una tasa de interés que es mayor a la tasa de interés internacional,<sup>17</sup> por lo que se producirán pérdidas cuasifiscales. Si este proceso continúa por un período prolongado, el costo cuasifiscal puede llegar a ser de tal magnitud que ponga en peligro el equilibrio macroeconómico.

En rigor, la crítica es válida sólo a partir de 1990, ya que antes de esa fecha para efectos prácticos la cuenta de capitales estaba cerrada para Chile. Así, por muy alta que fuera la tasa de interés difícilmente iban a entrar capitales en forma significativa. A partir de ese año, Chile vuelve a los mercados voluntarios de crédito externo, lo que en conjunto con una economía internacional cada vez más globalizada, tanto en su comercio como en los movimientos de capital, hace que la política monetaria empiece a perder grados de libertad.

Debe destacarse, en todo caso, que este período ha estado caracterizado por un hecho bastante inusual en los mercados internacionales, que es el referido a las históricamente bajas tasas de interés de corto plazo que han prevalecido en Estados Unidos, al menos hasta principio de 1994. Esto ha significado un volumen importante de flujos de arbitraje de corto plazo que han complicado aún más la política monetaria doméstica. El Banco Central ha implementado una serie de medidas para hacer frente a la pérdida de control de su política monetaria. Algunas de estas medidas se describen a continuación:

#### *a) Revaluación discreta en conjunto con una devaluación continua*

Una primera medida, que se aplicó a comienzos de 1991, cuando aún no estaba claro si esto era un fenómeno muy coyuntural o si efectivamente había un cambio permanente en las condiciones externas que Chile enfrentaba, fue aumentar la pendiente de la banda de flotación, pero con una revaluación compensatoria. En términos de la ecuación de arbitraje:

---

<sup>17</sup> Justamente el diferencial entre la tasa de interés interna y la externa es el origen del problema. Por supuesto, para las consideraciones de arbitraje hay que incluir en la ecuación el riesgo país y las expectativas de devaluación.

$$i = i^* + E[\text{dev}], \quad (1)$$

donde  $i$  = tasa de interés doméstica,  $i^*$  = tasa de interés internacional,  $E[\text{dev}]$  = expectativas de devaluación.

Dado que se estaba produciendo un gran influjo de capitales porque el lado izquierdo de esta ecuación era superior al lado derecho, se aumentó la tasa de devaluación diaria del peso (el término  $E[\text{dev}]$ ).<sup>18</sup> Sin embargo, dado que la presión era hacia la revaluación, por lo que devaluar era ir totalmente en contra del mercado, esto se implementó con una revaluación inicial. Así, se decidió que por dos meses el descuento de inflación externa que se hacía a la paridad central de la banda iba a ser inferior a la verdadera inflación internacional, pero que la consecuente devaluación que se iba a producir durante esos dos meses, sería compensada con una revaluación inicial sorpresiva del mismo monto. Esta misma operación se realizó dos veces consecutivas.

El problema con este tipo de medidas es que sus efectos son básicamente de corto plazo. Los agentes inmediatamente internalizan este comportamiento del Banco Central y en sus decisiones consideran tanto la revaluación inicial como la devaluación gradual posterior, por lo que en la práctica no los afecta en absoluto. Además, aún más importante, cuando las expectativas son a una revaluación y persisten por un período prolongado, la banda de flotación se hace no creíble y los agentes especulan en contra de ella independientemente si su pendiente es mayor o menor. Por último, cerca del fin del período en que duraba esta medida, las expectativas que esta se repitiera y, por lo tanto, sobreviniera una revaluación discreta, constituían un fuerte incentivo a entrar capitales.

#### b) *El encaje*

A mediados de 1991 se decidió tomar una medida que atacara más frontalmente el problema consistente en un encaje a los créditos externos de menos de un año. Aunque ha habido cambios menores en la operatoria de este encaje, la idea es que los créditos externos que ingresen al país deben constituir un encaje no remunerado de 30%<sup>19</sup> del monto ingresado en

<sup>18</sup> Dado que el tipo de cambio estaba desde hace ya un buen tiempo pegado al piso de la banda de fluctuación y las presiones eran hacia la revaluación, las probabilidades de un alza del tipo de cambio hacia el interior de la banda de fluctuación eran ínfimas. En otras palabras, la política cambiaria estaba funcionando como un *crawling peg* sin banda.

<sup>19</sup> La tasa original del encaje fue de 20%. Se subió a 30% a mediados de 1992 en conjunto con un aumento de las tasas de interés del Banco Central.

el Banco Central. Así, el encaje actúa como un impuesto que encarece el costo de endeudarse en el exterior.<sup>20</sup> En términos de nuestra ecuación de arbitraje:

$$i = (i^* + e)/(1-e) + E[\text{dev}], \quad (2)$$

donde  $e$  es la tasa del encaje. La idea es que  $e$  sea tal que ambos lados de la ecuación tiendan a igualarse, bajo el supuesto de tipo de cambio real constante.

El encaje a los créditos externos sólo los afecta durante el primer año. En otras palabras, un crédito de más largo plazo tiene un encaje marginal de cero a partir del primer año. El objetivo es gravar más fuertemente a los créditos de más corto plazo bajo el supuesto que éstos están más asociados a flujos transitorios que se pueden revertir en cualquier momento. La razón por la cual a estos créditos de largo plazo se les aplica de igual forma el encaje durante el primer año es el temor que las excepciones, de éste o de cualquier otro tipo, terminen restando eficiencia al encaje en cuanto faciliten su evasión. De hecho hay que destacar que, a pesar de los poco optimistas pronósticos en relación a la efectividad del encaje, los montos de este que se han constituido en el Banco Central son de tal magnitud que sugieren que la evasión ha sido menor a lo que algunos pensaron originalmente en base a experiencias de otros países.<sup>21</sup> Por otro lado, Labán y Larraín (1993) indirectamente corroboran la efectividad del encaje al demostrar que la inclusión de éste mejora el poder explicativo de una regresión sobre flujos de capital de corto plazo al país. En todo caso, el tema del encaje no ha estado exento de controversias. Diversos analistas lo critican como una medida subóptima para mantener el poder de la política monetaria (siendo lo óptimo un ajuste de tipo fiscal). Sostienen que significa una mala asignación de recursos, por cuanto no permite utilizar fondos externos más baratos. Asimismo, se dice que puede llevar a inequidades en tanto los agentes más sofisticados y menos regulados pueden evadirlo, mientras que los menos sofisticados y los más regulados no pueden hacerlo. La respuesta del Banco Central a estas críticas ha sido que no desconoce los costos a nivel microeconómico que estas medidas producen, pero que sus beneficios a nivel macroeconómico en términos de un mayor poder de la política monetaria en un contexto de estabilidad cambiaria los superan.

<sup>20</sup> Véase Zahler (1992) para un análisis detallado en relación al manejo de la política monetaria en un contexto de movilidad amplia de capital y en especial en relación a la justificación al encaje a los créditos externos en el caso chileno.

<sup>21</sup> Al 30 de junio de 1994 el total del encaje constituido ascendía a US\$ 1,4 billones, lo que representaba aproximadamente un 13% de las reservas internacionales netas.

También se ha dado la posibilidad a los que ingresan créditos externos de pagar el costo financiero del encaje al momento de ingresar el crédito en vez de enterar el monto del mismo. De esta manera se evita que estos agentes se tengan que endeudar en el exterior por un monto superior a sus verdaderas necesidades con el fin de enterar el encaje.

*c) Revaluación y ampliación de la banda de fluctuación*

En lo que siguió de 1991 los flujos de capital continuaron ingresando en forma masiva al país. La razón básica estribó en que, a pesar del encaje, se fue haciendo cada vez más evidente que el peso estaba sobrevaluado y por lo tanto era inminente una revaluación. El déficit en cuenta corriente durante los años previos fue muy bajo —bastante inferior al 3% del PIB mencionado anteriormente— por lo que era claro que el país no estaba utilizando en forma óptima el ahorro externo disponible. De hecho, desde 1988 el déficit en cuenta corriente se mantenía en niveles inferiores a esa cifra, y si antes no había producido presiones revaloratorias era simplemente porque en la práctica Chile no tenía acceso a créditos externos. Apenas éstos empiezan a llegar, las presiones revaloratorias comienzan a tomar fuerza. En nuestra ecuación (2) anterior, el término  $E[\text{dev}]$  se hizo muy negativo por lo que contrarrestaba ampliamente los otros términos del lado derecho de la ecuación, haciendo muy atractivo el ingreso de capitales al país y su conversión a la moneda local.

Hubo inicialmente una resistencia de las autoridades a aceptar una revaluación del peso más allá del piso de la banda de flotación. Para entender esta resistencia hay que tener en cuenta el trauma que había significado la crisis de comienzos de los años 80. Se quería estar totalmente seguro que se estaba asistiendo a un cambio estructural de las condiciones externas de la economía chilena (acceso a capitales internacionales y mejoría en las cuentas externas) antes de tomar una medida que en la práctica significaba aceptar esa nueva realidad. A comienzos de 1992 ya no cabían dudas al respecto, por lo que se procedió a revaluar la paridad central de la banda en 5%. Adicionalmente, y dado lo difícil que estaba siendo el manejo de la política monetaria en este nuevo contexto de movilidad de capital, se decidió, tal como se mencionó anteriormente, ampliar el ancho de la banda de aproximadamente 5% a un 10%. Aunque inicialmente el tipo de cambio se acercó bastante al piso de la nueva banda, no ha llegado a pegarse a éste desde entonces (aunque estuvo bastante cerca de hacerlo a principios de 1993).

En síntesis, se le dio mayor flexibilidad a la política cambiaria con una banda amplia que, si bien su paridad central da señales en términos de tipo de cambio de mediano y largo plazo, está lejos de representar un tipo de cambio fijo. Esto ha significado disponer de un manejo monetario más autónomo.

*d) La canasta<sup>22</sup>*

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los elementos que más ha complicado el manejo monetario durante estos años ha sido las inusualmente bajas tasas de interés que han prevalecido en Estados Unidos. Dado que la política cambiaria en Chile estaba ligada al dólar norteamericano, la tasa de interés externa relevante para motivos de arbitraje era la tasa en dólares. Es así que, para aminorar este efecto, el Banco Central de Chile decidió, a partir del 6 de julio de 1992, modificar la regla cambiaria, a objeto de lograr una mayor independencia relativa en el manejo de su política monetaria. En efecto, la creciente integración de la economía chilena a los mercados internacionales de capitales había provocado una mayor interrelación entre las políticas monetaria y cambiaria internas y la situación financiera internacional, mientras que la modalidad cambiaria prevaleciente hasta esa fecha hacía excesiva la dependencia de la política monetaria de Chile con la de los Estados Unidos. En la nueva modalidad, la regla cambiaria vincula la política monetaria doméstica a las políticas monetarias de los Estados Unidos, Alemania y Japón, y, por tanto, la independiza de cada una de ellas en particular.

La nueva regla cambiaria liga la cotización del peso chileno al valor de una canasta de monedas, integrada en un 50% por el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, un 30% por el marco alemán y un 20% por el yen japonés. Las ponderaciones de cada moneda dentro de la canasta se derivan de la importancia relativa de las distintas áreas monetarias en nuestro comercio internacional. Esta nueva modalidad cambiaria opera sobre la base de las paridades dólar/marco y dólar/yen, las que conjuntamente con el valor de la paridad central de la banda de fluctuación del día 3 de julio de 1992 fijaron el valor inicial de la canasta cambiaria para ese día en \$ 271,41. De esta forma, la canasta quedó compuesta por 0,3497 dólares, 0,3182 marcos y 17,45 yenes. A partir de dicho valor inicial, el valor de la canasta se reajusta diariamente conforme a la variación de la inflación, descontando la inflación externa relevante para nuestro país. Esta última se ha estimado en 2,4% anual.

<sup>22</sup> Para una discusión sobre este tema, véase Fontaine (1992).

La naturaleza de esta regla cambiaria hace que el costo del financiamiento externo que enfrenta la economía chilena no sea el de los Estados Unidos, Alemania o Japón en particular, sino que dependa, además, de la variación que experimenten las paridades de las monedas de estos países en los mercados internacionales. Para un agente que se endeude en dólares, marcos y yenes en igual proporción a la contenida en la canasta referencial, dicho costo de endeudamiento corresponde al promedio ponderado del costo de endeudamiento en esos tres países.

Por supuesto, el ligar el tipo de cambio a una canasta de monedas con porcentajes representativos del comercio exterior tiene además la evidente ventaja, dentro del esquema chileno, que al menos teóricamente estabiliza en forma más perfecta el tipo de cambio real de la paridad central. En efecto, dado que el tipo de cambio real se mide en relación a los países con que Chile comercia, el ligar el tipo de cambio a una canasta de las monedas de estos países aísla el efecto que cambios en las paridades internacionales puedan tener sobre el tipo de cambio real.

#### **4. Conclusiones**

La política cambiaria en Chile durante la última década ha consistido en una paridad central que se reajusta de acuerdo a la inflación pasada descontando una estimación de la inflación internacional, es decir, una de tipo de cambio real constante. Junto con esto ha existido una banda de fluctuación que se ha ido ampliando con el tiempo de modo de darle mayor autonomía a la política monetaria. Se han producido, dentro de este esquema, devaluaciones y revaluaciones discretas. Asimismo, ha habido ataques en contra de los límites de la banda. El más notable fue, quizás, el que terminó en enero de 1992 con una revaluación y una ampliación de la banda.

A pesar que el esquema de política cambiaria se ha mantenido más o menos inalterado durante los últimos diez años, los distintos énfasis que se le han dado han sido fruto de las distintas circunstancias a las que ha estado sujeta la economía en este período. Mientras en la primera parte se buscó un tipo de cambio real alto para hacer frente a la restricción externa, en la segunda parte el objetivo fue evitar que la inevitable apreciación, producto del reingreso del país a los mercados internacionales de capital, llegara a niveles que pudieran hacerse insostenibles en el mediano plazo.

El desarrollo del sector exportador es una prueba de que la política cambiaria, al menos desde esta perspectiva, ha sido exitosa. Cabe destacar que este sector ha seguido presentando tasas de crecimiento muy superiores

a las de la economía como un todo, incluso durante el período de apreciación de la moneda. En cuanto al objetivo de moderar la apreciación de la moneda durante el período de influjo masivo de capitales, también se puede decir que se ha logrado, en cuanto la apreciación, que era inevitable dada la nueva situación que enfrentaba la economía, ha sido bastante inferior a la de otros países de la región que han afrontado flujos de capital similares.

### Los temas en discusión

Tal como se ha señalado en este documento, el tema de la política cambiaria ha sido objeto de profunda discusión y análisis durante la última década. En los tres últimos años la discusión se ha intensificado y han surgido nuevos tópicos motivados básicamente por el tema inflacionario y por la apreciación que ha sufrido la moneda. Algunos de ellos son: (i) el tipo de cambio como ancla nominal, (ii) el efecto de la política fiscal sobre el tipo de cambio real, y (iii) los efectos de una mayor apertura de la cuenta de capitales sobre el tipo de cambio. Por supuesto, todos estos temas están relacionados entre sí, por lo que es difícil verlos en forma separada. En lo que resta, se plantean estos temas y el estado de la discusión, sin pretender tomar una posición definitiva en cada uno de ellos.

En relación a las anclas nominales, cabe reiterar que durante esta década el tipo de cambio no ha sido utilizado como un ancla nominal. De hecho, la paridad central es un *crawling peg* basado en inflación pasada. Esta ha sido justamente una de las críticas que algunos sectores han hecho de la política cambiaria, la que se ha acentuado en el último tiempo debido a que el objetivo de estabilidad de precios ha ido ganando importancia. Durante la primera mitad de la década utilizar el tipo de cambio como ancla nominal era inconcebible, ya que el objetivo fundamental era un tipo de cambio “alto” que ayudara a hacer frente a la restricción externa. En los años de abundantes flujos de capital se ha evitado utilizar al tipo de cambio como un ancla nominal (ya sea mediante la fijación de la paridad nominal o mediante su indexación a la inflación esperada), quizás influenciado por el recuerdo de la última vez que Chile utilizó un tipo de cambio fijo para frenar la inflación, los resultados fueron una apreciación insostenible y una posterior crisis de grandes proporciones. Una de las secuelas de dicha experiencia es una gran desconfianza por los tipos de cambio fijo, al menos mientras no se converja a las tasas de inflación de los países industrializados.

En todo caso, está absolutamente internalizado en Chile que la única manera de controlar la inflación en forma permanente es con un estricto

control del gasto agregado, el que no debe superar en el mediano plazo el crecimiento del producto potencial. Para esto existen los instrumentos que proveen la política fiscal y la política monetaria. La primera a través de impuesto y/o gastos puede ejercer una influencia decisiva sobre la demanda interna. En cuanto a la política monetaria, el instrumento utilizado en los últimos años ha sido la tasa de interés real. Aunque ha habido avances importantes en esta materia (el cuatrienio 1991-1994 es el de más baja inflación en más de medio siglo), algunos analistas argumentan que con un manejo más activo de la política cambiaria se podría haber logrado avances mayores. Por ejemplo, sigue el argumento, con una política cambiaria con la paridad central indexada a la inflación esperada en vez de a la inflación pasada, como la de Israel, podría llegarse más rápidamente a un nivel inflacionario como el de los países desarrollados. El contraargumento es que en las actuales condiciones internacionales Chile requiere de una banda amplia tanto para un manejo flexible de su política monetaria como para acomodar los choques que puedan afectar al tipo de cambio real. Por lo demás, una banda amplia es una forma de reconocer que es muy difícil saber cuál es el verdadero tipo de cambio real de equilibrio. Y con una banda de aproximadamente un 10% es difícil pensar que el tipo de cambio pueda llegar a constituir un ancla nominal efectiva. Además, siempre está presente el temor que este tipo de política finalmente lleve a una sobreapreciación de la moneda.

La discusión en relación al efecto de la política fiscal sobre el tipo de cambio real es finalmente un problema empírico. Desgraciadamente los dos estudios que se han producido hasta el momento para la economía chilena dan resultados muy opuestos. Por otro lado, este tipo de estimaciones, que puede ser muy útil para plazos largos, no considera que en períodos cortos los flujos de capitales pueden tener un efecto mucho más significativo sobre el tipo de cambio real que los cambios en las relación gasto/ingreso real. Es claro que en este tema todavía queda mucho por investigar.

En cuanto a los efectos cambiarios de una mayor apertura de la cuenta de capitales, la discusión también está lejos de haber llegado a un consenso. Por un lado se argumenta que una mayor apertura de la cuenta de capitales, especialmente en relación a la salida de capitales, podría tener un efecto depresivo sobre la oferta interna de divisas y luego un efecto positivo sobre el tipo de cambio real. Además, continúa el argumento, una mayor apertura de la cuenta de capitales tendría beneficios en términos de una mejor asignación de recursos. Por el otro lado, se sostiene que la cuenta de capitales ya está bastante abierta y que abrirla más para las salidas sólo incentivará la mayor entrada de capitales produciendo un efecto negativo

sobre el tipo de cambio. Si bien en esta postura no se desconocen los costos microeconómicos de no tener totalmente abierta la cuenta de capitales, se considera que los costos macroeconómicos de una apertura precipitada, especialmente en lo referido a una masiva apreciación del peso, sobrepasan con creces los beneficios. Es por esto que el Banco Central ha adoptado una postura en la que se privilegia la gradualidad en este tema.<sup>23</sup>

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, S. "Efecto del gasto fiscal sobre el tipo de cambio real: Un modelo para Chile". Seminario de Título, Instituto de Economía, Universidad Católica, julio 1994.
- Arrau, P., J. Quiroz y R. Chumacero. "Ahorro fiscal y tipo de cambio real". *Cuadernos de Economía*, 88 (diciembre 1992).
- Banco Central de Chile. "Informe al Senado" (varios años).
- De Long, J. B., A. Shleifer, L. Summers y R. Waldman. "Noise Trader Risk in Financial Markets". *Journal of Political Economy*, agosto 1990.
- Eyzaguirre, N., y R. Vergara. "Reflexiones en torno a la experiencia de autonomía del Banco Central de Chile". *Cuadernos de Economía*, 91 (diciembre 1993).
- Ffrench-Davis R., M. Agosin y A. Uthoff. "Capital Movements, Export Strategy and Macroeconomic Stability in Chile". En R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (editores), "Coping with Capital Surges: Latin America in the 1990s". Boulder y Londres: Lynne Rienner (en prensa).
- Fontaine, J. A. "La administración de la política monetaria en Chile, 1985-89". *Cuadernos de Economía*, 83 (abril 1991).
- \_\_\_\_\_ "Qué hacer con el dólar: Una opción práctica", *mimeo*, Santiago de Chile, mayo 1992.
- Grossman, S., y J. Stiglitz. "On the Impossibility of Informationally Efficient Markets". *American Economic Review*, 70 (junio 1980).
- Helpman, E., L. Leiderman y G. Bufman. "A New Breed of Exchange Rate Bands: Chile, Israel and México", *mimeo*, marzo 1994.
- Krugman, P. "Target Zones and Exchange Rate Dynamics". *Quarterly Journal of Economics*, 106 (1991).
- Labán, R., y F. Larraín. "What Drives Capital Inflows? Lessons from the Recent Chilean Experience". *Documento de Trabajo*, 168, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile (abril 1994).
- Rosende, F. "Análisis de la situación económica. El ajuste: Orígenes, políticas y resultados". *Documento de Trabajo*, 138, Centro de Estudio Públicos (septiembre 1990).
- \_\_\_\_\_ "Política cambiaria y estabilidad económica: La alternativa de las zonas de intervención". *Estudios Públicos*, 48 (primavera 1992).
- Svensson, L. "An Interpretation of Recent Research on Exchange Rate Target Zones". *Journal of Economic Perspectives*, 6 (otoño 1992).

<sup>23</sup> Véase Zahler (1994).

Zahler, R. "Política monetaria en un contexto de apertura de la cuenta de capitales". *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile, mayo 1992.

\_\_\_\_\_ "Política económica del Banco Central de Chile". *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile, junio 1994. □

## **DESREGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LA GASOLINA \***

**Rodrigo Fuentes, Ricardo Paredes y Jaime Vatter**

Este artículo analiza el grado de competencia en el mercado de la gasolina en Chile a partir de 1978, año en que comenzó su proceso de desregulación. Como es sabido, el consumidor final no gozará de los beneficios de la libre competencia si ésta no se produce en una de las etapas de la cadena de producción.

En particular, en este trabajo se examinan las posibles limitaciones legales, estructurales y de conducta que pueden afectar, en los distintos niveles, la libre entrada de empresas en el mercado de la gasolina —el más cuestionado dentro de los combustibles líquidos—.

De este estudio se desprende que la evaluación de las políticas no debe concentrarse en la competitividad de minoristas ni en las

---

RODRIGO FUENTES. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Magister en Finanzas, Universidad de Chile. Ph. D. (c) en Economía, U.C.L.A.

RICARDO PAREDES. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía, Universidad de California, Los Ángeles (EE. UU.). Profesor investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

JAIME VATTER. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. M. A. en Economía, U.C.L.A.

\* Se agradecen los comentarios recibidos en el Encuentro de Economistas de Chile 1994, así como en el Taller interno del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Conversaciones e intercambios de ideas con José Antonio Ruiz, de la Comisión Nacional de Energía, fueron de gran utilidad. Los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

relaciones contractuales de éstos con los mayoristas, sino en las etapas previas y en los factores que limitan la importación, especialmente el transporte.

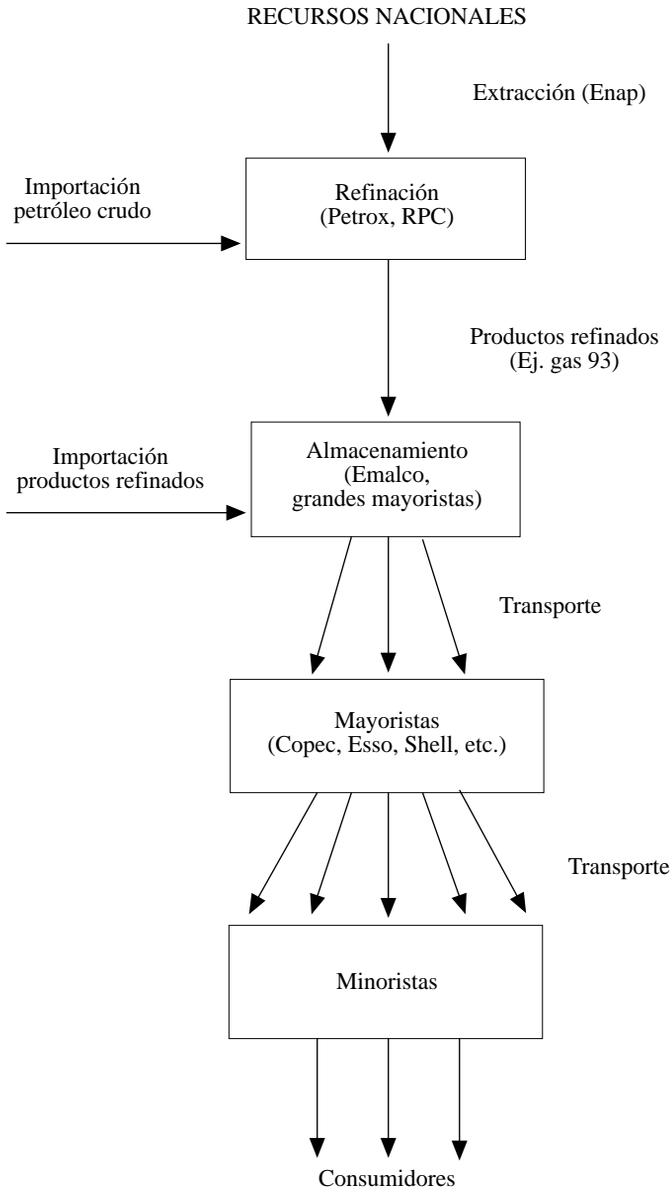
## 1. Introducción

**E**l mercado de los combustibles estuvo en Chile altamente regulado en el pasado, siendo objeto de una concesión que el Estado de Chile había otorgado a tres empresas distribuidoras: Copec, Shell y Esso. A partir de 1978, sin embargo, el mercado se liberalizó, teniendo especial relevancia la desregulación de los precios y la libre importación de combustibles.

Un análisis preliminar de la estructura de mercado indica que los cambios legales han jugado un papel importante en el ingreso de nuevas firmas. Sin embargo, existe la legítima duda, manifestada en reiteradas denuncias a las Comisiones Antimonopolio, de si efectivamente la liberalización del mercado se tradujo en mayor competencia. Tales denuncias se basan en el hecho que, posterior al ingreso de nuevos distribuidores a comienzos de los ochenta, la mayoría de éstos fueron reabsorbidos por las compañías tradicionales, produciéndose simultáneamente un significativo aumento en los márgenes de comercialización. Así, se plantea que la competencia es reducida, que se perjudica especialmente a los distribuidores minoristas, que los distribuidores mayoristas se coluden, que los consumidores no se benefician y que, en definitiva, el mercado debiera tener un grado mayor de regulación.

En este trabajo se analizan los factores que afectan, en sus distintas etapas de producción, el grado de competencia en el mercado de la gasolina, que es el más cuestionado dentro de los combustibles líquidos. Como es sabido, si en una de las etapas de la cadena de producción no se produce competencia, el consumidor final no gozará de los beneficios de ella. Para este fin se analizan las posibles limitaciones legales, estructurales y de conducta que pueden afectar la libre entrada de empresas en las distintas etapas productivas y, por ende, el grado de competencia en el sector. Necesario resulta, por lo tanto, describir las distintas etapas del proceso productivo que se presentan en el Gráfico N° 1. Como se observa en dicho gráfico, la cadena productiva parte en la extracción del petróleo y termina en los consumidores finales. En este proceso intervienen empresas estatales (Enap, RPC, Petrox) y privadas (Copec, Esso, Shell, etc.)

GRÁFICO N° 1 SISTEMA ENERGÉTICO



En la sección siguiente se describe brevemente el proceso de desregulación del sector. En la tercera se analiza la etapa de distribución mayorista, otorgando especial atención a la posibilidad de que la libre importación de combustibles opere como un mecanismo que permita una mayor competencia. En la cuarta sección se estudian las relaciones contractuales entre mayoristas y minoristas (estaciones de servicio). El análisis de los contratos entre estos dos agentes permite comprender la forma en la cual opera el negocio y si éste es funcional a la reducción de competencia y a las prácticas colusivas o, por el contrario, al aumento de la eficiencia. En la quinta sección se analiza la evolución reciente que se ha producido en el mercado respecto del comportamiento de los precios, márgenes y participación relativa de las empresas. En la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones de política.

## **2. Desregulación del mercado**

Un aspecto determinante de la entrada y, por ende, del grado de competencia potencial en una industria está dado por la legislación. Sobre ella cabe señalar que hasta 1973 la industria de los combustibles estaba fuertemente regulada. La exploración, producción y refinación de hidrocarburos, por norma legal, sólo podía ser ejercida por el Estado a través de la Empresa Nacional de Petróleos (Enap). Además, la empresa estatal, fuera de sus actividades empresariales, era la encargada de ejecutar el rol normativo propio de un organismo del gobierno central. La importación y comercialización de los derivados del petróleo estaba sujeta a un total control estatal, inhibiéndose así toda posibilidad de competencia.

En 1975 fueron derogadas todas las condiciones de exclusividad del Estado para refinar, permitiéndose que cualquier persona o empresa particular pudiera operar instalaciones de este tipo en el país, cumpliendo sólo normas generales. En 1978 se estableció la libre importación de petróleo y sus derivados, debiendo los importadores cumplir sólo las condiciones generales aplicables a la actividad. Ese mismo año se derogaron las disposiciones que impedían la libre entrada de nuevas empresas a la distribución mayorista y minorista de derivados del petróleo y se establecieron reglas para operar en el sector con exigencias, prácticamente, equivalentes a las requeridas en cualquier actividad industrial. Asimismo, en 1978 se estableció la libertad de precios para casi todos los derivados del petróleo. En definitiva, desde ese año existe en Chile libertad de precios para el petróleo y sus derivados, así como libertad para su importación, refinación y distri-

bución. El fundamento de esta política es que, permitiéndose las importaciones de petróleo, los precios de los combustibles tendrían que tender a ser competitivos.

En forma esquemática, se puede señalar que a partir de 1978 se introdujeron los siguientes cambios legales, institucionales y operacionales en el sector:

- i) Libertad de precios para todos los derivados del petróleo (sólo a través de una ley es posible fijar precios a estos productos).
- ii) Derogación de la exclusividad del Estado para refinar, permitiéndose que cualquier empresa pueda operar instalaciones de este tipo, cumpliendo sólo normas técnicas.
- iii) Establecimiento de la libertad de importación de petróleo crudo y de sus derivados, debiendo los interesados cumplir sólo con las condiciones generales aplicables a cualquier importación de productos.
- iv) Derogación de las restricciones legales que impedían, desde 1964, la entrada de nuevas empresas distribuidoras mayoristas de combustibles, y eliminación de las regulaciones que determinaban que sólo bajo expresa autorización del Estado se podían instalar nuevas estaciones de servicio de combustibles en un determinado lugar. A partir de 1978, cualquier empresa puede transportar y distribuir combustibles cumpliendo sólo normas generales de calidad y seguridad.
- v) Dictación de normas generales de calidad y seguridad aplicables a la distribución de derivados del petróleo, responsabilizando de su cumplimiento al propietario de la instalación y no a la empresa mayorista.
- vi) Derogación de la obligación para los distribuidores mayoristas de combustibles (no así para los importadores) en cuanto a mantener un stock de seguridad promedio de 25 días.
- vii) Acceso de empresas privadas a las instalaciones de almacenamiento de propiedad de Enap, a través de arriendo de capacidad, a una tarifa que no provoque distorsiones en el mediano plazo, vale decir, en torno al costo de construir nuevas instalaciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las instalaciones existentes habían quedado con una importante capacidad ociosa por efecto de la disminución del consumo respecto a lo presupuestado en el momento de su construcción, antes de 1973.

### 3. Competencia a nivel de mayoristas

La desregulación de precios, el término de las cuotas que regían hasta el año 1978 y la modificación general del sector representaron significativos avances para que la industria se tornara más competitiva. Sin embargo, la existencia de barreras económicas a la entrada, que constituyen el medio más claro para determinar la capacidad estructural del mercado de evitar prácticas no competitivas, es algo que no sólo depende de las normas legales, sino de la forma concreta en la cual se estructura y opera el mercado. El hecho de que la propiedad de todos los yacimientos del país y, consecuentemente, la prospección y exploración de ellos dependa del Estado constituyen una potencial barrera a la entrada a esas etapas de producción. El Estado de Chile tiene la libertad de hacer uso de la atribución que le concede la ley para limitar o impedir el acceso, y aunque ello no ha sido el caso en la última década y media, ésta es la potencial barrera. Por su parte, si bien las reformas legales permiten la incursión privada en la etapa de refinación, es poco probable que ello se materialice antes del año 2002, pues las predicciones de Enap indican que sólo ese año sería rentable realizar el proyecto de una nueva refinería, existiendo por tanto componentes de monopolio natural en la refinación en Chile. Todo ello, junto con las inversiones irreversibles que se deben realizar para materializar el proyecto de una nueva refinería,<sup>2</sup> genera una real barrera a la entrada.

No obstante lo anterior, desde el año 1978 existe al menos la posibilidad legal de importar combustibles refinados, lo que reduce la posibilidad para Enap de aprovechar el eventual poder monopólico que le concede la posesión de las refinerías. La posibilidad de importar combustibles es un eventual freno al aprovechamiento monopólico en la medida que tal posibilidad exista realmente. Entonces, conocer si la importación de combustibles es posible y a qué nivel, permite en esta etapa entender la naturaleza y dimensión de las barreras a la entrada.

#### 3.1 Importación

Los distribuidores que abastecen el consumo nacional y los grandes consumidores industriales pueden optar entre recurrir al suministro de las refinerías de Enap o comprar en el exterior, según les convenga, dependiendo del precio de paridad de importación. Por este motivo, no es de

---

<sup>2</sup> Véase "Desarrollo de Refinerías de Enap", *mimeo*, Enap, septiembre 1993.

extrañar que la forma en la cual Enap fija sus precios haya sido fuente de críticas, en el sentido que se podrían verificar prácticas que desalentarían, en última instancia, la importación.<sup>3</sup>

La evidencia muestra que los porcentajes de participación de Enap en las importaciones totales en la década de los ochenta no bajó de un 83 por ciento, llegando a estar cerca del 98 por ciento en los últimos años. Esto es consecuencia de que las importaciones de productos refinados fueron muy bajas, no superando el 10 por ciento del consumo total en los últimos años. Ello podría sugerir que el haber permitido las importaciones no habría sido suficiente como para frenar un eventual poder monopólico de Enap.

Por otra parte, sin embargo, se puede plantear que dado que Enap tiene capacidad de refinación que le permite abastecer la demanda nacional, es evidente que reaccione bajando el precio cada vez que se produzca importación de productos limpios, lo que, a su vez, puede ser simplemente consecuencia de errores muy explicables en el respectivo cálculo del precio internacional. Así, el alto porcentaje que tiene Enap en la importación de combustibles podría estar reflejando sólo una buena tecnología de refinación. De hecho, y no obstante Kast (1983), no existen denuncias sobre un comportamiento sistemático de desaliento a la importación.

En síntesis, aunque por el lado de la legislación se provee de competencia potencial, limitando el poder de Enap, no es evidente que ello se haya materializado. Sin embargo, existiendo en la actualidad capacidad de refinación por parte de Enap, la ausencia de importación de productos refinados es también lo que producirá un mercado que opere en forma competitiva. En consecuencia, la falta de importación no permite por sí misma distinguir si en la actualidad el mercado opera eficientemente, por lo que se requiere evidencia adicional para abordar esta pregunta.

### 3.2 Almacenamiento

Son varias las empresas que cuentan con almacenamiento propio, ya sea para autoabastecimiento, como Codelco por ejemplo, o para la comercialización, en el caso de las distribuidoras mayoristas. Por otra parte, Empresa Almacenadora de Combustibles Ltda. (Emalco), filial de Enap creada el 9 de marzo de 1981, tuvo entre sus objetivos arrendar la capacidad

---

<sup>3</sup> Para un análisis empírico de esta situación, véase Kast (1983).

de los estanques, ya sea para la recepción o el almacenamiento de hidrocarburos, tanto a empresas filiales de Enap como a terceros. Así, Emalco permite que quienes deseen entrar al mercado no tengan necesariamente que incurrir en los costos de inversión asociados a almacenamiento.

Una de las diferencias principales entre las distribuidoras que aparecieron con posterioridad a la liberalización del mercado (Gazpesa, Texaco, Enex, Apex y Comar) y las tradicionales (Copec, Esso y Shell) es que las primeras, con la excepción de Comar, no poseen instalaciones de almacenamiento propias, sino que operan sobre la base de arriendo de capacidad de almacenamiento a Emalco. Por su parte, las compañías distribuidoras mayoristas tradicionales poseen instalaciones de almacenamiento de combustibles a lo largo del país y terminales marítimos. Es tal vez por ello que el tema del almacenamiento ha sido tan crucial en la discusión de si es posible mantener competencia en la industria. A su vez, ello ha dado lugar a un debate sobre el tema del transporte. Juntos, almacenamiento y transporte, constituyen etapas críticas para que exista real competencia en el mercado.

Aunque la capacidad media de arriendo de Emalco ha ido aumentando, reduciendo el posible exceso de oferta que pudo existir en los años 70 y 80, existe todavía capacidad que permite el ingreso de competidores sin que éstos tengan que invertir necesariamente en capacidad de almacenamiento propio. No obstante lo anterior, un exceso de capacidad instalada por parte de Emalco no es condición suficiente para que haya libertad de entrada a la etapa de distribución. Las restricciones contractuales juegan un rol importante. Así, por los servicios explícitos ofrecidos por Emalco, ésta celebra contratos de almacenamiento y arriendo de terrenos dentro de sus plantas, que incluyen ciertas normas cuestionables desde el punto de vista de la entrada.

Existen básicamente tres modalidades de contrato: (i) de capacidad fija (por más de 8 meses), (ii) de capacidad estacional (entre 4 y 8 meses) y (iii) de capacidad ocasional (30 días). A su vez, se contemplan dos tipos de cobros: una tarifa de almacenaje que es en función de la capacidad contratada, que se cobra por mes anticipado y es igual para todos los mayoristas, y una tarifa de entrega. La tarifa de entrega depende de si se realiza en isla de carguío o en oleoducto. Se establecen volúmenes mínimos de entrega mensual a islas de carguío, de forma tal que entregas inferiores a los volúmenes mínimos se facturan a los volúmenes efectivos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A comienzos de 1992 esa tarifa correspondía a \$ 250 por m<sup>3</sup> para Maipú y \$ 350 por m<sup>3</sup> para la planta Linares. En esta última, el valor es mayor, ya que Enap opera la planta con personal propio para todas las empresas distribuidoras.

Una de las condiciones de los contratos es arrendar capacidad de almacenamiento para al menos dos productos combustibles, en cantidades superiores a 1.000 m<sup>3</sup> por cada uno de ellos, y una cantidad superior a 500 m<sup>3</sup> por cada producto adicional. Por otra parte, Emalco garantiza una reserva adicional de capacidad de almacenamiento a los contratantes en un volumen equivalente a las capacidades contratadas por cada producto, el que no puede exceder de 2.000 m<sup>3</sup>. Para hacer uso de esta reserva, el contratante debe dar aviso a Emalco con doce meses de anticipación.

Las condiciones mencionadas tienden a favorecer a los distribuidores mayoristas y, evidentemente, limita la importación de combustibles por parte de los consumidores finales. Por otra parte, existen diferencias en los contratos entre empresas mayoristas tradicionales y nuevas, lo que reside esencialmente en dos aspectos. Primero, cada empresa nueva que opta por la alternativa de arrendar terreno a Emalco debe celebrar un contrato de arriendo por un período de cinco o diez años, solamente. El contrato de almacenamiento debe durar lo que dure el de arrendamiento, siendo la generalidad una duración de diez años por parte de las nuevas compañías. Los contratos de almacenamiento de las empresas tradicionales por su parte han tenido una duración que no ha superado los tres años, lo que les da una mayor flexibilidad.

La segunda diferencia entre distribuidores tradicionales y nuevos está dada por la tarifa de entrega a isla de carguío, que es cinco veces más alta que la tarifa de entrega por oleoducto, a lo que sólo acceden los tradicionales. Una razón de la diferencia de ambas tarifas se debe a que Emalco presta servicios diferentes en cada caso. La tarifa de entrega en isla de carguío toma en consideración el valor de todos los servicios e infraestructura prestados por Emalco a los usuarios (energía eléctrica, agua potable, protección contra incendios, calibración de medidores, control de calidad, servicios de vigilancia, etc.). Por otro lado, es evidente que los distribuidores tradicionales representan un menor riesgo para el negocio de Emalco. Sin embargo, esta diferencia parece exceder las diferencias correspondientes en los costos, lo que representaría una barrera para los nuevos distribuidores. En efecto, esto beneficiaría a las empresas tradicionales por sobre las nuevas, ya que las primeras pueden recepcionar combustibles por oleoductos en sus estanques y realizar la distribución desde sus propios centros, no así las nuevas que no cuentan con capacidad propia, debiendo incurrir en un costo mayor.

En conclusión, en el proceso de almacenamiento se pueden distinguir ciertos factores que limitan el libre e igualitario acceso a esta etapa, los cuales, a su vez, dificultan la libre entrada al mercado de los combusti-

bles. Entre los de mayor relevancia destacamos los contratos más flexibles para las empresas mayoristas tradicionales que para las nuevas y las tarifas de entrega del producto simultáneamente mayores en islas de carguío que en oleoductos, lo que repercute también en forma diferenciada a las empresas tradicionales y las nuevas.

### 3.3 Transporte

Tanto la refinería de Concón como la de Concepción están unidas a Santiago a través de una red de 612 kms. de oleoductos. Mediante ellos, se asegura el abastecimiento de productos refinados en la zona comprendida entre las ciudades de Concepción y Valparaíso, en la cual se concentra el 70 por ciento de la demanda nacional de productos refinados (es decir, susceptibles de ser importados por las empresas mayoristas). El resto del país, salvo Magallanes, que produce para su consumo zonal, es abastecido por vía marítima o por camiones. A este nivel se transportan productos refinados, tanto nacionales como importados. Desde las refinerías Petrox y RPC (ambas filiales de Enap), los productos limpios son transportados por oleoductos —propiedad de la Sociedad Nacional de Oleoductos Ltda. (Sonacol) y Petrox— hasta los centros de almacenamiento arrendados a Emalco o a centros de almacenamiento de las empresas mayoristas Copec, Esso, Shell, Comar.

En la etapa del transporte por oleoductos, Petrox, filial de Enap, es la dueña del ducto Concepción-San Fernando. Por su parte, Sonacol, empresa que es poseída conjuntamente por Enap, Esso y Copec, es dueña y administradora de los ductos de Salinas-Concón, San Fernando-Maipú y Concón-Maipú.

En esta etapa resulta de gran relevancia la propiedad y uso del oleoducto. Evidentemente, en este tipo de transporte existe un poder monopólico determinado por las fuertes inversiones irreversibles en esta estructura. La evidencia sobre el proceso de transporte constituye una fase crítica en la que puede potenciarse el poder monopólico. En efecto, el oleoducto es el sistema más rápido, seguro y expedito para el transporte de productos. Llevar a cabo este proceso mediante camiones es muy difícil por el gran volumen transportado. El poder monopólico lo tendrían aquí las empresas propietarias de los oleoductos. Sin embargo, la obtención de rentas monopólicas está evidentemente acotada por la alternativa “transporte en camión”. De este modo, la evidencia de precios similares por el uso del oleoducto al costo de realizar el proceso mediante camiones sería síntoma de aprovechamiento monopólico.

CUADRO N° 1      PRECIOS DE TRANSPORTE POR OLEODUCTO (SONACOL) Y CAMIÓN  
(valores estimados de planta a planta)

Tramo	Tarifa oleoducto (US\$/m <sup>3</sup> )	Tarifa camión (US\$/m <sup>3</sup> )
Concón-Maipú	4,9	4,1
San Fernando-Maipú	4,2	4,2
Concón-Salinas	1,4	0,5
Salinas-Maipú	4,9	4,5

*Fuente:* Sonacol y Shell y entrevistas Asoc. de Dueños de Camiones de Chile (estimado en marzo, 1992).

En el Cuadro N° 1 se puede apreciar una estimación de los cobros que se hacen por transportar productos mediante oleoductos y por camión. La tarifa de los ductos está compuesta por una parte en dólares y otra en Unidades de Fomento. La tarifa que aparece en el cuadro corresponde al costo total para los trayectos que se mencionan. Por otra parte, el costo de flete promedio por camión representativo es de US\$ 0,016 por km., lo que multiplicado por la distancia que debe recorrer el vehículo (viaje de ida y regreso) para trasladar los productos se llega a una estimación gruesa del costo de transporte por camión. Si el precio por camión aparece como similar o superior al del transporte por oleoducto, reflejará simplemente que el precio del oleoducto se hace en consideración al poder monopólico de la empresa.<sup>5</sup> De esa estimación se observa que las tarifas por oleoducto estén a niveles comparables y de ningún modo son sustancialmente inferiores a las cobradas por los camiones. Incluso para ciertos tramos la tarifa por oleoducto pareciera mayor, lo que evidentemente no es sino el reflejo de lo grueso de la estimación. En conclusión, la información sugiere que las tarifas de oleoductos no son significativamente inferiores a las de camiones, por lo que considerando el hecho de que el costo marginal del transporte por oleoducto es cercano a cero, ello parece sólo consistente con la idea de que hay un aprovechamiento monopólico en esta etapa del proceso. Más aun, ello se confirma cuando se tiene como referencia que en los Estados Unidos, donde existe real competencia en el transporte, la relación de precios oleoducto-camión es aproximadamente 1 a 20.

<sup>5</sup> El que la estimación arroje valores superiores para el transporte por oleoducto debe reflejar fundamentalmente errores en la estimación, y no que el transporte sea efectivamente realizado por camiones.

#### 4. Relación entre mayoristas y minoristas

En la sección anterior se examinó la primera etapa de la cadena productiva del mercado de la gasolina. Ésta se centra en la relación entre mayoristas y minoristas para determinar si los arreglos contractuales entre ellos pueden afectar el grado de competencia. Además, se analizan algunos elementos comunes de los contratos, que normalmente se asocian a actitudes anticompetitivas. Estos elementos han estado en el centro del debate acerca del nivel de competencia de este sector. Se ha argumentado que la mayor integración vertical, en especial en Santiago, y las características restrictivas de los contratos son signos de que el mercado es poco competitivo. Esta hipótesis es la que exploramos directamente en la presente sección.

##### 4.1 Tipos de contratos y su evolución

El análisis de las relaciones contractuales entre mayoristas y minoristas puede iluminar posibles comportamientos anticompetitivos que finalmente afectan al consumidor. Sin embargo, en muchos casos estos contratos son la consecuencia del alto grado de competencia, pues ayudan a minimizar los costos de agencia. En los últimos años ha existido un cambio significativo de la composición de los tipos de contratos entre mayoristas y minoristas, de manera que es importante analizar las razones que explican esta evolución.

En el caso de la relación mayorista-distribuidor aparece el problema conocido como el de *agente-principal*. Este problema surge cuando una institución (empresa, dueño, etc.) —el principal— requiere el concurso de otra institución (otra empresa, empleados, etc.) —agente— para lograr su objetivo, por ejemplo, maximizar sus beneficios, cuando existen divergencias de intereses entre el principal y el agente y problemas de información referente a la observación del esfuerzo que realiza el agente para lograr el objetivo impuesto por el principal.

En el caso que nos interesa, el distribuidor mayorista (principal) requiere de estaciones de servicio para realizar sus ventas. El administrador de dicha estación (agente) puede ser empleado del mismo mayorista, de una empresa distinta, o ser un empresario independiente. En cualquiera de estos casos, el problema es siempre el mismo: el principal desea que la venta sea la adecuada, en términos de precio y cantidad, en cuanto a maximizar ganancias para lograr su objetivo. Sin embargo, el agente puede tener otros objetivos. En particular, para lograr el óptimo en precio y

cantidad desde la perspectiva del principal, el agente deberá “esforzarse” más allá de lo que es su óptimo personal. Así, los objetivos de ambos no están totalmente “alineados”. Además, si el esfuerzo no es totalmente observable (o medible por alguna otra variable), entonces el cuadro de un problema de agencia queda claro.<sup>6</sup>

Para resolver o minimizar el costo de agencia, los contratos deben ser restrictivos en varias dimensiones. Lo importante de entender es que estas restricciones no son necesariamente anticompetitivas. Incluso más, algunas restricciones son necesarias para mejorar la eficiencia de los mercados. De acuerdo con Shepard (1993), el mayorista seleccionará un contrato con fuertes incentivos por ventas en la medida que el esfuerzo no observable sea más importante. Por otra parte, si la medida de esfuerzo no observable es menor, el mayorista preferirá un contrato con controles directos. Como los puntos de ventas no son homogéneos, hay estaciones de servicio que sólo venden gasolina, otras tienen servicio de lavado y/o mecánica, algunas tienen *minimarkets*, etc. En cada caso los problemas de agencia son distintos y el contrato óptimo deberá diferir también.

Por ejemplo, vender gasolina no requiere el mismo esfuerzo de parte del minorista que lavar el auto o hacer trabajos de mecánica. Por otra parte, las ventas en un *minimarket* requieren relativamente más esfuerzo no observable. Además, el mayorista sólo obtiene utilidades por las ventas de combustibles, no por las ventas del *minimarket* o el lavado de vehículos. Como el minorista tiene un *stock* de esfuerzo que debe repartir entre las distintas actividades, optará por dedicarles más esfuerzo a aquellas actividades que le reportan más utilidad.

El mayorista desea que las ventas sean las adecuadas para su objetivo, por lo que tanto el nivel de precio como el volumen de venta que realice el minorista son de su interés. Si el minorista sólo vende bencina, entonces es bastante fácil para el mayorista controlar la situación.<sup>7</sup> No requiere de mecanismos complicados de incentivos. Por otra parte, en la medida que el minorista agrega productos con alto contenido de esfuerzo no observable para su venta, el control directo se vuelve más costoso y difícil de manejar. Entonces, comienza a ser más atractivo un sistema basado en incentivos por ventas.

En definitiva, la existencia de un potencial de problemas de agencia hace que haya incentivos, de ambas partes, para tener contratos que

---

<sup>6</sup> Para más detalles aplicados a esta industria, véase Shepard (1993).

<sup>7</sup> No obstante, incluso en este caso hay problemas asociados al posible engaño de minoristas en cuanto a adulterar la calidad del combustible (*cocktailes*) y de entregar un menor servicio.

incentiven y procuren mantener niveles de esfuerzo que no se sustentarían sin contratos.

a) *Tipología de los contratos*

En Chile operan tres tipos de contratos entre mayoristas y minoristas (distribuidores). En los tres tipos el mayorista coloca los surtidores y estanques, existiendo además exclusividad, es decir, una estación de servicios sólo puede vender los productos de un mayorista.

En el contrato denominado de *propietario*, el distribuidor es el dueño del lugar físico donde se instala la estación de servicio. El mayorista y el distribuidor firman un contrato de “distribución” por el cual el distribuidor se compromete a vender los productos del primero en exclusividad. El mayorista da en comodato (sin cargo) los estanques y equipos al distribuidor para que realice esta labor. En este caso, los contratos son de largo plazo (10 años, por lo general) y no hay un pago del distribuidor al mayorista. La empresa mayorista se beneficia sólo por asegurarse un punto de venta. La política de precios y de administración del establecimiento es fijada por el distribuidor.

Un segundo tipo de contrato es el denominado de *arrendatario*, donde el mayorista es el dueño del espacio físico en que se instala la estación de servicio. En este caso, el mayorista da en arriendo el espacio físico a un distribuidor, firmando un contrato de “distribución y arrendamiento”. Aquí, el arrendamiento incluye los equipos necesarios para la operación de la estación de servicio. En el pago mensual de arrendamiento se incluye el derecho a uso de todos los equipos. El arrendatario tiene libertad para fijar precios y administra el establecimiento. En la práctica, este tipo de contrato es igual al de *propietario* pero con un pago fijo mensual, preestablecido en el contrato.<sup>8</sup>

El tercer tipo de contrato es el de *comisionista*, el que en algunos casos corresponde a un contrato “accesorio”, es decir, uno que se puede anexas a cualquiera de los contratos descritos, mientras que en otros casos la estación es operada por empleados del mayorista. Sin embargo, en ambos casos se vende a comisión, siendo el mayorista quien fija el precio de venta y el distribuidor quien vende los productos “por cuenta y en representación” del mayorista. El pago al distribuidor queda establecido

---

<sup>8</sup> Existe también una versión levemente distinta de este contrato, que es el de *subarrendatario*. En este caso, todo opera igual al *arrendatario*, pero el mayorista es, a su vez, arrendatario del lugar físico donde se instala la estación de servicio.

por contrato, siendo éste normalmente una fracción de la diferencia entre el precio a distribuidor y el precio a público.

b) *Evolución de la estructura de los contratos:  
Chile y Área Metropolitana*

Entre 1982, primer año para el que se cuenta con datos relacionados con la estructura del mercado minorista, y 1991 el número de estaciones de servicio a nivel nacional aumentó desde 676 a 1.233, o sea, un 82 por ciento. En el Área Metropolitana este aumento fue desde 182 estaciones de servicio en 1982 a 323 en 1991, es decir, un 77 por ciento de aumento. Sin embargo, como se ve en el Cuadro N° 2, en el Área Metropolitana prácticamente todo el aumento se observó entre 1982 y 1985. De hecho, en 1982 las estaciones de servicio en el Área Metropolitana representaban un 27 por ciento del total nacional, para subir al 34 por ciento en 1985 y luego volver al 26 por ciento en 1991.

Como se observa, ha existido una fuerte entrada de minoristas, la que se visualiza primero en el Área Metropolitana y luego en el resto del país. También se aprecia que el número de comisionistas subió en forma importante y que este aumento se observa en forma más marcada en el Área Metropolitana, en especial entre 1982 y 1985.

CUADRO N° 2 TIPOS DE CONTRATO: CHILE Y ÁREA METROPOLITANA

	1982		1985		1991	
	Total Chile	Área Metrop.	Total Chile	Área Metrop.	Total Chile	Área Metrop.
Propietarios	258	70	477	128	497	54
Arrendatarios	382	93	298	78	532	132
Comisionistas	36	19	152	112	204	137
Total	676	182	927	318	1.233	323

*Fuente:* Fiscalía Nacional Económica.

Para intentar extraer información relativa al grado de competencia del sector no basta con mirar la entrada de nuevos minoristas. También es necesario ver cómo se relacionan ellos con los mayoristas. Así, conviene destacar que la única diferencia entre contratos de propietarios y arrendatarios es el pago del arriendo y cómo, por la exclusiva vía del pago de un arriendo (un pago fijo), no es factible obligar a los minoristas a seguir

alguna política de precios específica. Si se quiere inferir algo respecto del nivel de competencia asociado a la integración vertical, se debe mirar la cantidad de comisionistas. En este caso pudieran darse condiciones, al menos teóricas, donde un mayor nivel de integración vertical pudiese reducir la competencia.<sup>9</sup>

Si se observa la importancia relativa de los distintos tipos de contratos, se tiene que la participación de los comisionistas creció entre 1982 y 1991 desde un 5,3 por ciento hasta un 16,6 por ciento en Chile (Gráfico N° 2) y desde 10,4 a un 42,4 por ciento en el Área Metropolitana (Gráfico N° 3). Esto indica que es en esta región donde se ha observado con fuerza este movimiento hacia la estructura de comisionistas.

Sin embargo, ello no es, por sí mismo, indicativo de un menor nivel de competencia. En primer lugar, pueden existir razones de eficiencia que inducen a las firmas a moverse a este tipo de contrato, sobre lo que volveremos más adelante. En segundo lugar, se tiene que el Área Metropolitana es la zona en donde más marcadamente se ha dado este fenómeno y es precisamente aquí donde los precios al consumidor son menores.

Sobre la base de lo anterior, se debe analizar la evolución de los contratos, en particular, el aumento de comisionistas y la diferencia de éstos entre el Área Metropolitana y el resto del país, para así explorar las razones que determinan dicha evolución. La simple observación indica que las características de las estaciones de servicio en Santiago difieren de las del resto del país. Existen más servicios anexos en Santiago, es decir, más estaciones de servicio con lavado, mecánica, *minimarkets*, etc.<sup>10</sup> En éstas, de acuerdo con Shepard (1993), hay más características que el *principal* (mayorista) no puede observar del *agente* (distribuidor) y que afectan sus beneficios.

Si bien es cierto que, en el caso de los comisionistas, el mayorista fija el precio de venta al determinar que la ganancia del minorista es una fracción de las ventas, lo estaría induciendo a comportarse óptimamente. Es decir, es concordante con esta teoría en cuanto a que a estos distribuidores se les dé la bencina en consignación precisamente para reducir el problema de agencia e incentivar el esfuerzo. Ello explicaría, posiblemente, el aumento de los comisionistas en el período que se analiza. Entre 1982 y 1991 ha habido un aumento en el costo del tiempo y un crecimiento de las grandes ciudades que

---

<sup>9</sup> Aunque tales condiciones tienen sentido fundamentalmente en un contexto donde parte de la industria está regulada, lo que no es válido en este caso, es interesante seguir con el análisis.

<sup>10</sup> Esto es en realidad válido para todas las grandes ciudades. En ellas el costo del tiempo es mayor, con lo que estos servicios anexos son más demandados que en ciudades más pequeñas.

han generado un aumento por los servicios anexos que ofrecen las estaciones de servicio. La mayor integración vertical no es indicativa de un menor grado de competencia, pues es también consistente con la existencia de contratos eficientes entre las partes que evolucionan ante cambios en el medio en que se desenvuelve la industria.

GRÁFICO N° 2 TIPOS DE CONTRATOS EN CHILE

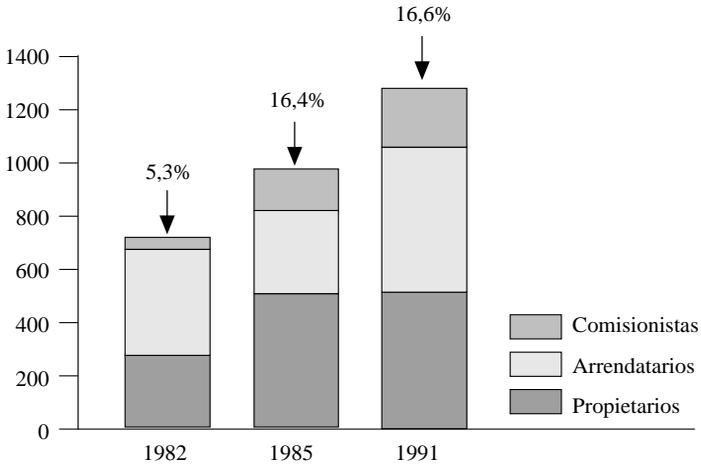
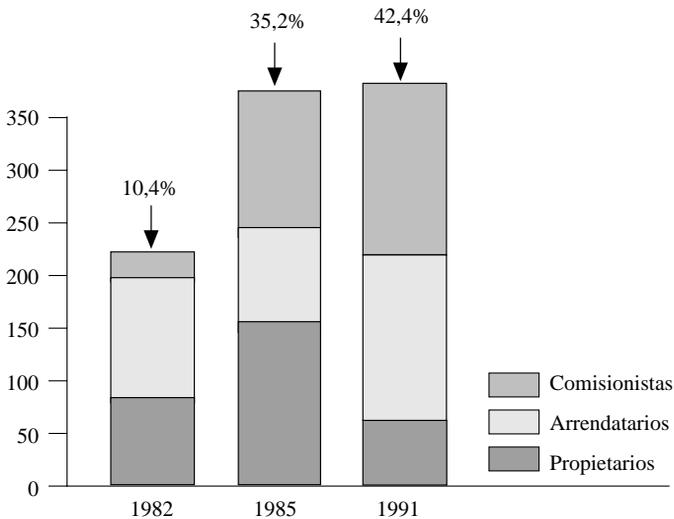


GRÁFICO N° 3 TIPOS DE CONTRATOS EN ÁREA METROPOLITANA



## 4.2 Elementos comunes en los contratos

En esta parte analizaremos algunos elementos comunes de los contratos: la exclusividad y el hecho de que sea el mayorista el dueño del surtidor y del estanque. La visión implícita en las denuncias realizadas ante los organismos antimonopolios es que ello reflejaría un comportamiento monopólico de parte del mayorista. Lo que mostraremos en esta sección es que producto de la existencia de incertidumbre y de rentas apropiables, estas restricciones pueden ser el reflejo de mecanismos óptimos de protección de derechos de propiedad.

### a) *Exclusividad*

Dada una de las características principales de la gasolina, que es que su calidad no es verificable antes de la compra y el hecho de que los compradores se benefician al tener amplia flexibilidad para comprar en diversos lugares, los minoristas no tienen todos los incentivos para realizar publicidad, la que es más efectivamente realizada por los mayoristas. Así, los contratos de exclusividad intentan proteger el uso de una marca, generada con inversión en activos intangibles y que es valorada en el mercado. Sin exclusividad, el mayorista no podrá recuperar la inversión realizada, pues la publicidad, que genera clientes para el minorista, no tenderá a ser amortizada en la venta del bien publicitado. Esto es, un minorista que recibe el beneficio de la publicidad atrayendo clientes a su local, podría eludir el pago de esos beneficios comprando otro combustible, que es más barato, por no tener asociada una publicidad. Una manera de evitar este problema es con un contrato de exclusividad. Sin embargo, esto no es suficiente para garantizar el pago al mayorista, pues requiere de cualquier forma de monitoreo, el que, a su vez, es costoso.

En definitiva, el problema de exclusividad se resume en que si se desea generar una marca, se debe pagar un precio, y la manera más eficiente de pagarlo es a través de un contrato de exclusividad. Por lo tanto, en este contexto, la existencia de contratos de exclusividad no afectan el nivel de competencia ni indican poder monopólico de parte de los mayoristas. Es más, se puede argumentar que ellos aumentan el bienestar por disminuir los costos de transacción de las partes. Más aún, la evidencia que más apoya tal idea es que los contratos se pactan libremente entre las partes y que, en particular, el minorista no sólo tiene absoluta libertad antes de firmar el contrato, para hacerlo o no, sino que tiene todas las opciones

ofrecidas por los otros mayoristas y la opción de vender sin el amparo de una marca (“puntos blancos”). Entonces, lo importante en este caso es que el nivel de competencia antes de la firma del contrato sea alto.

*b) Surtidores y estanques del mayorista*

Para entender esta característica de los contratos debemos insistir en que los contratos de exclusividad entre mayoristas y minoristas requieren de monitoreo. Existen costos de monitoreo, es decir, sigue siendo factible que el minorista “haga trampa” y que el mayorista no se percate. La diferencia que da el contrato es que si es sorprendido, se le puede llevar a juicio por incumplimiento de contrato.

Para reducir el problema de agencia hay distintos caminos, los que se resumen en imponerle un castigo significativo al minorista, en el caso de que haga trampa. Este castigo debe ser mayor que el solo temor de ser llevado a juicio, donde el resultado es incierto. Una forma de solucionar el problema es compartir rentas. Así, si se acaba el contrato, el minorista pierde el valor presente de dichos pagos, que son más factibles en la medida de que el minorista tenga alguna renta monopólica traspasada por el mayorista o cuasi-rentas, generadas por inversiones irreversibles. Por lo tanto, mientras más competitivo es el mercado es menos factible que el mayorista pueda imponer un castigo a través de términos de contratos unilaterales y, por ende, debiera ser más factible la integración vertical o contratos que, por la vía de premios, la sustituyan como los contratos tipo comisionista.<sup>11</sup> Por último, esta idea es también concordante con la coexistencia de baja en los márgenes con la mayor integración.

No obstante lo anterior, a través de los contratos se pueden generar cuasi-rentas para inducir a los minoristas a comportarse óptimamente. Una forma de generar las cuasi-rentas necesarias para la existencia de contratos eficientes, en el caso de competencia, es que el mayorista coloque los surtidores y los estanques. Así, si el minorista rompe el contrato tiene un mayor costo de buscar otro mayorista, pues hay que cambiar los surtidores y sacar los estanques. Por otra parte, otra razón para que los estanques y surtidores sean de propiedad del mayorista y que no se aparta de la línea de argumentación anterior, se refiere a la seguridad y al impacto de un sinies-

---

<sup>11</sup> Esto es concordante con la visión de los mayoristas de que “los comisionistas están en sectores muy competitivos, ...de manera que si no tienen este tipo de contrato quedarían fuera del mercado”.

tro.<sup>12</sup> Al igual que en el caso del engaño, si ocurre un siniestro, el “mercado” castigará fundamentalmente al mayorista, lo que implica que el minorista pudiera actuar de polizonte, pues internalizaría sólo parte del costo sobre la marca. Entonces es el mayorista el que tiene el mayor incentivo a tener equipos de buena calidad y seguridad y a realizar la mantención apropiada.

De manera interesante este aspecto no sólo le sube el costo de terminar el contrato al minorista, sino que también al mayorista. En esta situación, el mayorista tiene un capital invertido en cada estación de servicio, no siempre recuperable en su totalidad. Esto actuaría como un freno no sólo al engaño del minorista, sino que también al engaño que pudiera hacer el mayorista una vez firmado el contrato (*reverse cheating*).<sup>13</sup> Este tipo de comportamiento podría materializarse a través de un aumento del precio de la bencina que el mayorista vende, o la disminución del gasto en publicidad, u otro que sólo esté implícito al momento de firmar el contrato. Una manera de minimizar este comportamiento oportunista postcontractual es exigiendo al mayorista una inversión de bajo retorno alternativo. Ello haría inconveniente para el mayorista, por ejemplo, disminuir su gasto en publicidad, pues al reducir el retorno del minorista, y eventualmente salir éste de la industria, el primero debería trasladar los surtidores y estanques a otro lugar y buscarle un uso alternativo. Todo esto es, por supuesto, costoso y por lo tanto hace para ambos más costosa la ruptura del contrato y más estable la relación.

## 5. Análisis del comportamiento del mercado

El análisis de la cadena productiva y de las relaciones contractuales ha permitido entender algunos elementos importantes de este mercado. Un factor adicional, que tiene mayor importancia en el análisis del grado de

---

<sup>12</sup> Este es un argumento adicional y, probablemente, no el principal, dado que existen normas de seguridad controladas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

<sup>13</sup> Si el mayorista hace trampa a un minorista, se “correrá la voz” y habrá reticencia a firmar contratos con él. Claramente éste tiene más reputación que perder que el minorista, por lo que la mayoría de las restricciones son para este último. De este análisis queda claro que los contratos, más bien sofisticados, están abiertos a mayoristas con alguna “reputación” que perder. Ello se confirma con Gazpesa, empresa de menor reputación que las tradicionales, que opera fundamentalmente con propietarios. Estos contratos son a muy largo plazo (10 años) y con retornos garantizados, con lo que Gazpesa ha suplido su falta de “marca”, sobre todo en sus primeros años de operación.

competencia de la industria, es el análisis del comportamiento de los precios. En esta sección se analiza el comportamiento reciente del mercado de la gasolina en su relación con los precios, márgenes, entrada y salida de firmas, y participación en el mercado de los distintos competidores mayoristas. La discusión se hace a la luz de la información de años recientes, que permite observar los márgenes agregados de distribuidores mayoristas y minoristas. Este análisis permitirá interpretar el comportamiento del mercado antes y después de la ocurrencia de los tres eventos más relevantes que han afectado al mercado en toda su existencia: (i) la desregulación, (ii) la entrada de nuevas firmas mayoristas y (iii) la compra de los nuevos entrantes por los mayoristas tradicionales.

### 5.1 Evolución de los márgenes, entrada y salida de firmas

La desregulación de 1978 permitió la entrada de nuevas empresas mayoristas, cosa que efectivamente sucedió a partir de 1981 con el ingreso de Comar. En 1984 entraron tres nuevas compañías, todas de tamaño más bien pequeño (Enex, Apex y Abastible) y luego en 1985 la actual Gazpesa. Sin embargo, de estas cinco tres fueron compradas por las compañías tradicionales en 1987, lo que llevó a algunos analistas a sostener que el mercado habría dejado de estar sujeto a la competencia. Ello habría sido “apoyado empíricamente” por el hecho de que en 1987 la diferencia entre precio mayorista y minorista aumentó considerablemente.

La entrada y salida del mercado y los cambios en los márgenes han motivado el debate en torno al grado de competencia del sector. Sin embargo, para entender apropiadamente la situación actual, se debe analizar todo el proceso. Para estos fines, nuestro análisis se centra en la evolución del margen total (precio consumidor menos precio Enap) con especial consideración a los márgenes y a las participaciones de mercado.

Es necesario destacar que para comprender mejor el grado de competencia en la industria, el análisis debe hacerse sobre el margen total, es decir, el margen mayorista más el margen minorista. Aun cuando parte de la motivación del debate actual se da por la disminución del margen minorista, la atención sobre el margen total obedece a que el eventual poder monopólico se verificaría en altos márgenes totales. De este modo, el análisis del margen de minorista y mayorista señalaría lo que ha pasado con la rentabilidad relativa de estos dos eslabones de la cadena vertical, pero no nos dice nada acerca de lo sucedido con la competencia. Las denuncias en la Comisión Antimonopolios en cuanto a que distribuidores

mayoristas actúan no competitivamente se han sustentado en la caída de los márgenes de minoristas. Si la caída de los márgenes de minoristas ha estado asociada con disminución de la competencia, la evolución del margen total debiese entregar luz sobre este aspecto. El punto teórico de fondo aquí es que en el mercado de la gasolina no existen incentivos para que un productor, con poder monopólico en alguna etapa de la producción, se integre verticalmente a otra etapa que funciona competitivamente.<sup>14</sup> Esta afirmación, que se basa en el supuesto que la función de producción es de coeficientes fijos, es decir, que el productor final no tenga la posibilidad de sustituir el insumo que le vende el monopolista, es perfectamente válida en el caso que nos preocupa. Para vender X litros de gasolina se requiere esa cantidad de gasolina provista por el mayorista y la misma provista por el minorista.

### *Análisis de los márgenes totales*

En consideración al análisis precedente, en esta parte procederemos a analizar los márgenes totales del mercado de la gasolina. El Gráfico N° 4 muestra la evolución de los márgenes totales reales promedios, en pesos de 1982, para el período 1979-1992.<sup>15</sup> Se usó el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el Índice de Remuneraciones (Irem) como deflatores. Estas series permiten analizar los efectos de los tres eventos mencionados que afectaron este mercado: la desregulación, la entrada de nuevas firmas y la compra de firmas existentes por los grandes mayoristas.

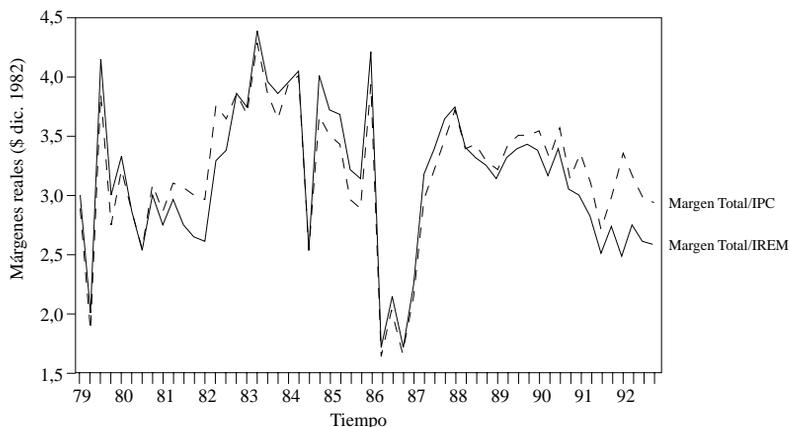
Para entender la evolución del margen, cabe señalar que si bien es cierto que la desregulación de este mercado comenzó en 1978, sólo en 1981 entra el primer nuevo competidor, Comar. Esta empresa entra con una participación de sólo el 1,1 por ciento en la Región Metropolitana para aumentarla a 3,5 por ciento en 1985, año a partir del cual ésta se mantiene relativamente constante. A pesar de la entrada de Comar, los márgenes se mantuvieron relativamente constantes, para luego experimentar una alza real de alrededor de 33 por ciento entre 1982 y 1984. Probablemente esto dio origen a que en ese año ingresaran Apex, Enex y Abastible en la Región Metropolitana y en 1985, Gazpesa.

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Carlton y Perloff (1990).

<sup>15</sup> Las cifras son promedios trimestrales y fueron obtenidas utilizando información del IPC, IPM y la Fiscalía Nacional Económica.

GRÁFICO N° 4 GASOLINA 93. EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES REALES



Con el ingreso de estas compañías, el margen total bajó de alrededor de \$ 4 a un promedio de alrededor de \$ 3,5 por litro entre 1984 y principios de 1986 (véase Gráfico N° 4). En ese año el margen del sector desciende a alrededor de \$ 2, lo cual probablemente facilitó la compra de Apex por Copec y de Enex por Shell a principios de 1987.<sup>16</sup> Posteriormente a las fusiones, el margen total se recupera alcanzando un valor de alrededor de 3,5 pesos para luego tender a bajar muy levemente estabilizándose en un valor inferior al que prevaleció en el período 1983-1985, años en los cuales existió un mayor número de empresas.

Hay dos hechos que merecen ser destacados de la observación del Gráfico N° 4. El primero es que en el período en que existían más empresas independientes el margen real observado fue el más alto desde 1979 (1983-1986, con la excepción de 1986 en que el margen alcanza su nivel mínimo). El segundo es la brusca caída del margen real durante 1986, lo cual sugiere dos hipótesis. La primera es que las empresas habrían entrado en una “guerra de precios” para eliminar competidores, lo cual llevó a la compra de Apex y Enex por parte de dos de las grandes. La segunda hipótesis surge al destacar que en 1986 se observó un aumento de un 16 por ciento en el consumo de gasolina acompañado con una caída del 13

<sup>16</sup> Cabe destacar que estas empresas siguieron operando con los mismos nombres y vendiendo a precios más bajos. Esto ha sido señalado como evidencia de conducta anticompetencia por el hecho de que los nombres Apex y Enex podrían ser utilizados para seguir conductas depredatorias de precios.

por ciento en el precio observado. Un fuerte aumento en la cantidad vendida globalmente hace que, si se suponen márgenes constantes, la utilidad de cada empresa que está en que el mercado aumente. Si suponemos un mercado en competencia, existirán fuerzas que harán que la utilidad de cada empresa vuelva a su nivel de “equilibrio”. Ello habrá de producirse por la entrada de nuevas firmas, o por una disminución del margen. Eventualmente, la entrada de nuevas firmas puede compensar totalmente el *shock* de demanda, de manera de no afectar el margen. Sin embargo, si la entrada es proporcionalmente menor, el margen deberá bajar para evitar la entrada de empresas adicionales. En definitiva, es teóricamente factible que la caída en el margen en 1986 puede deberse a factores de competencia y a la brusca disminución del precio de la gasolina.

En conclusión, la evolución de los márgenes reales de comercialización no indica que entre 1979 y 1992 haya existido una disminución en el grado de competencia. No existe una relación entre número de firmas mayoristas y márgenes reales, ya que aun después de las fusiones los márgenes se mantuvieron a un nivel levemente inferior a los años en que operaba el mayor número de competidores. Si se observa solamente el brusco aumento que experimentó el margen total en 1987 (inmediatamente después de las fusiones), queda la sensación de que las fusiones disminuyeron la competencia, lo cual es fácilmente refutable al observar la serie completa. En consecuencia, el grado de competencia de esta industria no ha estado determinado por el número de distribuidores, sino que lo ha estado más por el número de entrantes potenciales.

## 5.2 Otros indicadores de competencia:

### Participaciones de las distribuidoras mayoristas

La existencia de participaciones estables suele ser interpretada como indicio de comportamiento colusivo. El Cuadro N° 3 muestra la participación de las distintas empresas, basada en el número de estaciones de servicio, en todo el país; por un lado, el Cuadro N° 4 muestra las participaciones divididas en Región Metropolitana y resto país.

Como era de esperar en un contexto de entrada libre y de competencia activa, después de la desregulación, Copec ha disminuido progresivamente su participación en todo el país (de un 51,6 por ciento a 39,5 por ciento).<sup>17</sup> Por otra parte, Esso disminuyó su participación en todo el país

---

<sup>17</sup> Esta empresa hasta 1978 tenía garantizado un 50 por ciento del mercado.

durante el período 1982-1991, mientras que Shell experimentó una pequeña disminución en el primer subperíodo 1982-1985, para luego aumentarla llegando a un nivel incluso más alto que el que tenía en 1982. Esta evolución de la participación desmiente la idea respecto de que las tres empresas grandes están coludidas.

Si las empresas grandes hubieran entrado en prácticas anticompetencia para eliminar competidores actuales y/o potenciales, no se observaría esta tendencia a igualarse la participación de las tres grandes, ni tampoco se observaría el fuerte aumento en la participación de Comar. Esta empresa dirigió sus esfuerzos para entrar en regiones más que en la Región Metropolitana. Ello es muy consecuente con la idea de que la Región Metropolitana no ofrecía la posibilidad de obtener rentas económicas, por el alto grado de competencia que la caracterizó.

CUADRO Nº 3 PARTICIPACIÓN DE MERCADO  
(Porcentajes)

	1982	1985	1991
Comar	1,6	6,0	9,7
Copec	51,6	48,5	39,5
Esso	28,1	24,9	21,0
Gazpesa			3,2
Shell	18,6	17,7	22,3
Otros		2,8	4,3

*Fuente:* Fiscalía Nacional Económica.

CUADRO Nº 4 PARTICIPACIÓN DE MERCADO POR ZONAS  
(Porcentajes)

	1982		1985		1991	
	Región Metrop.	Resto país	Región Metrop.	Resto país	Región Metrop.	Resto país
Comar	1,1	1,8	3,5	7,4	3,4	11,9
Copec	43,4	54,7	42,1	51,9	33,7	41,5
Esso	30,8	27,1	26,1	24,3	24,8	19,7
Gazpesa					2,5	3,5
Shell	24,7	16,4	20,8	16,1	29,1	19,9
Otros			7,5	0,3	6,5	3,5

*Fuente:* Fiscalía Nacional Económica.

Así, la participación de las empresas grandes en la Región Metropolitana tiende a sufrir los mayores cambios en el período 1982-1985 con el ingreso de Apex y Enex, más la expansión de Comar, tal como se ve en el Cuadro N° 4. A pesar de la compra de Apex por parte de Copec, esta empresa disminuyó su participación en la Región Metropolitana en el período 1985-1991. En cambio Shell, que compró Enex, aumentó su participación en el período considerado. El argumento de que la compra de empresas tendió a aumentar la concentración del mercado no es válido en este caso.

En resumen, lo más importante para entender cuánta competencia existe en un mercado es el estudio de posibles barreras a la entrada. Esta sección ha entregado evidencia de que este mercado es bastante dinámico, es decir, ha permitido la entrada y salida de nuevas firmas y que los márgenes brutos han seguido una evolución congruente con la competencia. Recientemente ha entrado un nuevo mayorista, Texaco, que pertenece a una empresa multinacional, lo cual favorece nuestra conclusión anterior. Por otra parte, la participación de las distintas empresas, y en especial la de las tres más grandes, ha experimentado cambios importantes, lo cual contradice la hipótesis de acuerdos colusivos que lleven a mantener la participación de cada socio estable en el tiempo.

## **6. Conclusiones y recomendaciones de políticas**

Este trabajo analizó el grado de competencia del mercado de la gasolina en Chile. El caso reviste interés porque hacia fines de los años setenta, el mercado chileno fue objeto de una importante desregulación, lo que ha sido cuestionado como herramienta para inducir competencia. Esto ha ocurrido principalmente al observar que la entrada de nuevos mayoristas fue revertida, pues la mayor parte de ellos fueron absorbidos por las empresas que tradicionalmente habían estado en el mercado.

El análisis realizado en este trabajo, sin embargo, permite concluir que el mercado de la gasolina está sujeto a un alto grado de competencia. En particular, a nivel de la distribución minorista la competencia es fuerte, los precios a los consumidores han disminuido y de ninguna manera el grado de competencia está determinado por el número de agentes activos en el mercado. En otras palabras, la entrada potencial es determinante en el desempeño del mercado. Por su parte, la absorción de las nuevas empresas mayoristas por las tradicionales permitió un aumento de márgenes por un tiempo tan limitado, que de modo alguno puede deducirse la existencia de

un poder monopólico significativo ni menos permanente. Asimismo, se desprende que la tendencia hacia una mayor integración vertical en la industria no constituye síntoma de una menor competencia. Por el contrario, ella es muy consistente con mayores grados de competencia, que se habrían verificado principalmente en Santiago. Más aún, la evidencia reciente señala un alto grado de dinamismo en el mercado, determinado no sólo por la poca estabilidad de las participaciones y fluctuaciones de márgenes, sino por la entrada misma de nuevas firmas.

No obstante lo anterior, también se deduce del trabajo que sí existen algunos obstáculos que eventualmente están limitando una mayor competencia y, en definitiva, precios menores a los consumidores finales. Estos obstáculos se dan fundamentalmente en las etapas previas a la de distribución mayorista, lo que no sólo permite un cobro de precios más altos a los que prevalecerían, sino que, muy especialmente por las inversiones de tipo irreversibles que están envueltas en cada etapa, reduce la entrada a la distribución mayorista. Es así como la posibilidad de importar combustibles refinados está seriamente condicionada a que exista almacenamiento y a que el transporte sea económicamente viable. Si bien Emalco ha jugado un rol importante en permitir la entrada de mayoristas, al hacer que ellos no requieran invertir sumas significativas en almacenamiento, existen trabas que, por una parte, favorecen a los distribuidores tradicionales y, por otra, limitan a que los propios usuarios puedan importar. La importancia del almacenamiento se verifica al notar que Santiago presenta la mayor capacidad de almacenaje arrendada, la mayor entrada de firmas y los menores márgenes de las empresas mayoristas.

En relación a esto último, el rol de Emalco no puede considerarse asociado necesariamente a la propiedad estatal de la empresa. Si bien se pudiera argumentar que sin Emalco no se hubiera producido la misma entrada que con ella, hoy día el nivel de competencia, al menos en Santiago, no estaría condicionado a que haya una empresa estatal arrendadora. Además, si la limitada expansión de Emalco en regiones, donde sí existe un rezago en la entrada de mayoristas, estuviera explicada por una restricción de fondos, sería la privatización de Emalco en Santiago lo que permitiría dicha expansión. El eventual temor de que la privatización de Emalco en Santiago pudiera limitar la competencia se ve minimizado cuando se considera, por una parte, que tal negocio pudiera ser rentable para una empresa privada y, por la otra, que la inversión requerida para la construcción de capacidad de almacenamiento es relativamente pequeña comparada con la inversión adicional necesaria para ingresar al mercado.

Por otra parte, y en la línea argumental anterior, se comprobó que es

en el transporte donde existe el mayor potencial para afectar negativamente la competencia del sector. Se verificó un cobro muy elevado para el transporte por oleoducto que, al estar integrado a dos distribuidoras mayoristas, puede permitir la existencia de subsidios cruzados que reducen la competencia potencial. Por esto último, los aspectos más interesantes en cuanto a las decisiones de política pública se refieren a los problemas en el transporte. La existencia de un oleoducto que claramente cobra precios por sobre el costo marginal genera una ineficiencia que debiera ser superada a través de una regulación sobre éste. Si bien pudiera ser cuestionable una medida tendiente a controlar precios, por una posible expropiación de derechos adquiridos u otra consideración de tipo político-filosófico, el sentido último de la regulación se puede alcanzar compensando al dueño del oleoducto por el valor de las rentas perdidas y aplicar la regulación eficiente. Ello no significaría una transferencia más que intertemporal, y mejoraría sustancialmente la asignación de recursos.

Por último, un aspecto que si bien no es directamente tratado en nuestro trabajo, pero del cual se pueden derivar claras implicancias de política, se refiere a la conveniencia de mantener las empresas refinadoras en poder estatal. Como se ha señalado, la posibilidad real de importar es la principal herramienta que limita un eventual abuso de poder monopólico en cualquier etapa productiva que tenga ese poder. Ello es especialmente relevante en el caso de la refinería Petrox, en la VIII Región, puesto que en esa zona los terminales marítimos y las instalaciones complementarias que permitirían la importación de productos limpios son altamente susceptibles de afectar por la vía del comportamiento de Petrox. Eso significa que la refinería, de quedar Petrox en manos privadas, requeriría una regulación específica tendiente a evitar que la refinería, a través de sus acciones, eluda la importación de combustibles limpios. De cualquier forma, la propiedad estatal no es obligadamente un impedimento a este tipo de comportamiento, por lo que sin que haya necesidad de cuestionar la propiedad de Petrox, se debe estar muy atento a la política de precios que las refinerías aplican en la actualidad.

### Bibliografía

- Carlton, Dennis y Jeffrey Perloff. *Modern Industrial Organization*. Scott, Foresman y Co., 1989.
- Comisión Nacional de Energía. *El Sector Energía en Chile*. Santiago de Chile: diciembre 1989.
- Empresa Nacional del Petróleo (Enap). “Boletín estadístico segundo semestre y anual 1990”, Volumen N°100. Memoria y Balance 1989 y 1990.
- \_\_\_\_\_ “Desarrollo de refinerías de Enap”, *mimeo*, septiembre 1993.
- Fenili, Robert. “The Impact of Decontrol on Gasoline Wholesalers and Retailers”. *Contemporary Policy Issues*, N° 3, Vol. III (primavera 1985).
- Honeycutt, T. Crawford. “Competition in Controlled and Uncontrolled Gasoline Markets”. *Contemporary Policy Issues*, N° 3, Vol. III (primavera 1985).
- Kast, Juan. “Efectos redistributivos de las políticas de precios en los combustibles líquidos”. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, diciembre 1983.
- Paredes, R. y A. Abumohor. “El Mercado de Combustibles en Chile”. Departamento de Economía, Universidad de Chile, *mimeo*, 1992.
- Shepard, A. “Contractual Form, Retail Price, and Asset Characteristics in Gasoline Retailing”. *RAND Journal of Economics*, N° 1, Vol. 24 (1993). □

## **EL SENTIDO DE PERTENENCIA COMO CATALIZADOR DE UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD\***

**Carla Lehmann S-B.**

En este estudio se presentan dos propuestas para mejorar la calidad y la equidad de la educación subvencionada en Chile. La primera se refiere al “sentido de pertenencia” que tiende a observarse en los establecimientos de “carácter privado”. De acuerdo a la autora, dicho sentido de pertenencia gravita de manera importante en la calidad del proceso educativo, al traducirse generalmente en un desempeño docente de mayor iniciativa, creatividad y compromiso. En consecuencia, se propone abrir la opción de traspasar las escuelas municipales —en forma voluntaria y vía referéndum— a corporaciones o fundaciones educacionales privadas sin fines de lucro, integradas principalmente por los mismos docentes del plantel.

La segunda proposición, tendiente a incrementar la calidad y equidad del sistema educacional, estriba en la creación de dos tipos de incentivos económicos. Uno de ellos consiste en premiar en forma diferenciada los progresos en el rendimiento, medidos por el Simce, a nivel de cada establecimiento. El otro radica en otorgar un subsidio, también diferenciado (es decir, mayor), a los estudiantes cuya situación socio-económica es más precaria, con lo cual los establecimientos subvencionados tendrán un incentivo para atender las necesidades educativas de dichos alumnos.

---

CARLA LEHMANN S-B. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

\* Agradezco los comentarios de Enrique Barros, Arturo Fontaine Talavera, Ignacio Irrarrázaval y Miguel González a una versión anterior de este trabajo. Por cierto, errores y omisiones que pueda contener son de mi exclusiva responsabilidad.

## I. DIAGNÓSTICO

**E**l proyecto de Gobierno recientemente enviado al Congreso para modificar la Ley N° 19.070 (Ley de Subvenciones a la Educación) y el DFL N° 5 (Estatuto Docente) ha puesto una vez más el tema de la calidad de la educación en el centro del debate público.

Los cambios que se proponen apuntan básicamente a dos objetivos. Por un lado, los referidos al Estatuto Docente procuran flexibilizar las normas que regulan el número de profesionales de la educación municipal (dotación docente) y fomentar la eficiencia en la administración del manejo de personal.<sup>1</sup> Por otro lado, las modificaciones relativas a la Ley de Subvenciones persiguen subsanar dificultades de la gestión educativa, orientando mayores recursos hacia ese sector y, por esta vía, mejorar la calidad de la educación.

Aunque las reformas propuestas significan un avance, éstas no tocan un asunto de fondo que influye significativamente en la gestión educativa y financiera de los establecimientos educacionales subvencionados, a saber: el carácter público o privado del plantel.

### 1. 1 Gestión educativa y autonomía

Una primera faceta del problema, y seguramente la más importante, es de orden cualitativo: ¿por qué un plantel educacional privado, que pertenece a personas perfectamente individualizables, tiende a ser más efectivo (en términos de lograr sus objetivos) y de mejor calidad que un establecimiento de carácter público?

Sin duda, la pregunta sugiere una infinidad de respuestas válidas en determinados casos. Sin embargo, en términos simples, éstas pueden ser agrupadas básicamente en dos áreas. Una de ellas la conforman las diferencias culturales de los niños que asisten a los dos tipos de establecimientos, esto es, las variables socioeconómicas y socioculturales (por ejemplo, el nivel educacional de los padres) explicarían, en parte, las diferencias de calidad (resultados Simce) entre la educación particular subvencionada y la municipal. Esta realidad se observa al comparar la información de los cuadros N° 1, 2 y 3: a mayor nivel socioeconómico, más altos son los porcentajes de logro en ambos tipos de establecimientos (Cuadro N° 1).

---

<sup>1</sup> Programa de Asesoría Legislativa (PAL), *Bitácora Legislativa* N° 115, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

Pero también es cierto que si se compara el rendimiento por dependencia (establecimientos particulares subvencionados vs. municipales), considerando un mismo nivel socioeconómico y sociocultural e índice geográfico, las diferencias en términos de calidad subsisten a favor de las escuelas particulares subvencionadas, salvo en el sector rural (índice geográfico D y E) y en el nivel socioeconómico C (véase Cuadro N° 3). Es decir, en el estrato socioeconómico bajo y en áreas rurales se produce una excepción que requeriría un estudio específico.

CUADRO N° 1 RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA\*  
(Octavos años)  
NIVEL SOCIOECONÓMICO "A"

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A-B	64,61	65,30	66,48	66,80
Particular subvencionado	A-B	68,69	71,75	65,92	68,58

\* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.  
*Fuente:* Simce 1993, Ministerio de Educación.

CUADRO N° 2 RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA\*  
(Octavos años)  
NIVEL SOCIOECONÓMICO "B"

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A	58,97	62,67	52,99	57,05
Part. subven.	A	60,58	64,67	54,92	58,66
Municipal	B	58,68	61,08	56,17	57,41
Part. subven.	B	62,56	66,60	62,04	62,80
Municipal	C-D	54,88	57,54	54,20	56,30
Part. subven.	C	58,86	62,64	54,20	57,84

\* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.  
*Fuente:* Simce 1993, Ministerio de Educación.

CUADRO N° 3 RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA\*  
(Octavos años)  
NIVEL SOCIOECONÓMICO "C"

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A	51,53	54,30	48,70	51,92
Part. subven.	A	53,74	57,29	53,24	56,14
Municipal	B	52,66	54,43	50,89	51,74
Part. subven.	B	53,60	56,52	53,04	55,60
Municipal	C	50,98	52,78	50,08	52,97
Part. subven.	C	53,49	56,66	52,99	53,52
Municipal	D	49,81	50,24	51,58	52,45
Part. subven.	D	48,07	49,19	52,25	52,32
Municipal	E	45,98	45,35	45,36	46,03
Part. subven.	E	43,66	42,44	34,75	36,73

\* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Simce 1993, Ministerio de Educación.

En síntesis, si se mide la calidad por el rendimiento en las pruebas Simce y si se considera un mismo nivel socioeconómico, puede concluirse que la educación particular subvencionada es, en general, mejor que la municipal.

Es más, la población parece estar consciente de ello. Según la encuesta CEP-Adimark de agosto de 1992, la población tiende a evaluar mejor los establecimientos particulares subvencionados que los municipales (véase Cuadro N° 4).

CUADRO N° 4 EVALUACIÓN DE TIPOS DE COLEGIO POR NIVEL SOCIOECONÓMICO  
(Notas 1 a 7)

	Alto	Medio	Bajo
Particular pagado religioso	5,5	5,8	5,7
Particular pagado laico	5,3	5,6	5,5
Particular subvencionado	4,5	5,3	5,4
Colegios municipales	4,2	5,0	5,1

Fuente: Estudio CEP-Adimark, agosto 1992.

Los resultados expuestos en los cuadros N° 1, 2 y 3 respaldarían la hipótesis de que las diferencias de gestión educativa entre los establecimientos municipales y los particulares subvencionados hacen que estos

últimos presenten mejores resultados en las pruebas de medición de la calidad de la educación (Simce). En muchos casos, estas diferencias de gestión y de calidad derivan del hecho que los establecimientos de carácter privado favorecen y potencian la mística y el sentido de pertenencia.<sup>2</sup>

Los establecimientos educacionales que “pertenecen”<sup>3</sup> a una o varias personas presentan, en general, una mística particular o carácter individual que puede denominarse el “espíritu del colegio”. A su vez, el personal docente y administrativo que trabaja en un plantel educacional con un lineamiento claro y definido se compromete con ese espíritu o ideal particular: se “la juega” por el colegio; se “pone la camiseta” del colegio; comparte una visión institucional con el equipo del colegio.

El director o directora de un plantel con estas características constituye un verdadero líder: focaliza las prioridades reales del establecimiento, motiva a sus colaboradores a jugársela por el colegio y por la formación de los estudiantes, al tiempo que provee un ambiente en que los profesores participan en la formulación de los objetivos del establecimiento y lidera su realización.<sup>4</sup>

La pertenencia o sentido de pertenencia actúa, en definitiva, como catalizador de una serie de fuerzas humanas, tales como la voluntad, el deseo de hacer las cosas bien, la dedicación, la creatividad, y todas juntas permiten una gestión educacional más efectiva.

Por contraste, difícilmente una escuela de propiedad estatal puede generar su propio espíritu: ¿el espíritu de quién? <sup>5</sup>

Los establecimientos educacionales municipales suelen caracterizarse por una gestión educativa de menor calidad, por un ambiente

---

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que “todos” los establecimientos particulares subvencionados presenten una mística clara y un fuerte sentido de pertenencia; más bien lo que se desea subrayar es que el carácter privado de un establecimiento facilita que estas características se den. El análisis que sigue se sustenta sobre esta premisa.

<sup>3</sup> El término pertenencia, en este caso, no se refiere necesariamente a la propiedad sobre los bienes inmuebles del establecimiento. En otras palabras, para que exista un fuerte sentido de pertenencia y mística en un colegio no es condición necesaria que la persona jurídica que realiza la gestión posea la propiedad de los bienes inmuebles del establecimiento.

<sup>4</sup> El Centro de Estudios Públicos está efectuando una investigación en que se analizan establecimientos particulares subvencionados que muestran estas características, entre ellos los colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria, Colegio Santa Cruz [Santiago], Colegio Cristiano Emanuel [La Florida], Colegio Los Capullitos [La Cisterna], Colegio Marcelino Champagnat [La Pintana].

<sup>5</sup> Por supuesto, hay excepciones notables, como el Instituto Nacional y el Internado Nacional Barros Arana. Sin embargo, podría argumentarse que el vigor de dichos establecimientos aumentaría si contaran con un mayor grado de autonomía en la gestión educacional.

despersonalizado y por una identidad y sentido de pertenencia débiles. Es más, el director de un establecimiento educacional de carácter público se ve generalmente a sí mismo como administrador y no como líder. En la mayoría de los casos, tales establecimientos no se manejan con una visión compartida de equipo, sino por reglas y regulaciones. Y esto no se debe a una falla de los directivos ni de los profesores que trabajan en dichos planteles, sino a la falta de un sistema real de incentivos. La burocracia y la falta de autonomía estrangulan la creatividad, motivación y potencialidad de los profesores y directivos de los colegios municipales.

Aun al mejor intencionado director de un establecimiento educacional municipalizado le resulta difícil poner su energía al servicio de un mayor liderazgo institucional cuando gasta gran parte del día llenando formularios y confrontando cada decisión con un vasto compendio de reglas y regulaciones impuestas desde arriba.

En suma, la falta de autonomía en la gestión educacional y de sentido de pertenencia son verdaderos frenos al mejoramiento de la calidad de la educación en los establecimientos educacionales municipales.

## 1.2 Gestión financiera y autonomía

Una segunda faceta del problema, de orden cuantitativo, se refiere a que los establecimientos educacionales privados exhiben una gestión financiera más eficiente que la de los planteles públicos. Esta afirmación se apoya en el hecho que algunos colegios particulares subvencionados logran financiarse sólo con la subvención estatal, mientras que la mayoría de los colegios municipales sistemáticamente presentan déficit, aun considerando que los primeros deben amortizar la inversión en infraestructura y los segundos reciben apoyo financiero del municipio.<sup>6</sup>

El problema que aqueja a los establecimientos educacionales públicos es inherente a toda institución pública. En el sector privado, las firmas deben atraer consumidores; de lo contrario, fracasan. Y si ello sucede, los inversionistas pierden dinero y los administradores y empleados pierden su

---

<sup>6</sup> Los déficit actuales del sector educacional municipal suman \$ 33.000 millones anuales (*Temas Públicos* N° 191, Instituto Libertad y Desarrollo), los que son cubiertos, en parte, por aportes directos del Estado a los municipios a través de los "Fondos de Déficit" y, en parte, por aportes que efectúan las municipalidades de sus ingresos propios. Esto significa que sólo por concepto de financiamiento de déficit, los establecimientos municipales reciben, en promedio, una unidad de subvención educacional (USE) 23,2% superior a la de los establecimientos particulares subvencionados.

trabajo. En el sector público, sin embargo, los fracasos no son penados, sino más bien son recompensados.

La falta de autonomía administrativa y financiera de los colegios municipales encuentra una de sus raíces en la promulgación del Estatuto Docente (1991), que introdujo una serie de rigideces en el sistema educacional municipal,<sup>7</sup> debilitando una de las bases de sustentación del sistema educacional chileno: la descentralización.

Con este marco legal de fondo no son de extrañar los altos déficit que deja la administración de estos establecimientos educacionales: basta con observar la sobredotación de sus plantas docentes en relación al sector particular subvencionado. Mientras la matrícula en el sector municipal creció en 1% entre 1991 y 1993, la dotación docente aumentó en más de 10%, con lo que la relación profesor-alumno pasó de 22 alumnos por profesor a 20 en 1993. En el sector particular subvencionado la relación se estabilizó en 27 alumnos por profesor.<sup>8</sup>

Las escuelas particulares subvencionadas suelen no presentar problemas de déficit, y esta situación está estrechamente relacionada con el hecho de que este sector posee muy pocas trabas legales y rigideces en su gestión. En términos de gastos, la única restricción que enfrentan se refiere al salario mínimo nacional por hora docente; sin embargo, pueden ajustar libremente las plantas docentes de acuerdo a las necesidades del establecimiento (Ley 19.010, Art. 3°) con la sola condición de que el empleador, aparte de la indemnización por años de servicio (con un tope de 11 sueldos), pague al profesor otra adicional equivalente al total de remuneraciones que habría tenido derecho a percibir si dicho contrato hubiese durado hasta el término del año laboral en curso (Ley 19.070, Art. 60).

A menudo se plantea que la educación no es “un mero negocio”. Es frecuente encontrar entre los profesores una fuerte resistencia a que se considere la escuela como “una empresa privada más”. Esta crítica merece ser examinada cuidadosamente. Desde luego, no cabe duda de que es legítimo que existan escuelas particulares con fines de lucro. En efecto, la categoría “establecimiento particular subvencionado” comprende escuelas que funcionan como entidades con fines de lucro y también incluye a muchas instituciones privadas sin fines de lucro, como los colegios regidos por congregaciones religiosas. Todavía más, la mayoría de los mejores

---

<sup>7</sup> Entre éstas cabe señalar que el Estatuto Docente estableció prácticamente la inamovilidad de los docentes del sector municipal.

<sup>8</sup> “El perfeccionamiento de la descentralización educativa: Hacia un primer balance” Subsecretario de Educación, enero 1994.

colegios particulares pagados no son empresas privadas, sino fundaciones o corporaciones privadas sin fines de lucro. En el caso de la educación superior, las principales universidades privadas del mundo (Oxford, Cambridge, Harvard, Princeton, etc.) son corporaciones privadas sin fines de lucro.

Quienes piensan que la enseñanza se enmarca mejor al interior de instituciones sin fines de lucro no están obligados a apostar, en consecuencia, por la educación pública: pueden optar también por las instituciones privadas sin fines de lucro.

Por consiguiente, de este breve diagnóstico cabe concluir que es necesario facilitar el traspaso de establecimientos municipales a entidades privadas que no persigan fines de lucro.

## II. MODALIDADES DE TRASPASO

### 2.1 Normas vigentes<sup>9</sup>

El artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, establece que las municipalidades pueden entregar concesiones para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título. La Contraloría ha interpretado esta norma en lo relativo a establecimientos educacionales de la siguiente forma:

- La facultad municipal para celebrar contratos con particulares, previa licitación pública y sin establecer un monto mínimo para su procedencia, sólo comprenderá la administración de dichos establecimientos o bienes, sin que esto signifique el traspaso de funciones o potestades municipales (Dictamen N° 31.431 de 1988). Como corolario de este dictamen se tiene que el establecimiento traspasado mantiene su calidad de municipal, es decir, los profesores del establecimiento traspasado se siguen rigiendo por el Título III del Estatuto Docente.
- Una vez otorgada la concesión pasa a ser sostenedor la persona natural o jurídica que se hubiere adjudicado la licitación, sin que ello altere las potestades propias de las municipalidades ni sus funciones propias, ya que esta designación concierne únicamente al ámbito de la administración que se está entregando. (Dictamen N° 20.415 de 1990).

<sup>9</sup> Información extraída de Inés Arellano, “Informe preliminar sobre concesiones de administración de los establecimientos educacionales del sector municipal”, junio 1994.

De acuerdo a las normas y dictámenes ya mencionados, el otorgamiento de las concesiones de administración de los establecimientos educacionales debe efectuarse según las reglas siguientes:

- Por propuesta pública, cualquiera sea su monto, y sólo puede referirse a la administración de dichos establecimientos y sus bienes.
- Deben establecerse bases claras, transparentes y debidamente divulgadas acerca de lo que encierra la licitación y los requisitos que deben cumplir los interesados en participar en ella.
- Si no se presentan interesados, se puede proceder por contratación directa.
- Debe suscribirse el convenio correspondiente y dictarse el decreto municipal que aprueba el respectivo contrato de administración.

En suma, las normas actuales permiten entregar en administración el establecimiento educacional, previa propuesta pública, sin que esto implique traspaso de funciones o potestades municipales, lo que debe analizarse caso a caso.

Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes que se tienen, los únicos casos de traspaso que se conocen han sido los de escuelas agrícolas municipales a la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (Codesser) de la Sociedad Nacional de Agricultura, corporación que exhibe, por lo demás, una trayectoria importante y una situación financiera solvente.

El hecho de que los traspasos de establecimientos municipales a manos privadas sean una excepción más que una regla puede ser explicado en parte por aprensiones municipales al respecto<sup>10</sup> y, en parte, porque no existen los incentivos suficientes (legales y financieros) para optar por este camino, y menos aún para que dichos traspasos se efectúen a corporaciones o fundaciones constituidas por profesores u otros que no posean una fuerte solvencia económica.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Es probable que la municipalidad no esté dispuesta a desprenderse de un establecimiento educacional sin que se le asegure cierto éxito en la gestión (financiera y administrativa). Con el traspaso la municipalidad pierde control sobre la administración del establecimiento, es decir, corre un riesgo y no obtiene grandes beneficios.

<sup>11</sup> Los principales obstáculos que se observan desde el punto de vista de la persona natural o jurídica que quiere optar por la administración del establecimiento son las restricciones financieras (por ejemplo, asegurar gratuidad y entregar una garantía) y las restricciones legales, ya que el establecimiento no cambia su status y sigue siendo, en términos de gestión financiera, municipal.

## 2.2 La propuesta y sus objetivos

La propuesta básica que se sugiere aquí consiste en el traspaso “voluntario” de la administración (con posibilidad de obtener la propiedad del inmueble, sujeta a una gestión adecuada) de establecimientos educacionales municipales a corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro formadas básicamente por profesores, cuyo único objetivo sea el bien común general, enmarcado éste dentro de fines exclusivamente educacionales.<sup>12</sup>

Una de las condiciones requeridas para su validación es que ésta se produzca con el consentimiento de la mayoría de los profesores del establecimiento. El modo de operación sería a través de un “referéndum”, en el que cada profesor exprese libremente su aprobación o rechazo respecto del traspaso. De aprobarse el referéndum con una mayoría absoluta (50% más uno de los votos legalmente emitidos), el traspaso se produciría “automáticamente”.

En una primera etapa, el traspaso incluiría una concesión de administración por un determinado número de años (7 años, por ejemplo), al término del cual existirían dos posibilidades:

- Si la gestión ha sido adecuada,<sup>13</sup> la corporación o fundación tiene la posibilidad de hacer efectiva una opción de compra del establecimiento, con lo cual el traspaso se hace definitivo en administración y propiedad. Si el precio de venta del establecimiento se fija en el avalúo fiscal del mismo, se debe pensar en alternativas de financiamiento que hagan viable la compra por parte de la corporación. Una alternativa es que la corporación asuma una deuda (por el valor del establecimiento o una parte de éste) con la municipalidad, pagadera en un plazo máximo de 20 años con una tasa de interés real subsidiada de 2% anual. En tal caso, mientras persista un saldo insoluto, el inmueble queda hipotecado y no puede destinarse a otros fines que no sean los educacionales.

Si la corporación o fundación no quiere o no puede hacer efectiva la opción de compra, se puede renovar automáticamente la concesión de administración por un período adicional de años.

---

<sup>12</sup> Estos fines deberían quedar limitados, en efecto, sólo al ejercicio de la educación básica y media.

<sup>13</sup> El municipio determinará si la gestión ha sido o no adecuada sobre la base de: a) un informe de actividades y balance que la corporación hará llegar a la municipalidad al término de cada año (informe interno), y b) el cumplimiento de objetivos contenidos en un Proyecto de Desarrollo Integral del Colegio (informe externo). Sobre estos puntos se volverá más adelante.

- Si bajo los mismos parámetros anteriores la gestión no ha sido adecuada, el municipio podría revocar la concesión y el establecimiento volvería a manos municipales. En caso de producirse diferencias de opinión entre la corporación y la municipalidad respecto de lo adecuada o inadecuada de la gestión llevada a cabo, le corresponderá a un árbitro dirimir (lo cual debiera quedar establecido en el convenio de concesión).

Para que esta propuesta pueda ser viable es necesario que, al otorgarse la concesión, la nueva administración pueda adecuar libremente la dotación del plantel según sus requerimientos reales. Para ello es preciso que el establecimiento traspasado se ajuste a las normas legales vigentes con que se rigen los establecimientos particulares subvencionados, con todas las implicancias positivas que esto tiene. Entre ellas cabe mencionar que no son aplicables en dichos establecimientos las restricciones legales establecidas en el Título III del Estatuto Docente, especialmente aquellas referidas al ingreso de los profesionales de la educación a la carrera docente (artículo 20 al 33) y al término de la relación laboral de éstos (artículo 52). En definitiva, los profesores del establecimiento traspasado pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se regirían por el Título IV del Estatuto Docente.

Sin embargo, desde otra perspectiva, si se quiere que la propuesta funcione y entregue los incentivos mínimos a los docentes para optar por este camino, es necesario asegurarles las asignaciones que actualmente poseen en su calidad de trabajadores del sector municipal. En teoría, de acuerdo a la legalidad vigente, los docentes (al pasar a ser profesionales de la educación del sector particular) dejarían de recibir las diferentes asignaciones establecidas en el párrafo IV del Título III del Estatuto Docente (asignación de experiencia, de perfeccionamiento, de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica); sin embargo, en la práctica, el Ministerio de Educación está transfiriendo los fondos correspondientes para asignaciones a los sostenedores de los colegios particulares subvencionados. Es decir, en la práctica, el Ministerio no está discriminando entre unos y otros.

Aún así, es necesario que legalmente quede establecido que los docentes no perderán, al pasar a ser profesionales del sector particular, las asignaciones que actualmente poseen.

Una implicancia positiva adicional de ajustarse a las normas legales vigentes para los establecimientos particulares subvencionados se refiere a que éstos no tienen limitación para adscribirse al sistema de financiamiento

compartido.<sup>14</sup> En el caso de los establecimientos municipales, esta facultad es válida sólo para los de enseñanza media, sujeta a la aprobación mayoritaria de los padres y apoderados del establecimiento y otorgando exención del pago (gratuidad) a todos los alumnos residentes de la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado en que solicite el beneficio de la gratuidad.

Por otra parte, el hecho de que el cuerpo docente se identifique con el establecimiento facilita la posibilidad de obtener donaciones de empresas, conforme a lo dispuesto en la ley N° 19.247 de 1993.

En resumen, lo que se propone no es la “privatización” del sistema de educación pública municipal, sino abrir o potenciar una nueva forma de gestión que, sin romper la tradición de docencia en nuestro país, permita rescatar o dar un cauce distinto al *ethos* de servicio público que caracterizó la educación chilena durante muchos años. La idea es, como se ha dicho, hacer posible la canalización descentralizada y autónoma de ese *ethos*, sin forzar la decisión y sobre la base de entidades docentes sin fines de lucro.

### III. COMPATIBILIDAD LEGAL DE LAS NORMAS VIGENTES CON LA PROPUESTA

La propuesta presenta tres diferencias importantes respecto de la legalidad vigente:

- a) La licitación como mecanismo de traspaso de la administración vs. el referéndum. Aquí, el tema de fondo son los mecanismos de validación del traspaso. En la propuesta, éste se validaría vía aprobación, por mayoría absoluta, de los profesores del establecimiento, en cuyo caso el traspaso se produciría automáticamente. De acuerdo a las normas vigentes, la validación se da por la vía del concurso público, haciendo competir entre sí a los diferentes interesados.
- b) El carácter (privado o público) que adquiere o mantiene el establecimiento traspasado. Según las disposiciones legales vigentes, el colegio no pierde con el traspaso su carácter municipal. Lo que se propone al respecto es flexibilizar esta norma de modo que los establecimientos, una vez traspasados, pasen a regirse por las normas legales aplicables a los colegios particulares subvencionados.

---

<sup>14</sup> Como se verá y discutirá más adelante (punto VI), esta facultad puede ser atractiva desde el punto de vista financiero del establecimiento, pero negativa en términos de asegurar equidad en el sistema.

- c) La posibilidad de traspasar la propiedad del establecimiento. Conforme a la legalidad vigente, ello es prácticamente imposible. Lo que se propone, en este ámbito, es flexibilizar la norma para que esta alternativa sea plausible, sujeta a las condiciones anteriormente comentadas.

Una forma de solucionar los escollos recién expuestos es ampliar, por un lado, y modificar, por otro, la legislación vigente, de manera de hacer posible adquirir automáticamente vía referéndum, en el caso de corporaciones o fundaciones de profesores, la administración de un establecimiento municipal si la mayoría de los docentes así lo desea. Al mismo tiempo se deben flexibilizar las normas del Estatuto Docente y permitir la posibilidad de optar a la propiedad del establecimiento.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROPUESTA Y CONSTITUCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Para concretar la propuesta, se puede pensar en un procedimiento administrativo que contenga los siguientes pasos:

- i) Enviar a la municipalidad respectiva una petición para realizar el referéndum, la cual debería ser aprobada automáticamente si cuenta con la firma de a lo menos el 10 por ciento del total de profesores del establecimiento.
- ii) Al aprobarse la petición, el municipio dispondrá de un plazo de 90 días para efectuar el referéndum. El municipio debe controlar íntegramente el proceso de votación de modo de asegurar la debida transparencia.
- iii) El municipio realiza el traspaso (automáticamente) sólo si el plebiscito es aprobado por el 50 por ciento más uno de los votos.
- iv) La sociedad debe constituirse legalmente, ya sea en la forma de una corporación o en una fundación sin fines de lucro, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo 110 de 1979 del Ministerio de Justicia.
- v) El director del establecimiento en conjunto con la mesa directiva del consejo de la corporación o fundación deben elaborar el Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento<sup>15</sup> para los siguientes 7 años, el que deberá ser enviado a la municipalidad respectiva dentro de un

---

<sup>15</sup> Este Proyecto debe contener objetivos anuales a cumplir en los ámbitos de gestión financiera, administrativa y educativa.

plazo máximo de 120 días, contados desde la fecha en que se crea la corporación o fundación.

En el caso de formarse una corporación, se podrían establecer los siguientes requisitos:

- Serán socios activos de la corporación todos los profesores que al momento de traspasarse el establecimiento se encuentren trabajando en él.
- Los socios activos confeccionarán los estatutos de la corporación de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del DS 110. Los estatutos serán aprobados por la mayoría más uno de los socios.
- El Directorio o Consejo Directivo de la corporación se elegirá anualmente por la totalidad de los socios activos en una Asamblea General Ordinaria. Se proclamarán elegidos aquellos que en una misma y única votación resulten con el mayor número de votos, hasta completar el número de directores que deben elegirse<sup>16</sup> (el número debe establecerse en los estatutos). Los miembros del Consejo podrán ser reelegidos. Entre las obligaciones del Consejo está la de aprobar el presupuesto anual del establecimiento, así como el balance debidamente auditado.
- El Consejo deberá en su primera sesión designar, por lo menos, al presidente, secretario y tesorero de entre sus miembros,<sup>17</sup> quienes formarán la Mesa Directiva del Consejo. El presidente del Consejo será también el presidente de la corporación y la representará judicial y extrajudicialmente.
- El director del establecimiento educacional será elegido por el Consejo Directivo de la corporación en sesión ordinaria o extraordinaria. El candidato podrá ser un socio activo de la corporación o externo a ella. El director se elegirá con el voto conforme de la mayoría más uno de los votos emitidos. El cargo tendrá una duración de 5 años,<sup>18</sup> con posibilidad de reelección al término de éste. El director es quien fijará la planta docente y administrativa del establecimiento. Sin embargo, para evitar cualquier tipo de abuso, se podría establecer algún tope anual en el número de despidos y contrataciones de personal docente (por ejemplo un 10%). Para poder sobrepasar dicha barrera el director requerirá el voto conforme de los 2/3 del Consejo de la corporación.

---

<sup>16</sup> Artículo 10, Decreto Supremo 110.

<sup>17</sup> Artículo 11, Decreto Supremo 110.

<sup>18</sup> Durante dicho período el cargo es inamovible, salvo por falta grave.

- En relación a quién asumirá la figura legal de sostenedor del establecimiento existen dos posibilidades: el presidente de la corporación o el director del establecimiento. En todo caso, si por razones prácticas de índole administrativa es el presidente de la corporación quien toma la figura legal de sostenedor, debe consignarse que éste no tendrá autoridad *de facto*<sup>19</sup> para fijar la planta docente y administrativa del establecimiento. En ese caso, cualquier despido o contratación deberá ser aprobada por el director del establecimiento.
- En caso de que un profesor fuere despedido, éste perdería automáticamente su calidad de socio activo de la corporación. Los nuevos profesores que se incorporen a prestar sus servicios al establecimiento no adquieren por este hecho la calidad de socios activos de la corporación.
- Las vacantes que se produzcan en el Consejo Directivo, ya sea por fallecimiento, inhabilidad, renuncia, o por cualquier otra razón, serán llenadas por socios activos de la corporación y/o personas ajenas a ella que el mismo Consejo designe en sesión ordinaria o extraordinaria.
- La corporación deberá enviar cada año un informe (que incluya cuenta de actividades) y el balance a la municipalidad respectiva, la que se reservará el derecho de comentar y distribuir públicamente dicho informe.

## V. OTROS CAMINOS POR EXPLORAR

La propuesta y el procedimiento descritos no se plantean como el único camino por seguir; no pretenden ser una solución válida para cualquiera circunstancia. Por el contrario, intentan ser sólo un punto de partida que permita una infinidad de caminos o modificaciones posibles a la concepción original, dependiendo de los casos particulares. Ante todo, lo que se requiere es flexibilidad para adecuar la concepción original a los requerimientos específicos del establecimiento educacional.

Es posible pensar en cambios a la concepción original de la corporación o fundación mediante la reforma de los estatutos de ésta. Cualquier reforma a los estatutos debería acordarse en Asamblea General Extraordinaria de socios citada especialmente para dicho efecto. La reforma propuesta debería aprobarse con el voto conforme de, a lo menos, dos tercios de los socios activos de la corporación que concurran a la Asamblea General de Socios.

<sup>19</sup> Aunque, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente, es el empleador (sostenedor) quien puede poner término al contrato de trabajo de un profesor.

Algunas reformas posibles son las siguientes:

- a) Ampliar el número de socios activos de la corporación para permitir el ingreso de nuevos agentes (no profesores): personas naturales (por ejemplo, apoderados) y/o personas jurídicas (por ejemplo, empresas y otras corporaciones ya sea religiosas o educacionales, etc.). Así, la corporación que en un principio estaba formada básicamente por profesores puede transformarse en una asociación mixta de profesores y apoderados, de profesores y empresas del sector, de profesores y una corporación religiosa, de dos corporaciones educacionales fusionadas de algún modo, etc.
- b) Incorporar directamente al Consejo Directivo (sin previa votación de la Asamblea General) a un número de personas que no sean socios activos (que no sean profesores) de la corporación; por ejemplo, que un 30 por ciento de los cupos del Consejo sean llenados por personas naturales o jurídicas no socios activos de la corporación, por proposición directa de algún socio activo y mediante aprobación por unanimidad del Consejo Directivo.

## VI. CONDICIONES ADICIONALES DE LA PROPUESTA

### **6.1 Desde el punto de vista de la corporación o fundación de profesores**

Existe la convicción de que los requisitos mínimos contenidos en esta propuesta son insuficientes para que un grupo de profesores se sienta motivado a correr el riesgo de hacerse cargo de la administración de un establecimiento municipal. Se debería pensar en establecer incentivos adicionales o complementarios a los mínimos, algunos transitorios y otros permanentes.

#### 6.1.1 Incentivos transitorios

- a) La municipalidad debería comprometerse a cubrir el déficit existente al momento del traspaso del establecimiento respectivo por un período de un año. Esto se justifica porque la nueva administración debe contar con un tiempo razonable para ajustar las plantas docentes y administrativas y por esta vía dar una solución definitiva a los déficit corrientes del establecimiento.

b) El Estado debería financiar por una vez (durante el primer año) las indemnizaciones de los docentes que bajo la nueva administración dejen de prestar sus servicios en el establecimiento, según lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente.<sup>20</sup> A su vez, se puede pensar en la creación de una indemnización adicional (financiada por el Estado durante el primer año) equivalente a un sueldo por cada cuatro años de servicio. El pago por parte del Estado de ambas indemnizaciones se justifica como parte del saneamiento definitivo del establecimiento.

c) El Estado debería premiar el riesgo que los profesores están dispuestos a correr al tomar la administración de un establecimiento educacional. A su vez, este premio debería ser mayor para los precursores en la materia. Un esquema tentativo puede ser el siguiente:

- El Ministerio de Hacienda otorgaría a la corporación o fundación durante el primer año de funcionamiento del sistema un aporte extraordinario, por una vez, equivalente a un 5 por ciento del gasto anual en remuneraciones que significa el establecimiento transferido.
- El porcentaje bajaría a 4 por ciento para el segundo año de funcionamiento del sistema y a 3 por ciento para el tercer año. Para los años siguientes el incentivo se mantendría en forma permanente en 1 por ciento del gasto anual en remuneraciones del establecimiento transferido.

El monto otorgado por el Estado, establecido en la letra c precedente, podría ser utilizado por la corporación o fundación de profesores como capital de trabajo inicial en caso de producirse algún atraso en la entrega de la subvención estatal debido al cambio de sostenedor. En todo caso, se podría pensar en algún mecanismo que permitiera la no interrupción de la subvención ante tal eventualidad.

### 6.1.2 Incentivos permanentes que potencien la calidad y equidad del sistema

Un factor muy importante es complementar la propuesta con un adecuado sistema de incentivos económicos que premie una gestión de calidad, medida ésta a través de resultados del Simce.

---

<sup>20</sup> Esto porque al producirse el traspaso, los profesores del establecimiento pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se registrarían por el Título IV del Estatuto Docente.

Dado que esta proposición es válida independientemente del tipo de gestión que tenga el establecimiento (pública o privada), su carácter trasciende la propuesta descrita en estas páginas.

Aunque el sistema de subsidio a la demanda que actualmente existe en nuestro sistema educacional constituye en sí un premio a gestiones de calidad (vía asistencia), en la práctica éste no se está dando a cabalidad ya que, por un lado, el monto absoluto de la USE no es suficientemente atractivo y, por otro, no hay suficiente transparencia de la información pertinente<sup>21</sup> para que los padres y apoderados puedan efectivamente premiar una buena gestión o sancionar una mala gestión.

En definitiva, lo que se pretende evitar es el anquilosamiento de gestiones mediocres, evitar que se piense que “si lo hacemos mal no importa”. Lo que se desea es dar una señal distinta al sistema: “si lo hacen mal, ustedes dejarán de percibir un premio”.

Por otro lado, es deseable combinar calidad y equidad, con lo cual se propone crear un sistema de incentivos que premie más fuertemente los avances obtenidos en los niveles bajos y menos o nada aquellos cambios producidos en los niveles altos. Un posible esquema sería el siguiente:

Alzas del rendimiento promedio (matemáticas y castellano) desde (% de logro)	hasta (% de logro)	Alza del factor de pago de la subvención (%)
30	40	6
40	50	5
50	55	4
55	60	3
60	65	2
65	70	1
70	100	0

Así, por ejemplo, si el establecimiento pasa de un rendimiento (promediando matemáticas y castellano) de 30% (porcentaje de logro) a 40%, obtiene transitoriamente (por un período de un año o hasta que se vuelva a realizar el Simce en ese nivel) un alza del factor de pago de la subvención de un 6%. A medida que el establecimiento logra mejores niveles absolutos de logro, el premio disminuye.

<sup>21</sup> Por ejemplo, información de resultados del Simce por comuna que compare las diferentes dependencias, considerando un mismo nivel socioeconómico y cultural.

La idea detrás de un esquema como el descrito es incentivar que los educandos logren un piso mínimo de conocimientos en matemáticas y castellano, el cual se ha considerado arbitrariamente en un 70%. Sobre ese piso, establecer premios económicos puede generar incentivos perversos o inadecuados al sesgar o sobrevalorar este tipo de instrumento como el único adecuado para medir calidad de la educación.

Por otro lado, un esquema como el propuesto tiene la ventaja de hacer que buenos profesores se sientan motivados a hacerse cargo de la educación de los niños más pobres, ya que son éstos los que en términos relativos obtienen peores puntajes en el Simce. En este esquema, el beneficio económico potencial de optar por la administración de un colegio municipal pobre es mayor que elegir desempeñarse en un colegio municipal donde el nivel socioeconómico y cultural de los padres es mayor.

## **6.2 Desde el punto de vista de la municipalidad y del Ministerio de Educación**

### **6.2.1 Equidad**

El tema de la equidad está íntimamente relacionado con el sistema de financiamiento compartido: mientras más establecimientos educacionales se inclinen por este sistema,<sup>22</sup> menores serán las posibilidades que tendrán los niños más pobres de nuestro país de optar a una educación de calidad. Por lo tanto, es necesario asegurar que el nivel socioeconómico del estudiante no será un impedimento para recibir una educación de calidad.

Este objetivo puede alcanzarse a través de medidas restrictivas que establezcan, por ejemplo, que todos los establecimientos subvencionados (ya sean municipales o particulares) deben otorgar becas a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado solicitando el beneficio de la gratuidad. Sin embargo, alternativamente a este tipo de medidas, más bien coercitivas, existen otros mecanismos que potencian el comportamiento que se desea promover y que parecen desde todo punto de vista mejores.

En esta línea la idea fundamental es ofrecer incentivos económicos a los establecimientos para que les sea atractivo tener entre sus filas a los

---

<sup>22</sup> En el límite, si todos los establecimientos municipales fueran traspasados a manos privadas y todos éstos optaran por introducir el sistema de financiamiento compartido (de acuerdo al DFL 5, Ley de Subvenciones, los establecimientos particulares subvencionados no tienen limitación alguna para adscribirse al sistema de financiamiento compartido) se produciría un problema evidente con aquellos niños que no pueden pagar.

niños más pobres del país. ¿Cómo? Estableciendo un subsidio diferenciado (equivalente a un porcentaje variable del valor unitario de la subvención) para los estudiantes que demuestren una situación socioeconómica precaria. De esta forma, el Estado subsidia en mayor grado al niño más pobre y le permite al mismo tiempo competir en igualdad de condiciones con un niño con mayores recursos. En el fondo, lo que se postula es que el Estado financie (con algún tope) el aporte al financiamiento compartido que los padres de los niños de escasos recursos no pueden hacer.

Para estructurar un sistema como el descrito es necesario contar con algún índice de situación socioeconómica del niño. Se estima que una buena aproximación al respecto se obtiene de la ficha CAS-2, la cual, a su vez, tiene la ventaja de realizarse a nivel local.

Se puede pensar en un sistema de demanda espontánea por parte de la familia que desea obtener el beneficio. La solicitud debería encauzarse a través del Departamento Social a la sección encuesta.

Según información de febrero de 1994 del Ministerio de Educación,<sup>23</sup> del total de establecimientos acogidos al sistema de financiamiento compartido (890 colegios) el 73 por ciento estaría cobrando menos de \$ 3.000 (tramo exento de reducción de subvención) y el 20 por ciento, entre \$ 3.000 y \$ 5.000.

Tomando como referencia el valor de julio de 1994 de la USE (\$ 6.745), se podría pensar en un subsidio que como tope significara aumentar en un 50 por ciento el valor unitario de la subvención (independientemente del tipo de educación) a través de variaciones en el factor de pago de la subvención.

A continuación se presenta una estructura posible:

Puntaje Ficha CAS-2 (sector urbano)	Subsidio (en porcentaje)	Subsidio (en pesos*)
De 316 a 400	50% del valor unitario subvención	\$ 3.372
De 400 a 450	30% del valor unitario subvención	\$ 2.023
De 450 a 520	15% del valor unitario subvención	\$ 1.012
DE 520 a 750	0%	\$ 0

\* Considerando una USE igual a \$ 6.745.

<sup>23</sup> Véase el Cuadro N° 2 en "Financiamiento de la educación subvencionada", TASC N° 47, (marzo 1994), Ilades/Georgetown University, Santiago de Chile.

La idea de eliminar el subsidio en 520 puntos se basa en la premisa de focalización del subsidio en los sectores más pobres. De acuerdo a un estudio de la capacidad discriminatoria del puntaje CAS a partir de los antecedentes de la CASEN 1992, en dicha puntuación (520 puntos) se encontraría el 20 por ciento más pobre de la población. Otra investigación<sup>24</sup> muestra que sólo este quintil de la población tendría mayores dificultades en efectuar algún pago para la educación de sus hijos.

Una segunda alternativa, que tiene ventajas prácticas sobre la descrita, es dar un subsidio parejo de, por ejemplo, 40 por ciento del valor unitario de la subvención por cada estudiante que pertenezca a una familia con un puntaje en la ficha CAS-2 igual o inferior a 520 puntos.

### 6.2.2 Mecanismos de control externos a la fundación o corporación

Es necesario pensar en mecanismos indirectos que impidan el anquilosamiento de una gestión inapropiada, de manera de disminuir los riesgos de fracaso en los establecimientos educacionales traspasados desde la municipalidad.

Dotar al municipio de la facultad para revocar la concesión si la gestión no ha sido buena constituye un fuerte aliciente para una gestión adecuada.

Sin embargo, para disminuir aún más los riesgos de fracaso se debería establecer un sistema de supervisión de la ejecución del Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento por alguna entidad externa al municipio que debería ser contratada para ese efecto. Dicha supervisión debería ser periódica en el tiempo (anual) y obligatoria para la corporación o fundación. La entidad encargada de realizar la supervisión debería emitir anualmente un informe técnico en el que quedarán en evidencia los logros y falencias de la nueva administración en relación a los objetivos planteados en el mismo proyecto.

---

<sup>24</sup> “Financiamiento de la educación subvencionada”, TASC, N° 47, *op cit.*.

## ANEXO

## 1. Nivel socioeconómico:

Contempla “nivel promedio de gasto educacional” y “nivel educacional de los padres”, agrupándose en 4 categorías “A-B-C-D”, definidas como sigue:

- “A”: Considera a establecimientos en los cuales los padres, en su mayoría, tienen educación media completa o superior completa o incompleta; el nivel de gastos educacionales es superior a \$ 19.000 mensuales.
- “B”: Incluye colegios que se caracterizan, en su mayoría, porque los padres tienen educación superior, media o básica completa o incompleta y sus gastos educacionales están entre \$ 10.000 y \$ 19.000 mensuales.
- “C”: Incluye escuelas en las que los padres tienen educación media incompleta o básica completa o inferior y sus gastos educacionales están entre \$ 4.000 y \$ 10.000 mensuales.
- “D”: Los colegios de esta agrupación se caracterizan porque los padres tienen educación básica incompleta o menor (incluye “sin educación formal”) y sus gastos educacionales son inferiores a \$ 4.000 (en esta agrupación también se consideran los colegios que, además, tienen cursos combinados o multigrados).

## 2. Índice geográfico:

Considera tipo de ciudad y accesibilidad, determinándose 5 categorías “A-B-C-D-E”, que se definen como se indica a continuación:

- “A”: Ciudades grandes y accesibilidad buena.
- “B”: Ciudades medianas y pequeñas con accesibilidad buena.
- “C”: Ciudades medianas y pequeñas con accesibilidad mala o regular y áreas urbano- marginales con accesibilidad mala, regular o buena.
- “D”: Area semi-rural con accesibilidad mala, regular o buena y área rural con accesibilidad regular o buena.
- “E”: Area semi-rural con accesibilidad mínima y área rural con accesibilidad mínima o mala.

## ASPECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN ITALIA

### REPRESIÓN Y PREVENCIÓN\*

**Giovanni Salvi**

En este trabajo se describen los orígenes del proceso “manos limpias” iniciado por el poder judicial italiano para combatir la corrupción, destacándose la intrincada relación de esta última con factores institucionales. A su vez, se analizan las figuras penales que han dado pie a las investigaciones judiciales, la forma en que éstas se han llevado a efecto y cómo ellas se han visto facilitadas por las modificaciones introducidas al Código de Procedimiento Penal y a la estructura de la judicatura italiana en los últimos tiempos.

El autor sostiene que la falta de alternancia en el gobierno del país por más de cuatro décadas contribuyó enormemente a la difusión de la corrupción. Las líneas de demarcación entre el ámbito de las decisiones políticas y la administración del Estado se desdibujaron, y los sistemas de control y prevención, en consecuencia, se volvie-

---

GIOVANNI SALVI. Procurador Alterno de la República Italiana ante la Dirección Antimafia del Distrito de Roma.

\* Texto completo del trabajo en el que se basó la exposición del autor en el seminario “El Estado y la prevención de la corrupción”, organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile los días 4 y 5 de julio de 1994 en Santiago de Chile.

Véase en esta misma edición “Conversación con Giovanni Salvi”, transcripción del encuentro con el juez Salvi que se efectuó el 6 de julio de 1994 en el Centro de Estudios Públicos.

ron por completo inoperantes. A medida que la administración pública perdía independencia y credibilidad, se reaccionaba estableciendo una cantidad mayor de “controles formales”, con lo cual la responsabilidad se diluía y se multiplicaban las ocasiones de intermediación ilícita. La degeneración del sistema de controles, con el consiguiente vacío producido, llevaría entonces a los jueces a asumir un papel de suplencia en el ámbito de la represión de la corrupción.

En relación a los delitos investigados por el poder judicial en este campo, se advierte que sólo una parte de ellos corresponde a conductas asimilables a la definición típica y más restringida de corrupción. Entre los delitos de corrupción el autor destaca el llamado “voto de intercambio”, muy extendido en algunas regiones del país y que atenta contra las bases mismas del sistema político democrático. Por otro lado, el juez Salvi señala que las figuras penales que han servido de base (o “norma de clausura”) a la gran mayoría de los procesos de “manos limpias”, y que han permitido sacar a luz una red de ilícitos, son aquellas referidas tanto a la trasgresión de las normas que rigen el financiamiento público de los partidos políticos como a la violación de la prohibición de las organizaciones secretas. Respecto de los delitos de carácter fiscal y económico conexos a la corrupción, los más importantes son, a juicio del autor, los relacionados con el “lavado de dinero”. En cuanto al problema de la calificación jurídica del tráfico ilícito y especialmente de la concusión —dada la intrincada maraña de co-responsabilidad entre agentes económicos, políticos y funcionarios públicos (por ejemplo, en las adjudicaciones de licitaciones públicas)—, el juez Salvi afirma que desde la perspectiva de la represión penal, el punto central radica en la punibilidad del corruptor y la posibilidad de establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, aparte de la responsabilidad individual de sus directivos.

Elementos indispensables de la investigación judicial de estos hechos han sido —se señala en estas páginas— la independencia del ministerio fiscal, la existencia de una policía judicial, el uso de la prisión preventiva, el acceso a la información bancaria, las facilidades otorgadas a quienes colaboren con la justicia. Por otro lado, se menciona la inmunidad parlamentaria como uno de los factores que habrían jugado un papel obstaculizador en las investigaciones. Finalmente, en relación a las medidas que permitirían cautelar el adecuado funcionamiento del sistema democrático, se mencionan, entre otros, el restablecimiento de la responsabilidad política y administrativa, los códigos éticos de conducta administrativa y política, mecanismos de garantía de la libre competencia y de transparencia en el sistema de licitaciones públicas.

## Introducción

**E**l tema de la corrupción en Italia es interesante no sólo por su aspecto cuantitativo, aunque éste no se puede dejar de lado. En Milán, por ejemplo, según las cifras de su Fiscalía, 1.500 personas, entre funcionarios públicos, empresarios y personalidades del mundo político, han sido objeto de investigación. Además de la cantidad, llama también la atención el nivel de los encausados. Solamente en Milán —para seguir con este ejemplo—, los parlamentarios procesados suman cerca de ochenta, y justamente en estos días se ha conocido la noticia de que otros importantes miembros del Partido Socialista, de la Democracia Cristiana, del Partido Social Democrático y del Movimiento Social Italiano fueron condenados en primera instancia a graves penas de prisión. Si además consideramos que las investigaciones se han extendido desde Milán al resto de Italia, se comprende por qué, sólo con los datos cuantitativos y cualitativos, ya hay suficiente razón como para justificar el enorme interés que han generado estas investigaciones.

No obstante, estos datos no son más que el síntoma, la manifestación, de aspectos institucionales cuya complejidad tal vez no se haya explorado completamente todavía, y los que hay que intentar esclarecer para entender el fenómeno de la corrupción en Italia.

En primer lugar, es necesario ponerse de acuerdo sobre el significado de la palabra “corrupción”. En general, todos los países prevén formas de represión contra el funcionario público que recibe una compensación —o la promesa de ella— por el desempeño de sus funciones. Comúnmente se castiga la corrupción tanto en el cumplimiento de un acto de oficio, como en la realización de un acto contrario a los deberes propios del oficio.

Pero en la tipificación de otros delitos, de otro tipo de abusos relacionados con el ejercicio de una función o servicio público y de las sanciones a aplicar, la homogeneidad entre los países es menor. Y el distanciamiento es todavía mayor respecto de los fenómenos de interferencia en el ejercicio de los poderes públicos. Mientras en algunos países las actividades de los *lobbies* son lícitas, aunque reglamentadas normativa o deontológicamente, y se llevan a cabo a la luz del sol, en otros, faltando dicha reglamentación, se efectúan en forma oculta y degeneran fácilmente en actos ilícitos desde el punto de vista penal. Una forma de interferencia ilícita, que destruye la democracia representativa en sus raíces, es el llamado “voto de intercambio o de favor”. Este consiste en permutar el voto (de modo más o menos libre) por beneficios de diferente naturaleza; es decir, es una forma de mercantilizar las relaciones políticas.

En Italia, en particular, las investigaciones de estos últimos años se han referido sólo parcialmente a comportamientos asimilables al caso típico de “corrupción”. La mayor parte de los procedimientos penales que se han llevado a cabo se refieren a violaciones de la ley sobre el financiamiento público de los partidos políticos, a delitos de naturaleza fiscal, delitos de naturaleza mercantil y a la violación de normas institucionales.

Estos procesos han dejado al descubierto un amplio sistema de relaciones ilícitas, lo que ha tenido repercusiones doctrinarias sobre la antigua clasificación de delitos. Así, por ejemplo, la dicotomía corrupción/concusión no ha sido adecuada para representar normativamente la realidad de las relaciones existentes entre el individuo particular y el funcionario público, y se ha debido elaborar la figura denominada “concusión del ambiente donde se actúa”.

El predominio de los partidos de la mayoría (en algunos casos incluso también de la oposición) y el servilismo de la burocracia respecto de los intereses políticos introdujeron una especie de filtro entre el particular y el oficial público. El filtro estaba constituido por los comités de asuntos político/mercantiles que decidían todo, y en relación a los cuales el oficial público no era más que un ejecutor pasivo. La formación de estos grupos de interés político/mercantiles es una cuestión sumamente grave que no termina en la figura de la corrupción.

Así pues, en el proceso “manos limpias” contra la corrupción en Italia se entrecruzan cuestiones mucho más complejas que la simple sanción de episodios de distorsión en el ejercicio de las funciones públicas.

A esto debe añadirse una paradoja. No han funcionado ni los mecanismos de prevención ni los de control de las distorsiones, y los de represión directa de los hechos de corrupción, en el verdadero sentido de la palabra, sólo lo han hecho parcialmente. Sin embargo, sí han funcionado aquellos mecanismos de represión de comportamientos instrumentales (desde las normas en materia de financiamiento público de los partidos a los relativos a las sociedades) que podrían haberse considerado como residuales para estos efectos.

Para comprender cabalmente el “caso italiano” y poder extraer conclusiones, debemos resignarnos a una definición mucho más amplia de la palabra “corrupción” que la indicada precedentemente, y volver a incluir en el análisis de ella todos aquellos comportamientos considerados ilícitos por la ley penal italiana y que han sido objeto de las investigaciones.

## I. RESGUARDO DEL FUNCIONAMIENTO CORRECTO DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

### a) El delito del “voto de intercambio o de favor”

El artículo 96 del DPR 361/1957 (texto único sobre las leyes para la elección de la Cámara de Diputados) prevé la pena de reclusión para quien haga ofertas o promesas de servicios de cualquier tipo con la finalidad de obtener votos electorales.<sup>1</sup> Es decir, una sanción penal castiga a quien “comercie” votos por favores.

Ahora bien, los límites entre lo lícito y lo ilícito pueden también parecer difusos en este caso. No es contraria a la esencia de la democracia la búsqueda de ventajas personales a través de la elección de éste o de aquel candidato y, consecuentemente, tampoco lo es la promesa de esos beneficios personales por parte del candidato al elector. Siguiendo la misma lógica, pero ascendiendo de nivel, se llega una vez más a los *lobbies* como instrumento de negociación entre los intereses particulares y el poder político que se constituirá.

El ejemplo de las investigaciones sobre el “voto de intercambio o voto de favor” en Nápoles puede ser útil para esclarecer los términos de la cuestión. Mientras en Milán se iniciaban vastas investigaciones sobre hechos de corrupción que implicaban a grandes empresas comprometidas en la adjudicación de licitaciones multimillonarias, en Nápoles, en cambio, una buena parte de las investigaciones se centraba en una verdadera organización de “compra” de votos a cambio de favores de cualquier tipo.

Un comentarista ha observado irónicamente que también en esto existiría una gran diferencia entre el Norte (industrial, rico, gran corruptor) y el Sur, donde “una clientela pordiosera y parásita comercializaba, como

---

<sup>1</sup> El 1<sup>er</sup> párrafo del art. 96 del DPR del 30 de marzo de 1957 ha sido modificado por el art. 11 quarter del decreto ley N° 306/1992, convertido en ley 356/1992. El nuevo texto del 1<sup>er</sup> párrafo es el siguiente: “quienquiera que para obtener la firma de una declaración de presentación de candidatura o el voto electoral o la abstención —a beneficio propio o de otra persona— ofrezca, prometa o dé dinero, valores o cualquier otro beneficio o prometa, conceda o haga conseguir empleos públicos o privados a uno o varios electores o, por acuerdo entre ellos, a otras personas, es castigado con la reclusión de uno a cuatro años, y con la multa de 15.000 a 100.000 liras cuando la utilidad prometida o conseguida haya sido camuflada a la vez bajo el título de indemnización pecuniaria dada al elector por gastos de viaje o de estadía o pago de alimentos o bebidas o remuneración bajo el pretexto de gastos o servicios electorales”.

en el mercado de los objetos usados, lo poco que poseía —el voto— vendiéndolo al mejor postor”.<sup>2</sup>

Fueron justamente esas investigaciones las que sacaron a luz una red de ilegalidad tan profunda y ramificada que llegaba al punto de socavar los mecanismos de la formación del consentimiento y, por tanto, las raíces mismas de la democracia.

Entre los muchos casos de “voto de intercambio o de favor” puede citarse, a modo de ejemplo, el de un concejal del Ayuntamiento de Nápoles. Una investigación comprobó que este funcionario había dado empleo a algunas personas en una cooperativa de guardias de estacionamientos, a cambio de la promesa de ampliar la concesión de dicha cooperativa. Es decir, los recién entrados habían obtenido ese favor a cambio de dar el voto a este concejal. Durante un registro, se incautó un archivo de su computador y se constató que en el documento titulado “Favor: asesoría”, había unos 10.000 nombres, y en el de “nichos” otros 5.000 más. ¡Estos últimos habían dado su voto a cambio de la promesa de un nicho en el cementerio!

Esta breve exposición nos permite plantear algunas consideraciones. En primer lugar, la extensión cuantitativa del fenómeno y su carácter organizado transforman cualitativamente los hechos, superando la pena prevista por la ley, porque comprometen la honradez de la competencia electoral.

Además, el “voto de intercambio o de favor” suele estar relacionado con otros delitos a través de nexos instrumentales. De hecho, si el beneficio prometido tiene relación con la función pública que el candidato asumirá, el acuerdo ilícito llevará al cumplimiento de delitos contra la administración pública (hechos calificables generalmente como abuso innominado con finalidad patrimonial).

La figura penal del “voto de favor” castiga conductas que, además de ser delictuales por sí mismas (donde el bien jurídico tutelado es el desarrollo correcto de la competencia electoral), son también signo de la perpetración de delitos contra la administración pública.

El “voto de favor” nace y arraiga allí donde no existe conciencia de cuáles son los derechos ciudadanos, y donde cada acto de la administración es considerado como algo “que se nos concede”. Todo esto, que se transforma en una espiral difícil de eliminar, se refleja en la visión de que la relación entre el Estado y la ciudadanía no está basada en derechos y deberes, sino en favores y obligaciones.

---

<sup>2</sup> C. Di Casola, “El voto de intercambio o de favor: Casi un arquetipo”, *Questione Giustizia*, 1993, pp. 71 y sigs.

En algunas regiones meridionales (en particular en Sicilia, Calabria y Campaña, es decir, Nápoles y alrededores) el hampa o crimen organizado ejerce un verdadero control territorial. Sobre este aspecto volveremos a hablar porque enlaza fuertemente con la cuestión de los flujos del financiamiento público y el control de las licitaciones. Pero, en cualquier caso, podemos afirmar que el elemento indefectible del control territorial radica en encauzar el voto, con la doble finalidad de hacer que sean elegidos los candidatos favorables a la organización y consolidar el control del territorio a través de la compleja red de favores/ intercambios que está en la base del control del voto.

No se trata, por cierto, de mafiosos con fusil y boina que ingresan en la cabina con el elector. Desafortunadamente, las conexiones del crimen son mucho más sofisticadas y articuladas. Sería demasiado largo entrar a explicar la compleja red de intereses que se consolida alrededor de las estructuras criminales territorialmente fundadas. Baste decir que también la organización criminal tiene una base de consentimiento, que se amplía o se restringe según los recursos humanos y materiales que es capaz de movilizar.

Muchos son los intercambios de favores entre el elector y las organizaciones criminales, y todos se originan en el no reconocimiento, por parte del Estado, de los derechos del ciudadano. Este último no suele percibirse a sí mismo como tal (es decir, como individuo que posee deberes y derechos civiles), sino como cliente (es decir, como objeto de favores, al que le corresponden obligaciones y no derechos). También sobre este aspecto volveremos a referirnos.

Las investigaciones realizadas en estos últimos años sobre el crimen organizado han revelado la existencia de dos mecanismos diferentes de relación entre el candidato a un cargo público y la organización criminal: la pertenencia a la organización y la convergencia de intereses. Este segundo caso puede ser articulado en dos subclases, una de las cuales tiene relevancia penal.

En el caso de pertenencia a la organización no nos encontramos ciertamente en la hipótesis prevista en el DPR 361/1957: el voto de favor, como relación entre el candidato y el elector, es mediado por la injerencia del primero en una estructura que puede ser calificada jurídicamente como asociación para delinquir (comportamiento que en el ordenamiento jurídico italiano está castigado de modo autónomo, independientemente de la comisión de otros hechos calificables como delito).

En el segundo caso, el candidato no pertenece a la organización: no ha sido elegido o designado por la asociación criminal para postular a un

cargo. Su clasificación bajo una especie penalmente prevista y castigada es, en consecuencia, mucho más compleja.

Para los casos correspondientes a este segundo tipo se ha propuesto considerar que el político que conscientemente acepte la “relación de intercambio” con una organización criminal deberá responder por el delito de participación en la asociación. El delito asociativo es aquel en el que necesariamente se requiere el concurso y presupone que por lo menos tres personas se asocien entre sí de modo fijo para cometer delitos. Pero en estos casos nos hemos encontrado ante personas (empresarios y políticos de alto nivel) que no participaban directamente en la vida de la asociación: no habían prestado el juramento necesario en alguna de ellas, no conocían a la mayor parte de los asociados y estos últimos no los reconocían como miembros. No obstante, ellos habían hecho una contribución causal consciente a la vida de la asociación ilícita a través de varios comportamientos accesorios (proporcionando impunidad a sus miembros, obteniendo beneficios a través de la fuerza corruptora de la asociación en la adjudicación de licitaciones de trabajos públicos, etc.). Ello ha hecho que se considere, sobre la base de los principios generales del derecho penal en materia de participación en el delito, que estas personas respondan por su concurso externo en el delito asociativo.

Seguramente ha habido casos también, dentro de este segundo tipo, en materia de voto de intercambio o favor, en que ciertos candidatos —no pertenecientes a la organización criminal— se han dirigido a sus exponentes para que utilicen su fuerza de intimidación para encauzar los votos en la zona en que ejercían un control del territorio.

Para que el comportamiento del candidato sea punible, es necesario, desde luego, que se presenten los requisitos del hecho perseguible legalmente, es decir, que se haya proporcionado en forma consciente una contribución causal para la vida de la organización criminal.

Pero dejemos de lado la cuestión de la dificultad de proporcionar una prueba sobre la consumación del delito. El punto fundamental es individualizar un comportamiento, ya sea que esté previsto o no como penalmente perseguible (según los cánones de la tipificación legal de delito).

Ha habido casos muy graves de uno y otro tipo. “Hombres de honor” (mafiosos de alto rango) han sido elegidos en órganos de representación local y nacional. Paradójicamente, es en los concejos municipales y regionales donde el daño para el funcionamiento correcto del Estado ha sido más grave, ya que en nuestro sistema una parte importante de las decisiones en materia de gasto público se toman, con amplia autonomía, a nivel local.

Se ha constatado, por ejemplo, que a través del financiamiento de

los servicios de salud se canalizaba gran parte de los actos de corrupción. Y esto no ocurría sólo a nivel central, sino también en las numerosísimas unidades locales controladas con frecuencia por personas ligadas a organizaciones criminales, especialmente en las regiones meridionales. Es obvio que ese enorme poder de gasto reforzaba aún más el peso electoral de estas últimas, debido a los beneficios que podían proporcionar (como contratación de personal, pensiones por invalidez, compra de bienes y servicios, etc.), según criterios que nada tenían que ver con requerimientos administrativos.

También se descubrió que las organizaciones criminales manejaban las elecciones por intereses menos contingentes. Por ejemplo, ante la decidida voluntad de algunos sectores del Gobierno de actuar contra el crimen organizado, se efectuaban maniobras para desplazar los votos al interior de la mayoría del Gobierno, premiando o castigando así el apoyo a las diferentes fuerzas políticas, o a figuras individuales al interior de éstas.

Desde la perspectiva del beneficiario, estos comportamientos no son punibles: contribuir a la vida de la asociación criminal no deriva de un comportamiento consciente destinado a ello, ni siquiera desde el punto de vista del dolo eventual.

Así pues, debe quedar bien clara la distinción entre comportamientos punibles, según los criterios ordinarios para su calificación, de los meros comportamientos de connivencia o de ligereza.

Esta breve exposición es suficiente para comprender la gravedad y complejidad de la cuestión criminal en algunas regiones de mi país, la que incluso llega a poner al servicio de sus intereses la instancia misma de formación de la voluntad popular.

Se trata de una situación que no tiene parangón con la de otros países y cuyas raíces históricas son particulares. Pero, no obstante, puede servir de enseñanza a otros, al poner en evidencia —con la crudeza de las situaciones extremas— que la democracia es, sobre todo, método y reglas, y que el respeto de éstas es condición imprescindible para su subsistencia.

Es justamente por esto que el establecimiento de una regla que castigue el “voto de intercambio” tiene gran importancia, constituyendo una norma básica penal (o “norma de clausura”) para conductas más complejas y, por tanto, más difíciles de probar.

Resumiendo, podemos decir que el “voto de favor” es castigado de modo diferente según el contexto donde se realice. El solo hecho de intercambiar el voto por un beneficio o por la promesa de un beneficio es castigado con la reclusión de cuatro años como máximo.

El “impedir u obstaculizar el libre ejercicio del voto o proporcionar

votos para sí o para otros en ocasión de consultas electorales” es uno de los objetivos que caracteriza a la asociación para delinquir de tipo mafioso, según está indicado en el artículo 416 bis del Código Penal. Por este motivo, dicho comportamiento típico ha sido introducido por el legislador en el decreto ley N° 306 del 8 de junio de 1992, transformado, con modificaciones, en la ley N° 356 del 7 de agosto de 1992.<sup>3</sup>

Finalmente, el artículo 416 ter (“intercambio electoral político-mafiosos”) prevé la pena de reclusión de tres a seis años para quien obtenga, con ocasión de consultas electorales, la promesa de votos a cambio de la entrega de dinero.<sup>4</sup>

Como se puede ver, para proteger la formación correcta de la voluntad popular en las consultas electorales se prevé una red de sanciones penales que castigan comportamientos que son cada vez más graves. Es difícil enmarcar estos delitos en la concepción más restringida de corrupción; sin embargo, han tenido un papel determinante en revelar una compleja red de relaciones político/mercantiles especulativas que se ha ido consolidando a lo largo de los años. No obstante, la preocupación por cautelar penalmente la rectitud de las relaciones políticas del ciudadano no concluye en estas normas.

---

<sup>3</sup> El art. 416 bis C. P., tal como fue de acuerdo a las modificaciones del art. 11 bis del decreto ley 306/1992, convertido en ley 356/1992, describe el carácter mafioso de la asociación para delinquir del siguiente modo: “la asociación es de tipo mafioso cuando las personas que participan en ella se apoyan en la fuerza de la intimidación del vínculo asociativo y en la condición de sumisión y de silencio que de ése deriva para cometer delitos, asumir de modo directo o indirecto la gestión o, en cualquier caso, el control de actividades económicas, concesiones, autorizaciones, contratos o licitaciones y servicios públicos o para obtener para sí o para otros beneficios o ventajas injustas o bien para impedir u obstaculizar el libre ejercicio del voto u obtener votos para sí o para otras personas en ocasión de elecciones”.

<sup>4</sup> En verdad, la norma es de difícil interpretación ya que parecería superponerse a una parte del comportamiento típico descrito en el art. 96 del DPR 361/1957. No obstante, hay razones que inducen a considerar que el legislador ha querido castigar el comportamiento de quien obtenga el voto electoral ya sea a través de la oferta de una cantidad de dinero o bien apoyándose en la existencia de una asociación para delinquir de tipo mafioso, aunque no forme parte de ella. Como se ve, la norma no está muy bien formulada. Quiere castigar los comportamientos que hemos hecho recaer en la tercera hipótesis de nuestra exposición, pero, según mi opinión, sin lograr describir con suficiente claridad los caracteres típicos que la diferenciarían del concurso en el delito asociativo o en la amplia previsión del art. 96 del DPR 361/1957.

## **b) El financiamiento privado y público de los partidos políticos**

Los partidos políticos constituyen el esqueleto de la democracia representativa en Italia. No sólo por reconocimiento constitucional, sino, y sobre todo, por el papel que efectivamente han ejercido en la vida política italiana.

Para garantizar una gestión correcta y transparencia total, se decidió otorgar a los partidos representados en el Parlamento un financiamiento público en proporción a su fuerza electoral (con algunas modificaciones en relación a las campañas electorales). Se establecieron obligaciones de información sobre ingresos y egresos del partido, y se sancionó penalmente la recepción de dinero fuera de los límites establecidos por la ley o que violasen las obligaciones de información antes citadas.

El artículo 7 de la ley N° 195 del 2 de mayo de 1974 castiga con multa y reclusión a quien pague o reciba, por actividades políticas, financiamiento erogado por sociedades privadas, instituciones públicas o sociedades con participación estatal, sin inscribir regularmente dicho importe en el balance.

El artículo 4 de la ley N° 659 del 18 de noviembre de 1981 prevé que quien reciba de individuos particulares un financiamiento significativo para su actividad política debe comunicarlo a la presidencia de la Cámara de los Diputados dentro de los tres meses a partir de la percepción de la contribución. El art. 2 de la ley N° 441 del 5 de julio de 1982 establece que dentro de los tres primeros meses desde la fecha de su elección, los parlamentarios deben comunicar a la presidencia de la Cámara a la que pertenecen los gastos electorales efectuados, adjuntando copia de la declaración prevista en la ley N° 659 de 1981.

La violación de la primera obligación es castigada con una sanción administrativa y con la prohibición de ocupar cargos públicos; la violación de la segunda, con la divulgación pública de tal consumación.

El art. 15, V° párrafo, de la ley del 2 de diciembre de 1993, castiga con una sanción administrativa el hecho de que las comunicaciones indicadas en el art. 7, párrafo 6, de la citada ley, y previstas en la ley N° 441/82, no estén completas.

Una buena parte de las investigaciones sobre hechos de corrupción se ha referido justamente a la violación de la ley sobre el financiamiento estatal de los partidos políticos. Y ello, desde dos puntos de vista diferentes.

En primer lugar, se ha comprobado que una parte del dinero procedente de hechos calificables como corrupción o concusión era entregado por el perceptor (funcionario público u hombre político) al partido político.

En dichos casos, se ha considerado que las normas sobre los delitos contra la administración pública concurren con las relativas al financiamiento público de los partidos.

Sin embargo, en una hipótesis diferente, no se ha podido comprobar la existencia de la relación ilícita a raíz de la entrega de dinero por un particular a un político. La entrega de dinero —a veces de centenares de millones de liras— por parte de empresarios a figuras del mundo político (secretarios administrativos o con responsabilidad local) ha sido justificada como un acto voluntario de contribución a la vida política.

Como se verá más adelante, las investigaciones realizadas han puesto en evidencia verdaderos comités transversales de negocios, que implicaban al mismo tiempo a varias fuerzas políticas, inclusive de la oposición. Excepto casos particulares (y menores, en relación a las cantidades percibidas), es muy difícil creer que estas difundidas contribuciones a los partidos y hombres políticos de diferentes ideas, y a veces incluso en contraposición, pudiesen efectivamente basarse en la voluntad de colaborar financieramente con la contienda electoral.

En definitiva, el hecho central es que las disposiciones legales sobre financiamiento de los partidos han funcionado como norma penal (o “norma de clausura”), haciendo que fuesen perseguibles por un título autónomo comportamientos que, en caso contrario, no habrían podido serlo debido a la imposibilidad de probar la relación ilícita establecida en la entrega de dinero.

En relación a las propuestas de una “solución política” para la “Tangentopoli” (palabra con la que se suele aludir al complejo conjunto de investigaciones sobre las corruptelas), algunos señalan hoy que es menos grave haber entregado al partido el dinero recibido que haberse quedado con el dinero para sí. La cuestión tiene también una repercusión concreta desde el punto de vista del resarcimiento del daño, como condición para poder beneficiarse de procedimientos alternativos de juicio y de descuentos de pena.

No hay duda que el legislador ya ha realizado una gradación de los comportamientos, diferenciando claramente las penas previstas por la ley para los delitos de concusión, corrupción y financiamiento ilícito. Si al lado de esta escala queremos colocar otra, debemos tener en consideración la expansiva fuerza corruptora que ha tenido el financiamiento ilícito de los partidos: *es decir, su carácter sistemático y estrechamente unido a una red de repartición de los “negocios públicos”*.

Desde este punto de vista, la aceptación de un sistema de financiamiento de la vida política basado en lo ilícito ha modificado profundamente las reglas del juego, dando claras ventajas en cada partido a los

dirigentes y las corrientes más comprometidos. Tal vez no exista todavía plena conciencia de que la democracia representativa se basa en reglas cuya violación en la fase de formación de la voluntad popular es sumamente grave, porque mina sus bases mismas.

### **c) La prohibición de organizaciones secretas**

Una temática externa a la “Tangentopoli” (por lo menos en los últimos dos años) es la de las asociaciones secretas que tienen por finalidad la obtención, para sus miembros, de beneficios y facilidades relacionados con el ejercicio de las funciones públicas. Y es oportuno hablar de ello, ya que se trata de una de las formas más peligrosas de subordinación del interés público al privado, como lo demuestra la experiencia italiana de los años 70. Esto se relaciona a su vez con el tema de los códigos de comportamiento de los funcionarios públicos, importantes deontológicamente y, por lo tanto, desde el punto de vista disciplinario.

El caso más clamoroso de asociación secreta en Italia es la Logia Masónica Propaganda 2 (comúnmente llamada P-2). Hacia fines de los años 70, un número elevadísimo de funcionarios públicos había adherido ocultamente a la Logia P-2, y llegado a ocupar posiciones claves en diferentes sectores de la vida pública: en las fuerzas armadas, ministerios, magistratura, fuerzas públicas y, sobre todo, en los servicios secretos.

La evaluación del carácter antijurídico de esa asociación ha tenido diversos resultados. Por un lado, la comisión parlamentaria de investigación concluyó sus trabajos con ponencias que estigmatizaban la peligrosidad de dicha asociación para el régimen democrático; por otro, los juicios penales se prolongaron hasta el mes de mayo de este año, resolviendo que la Logia P-2 no constituye una asociación destinada a la conspiración política (a pesar de condenar a algunos de sus adherentes a penas incluso mucho más severas por delitos instrumentales).

Más allá de la diferencia de opinión entre la comisión parlamentaria de investigación y el juez penal, en la conciencia del país quedó la preocupación por el poder político/mercantil y por los condicionamientos de la vida política y administrativa que pueden derivar de la acción de las asociaciones ocultas.

Esta preocupación se ha transformado, en primer lugar, en una sanción penal según el art. 2 de la ley N° 17 del 25 de enero de 1982, que castiga con pena de reclusión de uno a cinco años a quienquiera que promueva, dirija o realice actividades de proselitismo a favor de una aso-

ciación secreta, calificable de este modo en virtud del art. 1 de aquella misma ley.<sup>5</sup>

Además de esta calificación penal, los códigos de comportamiento de los funcionarios públicos y de los magistrados incluyen entre las acciones deontológicamente negativas y perseguibles disciplinariamente la inscripción en asociaciones que se reúnan habitualmente en forma reservada, que actúen de modo oculto, que requieran la prestación de un juramento incompatible con los deberes de oficio o, finalmente, que acuerden previamente la ayuda recíproca para obtener beneficios al interior de la administración.

## II. LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL TRÁFICO ILÍCITO

### **Concusión o corrupción.**

#### **La “concusión del ambiente en el que se actúa”**

El carácter sistemático con que funcionaban las “corruptelas” fue su punto más débil ante la ofensiva penal. Una vez que se ha identificado un eslabón y se ha actuado con métodos de investigación adecuados, comienza a surgir la cadena completa. Recientemente, uno de los magistrados del grupo de Milán, entre los más comprometidos desde la primera fase de las investigaciones, Gherardo Colombo, ha reconstruido del siguiente modo tal evolución:

Las investigaciones se iniciaron a raíz de una concusión. El presidente de una institución asistencial milanesa pidió a un empresario —cuya empresa se ocupaba de la limpieza de dicha institución— el pago de una comisión ilícita para mantener su relación laboral. Éste, rebelándose, denunció dicha petición a los carabinieri y éstos arrestaron al funcionario público mientras recibía el dinero. Controles bancarios han permitido comprobar que el funcionario público del que hablamos tenía enormes recursos económicos, muy por encima de lo que le permitían sus remuneraciones. Así pues, se pensó que el tráfico ilícito existente alrededor de su cargo no era

---

<sup>5</sup> “Se consideran asociaciones secretas —también en el interior de asociaciones evidentes—, y como tales prohibidas por el art. 18 de la Constitución, las que ocultando su existencia y manteniendo secretas las finalidades y actividades sociales, o bien no divulgando, completamente o en parte y también recíprocamente, el nombre de los socios, realizan actividades dirigidas a interferir en el ejercicio de los órganos constitucionales, de las administraciones públicas, incluso con ordenamiento autónomo, de los entes públicos económicos y de los servicios públicos esenciales de interés nacional.

esporádico y que podía representar una costumbre; entonces se investigaron los contratos de otros empresarios con aquella institución. Estos últimos fueron interrogados y se descubrió que aquel funcionario público había recibido frecuentemente dinero de todos ellos para realizar actos contrarios a sus deberes de oficio. La investigación se desarrolló de este modo, como una espiral que se agrandaba siempre más, implicando cada vez a nuevos funcionarios públicos, nuevas instituciones y nuevos empresarios. Las investigaciones revelaron que en muchos casos la relación de corrupción no tenía lugar directamente entre el funcionario público y el empresario: frecuentemente, era una figura de un partido político (que en ocasiones representaba también los intereses de otros partidos que no eran el suyo) el que negociaba el precio y las ventajas de la corruptela con el empresario, impartiendo sucesivamente a los funcionarios públicos las instrucciones para que el empresario fuese favorecido a través de actos contrarios a los deberes de oficio.<sup>6</sup>

Un ejemplo del método de repartición de los “negocios públicos”, definido como “sistema de los carteles de empresas”, ocurrió en Milán. Allí se reunieron algunos empresarios con funcionarios públicos para repartirse las licitaciones del sector hospitalario durante varios años, incluso antes de que las licitaciones se hubiesen hecho públicas y de que se hubiesen decidido las reglas del concurso y las invitaciones para participar en las licitaciones, y a veces, incluso, con antelación a la decisión acerca de qué obra pública debía realizarse.

La descripción de la espiral de las investigaciones plantea muchos puntos de reflexión sobre el método de las investigaciones, sobre los poderes del ministerio público o fiscal, sobre el carácter obligatorio de la acción penal, sobre la transparencia de las rentas de los funcionarios públicos, y otros. Sobre dichos aspectos volveremos más adelante.

Es necesario subrayar aquí, sin embargo, que la extendida difusión de la corrupción se transforma en un problema de calificación jurídica del hecho.

Es evidente, a través de la descripción hecha por Gherardo Colombo, que nos encontramos ante una maraña indisoluble entre política y “negocios”, a raíz de la cual se ha generado un sistema de co-responsabilidad entre empresarios y políticos o funcionarios corrompidos.

En un contexto de este tipo es indudable que el empresario que desea trabajar se encuentra en una situación muy difícil, ante una especie

---

<sup>6</sup> Gherardo Colombo, “Estado de derecho y corrupción. Los resultados de las investigaciones milanesas sobre los delitos contra la administración pública” (en fase de publicación).

de “Alto ahí: O aceptas el acuerdo ilícito y participas en la repartición, o te quedas fuera”.

El punto central desde la óptica de la represión penal es la punibilidad del corruptor. En el delito de corrupción, donde es necesaria la participación de varias personas, la admisión por parte del corruptor de haber dado o prometido un beneficio a cambio de un acto de oficio lleva consigo, consecuentemente, su castigo.

En el caso de concusión, sin embargo, se supone que la voluntad del deudor fue coartada por un estado de sumisión derivado de la amenaza de un daño injusto.

Así, pues, se ha propuesto hablar de “concusión del ambiente donde se actúa” cada vez que la persona actúa en un estado de sumisión, no derivado de la amenaza que le es dirigida individualmente por un funcionario público, sino del conocimiento de que su no adhesión a los “tráficos ilícitos” determinará su exclusión de la posibilidad de obtener lo pedido al funcionario público.

La “concusión del ambiente donde se actúa” se adaptaría efectivamente a la situación antes descrita, pero, según mi opinión, hay dificultades insalvables para considerarla legítima.

No se trata tanto de la objeción (que también ha sido planteada) de la violación del principio de que la responsabilidad penal es personal. Es obvio que el oficial público podría ser perseguido sólo en el caso que hubiese contribuido con un comportamiento consciente y causal en la determinación de las condiciones previstas para que tenga lugar el hecho. En otras palabras, podría ser perseguido sólo si hubiese pedido o al menos obtenido el beneficio, teniendo el particular el conocimiento de la imposibilidad de substraerse al tráfico ilícito, visto el sistema de exclusión en la asignación de las licitaciones.

De esta forma, el problema se trasladaría al campo de la prueba de la existencia de los elementos objetivos y subjetivos del delito, algo que es muy difícil.

Tampoco convence la objeción de quien ve la violación de la determinación o tipificación del caso penal, con la consecuente censura de legitimidad constitucional, en la imposibilidad de definir un “estado de sumisión” y, por lo tanto, un comportamiento interior independiente de comportamientos que puedan relacionarse con el concusionario.

En realidad, me parece que el intento de elaborar un caso de “concusión del ambiente donde se actúa” es en cierto modo inútil, además de resultar sobredimensionado en relación al problema que se quiere resolver. La “concusión del ambiente donde se actúa”, enmarcada en los parámetros

de legalidad que se han indicado precedentemente, no es más que una forma de concusión que ya está contenida en el caso actualmente previsto. Y como la elaboración de “concusión del ambiente donde se actúa” nace con el intento de diferenciar las posiciones de corruptor y corrompido, tal vez puedan seguirse caminos más rectos que prevean hipótesis de no punibilidad para el corruptor “arrepentido”.

Por otro lado, la búsqueda de caminos que permitan romper el enlace corrompido/corruptor tiene consecuencias a nivel de interpretación que son importantes, justamente, en relación a los casos existentes. La jurisprudencia de legitimidad, por ejemplo, ha considerado compatible la existencia del delito de concusión en relación a la pretensión de llevar a cabo un acto ilegítimo por parte del funcionario público. El problema es, evidentemente, si se puede presentar como daño jurídicamente apreciable el que deriva de la no realización de un acto ilícito.

### III. DELITOS INSTRUMENTALES

#### a) Delitos fiscales y mercantiles

El pago de comisiones ilícitas pone en marcha una serie de conductas que en la ley están previstas también como delito. Esto es importante desde el punto de vista de lo “inducido criminalmente” a partir de los delitos contra la administración pública ya que, mirando hacia atrás, es justamente a través de estos delitos instrumentales que se han podido identificar los comportamientos ilícitos en las relaciones con los funcionarios públicos.

Para pagar una comisión ilícita es necesario, en primer lugar, constituir fondos ocultos no registrados por la sociedad (los llamados “fondos negros”). En la experiencia italiana la creación de estos fondos no se ha dado sólo en las sociedades privadas sino también en aquellas con participación pública e incluso en instituciones económicas del Estado. La creación de fondos negros implica la realización de delitos en materia mercantil.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Con la finalidad de dificultar la utilización del instrumento mercantil para la consumación de delitos, la ley N° 310 del 12 de agosto de 1993 ha modificado los artículos 2435, 2479, 2493 y 2556 C. C., reglamentando las cesiones de participaciones y la composición de la base social de las sociedades de capitales, así como las cesiones de terrenos y de actividades comerciales.

Para esconder pagos ilícitos se ha procedido a facturar operaciones inexistentes, cometiéndose así un delito diferente, en este caso de naturaleza fiscal.

Por último, las adjudicaciones ilícitas en las licitaciones de obras públicas a través de la corrupción o de los “carteles de empresas” constituye un delito desde el punto de vista del entorpecimiento de la libertad de las licitaciones o concursos públicos.

### **b) El “lavado de dinero”:**

#### **La puerta de entrada de la economía criminal en el sistema político**

La disponibilidad de vastos capitales no justificables trajo consigo la necesidad de operaciones de “lavado” de dinero sucio, similares, en términos conceptuales y fácticos, a las que efectúa el crimen organizado.

Tanto por interés propio como por el de los partidos a que pertenecen, muchos políticos, funcionarios públicos y empresarios han recurrido a las técnicas de utilización de instituciones bancarias complacientes para la exportación de capitales; a la constitución de fondos fiduciarios en Italia y en el extranjero, y a la constitución de capitales en cuentas cifradas en el extranjero.

Hay casos en que se ha comprobado un lazo entre individuos vinculados al crimen organizado y los canales de lavado de dinero proveniente de hechos ilícitos contra la administración pública. En general, los mecanismos de lavado del dinero de procedencia criminal revelan conexiones muy fuertes entre la actividad económica legal y la ilegal. Las experiencias italianas en este ámbito, hasta la reforma de 1993, se referían principalmente a recursos provenientes de las actividades del crimen organizado, debido a que los delitos presupuestos en el lavado se limitaban a hipótesis relacionadas con éste (atracó agravado, extorsión agravada, secuestro de persona con finalidad de extorsión, tráfico de drogas).

La ley N° 328 del 9 de agosto de 1993, sin embargo, aplicando el acuerdo europeo sobre el lavado de dinero, firmado el 8 de noviembre de 1990, extendió a cualquier delito presupuesto, salvo los cometidos sin dolo, la búsqueda, el secuestro y la confiscación de los frutos del delito, las hipótesis de lavado (art. 648 bis C.P.), así como la re-utilización del dinero, bienes o utilidades de procedencia ilícita (art. 648 ter C.P.). Consecuentemente, también las actividades de utilización o lavado de dinero procedente de delitos contra la administración son perseguibles autónomamente, aunque no hayan sido realizadas por el autor del delito investigado.

Las investigaciones efectuadas en el ámbito de la utilización de los frutos de la corrupción han permitido la identificación de “empresas criminales”, en las que el lavado de dinero constituye el objeto de la actividad profesional. Un experto en la materia describe así la relación que se establece entre la economía legal y la ilegal:

Puede suceder que una empresa legal, para eludir el pago de impuestos, establezca relaciones de connivencia con una empresa criminal, de forma tal que ella misma asume las características de una “empresa de lavado de dinero” (si bien como actividad colateral a la principal). Uno de los mecanismos más difundidos de este tipo de connivencia es el de la facturación que hace la empresa criminal a la empresa legal por prestaciones que en realidad no se llevan a cabo. Esto permite a la empresa criminal justificar los beneficios obtenidos en actividades ilícitas (también si estos beneficios comportan costos en términos de IVA e impuestos sobre las personas físicas y las empresas), y a la empresa legal le permite crear fondos fuera de la contabilidad. En otras palabras, la empresa legal paga a la empresa criminal el precio por la prestación inexistente, y la empresa criminal, gracias a la provisión de dinero ilícito, acredita el equivalente a la empresa legal (generalmente en el extranjero) previa reducción de una buena comisión (generalmente el 30%).<sup>8</sup>

Volvemos al mecanismo que describíamos antes, es decir, a la creación de fondos ocultos, necesarios para el pago de corruptelas y que implican actos ilícitos de naturaleza fiscal y mercantil.

A través de las investigaciones llevadas a cabo en estos años ha quedado en evidencia que los instrumentos utilizados en la recuperación del dinero ilícitamente percibido son inadecuados. En muchos casos no ha sido posible encontrar el dinero en su forma original, como en cuentas corrientes, depósitos o en formas similares, relacionables de modo inmediato con el hecho ilícito. El dinero se había usado en otras actividades lícitas (compra de inmuebles o fincas; traslado a terceros, etc.) o ilícitas (financiación oculta de un partido político).

Debido a ello, se ha intentado establecer normas análogas a las existentes para combatir el crimen organizado, que permitan rastrear y recuperar este dinero, aun en el caso de que se haya utilizado lícitamente (además, obviamente, de los procedimientos de resarcimiento civil y de la responsabilidad contable).

---

<sup>8</sup> G. Turone, “Técnicas de contraste del lavado del dinero”, que se publicará dentro de poco en el “Informe sobre prioridades nacionales” de la Fundación Rosselli, editado por Il Mulino, Bolonia.

El proyecto de ley que contiene estas medidas fue reiterado tres veces sin que llegara a convertirse en ley. Después se presentó un proyecto de ley distinto, cuyo destino también es incierto.

#### IV. DEGENERACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROLES

##### **a) El control político**

En una democracia representativa, el primer y principal instrumento de control debería ser la responsabilidad política.

Y éste, a su vez, está fuertemente relacionado con la alternancia. En Italia, durante muchos años y por motivos que están fuera de este trabajo, no ha habido una alternancia en el gobierno del país.

A pesar de que en muchas ocasiones ocurrieron hechos que habrían debido llevar al ejercicio de la responsabilidad política, esta forma de control nunca ha funcionado en la práctica. Las consecuencias han sido muy graves. En la administración pública, por ejemplo, esto se ha traducido en falta de responsabilidad interna, a lo cual nos referiremos después.

Más allá (o, más bien, antes) de la responsabilidad penal, los efectos del sistema de reparto de las obras públicas estaban a la vista de todos. Por ejemplo, la lentitud con que avanzaban las obras; la enorme diferencia entre los gastos presupuestados y los realmente efectuados, y la devastación del territorio en algunas áreas del país a causa de la realización de obras inútiles y muy costosas.

De estas transgresiones macroscópicas del buen gobierno, nadie ha respondido jamás políticamente. Como veremos más adelante, justamente en los pliegues de esta ineficiencia prosperó la corrupción.

Es necesario decir que a esta situación también ha contribuido una descentralización exacerbada, nacida como instrumento de la participación popular en la vida sociopolítica. El sistema de las autonomías locales se ha transformado rápidamente en acelerador del “clientelismo”. Esta distorsión se produjo, una vez más, por la confusión entre la orientación política del Gobierno y la gestión administrativa y financiera. Las propuestas de reforma no ponen en discusión las autonomías locales, sino que tienden a recuperar la distinción entre organismos encargados de tomar las decisiones (órganos de carácter político y, por lo tanto, electivo) y los que tienen responsabilidades de gestión.

Se ha subrayado frecuentemente que la ausencia de oposición, a

causa de lo que se llama “consociativismo”, ha contribuido al fracaso de los mecanismos de responsabilidad política.

Durante los años 70, los partidos de la oposición (y en particular los de izquierda) han participado de modo consistente en las principales elecciones políticas del país. Y en la esfera local, los partidos opositores de izquierda fueron aliados del Gobierno en muchas regiones y ciudades de Italia.

Aunque éste es un tema muy complejo y cae fuera del objetivo de este trabajo, quiero manifestar que hay gran confusión en torno el concepto de “consociativismo”. Esta palabra se entiende como un malsano compromiso de la oposición en decisiones del Gobierno, que distorsiona la relación de fuerzas determinada por la voluntad popular. Pero es necesario distinguir claramente el ámbito de esas *decisiones*, porque algunas de ellas —referidas a aspectos esenciales de la vida del país o de “garantías”— no son de responsabilidad exclusiva del Gobierno: no son materias que deban determinarse por números y correlaciones de fuerzas políticas. Ello no corresponde ni a la teoría ni a la práctica de las grandes democracias parlamentarias.

Por ejemplo, la vigilancia sobre los servicios secretos o sobre los órganos públicos de información, las comisiones parlamentarias de investigación, o las comisiones parlamentarias en general, no son funciones ni órganos del Gobierno. Al contrario, esas funciones sólo pueden llevarse a efecto si se reconoce el papel fiscalizador que debe ejercer la oposición política.

El riesgo que yo veo ahora, para Italia, es que una concepción no bien madurada de la alternancia lleve a exagerar algunas de las fórmulas que más contribuyeron a la difusión de la corrupción en el pasado.

## **b) El control administrativo-contable/financiero y las licitaciones**

El crecimiento del sistema de corruptelas no va acompañado por una disminución de los controles administrativo-contables sino, al contrario, por su exacerbación.

Ya hemos visto cómo los acuerdos entre empresarios (la creación de verdaderos “carteles”), políticos y funcionarios públicos tornaba vana cualquiera posibilidad de controlar la rectitud de las licitaciones públicas. Desde el punto de vista formal, nada podía decirse: las ofertas parecían ser las más ventajosas y las modalidades de participación en la licitación eran respetadas.

Se ha intentado reaccionar al sistema de los “carteles” a través de la reglamentación de la sub-licitación o sub-contratación. (Importante también para impedir las infiltraciones de la mafia en las licitaciones públicas: la empresa no mafiosa que se adjudicaba la realización de una obra pública; pues debía sub-licitar una parte de la obra a una empresa controlada por la organización o comprar material a precios que no eran los de mercado; a cambio de esto, la organización criminal garantizaba la seguridad en las obras, y a veces también la “paz social”.)

Ante una situación de este tipo, los controles de carácter formal no han sido completamente inadecuados. Pero la subdivisión de las competencias y los controles ha determinado ulteriores aspectos negativos, impidiendo una evaluación seria de los costos de las obras y del interés público que éstas revisten.

Se han verificado casos, no poco frecuentes, en los que la decisión de realizar una obra pública ha derivado, no de la evaluación del interés público envuelto, sino de la voluntad de obtener una serie de beneficios derivados de tal realización. Y ahora es oportuno abrir un paréntesis. No se trata sólo de los intereses directos del corruptor y del corrompido: en realidad, tal distorsión de la función pública era posible por la convergencia de múltiples intereses, entre ellos los “locales”, de los que hemos hablado al tratar las autonomías.

A esta lesión originaria de los intereses públicos en el momento de decidir la realización de una obra pública se suma el efecto del mecanismo necesario para recuperar los costos de la corruptela y obtener nuevas ganancias. Esto se ha llevado a cabo básicamente a través de dos mecanismos: la revisión de los precios y las variaciones durante la ejecución de la obra.

Las “variaciones a lo largo de la ejecución de la obra” fueron un sistema muy socorrido en el pasado, ya que permitía la completa transformación de las obras licitadas, y la recaudación de grandes sumas. El empresario que se había adjudicado la licitación de una obra pública (con los métodos antes indicados) y en condiciones formalmente ventajosas para la administración pública, recuperaba los costos incurridos (y obtenía otras ganancias más) a través de las modificaciones del proyecto original pedidas por la administración sobre la base, frecuentemente, de un *pactum sceleris*.

Las consecuencias catastróficas de este mecanismo no se reducen a la violación de las reglas de adjudicación de las licitaciones ni a las de buen funcionamiento de la administración pública. Las “variaciones” han derivado, entre otros, en retrasos gravísimos y permanentes en la realización de

las obras, con abrumadoras controversias para la administración pública. Además, se trata de un mecanismo que genera un círculo de retroalimentación: las variaciones durante la ejecución de la obra generan retrasos, que suscitan peticiones de revisión de precios, después de lo cual se introducen nuevos cambios y así sucesivamente.

Ha sido frecuente que obras públicas costosísimas permanezcan inutilizadas durante “decenios”, en una especie de limbo, en el que la inutilización forzada (tal vez porque no se ha llamado a licitación para el suministro de las bombillas) trae el deterioro de la obra y, por lo tanto, la necesidad de realizar ulteriores gastos de mantenimiento y luego de actualización, en una espiral sin fin (pero no sin beneficios).

En conclusión, la normativa inadecuada, poco clara y complicada de Italia abría una gran cantidad de espacios a la lesión de los intereses públicos y a la corrupción, demostrando que ella prospera cuando la administración pública es ineficiente.

El camino que se ha intentado iniciar para prevenir el nacimiento de los mecanismos mencionados apunta en dos direcciones:

En primer lugar, se ha procedido a reglamentar la revisión de los precios y, sobre todo, las variaciones durante la ejecución de obras. En segundo término, se ha tendido a concentrar los controles en autoridades administrativas capaces de evaluar, por autoridad y por competencia, los aspectos formales de la licitación y, sobre todo, el que dicha obra corresponda al interés público.

La ley N° 109 del 11 de febrero de 1994 (llamada Ley Merloni) ha previsto:

- la obligación de programar las inversiones, detallando los tiempos y gastos para la ejecución de obras que se lleven a cabo a lo largo de varios años;
- el llamado a licitaciones sobre la base de proyectos detallados y no generales;
- la identificación del responsable del proyecto de la obra y su separación de la figura del constructor;
- la concentración de las responsabilidades, instituyéndose la figura del responsable del procedimiento al interior de la Administración Pública;
- garantías mayores de libre competencia entre los participantes;
- la institución de una autoridad de vigilancia, con personal propio, para un control continuo y sustancial del procedimiento y la realización de la obra.

A pesar de que la Ley Merloni fue aprobada recién en abril de este año, a ella se le imputa el retraso en la decisión de nuevas licitaciones y el bloqueo de las ya aprobadas, y se pide su abrogación. Debido a ello se suspendieron algunos aspectos de la normativa en espera del reglamento de actuación. Sólo cabe esperar que las fuertes presiones ejercidas por quienes no pueden conformarse a las reglas y los controles no vuelvan vano un intento tan importante para el reordenamiento de esta delicada materia.

Se ha observado con preocupación que un retorno al pasado, sin que se haya puesto un remedio radical a las condiciones que hicieron posible la difusión de la corrupción, es un paso muy arriesgado.

Un aspecto muy interesante de la ley marco sobre las licitaciones es su ámbito de aplicación. Se ha comprobado judicialmente que uno de los canales de condicionamiento de la vida política era la distribución ilícita de los vastos recursos provenientes de las sociedades de derecho privado con participación pública y de las contribuciones públicas.

Consecuentemente, la aplicación de esta normativa en materia de licitaciones se extiende también “a las sociedades con capital público, aunque no sea el prevaleciente, cuya actividad sea la producción de bienes o servicios no destinados a su colocación en el mercado en régimen de libre concurrencia”, y a los privados “en relación a trabajos, obras e instalaciones para cuya realización se prevea una contribución o una subvención que globalmente supere el 40% del importe total (...)”. Se pretende obstaculizar así la apropiación de dinero público por parte de empresarios privados, a través del abuso del sistema de las contribuciones emanadas del Estado y la Comunidad Europea. El control del financiamiento ha sido uno de los principales mecanismos de corrupción y uno de los instrumentos de gestión clientelar del poder.

También es muy importante, vistas las repercusiones institucionales, el establecimiento de la autoridad de vigilancia como autoridad independiente, apoyada por personal de inspección y vigilancia que está bajo su directa dependencia.

Para reforzar su autonomía y posición de “tercera parte”, los miembros de la autoridad de vigilancia son nombrados conjuntamente por los presidentes de la Cámara y del Senado, tienen rígidas incompatibilidades para tutelar su independencia frente a éstos, y su mandato no es renovable.

La finalidad de dicha autoridad es garantizar que se observen los principios de rectitud, transparencia, rapidez, economía, eficiencia y eficacia en materia de obras públicas. Por ello tiene, consecuentemente, poderes

de control que no se limitan a la verificación de la regularidad formal de los procedimientos, sino que se extienden a aspectos de mérito.<sup>9</sup>

La revisión de las bases del sistema de licitación es, por lo tanto, una de las tareas ineludibles de la nueva administración.

### **c) Resguardo de la libre competencia. La “responsabilidad penal de la empresa”**

Entre los aspectos más importantes de las licitaciones de las obras públicas está el de la garantía de la libre competencia entre las empresas que participan en los concursos públicos. Los mecanismos de garantía se revelaron completamente insatisfactorios en el pasado, tanto porque la corrupción del oficial público alteraba la base del funcionamiento del sistema, así como porque eran eludidos por los “carteles de empresas”. Hay que subrayar que los “carteles de empresas” de los que se habla son algo diferente de los consorcios de empresas que se establecen para participar en las licitaciones públicas.

La ley marco, acogiendo peticiones procedentes de la experiencia judicial, ha actuado en varias direcciones. Se han simplificado los procedimientos de licitación, reduciéndose considerablemente la discrecionalidad de la administración pública en la elección del tipo de procedimiento a seguir.

El control de la calidad de la empresa, que antes se basaba únicamente en el requisito formal de su inscripción en el “Albo” o Registro Nacional de Constructores, se desplaza —como ya se ha visto en líneas generales— hacia controles de carácter sustancial, basados en un sistema

---

<sup>9</sup> Es necesario decir que los procedimientos simplificados puestos en práctica con ocasión de grandes calamidades, y que permitan a la administración encargar obras privadamente a través de la concesión de amplios poderes a órganos instituidos para ese propósito, fueron funestos. Estos procedimientos, que de algún modo se acercan a los propuestos con la centralización de los poderes de decisión y el restablecimiento de la responsabilidad de los órganos técnicos, no han impedido que, por ejemplo, la reconstrucción de territorios arrasados a causa del terremoto de 1981 se volviese un remolino sin fondo en el que se han precipitado unos 100 billones de liras. Y, aún peor, esa enorme cantidad de dinero no se ha traducido en mejoras significativas en las condiciones de vida de las poblaciones afectadas (casi todo ha quedado como estaba); ella, sin embargo ha ido a parar en buena parte al bolsillo de la “camorra” (es decir, la mafia napolitana).

Ciertamente hay diferencias sustanciales entre los procedimientos simplificados y la racionalización impuesta por la Ley Merloni. Quiero sólo subrayar que es una mera ilusión pensar que sea suficiente actuar sobre un único aspecto de la maraña existente entre política y “negocios” para evitar nuevos episodios de corrupción.

de calificación de la empresa que se funda en parámetros de calidad empresarial y que es susceptible de inspecciones.

Entre los requisitos formales queda el de la sujeción de los responsables de las empresas al procedimiento penal por hechos de naturaleza o de gravedad tales que comprometan la fiabilidad moral.

Aquí aparece el problema de la responsabilidad de la empresa. Nuestro ordenamiento no conoce formas de responsabilidad y sanciones de las empresas como tales, sino sólo de sus representantes. Se discute, por lo tanto, respecto de los efectos que pueda tener sobre las empresas la responsabilidad penal de sus representantes.

La cuestión es muy compleja (toca temas fundamentales del derecho penal) y aquí sólo podemos mencionar el grave problema político que constituye la presión ejercida por las empresas excluidas de las licitaciones por falta de idoneidad moral de sus representantes. Son una cantidad enorme de empresas y, en consecuencia, de obreros, técnicos, directivos y representantes de intereses organizados. No hay duda de que la movilización de estos intereses fue en el pasado una de las principales dificultades para llegar a sanciones efectivas por hechos de corrupción.

Los caminos que se abren son divergentes, y entre ellos, obviamente, hay muchas soluciones intermedias. Según algunos, bastaría que el inculpado dimitiere del cargo para superar el obstáculo y poder participar la empresa en la realización de obras públicas; otra tesis considera necesario, en cambio, establecer sanciones específicas aplicables a la empresa que obtenga beneficios ilícitos y dañe la administración, y sancionar por igual a sus responsables.

#### **d) Control disciplinario y códigos de conducta**

Un aspecto procesal que en el pasado ha dañado gravemente la eficacia de los procedimientos disciplinarios y del cómputo del daño ha sido el llamado “carácter pre-judicial penal”, esto es, la suspensión de los procedimientos antes citados en espera del resultado del juicio penal sobre hechos presuntos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En el mes de julio de 1993, el departamento que se ocupa de la función pública ha elaborado una propuesta de código de comportamiento de los funcionarios públicos, traducida después en un decreto, todavía no registrado. En la introducción a la ilustración de las propuestas, a propósito de la insuficiencia del parecer del juez penal, se afirma: “la disfunción más evidente (entre las disfunciones que demuestran la dificultad de individualizar los

Esta forma de carácter pre-judicial ha tenido efectos muy graves, ya que ha vuelto sustancialmente ineficaces las sanciones administrativas, y ha hecho recaer sobre el juez penal (políticamente irresponsable) el peso de dichas decisiones. Así, en lugar de funcionar en forma sinérgica, las sanciones terminaban eludiéndose. Un ejemplo clásico es el de la administración que, por quedar en “respetuosa espera” de las decisiones del juez penal, omitía la adopción de medidas disciplinarias cautelares contra el funcionario público infiel (corrupto): Por otro lado, el juez penal ha sido objeto de acusaciones de “suplencia” (de sustituir a otros) o desborde del poder.

En el nuevo Código de Procedimiento Penal se volvió a poner en discusión el principio de la preeminencia de la jurisdicción penal (respecto de la acusación de suplencia), y si los efectos del carácter pre-judicial deben o no continuar favoreciendo al reo.

Un paso adelante, importante para la recuperación de la dignidad de las sanciones de carácter disciplinario y contable (que tienen gran eficacia preventiva, imponen respeto y tienen considerables efectos en términos del ordenamiento interno) sería, según mi opinión, la independencia respecto del juicio penal, con las consecuencias obvias para la tipificación del hecho ilícito y la garantía de independencia para las jurisdicciones administrativas y contables (que en Italia todavía tienen, en parte, carácter nacional).

A través de lo dicho no debiera haber duda de que, en mi opinión, una de las causas concomitantes de la difusión de la corrupción es la degradación del status del funcionario público. Y su recuperación no estriba en un aumento de las remuneraciones sino en distinguir claramente entre Gobierno y el aparato del Estado.

La falta de alternancia en la dirección del país ha llevado a una identificación entre el Estado y las mayorías de Gobierno, que en Italia han sido muy constantes. Esto trajo como consecuencia que el funcionario público —en niveles directivos— fuera considerado como un apéndice del partido del Gobierno, a través del ministro respectivo. Por este motivo,

---

comportamientos lícitos y los censurables sobre la base de la normativa existente) es la ausencia de la responsabilidad disciplinaria: el procedimiento aplicable es casi desconocido, habiéndose reducido a un apéndice del penal. Si se reflexiona sobre la relación entre los dos tipos de jurisdicción —administrativa y penal— en relación a la menor gravedad de los actos ilícitos disciplinarios respecto de los penales y en relación a la correspondiente mayor amplitud del área de responsabilidad disciplinaria respecto de la responsabilidad penal, nos damos cuenta de que la indeterminación de las disposiciones ha contribuido a un exceso de jurisdicción, haciendo recaer sobre el juez penal un control amplísimo de la administración pública”.

cada vez que un ministro asumía una cartera consideraba correcto rearmar la estructura burocrática nombrando a sus hombres de confianza en los cargos más altos, por el único mérito de pertenecer a su corriente.

Nótese que no se trata de la obvia alternancia de personal propiamente político que debe representar la línea del ministro y orientar su acción, sino de los directores generales, de los directores subalternos e incluso del personal técnico con mayor responsabilidad.

Sólo recientemente una ley de reordenamiento de la administración pública le ha restituido a ésta, en parte, poderes de decisión y responsabilidad.

La poca consideración hacia la administración pública, inducida por la relación de sumisión de la que se ha hablado, llevó a la carencia total de un código deontológico del funcionario público. De ahí que, por ejemplo, tanto en la ciencia jurídica como en la legislación, “el tema de los conflictos de interés y, más en general, la difusión de una ética pública reconocida por la colectividad, haya suscitado escasa atención”.<sup>11</sup> Hay quienes invocan la exitosa experiencia del mundo anglosajón para reivindicar una identificación entre la mayoría de Gobierno y los órganos del Estado. Pero ellos olvidan que, al contrario de lo que ocurre en Italia, en esos modelos se pone mucho cuidado en garantizar la imparcialidad de la actividad del funcionario público.

Así, pues, estoy convencido de que la prevención de la corrupción requiere también que se le reconozca al funcionario público un status de autonomía, en virtud del cual éste debe asumir responsabilidades que reducen los controles meramente formales, y debe adherir a un código de comportamiento que reglamente los conflictos de interés, proporcione claras indicaciones deontológicas y establezca sanciones adecuadas.

Los primeros pasos en este sentido se dieron en estos últimos meses. El ministro encargado de la función pública de la pasada legislatura promulgó, el 31 de marzo de 1994, el decreto aplicativo del art. 58 bis del decreto legislativo N° 29 del 3 de febrero de 1993, con la añadidura del art. 26 del decreto ley N° 546 del 23 de diciembre de 1993, con el que se instituye el código de comportamiento para los funcionarios públicos.

También los magistrados, excluidos del decreto antes citado, y en razón de su particular status constitucional, han iniciado a través de la asociación de categoría (profesional) la elaboración de un código de comportamiento, como premisa para la tipificación de los hechos disciplinarios ilícitos.

---

<sup>11</sup> Renato Finocchi, “Los códigos de comportamiento” (de próxima publicación).

**e) Consecuencias institucionales de la crisis de controles:  
La “suplencia” del juez penal y los orígenes de “manos limpias”**

El código de conducta para los magistrados es todavía más necesario si se reflexiona sobre el fuerte poder que el orden judicial ha adquirido en relación con los otros poderes del Estado.

Se ha hablado de la “suplencia” (o sustitución) que la magistratura habría ejercido frente a la inercia de los otros poderes del Estado, atribuyéndose a esta palabra la connotación negativa que corresponde al vicio del desborde de poder.

Pero la cuestión comenzó incluso antes de las investigaciones sobre la corrupción, en relación a la interpretación de la norma que castigaba la malversación por desviación, es decir, el delito llevado a cabo a través del cambio de destino de los recursos públicos. (Delito actualmente derogado e incluido en la norma contra el abuso por actos de oficio con finalidades patrimoniales, que requiere tanto el elemento objetivo del abuso de las funciones públicas como el subjetivo del dolo específico.) En ese entonces se discutía si la opinión del juez penal podía extenderse al mérito de la disposición administrativa y, si era así, dentro de qué límites.

Interrogantes similares se presentaban en el caso del interés privado en actos de oficio (también abrogado e incluido en el de abuso innominado), teniendo en cuenta que se consideraba tan amplio, hasta el punto de incluir el mero contraste formal de intereses (violación del deber de abstención).

Los tiempos cambian rápidamente. En 1990 se empezó a estudiar la reforma del título del Código Penal relativo a los delitos contra la administración pública, con la finalidad —declarada— de reducir la llamada “suplencia” judicial. En 1992 se iniciaron las investigaciones de “manos limpias”.

Pero es necesario esclarecer algunos puntos. No hay duda de que en la magistratura existe la tentación de extender su papel. Sin embargo, hay que distinguir entre el substituir a otros, como desborde real de poder, y el ejercicio natural de los poderes punitivos como reacción última en contra del comportamiento ilícito.

Es totalmente natural que en un Estado de derecho la sanción penal intervenga, como *última ratio*, donde han fracasado antes los sistemas de prevención y de control (entre los que también hay que incluir, para los fines que aquí nos interesan, los de sanción de la responsabilidad disciplinaria y contable). Por lo tanto, es evidente que el espacio contenido por los tres mecanismos diferentes para el restablecimiento de la legalidad coinci-

de, en buena parte, con la consecuencia de que la contracción de uno comporta la extensión del otro. En este caso, sólo impropriamente puede hablarse de suplencia. Pero, en definitiva, lo que hay que preguntarse es cuáles son las graves carencias en la prevención y en el control que determinaron la necesidad de intervenciones tan extendidas y penetrantes de un poder residual.

Surge entonces la pregunta: ¿qué pudo permitir que la jurisdicción penal haya llevado a cabo sus tareas, mientras que la prevención y el control fracasaban? Y, por otro lado, ¿cómo es que ella sucumbió también por largo tiempo a un sistema de poder omnímodo?

Para responder la segunda parte de la pregunta sería necesario penetrar en un campo que no es el mío. Por lo tanto, baste recordar que también en el pasado hubo investigaciones clamorosas que habrían podido tener efectos similares a los de hoy. Desde las “corruptelas” Eni-Petronim a la quiebra del Banco Ambrosiano, o desde escándalo Italcasse-Sir al homicidio del abogado Giorgio Ambrosoli, ordenado por el banquero Michele Sindona, ligado a organizaciones criminales. Muchas investigaciones murieron por abandono en los pasillos de la burocracia judicial; otras, después de duras penas, llegaron a resultado positivo gracias al empeño valeroso de unas pocas personas. Todas fueron duramente obstaculizadas por todos los medios posibles: cuando se dispuso la encarcelación de Calvi, por ejemplo, el Presidente del Consejo de aquel momento, Bettino Craxi, intervino con un violento discurso contra los magistrados que “ponían de rodillas” a la economía.

Ciertamente, la transformación del clima político ha hecho posible y ha estimulado comportamientos más correctos al interior de la magistratura, así como una actitud, por parte de los testigos y de los imputados, de mayor colaboración. Según mi opinión, esto no se ha debido sólo a la pérdida de la certeza de la impunidad, sino también a que ahora se percibe el valor negativo de comportamientos que hace algunos años eran considerados como algo connatural a la lucha política. Un documento que lo verifica dramáticamente es la carta escrita desde la cárcel por el empresario Cagliari, antes de suicidarse: más que la denuncia del uso instrumental de la “custodia cautelar” —de la detención—, expresa, sobre todo, la sorpresa de que sólo él, entre muchos otros, ha sido acusado por hechos que poco antes habrían sido juzgados como algo tal vez no recomendable, pero ciertamente como un mal necesario, connatural a un sistema conocido y aceptado por todos.

Pero —y ahora volvemos a la primera parte de la pregunta— yo creo que es esclarecedora la síntesis propuesta por uno de los protagonistas

de las investigaciones, Gherardo Colombo, cuando habla de los aspectos de organización y procesales que han permitido continuar con las investigaciones.

En primer lugar, está la “independencia tanto de cada uno de los magistrados al interior de la magistratura (y, en particular, en relación a los cargos más altos) como en relación a los otros poderes del Estado (Ejecutivo y legislativo) y a las fuerzas sociales y económicas (opinión pública, medios de comunicación, intereses económicos y financieros, y otros). Esto no sólo de modo formal, desde el punto de vista de las reglas, sino también de modo sustancial, como separación efectiva de los otros poderes, incluso desde el punto de vista de las costumbres de vida”.<sup>12</sup>

## V. ASPECTOS REGLAMENTARIOS Y PROCESALES DE LAS INVESTIGACIONES

### **a) La independencia del ministerio público y el uso de la cárcel preventiva**

Los magistrados más comprometidos colocan la independencia de la magistratura en el primer lugar de la lista de requisitos para el buen resultado de las investigaciones. Pero esto no es irreversible, como uno podría imaginarse. En Italia, juez y ministerio público pertenecen al mismo orden judicial y se distinguen entre sí sólo por el ejercicio de sus funciones. El paso de una función a otra no requiere de requisitos particulares, excepto la participación en un concurso u oposición en la que el haber ejercido la misma función es sólo uno de los parámetros de evaluación, y no el más importante.

---

<sup>12</sup> Colombo sintetiza del siguiente modo los aspectos procesales más importantes de las investigaciones: a) la independencia de la magistratura, incluido el ministerio público; b) la dependencia de la policía judicial del ministerio fiscal; c) el carácter secreto de las investigaciones; d) el poder del ministerio público de ordenar registros o allanamientos e incautaciones; e) el establecimiento de medidas de custodia cautelar (detención) para dicho tipo de delitos; f) la posibilidad de disponer interceptaciones de conversaciones y comunicaciones; g) el acceso al secreto bancario; h) la flexibilidad en la aplicación de la pena.

A estos elementos añade otro más, no estrictamente jurídico, constituido por la atención de la opinión pública y de los medios de información que “desarma, a través de la censura de la ilegalidad de sus comportamientos, a las personas implicadas en las investigaciones como encausadas y facilita la rendición de la prueba ante testigos y estructuras que conserven documentos, obstaculizando la adopción de comportamientos basados en la ley del silencio”.

El verdadero problema es la autonomía y la independencia del ministerio público. En realidad, la Carta Constitucional prevé, al afirmar la pertenencia a un único orden, garantías diferenciadas para el juez y para el ministro fiscal. La evolución normativa y, sobre todo, las fuentes de reglamentación interna (Consejo Superior de la Magistratura) han atenuado ampliamente estas diferencias. El nuevo código de enjuiciamiento o de procedimiento penal ha reforzado todavía más ese acercamiento, justamente en el momento en que se reafirmaba claramente el “carácter superpartes” del primero y el “carácter de parte” del segundo.

El nudo de fondo de la caracterización atípica del ministro fiscal como magistrado autónomo e independiente (no sólo hacia el exterior, sino también en las relaciones con el titular del despacho) es, según mi opinión, el principio constitucional de obligatoriedad de la acción penal.

En nuestro código, la decisión de procesar a un reo no está sometida a evaluaciones de oportunidad, sino exclusivamente a evaluaciones de carácter procesal, coincidentes con el pronóstico —fundado exclusivamente sobre elementos procesales evaluables— de la probabilidad de obtener la condena a raíz del juicio.

Consecuentemente, el control de la actividad del ministerio público no puede ser de carácter político, ni siquiera en sentido lato, porque no se le pide “ninguna opción de oportunidad”. Dicho control es, por lo tanto, de carácter jurisdiccional, y es ejercido por un juez tercera parte o “superparte”, que evalúa si ha habido alguna omisión en el ejercicio de la acción penal o si ésta ha sido ejercida sólo aparentemente.

Este aspecto es fundamental para comprender la génesis y la difusión de las investigaciones sobre la corrupción, definidas como “manos limpias”: la recomendación de un magistrado del ministerio público independiente no es condición suficiente para que estos hechos sean sometidos a proceso, pero es ciertamente “condición necesaria”. Y no es una casualidad que en ordenamientos que no conocen el principio de obligatoriedad y en los que, consecuentemente, el ministerio fiscal está sometido al Ejecutivo, las investigaciones de corrupción son fuente de contradicciones insuperables o son encomendadas a órganos independientes, constituidos especialmente para tal fin.

Del carácter obligatorio de la acción penal y de la autonomía e independencia del ministerio fiscal derivan algunos corolarios, entre los que destaca el de la dependencia de la policía judicial respecto de la autoridad judicial y, en particular, del ministerio público.

Por muchos años esta disposición constitucional ha dado lugar a cuestiones de interpretación y no ha sido aplicada; sólo recientemente ha

empezado a concretarse, gracias a algunas modificaciones normativas relacionadas con el nuevo Código, así como por un cambio en la sensibilidad de las fuerzas de policía ante los valores de la jurisdicción.

Un segundo punto importante es que el Código de Procedimiento Penal que entró en vigencia en 1988 ha demostrado ser un instrumento eficaz y rápido para las investigaciones más complejas. Y esto a la vez en el campo del crimen organizado, donde ha habido en estos últimos años éxitos antes impensables, gracias al valor de pocos y valientes magistrados que —en muchos casos— han pagado incluso con su vida. Ya son miles los miembros de organizaciones criminales, responsables de delitos horrendos (miles de homicidios en el lapso de pocos años), que han sido condenados a graves penas de prisión.

Muchas críticas recaen hoy sobre el nuevo Código, e incluso se afirma que algunas sentencias de la Corte Constitucional han violado las reglas de garantía, dificultando el ejercicio de la defensa.

Se ha polemizado sobre el uso del encarcelamiento preventivo (definido en el Código como “custodia cautelar”), sosteniéndose que había sido destinado a la obtención de la confesión. De hecho, en gran parte de los procedimientos los inculpados han confesado y, en efecto, casi todos han sido excarcelados inmediatamente después de la confesión (al mismo tiempo que se formulaban acusaciones contra otras personas).

La confesión y la declaración de co-reo o de complicidad han tenido un papel determinante en las investigaciones de “manos limpias”.

Los magistrados encargados de las investigaciones señalan que las medidas de custodia son emitidas en un momento que, por la gravedad y la reiteración de los hechos, y por el papel desempeñado por los acusados, existe grave peligro de adulteración de pruebas y repetición de conductas delictuosas. La confesión haría que la continuación de la medida de detención se volviese inútil y contraria al espíritu de la custodia cautelar.

En general, yo no creo que haya habido abusos; además, casi la totalidad de las disposiciones judiciales ha sido confirmada antes por los jueces de mérito (Tribunal de la Libertad) y luego por los de la legitimidad (Corte de Casación). No obstante, advierto que éste es uno de los temas más delicados.

Pero quiero subrayar ahora dos aspectos que, en mi opinión, son esenciales para comprender la complejidad de los hechos. En primer lugar, la confesión deriva ciertamente de la contundencia del material probatorio que se tiene a disposición, aun antes de que se emita la medida de la custodia cautelar. Se trata de indicios de complicidad acompañados de verificaciones complejas (frecuentemente con la identificación de dinero pagado por corrupción o concusión).

En segundo lugar, sobre el inculpado, indudablemente, pesa el saber que se le ha terminado la solidaridad del ambiente donde se movía y ese apoyo que había dado lugar en el pasado a comportamientos arrogantes y a la certeza de la impunidad.

### **b) Los instrumentos indispensables en las investigaciones sobre los hechos de corrupción**

Además de la disponibilidad directa de la policía judicial, otros elementos han probado ser sumamente importantes para el desarrollo de las investigaciones.

En primer lugar, la posibilidad de que el ministerio público conozca el secreto bancario. En nuestro sistema procesal, el ministerio público puede ordenar, sin necesidad de la autorización del juez, registros e incautaciones. Puede ordenar y delegar a la policía judicial la incautación de documentos de instituciones bancarias y puede realizar personalmente el registro de éstos en la búsqueda del cuerpo o instrumento del crimen o de elementos vinculados al delito.

La autorización para el conocimiento del secreto bancario ha permitido la reconstrucción de los movimientos del dinero procedente de hechos ilícitos, a través de los varios perceptores en Italia y en el extranjero. Esto ha permitido, entre otras cosas, reconstruir la red de los acuerdos ilícitos que antes no emergían directamente de los elementos de otro tipo, porque ya habían sido asumidos por intermediarios o personas que representaban intereses múltiples.

La colaboración de algunos países ha permitido seguir adelante este tipo de investigaciones en el extranjero, reconstruyendo ulteriores movimientos del dinero y recuperando grandes cantidades de éste.

En muchos casos se ha obtenido colaboración en tiempos muy breves, a través de los acuerdos internacionales que permiten la ejecución directa de las comisiones rogatorias entre autoridades judiciales.

También ha sido sumamente útil la posibilidad de disponer de instrumentos procesales capaces de diferenciar sanciones de acuerdo al comportamiento procesal de las personas objeto de investigación.

Se dijo antes que un problema muy delicado en los delitos de corrupción es el vínculo que une al corruptor con el corrompido; el camino seguido en el pasado, de modo interpretativo, ha sido el de la elaboración del concepto de “concusión del ambiente donde se actúa”.

Un camino más lineal es la valorización de la contribución de la persona que se disocia del vínculo criminal colaborando con la justicia.

En esta dirección hay propuestas de modificación normativa que se verán dentro de poco; ya en el sistema procesal vigente, al juez se le permite que ajuste la pena dentro de límites muy amplios y que reconozca la existencia de circunstancias atenuantes que implican reducciones de la pena por encima de las mínimas previstas por la ley.

Añádase a esto que el nuevo Código de Procedimiento Penal prevé que el ministerio público pueda permitir, al imputado que lo pida, ser juzgado con un rito diferenciado (juicio abreviado o pacto). A la elección del procedimiento diferenciado sigue una disminución de la pena; la sentencia emitida después del acuerdo entre el imputado y el ministerio fiscal (el llamado pacto) tiene también efectos diferentes en relación a los de la sentencia de condena.

El ministerio fiscal, ya a partir de la fase de las investigaciones, puede presentar al acusado una serie de beneficios que derivarán de la colaboración. Esto ha llevado a que una buena parte de los inculpados haya elegido confesar su responsabilidad, indicando también la de los cómplices. En la fase previa al debate de un juicio muy reciente por un hecho de corrupción, casi la totalidad de los empresarios imputados pidió y obtuvo la aplicación de una pena con el consentimiento del ministerio fiscal.

**c) La inmunidad: Obstáculo para las investigaciones y efecto propagador en la opinión pública**  
**Los daños ocasionados por una mala administración del fuero parlamentario**

Como ya se ha dicho, las investigaciones sobre los hechos de corrupción ha afectado también a muchos parlamentarios.

El art. 68 de la Constitución, en su formulación original, preveía en el primer párrafo la inmunidad de los miembros del Parlamento por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones; a la vez disponía que ningún miembro del Parlamento podía ser objeto de procedimiento penal sin la autorización de la Cámara a la que pertenecía.

El nuevo Código de Procedimiento Penal, en aplicación de la disposición antes citada, reglamentó las modalidades con las que se pueden efectuar investigaciones preliminares sobre un parlamentario.

En el pasado, a fin de realizar actos que implicasen una intromisión en la esfera tutelada del parlamentario (entre ellos, el interrogatorio), el ministerio fiscal tenía que pedir a la Cámara a la que pertenecía el acusado la autorización para proceder. Y en cualquier caso, dentro de los 30 días a

partir de la fecha de la inscripción de nombre en el registro de las informaciones del delito.

El examen del Parlamento tenía por objeto evitar iniciativas persecutorias contra el miembro acusado, y cautelar el párrafo del art. 68 de la Constitución. En realidad, la praxis casi constante era que se negara la autorización, incluso cuando el delito por el que se la pedía era completamente ajeno a las prerrogativas y funciones del parlamentario.

Además, el sistema de conexiones entre inculpados por el mismo hecho hacía que la lentitud de la fase de autorización repercutiese negativamente sobre las otras posiciones, tanto por las dificultades para recoger las pruebas como por los graves retrasos que se acumulaban.

La dimensión cuantitativa y cualitativa de las investigaciones de los últimos años ha cambiado esta situación. Por un lado, la opinión pública dejó de aceptar que las disposiciones tendientes a garantizar la libertad del Parlamento y de sus miembros se transformasen en impunidad; por el otro, las demandas de autorización a proceder empezaron a ser percibidas como una acusación que ya contenía un juicio de responsabilidad.

Obsérvese que este segundo efecto, en cierto modo, fue generado justamente por la transformación que experimentó en los años anteriores la institución de la autorización a proceder: como las Cámaras no se limitaban a evaluar la existencia del *fumus persecutionis* sino que llegaban a evaluar el mérito de la demanda, el ministerio público articulaba sus peticiones de modo cada vez más complejo para prevenir el rechazo de la autorización basado en la estimación de que la acusación era insostenible.

Hemos llegado así a la ley constitucional N° 3 del 29 de octubre de 1993, que sustituyó el art. 68 de la Constitución estableciendo que la autorización a proceder es requerida exclusivamente en los casos de registros personales o allanamiento domiciliar, privación de la libertad personal (con la excepción de la sentencia firme o irrevocable de la condena), interceptaciones de comunicaciones, conversaciones y correspondencia.

#### **d) La “solución política” (o, aún, “solución judicial”)**

Una gran cantidad de procesos está a punto de llegar a manos de los jueces del debate. En ellos se verá si los complicados procedimientos previstos para la rendición oral de la prueba (muy costosos desde el punto de vista de los medios, del tiempo y del personal) son adecuados para absorber centenares de procedimientos complejos, del modo considerado por la colectividad como correspondiente a la justicia (es decir, respetando la verdad de las verificaciones, junto al carácter super-parte del juez).

Ya se ha celebrado el primero de los “grandes” procesos en contra del financista Cusani, acusado de corrupción y de delitos instrumentales por el asunto Enimont. Se trata de un hecho de suma gravedad, no sólo por la magnitud de la corrupción sino porque tenía por objeto el ejercicio de la función legislativa. Cusani fue juzgado antes que los otros acusados (en contra de los que se inicia el proceso principal en estos días). Esta decisión de la Fiscalía de la República ha sido fuertemente criticada. El tribunal escribió en la motivación de la sentencia de condena de Cusani que la complejidad del debate ha sido desproporcionada respecto del hecho que fuese juzgado un único acusado, y que la decisión del ministerio público se justificaba.

Estas polémicas han hecho presente el problema del manejo de los procesos en la fase del debate. En toda Italia hay varios miles de acusados en espera de juicio. Se prevé que el complejo debate oral (que impone la formación en contradictorio de la prueba delante del juez) ocupará a los tribunales por un largo tiempo.

Ante esta situación de hecho, vuelve a proponerse la “solución política”. Es decir, se afirma que ahora se ha cerrado una fase de la vida política de nuestro país y que es necesario ofrecer una salida para evitar quedar enredados en los hechos judiciales. A esta exigencia, completamente política, se superpone la preocupación por el manejo en la etapa del debate de la gran cantidad de procesos que ya están listos para ella.

Si bien no hay homogeneidad de visiones (ni siquiera al interior de la actual mayoría de Gobierno) sobre los aspectos políticos, hay, sin embargo, una convergencia substancial sobre los aspectos de reducción del debate. Una vez más la solución política se transforma en solución judicial.

Las disposiciones judiciales ahora en estudio se refieren a la extensión del pacto; la aplicación de penas accesorias en substitución de penas privativas de libertad y el establecimiento de amplios beneficios procesales para los que decidan, dentro de un plazo que aún debe ser fijado, colaborar con la justicia.

En esta última disposición podrían haber medidas específicas en el tema de la impunidad o de ulteriores reducciones de pena para el corruptor “arrepentido”, resolviéndose así, en forma radical, la problemática relacionada con el concurso necesario en el delito de corrupción.

Las sanciones originales parecían estar orientadas, en general, a diferenciar entre delitos en contra de la administración pública, y delitos relativos al incumplimiento del procedimiento ordinario. Pero muchas partes han pedido (y en particular la magistratura asociada) que no se diferencien, y que las modificaciones procesales se refieran indiferentemente a

todos los delitos y a todos los imputados, exceptuando los que acabamos de mencionar: es decir, los cometidos en contra de la administración pública.

### CONSIDERACIONES FINALES

A través de este panorama sobre los hechos italianos se pueden extraer algunas líneas directrices, tanto de interpretación como de prevención.

La intervención decisiva del juez penal tuvo su origen en la ineficacia de los sistemas de prevención y control. Dicha ineficiencia fue determinada no tanto por la tendencia del sistema de los partidos a extenderse, sino, y sobre todo, por la incapacidad de distinguir entre los grupos de mayoría de Gobierno y el Estado. Esta confusión fue posible por la falta de alternancia política, ya que por un largo período ella ha sido impedida por la exclusión a priori de la izquierda como posible opción respecto del alineamiento mayoritario de centro. Como consecuencia de esta confusión, al funcionario público no se le reconoce un status de autonomía, con derechos y deberes.

La desconfianza en el funcionario, a raíz de su servilismo político, se ha vuelto concausa del desarrollo de un sistema de controles formales, cruzados y minuciosos, en los que se fue perdiendo completamente la visión de conjunto y la consideración del verdadero interés público. Viceversa, la multiplicación de los controles formales y la consecuente fragmentación de la imputación de responsabilidad fue un acelerador formidable de la corrupción, multiplicando las ocasiones de intermediación ilícita.

Pero, más en general, podemos afirmar que la ineficiencia de la administración pública constituye el terreno de cultivo ideal para la ilegalidad, ya sea porque multiplica las ocasiones de la intermediación ilícita y dificulta los controles, ya porque altera la relación entre Estado y ciudadano pasando de derecho-deber a favor-obligación.

Los grandes flujos de dinero público constituyen una ocasión de corrupción política. Dichos flujos, en sistemas complejos (que prevén formas de apoyo y contribución a las actividades económicas y sociales) y fuertemente integrados con comunidades internacionales, no se agotan en la gestión pública; al contrario, se presenta el problema del control de las actividades privadas que se benefician de aquellos fondos.

La alternativa liberalismo versus control estatal es, por lo menos en lo que concierne a este tema, una mera ilusión.

### **Algunas observaciones desde el punto de vista institucional**

Sólo una democracia muy avanzada y enraizada lograr soportar el peso de contrastes al interior del aparato público, que necesariamente generan fenómenos como el descrito. Basta pensar en la gran rectitud institucional que representa el trabajo realizado por las fuerzas de la policía (carabineros, cuerpo de represión fiscal o “Finanza” —en Italia son militares—, policía del Estado) sobre hechos que concernían directamente a sus responsables políticos.

Ya indiqué anteriormente los peligros que pueden tener para la democracia las investigaciones sobre la corrupción. Y aquel timbre de alarma debe seguir sonando.

Creo que debemos reflexionar mucho sobre la experiencia judicial italiana de los últimos años, no sólo en el tema de corrupción.

En el campo de la lucha contra el crimen organizado ha habido resultados extraordinarios. Por primera vez se ha roto *l'omertà* en las regiones meridionales (es decir, aquella conducta difundida en los testigos de negarse a colaborar con la justicia): más de 700 afiliados a organizaciones mafiosas están hoy acogidos al programa de protección. Se ha roto el mito de que la mafia es invencible: jefes de clanes, rebeldes desde hace años, han sido finalmente capturados; organizaciones enteras han sido identificadas y sus afiliados procesados y condenados; bienes de procedencia ilícita por valor de centenares de miles de millones de liras han sido confiscados.

Pero estos resultados se han pagado caro. Y quiero manifestar que si se han podido obtener esos resultados, es porque la lucha contra el crimen organizado ha sido considerada como un objetivo común por las diferentes fuerzas políticas y no ha sido utilizada como un instrumento de lucha política.

Estimo que eso mismo debe valer para el delicado aspecto de la vida civil que es el de los delitos contra la administración pública. Hacer de ello un instrumento de lucha política entraña un riesgo enorme para la democracia: se instauro un mecanismo de desconfianza y de desprecio hacia las instituciones.

Ninguna fuerza realmente democrática puede basar su batalla política utilizando las investigaciones judiciales sobre hechos de corrupción, porque sería fácilmente trasladada al terreno de la crítica radical de la democracia, en una espiral destructiva de acusaciones y contra-acusaciones, verdaderas y falsas.

Así, pues, debe afirmarse con claridad que las cuestiones que se refieren a las bases de la convivencia democrática no pueden ser instrumento directo de lucha política. □

## CONVERSACIÓN CON GIOVANNI SALVI\*

El 6 de julio de 1994 se llevó a efecto en el Centro de Estudios Públicos un encuentro con el juez Giovanni Salvi, integrante de la procuraduría italiana ante la Dirección Antimafia de Roma, en torno a las modificaciones introducidas últimamente en Italia en materia de procedimiento penal y ordenamiento de la estructura judicial. En estas páginas se reproduce una versión editada de ese encuentro, conducido por el señor Enrique Barros, miembro del Consejo Directivo del CEP.

El juez Salvi, a quien le ha cabido una participación destacada en importantes procesos judiciales contra el terrorismo y la corrupción política en Italia, se refirió, entre otros, al problema de la autonomía e independencia de los magistrados y a los mecanismos que pueden garantizarla; a la acción de la policía judicial; a la duración de las investigaciones y procesos; a la ampliación de las facultades de investigación, y a la separación de funciones entre el juez investigador y el juez que dicta sentencia. Asimismo, en sus intervenciones aludió a la relación entre los cambios habidos en la judicatura italiana y la acción judicial “manos limpias” contra el crimen organizado; a los cargos por los que están siendo procesados dos ex Primeros Ministros de su país, y a los riesgos que entraña, desde el punto de vista de la propagación de la corrupción, la descentralización y la falta de alternancia política.

---

\* Transcripción editada del encuentro con el juez Giovanni Salvi, efectuado el 6 de julio de 1994 en el Centro de Estudios Públicos. Las intervenciones del señor Salvi fueron traducidas del italiano y editadas posteriormente por el Centro de Estudios Públicos.

ENRIQUE BARROS: Es un gran honor para el Centro de Estudios Públicos poder conversar esta tarde con el señor Giovanni Salvi, Procurador Alterno de la República ante la Dirección Antimafia del Distrito de Roma. En nombre del Centro de Estudios Públicos, quiero agradecer a su vez la presencia de distinguidos ministros de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones de Santiago que hoy nos acompañan.

El juez Salvi ha participado en dos grandes grupos de acciones judiciales que se han llevado a efecto en Italia últimamente. En la lucha contra el terrorismo, por un lado, cabe mencionar que tuvo a su cargo uno de los procesos judiciales de mayor envergadura de ese país: el proceso contra el NAR, grupo de extrema derecha que perpetró varios atentados que costaron la vida de decenas de personas en los años setenta y ochenta. Posteriormente, al juez Salvi le ha tocado intervenir en otra área de la patología política italiana, como es la corrupción. En estos dos ámbitos, él ha adquirido una amplia experiencia que no se limita únicamente a las materias específicas de las investigaciones, sino que se extiende también al sistema judicial italiano, a la manera en que estas investigaciones se han efectuado y a cómo ellas han cambiado de manera radical la vida política italiana en los últimos años.

La idea es tener inicialmente una conversación con el juez Salvi, que yo mismo me voy a permitir conducir, para abrir a continuación un diálogo con el público asistente.

La primera pregunta que quisiera hacerle al juez Salvi dice relación con su carrera profesional. Según la tradición chilena, los jueces comienzan desempeñando labores modestas y luego, a través de sus méritos, van ascendiendo a posiciones más importantes dentro del Poder Judicial. ¿Podría describirnos cómo ha sido el trayecto de su carrera, hasta llegar a ejercer el cargo que hoy ocupa en la Procuraduría de la República, del Distrito de Roma?

GIOVANNI SALVI: La mayor parte de la carrera judicial en Italia está basada en la antigüedad, de manera que el magistrado goza de una autonomía e independencia mayores que si su carrera dependiese de decisiones de carácter político o administrativo. Nuestra organización judicial es muy rígida, en el sentido de que el paso de un grado a otro depende fundamentalmente de una evaluación de los años de servicio.

Pero este mecanismo es actualmente muy criticado en Italia. Se dice que conduce al relajamiento de la magistratura, que no se reconocen los méritos y que se observaría, en consecuencia, un deterioro cualitativo en el trabajo. En mi opinión, esto no es efectivo y me parece que los recientes acontecimientos son prueba de ello.

En los años cincuenta y sesenta, cuando la carrera dependía del reconocimiento de méritos, la magistratura tenía una estructura muy burocratizada y las presiones por ascender afectaban seriamente la autonomía e independencia de los magistrados.

Posteriormente se introdujeron varias modificaciones, configurándose un sistema de organización de tribunales de justicia cuyas características quizás son únicas en el mundo. Por una parte, existe una carrera judicial basada en los años de servicio —con sueldos correspondientes a las distintas categorías de antigüedad— que opera en forma casi automática, de modo que para no poder ascender hay que ser prácticamente indolente o incompetente.

Por otro lado, es facultad del Consejo Superior de la Magistratura, y no así de la autoridad administrativa o política, designar a los magistrados en los distintos cargos directivos, sobre la base de un arco muy restringido de los años de servicio. Es decir, con una diferencia de hasta tres años de antigüedad entre los candidatos, se procede a una evaluación de los méritos; cuando la diferencia es mayor, prevalece el principio de antigüedad. En consecuencia, la calificación formal del magistrado no siempre corresponde al trabajo que éste efectivamente realiza. A modo de ejemplo, yo tengo el grado de Consejero de la Corte de Apelaciones, en circunstancias que mi función es la de Procurador Alterno de la República ante la Dirección Antimafia del Distrito de Roma, que es un organismo central constituido en la Corte de Apelaciones para combatir el crimen organizado. El Procurador de la República del Distrito de Roma es uno de los magistrados de mayor jerarquía en Italia —quizás el segundo o tercero de mayor rango— y, en la práctica, está en la cúspide de su carrera, tanto por antigüedad como por grado.

Aunque esta explicación de los aspectos administrativos a través de un ejemplo específico pueda parecer un poco majadera, creo que permite apreciar cómo funciona un mecanismo de garantía de la independencia y autonomía de los magistrados.

Pienso que nuestra experiencia es importante porque cualquier magistrado, sea cual fuere su cargo, sabe que puede llevar procesos delicados y adoptar decisiones desagradables, con la certeza de que ello no va a incidir en aspectos fundamentales de su vida diaria. Obviamente, la desventaja de una carrera judicial estructurada de esta manera estriba en un trabajo deslucido por parte de los magistrados. Por otro lado, esto se contrapone con otros medios que serían largos de describir ahora.

Ahora bien, las opciones en relación al trabajo a desempeñar dependen mucho de las decisiones que cada uno toma individualmente, de las

responsabilidades que cada cual cree poder asumir. En mi caso personal, la experiencia de trabajo en grupo, es decir, dentro de la Procuraduría en Roma, ha sido un elemento determinante de mi carrera. Después del homicidio de dos magis-trados que tenían a su cargo el proceso en contra de una organización terrorista de extrema derecha, se decidió no seguir trabajando en forma individual sino en grupos de magistrados que aparecen como equipos. Esta experiencia fue muy significativa en el plano profesional y marcaría mi trabajo en el futuro.

ENRIQUE BARROS: En Italia, como en otros países del centro y del sur de Europa, ha habido cambios importantes en materia de procedimiento penal en los últimos 15 o 20 años. En su trabajo “Aspectos de la corrupción en Italia: Represión y prevención”\*, usted señala que algunos de esos cambios han sido muy decisivos para la justicia penal italiana. ¿Podría explicarnos cuáles son esos cambios y, en particular, el rol que han asumido los procuradores y el ministerio público, esto es, los fiscales, en el proceso penal en Italia?

GIOVANNI SALVI: Efectivamente, ha habido reformas de carácter procesal, así como también modificaciones en la organización judicial relacionadas con las reformas procesales.

La principal modificación del Código de Procedimiento Penal fue la supresión del juez instructor o juez investigador. En consecuencia, toda la actividad de investigación quedó concentrada en la Procuraduría de la República. El Procurador de la República opera secretamente y puede embargar y allanar sin autorización previa del juez; puede interrogar a las personas sometidas a proceso y a los testigos, quienes tienen la obligación de decir la verdad; puede solicitar documentos y objetos a la administración, la que está obligada a proporcionárselos. Por otra parte, las medidas relacionadas con la privación de libertad e interceptación telefónica sólo pueden ser ordenadas por el juez.

La actividad de investigación del ministerio público o fiscal se efectúa dentro de períodos regulares, es decir, cada seis meses, o cada año, en el caso de procesos contra el crimen organizado. Dicha actividad es controlada por un juez, a quien le compete ordenar que se realice una investigación en contra de determinadas personas; como también señalar que las investigaciones del ministerio público están siendo instrumentalizadas o

---

\* Véase Giovanni Salvi, “Aspectos de la corrupción en Italia: Represión y prevención”, publicado en esta misma edición.

tienen un carácter persecutorio, y puede ordenar en consecuencia que éstas no continúen.

Este cambio en la estructura está vinculado con un proceso oral en la etapa de discusión. Es decir, cuando el ministerio público concluye la investigación preliminar, se presenta ante el juez con las pruebas obtenidas y le solicita autorización para presentarse ante la Corte. Si obtiene esa autorización, en una audiencia privada, pero con la presencia del defensor del inculpado, deberá a continuación rendir nuevamente las pruebas ante el juez competente, vale decir, interrogar al inculpado, dar a conocer el embargo, etc.

Esta estructura procesal, en el plano de la organización judicial, ha tenido dos consecuencias muy importantes. La principal de ellas consiste en que el ministerio público ha pasado a vincularse cada vez más con la figura del juez. Esto puede resultar extraño y cabría pensar que la situación debiera ser al revés, es decir, que las funciones de investigación y de llevar a cabo el proceso deberían estar completamente separadas. Pero es necesario tener presente que en Italia el ministerio público forma parte de la carrera de juez. Por consiguiente, alternativamente se puede ser juez o ministerio público. Y precisamente debido a la importancia que entraña la función del ministerio público, este último está investido de la autonomía e independencia que se requieren para actuar con imparcialidad. De hecho, el ministerio público también está obligado a realizar investigaciones en favor del acusado y no sólo en su contra.

La segunda consecuencia relativa a la organización judicial es haber acentuado la autonomía del magistrado del ministerio público al interior de la Procuraduría de la República. Por tanto, entre el magistrado del ministerio público y el Procurador de la República no hay una subordinación jerárquica. La relación entre ellos se refiere a la organización de la administración, función que recae en el Procurador de la República. A este último le corresponde designar a un magistrado para que se ocupe de los asuntos penales, el cual puede ser sustituido en el curso de una investigación sólo por causales pre-determinadas. Entonces, a mi juicio, existe una relación muy estrecha entre las reformas procesales y las de organización de la labor judicial.

ENRIQUE BARROS: Un tema que siempre ha preocupado a la judicatura en Chile es la relación entre el juez que investiga y la policía. ¿Qué facultades tiene el juez instructor respecto de la policía en el régimen judicial italiano?

GIOVANNI SALVI: La Constitución italiana establecía que la autoridad judicial, es decir, el juez y el ministerio público, dispondría de una policía

judicial. Hubo una larga discusión sobre si ello significaba que debía haber o no un cuerpo de policía judicial dependiente de la autoridad judicial, opción que fue finalmente descartada. De modo que la policía judicial no depende de la autoridad judicial sino del Ejecutivo. Sin embargo, es el ministerio público el que dirige la labor de la policía judicial en las investigaciones.

Y esta es una materia que determina a su vez varias otras controversias, incluso de interpretación, porque algunos entienden la relación entre la policía judicial y el ministerio público de una manera que concentra muchos poderes en este último, haciendo que la policía judicial sea menos autónoma en las investigaciones. A mi juicio, no es esa la función del ministerio público, puesto que éste sólo debe actuar como investigador directo en casos excepcionales; pero sí le compete organizar el trabajo de la policía judicial, ya que el resultado de esas diligencias se utilizará en el proceso. No se trata de que el ministerio público sea la voz de la policía en el juicio, pues esa es una práctica diferente a la nuestra, sino de que esté en condiciones de decidir cómo organizar las investigaciones para un mejor resultado del proceso, teniendo presente lo que va a suceder cuando deba presentarse ante el juez para la formación de la prueba oral.

Por ejemplo, en relación a la labor del ministerio público y de la policía judicial, en el ámbito de las investigaciones preliminares, hay tres maneras de efectuar las pruebas técnicas. Una consiste en el peritaje realizado por la policía judicial y el ministerio público sin aviso a los defensores y sin presencia del acusado. Esta es una diligencia que no debiera emplearse en la etapa de discusión. La segunda procede cuando se trata de un peritaje irrepitable, es decir, aquel que una vez que se ha efectuado no es posible repetir, como en la situación de una prueba químico-destructiva. En este caso, el ministerio público debe avisar a los defensores de las partes de manera que puedan estar presentes. La tercera modalidad procede cuando el ministerio público, durante las investigaciones preliminares, solicita al juez —también lo puede solicitar la defensa— hacer una prueba técnica con las partes involucradas, como si estuviese en la fase de discusión.

Si la policía judicial realiza una prueba técnica sin considerar su utilización en el juicio, puede ocasionar un daño irreparable en el proceso. Por lo tanto, es necesario que desde el momento en que se compruebe un hecho, el ministerio público pueda decidir si hacer un peritaje normal o un peritaje de carácter irrepitable o solicitar un incidente de prueba, es decir, la confrontación de las partes para la configuración de la prueba antes del juicio.

En consecuencia, yo veo al ministerio público como la entidad que toma esas decisiones e interviene sólo supletoriamente en casos excepcionales.

ENRIQUE BARROS: Usted ha señalado que los roles de procurador y de juez son intercambiables. ¿Es posible acceder a los cargos judiciales más altos, por ejemplo a la Corte de Casación (o Tribunal Supremo), por la vía de la procuraduría?

Y una segunda inquietud relacionada con el derecho sustantivo en materia penal y con la Corte de Casación: ¿cuál es la estructura interna de la Corte de Casación para los efectos de distribución del trabajo?, ¿son conocidas las materias penales por salas o por ministros especializados?, ¿existe una jurisdicción común?, ¿cuál es la función específica que adopta la Corte de Casación en el ámbito penal?

GIOVANNI SALVI: Respecto de la primera pregunta, la respuesta es sí. Desde la Procuraduría sí se puede acceder a los más altos cargos dentro de la judicatura.

En relación a la Corte de Casación, la integran trescientos magistrados (si no me equivoco) y se halla dividida en secciones civiles y secciones penales. Las secciones tienen especializaciones por materia, conforme a las necesidades internas de organización del trabajo. Hay así una sección encargada generalmente de los delitos del crimen organizado, otra para delitos urbanos, etc. La Corte de Casación se puede reunir en pleno cuando existe desacuerdo entre las distintas secciones acerca de los hechos o los principios de derecho. Además, también se reúne en pleno en algunos casos relativos a funciones de carácter constitucional, que no son atinentes a juicios.

ENRIQUE BARROS: Magistrado Salvi, creo que una de las experiencias más interesantes para los que hemos tenido la posibilidad de conocerlo en esta visita, ha sido la absoluta naturalidad y alegría con que usted desarrolla su labor de juez y la pasión que muestra por su tarea. Y eso, a pesar de que los jueces no perciben ingresos económicos equivalentes a los de un abogado con iguales méritos en el ejercicio libre de la profesión, y a pesar de estar sujeto a presiones de publicidad, entre otras, e incluso, como en el caso suyo, haber sido objeto de amenazas de muerte por grupos organizados, sabiendo que sus propios colegas han sido asesinados y han sido objeto de atentados en varias ocasiones. ¿Cómo se explica la alegría y el entusiasmo que usted muestra por su cargo?

GIOVANNI SALVI: Es cierto que estamos expuestos a cierto tipo de riesgos, sin embargo, como señalaba antes, tenemos también garantías de carrera funcionaria, la garantía de un sueldo fijo, entre otras, que en Italia es suficiente para vivir dignamente. Pero en realidad este no es el punto.

Hay formas de condicionamiento de la autonomía del magistrado que no son las del dinero, de la corrupción, sino que proceden más bien de la incorporación a determinados ambientes y de beneficios de carácter no económico, podríamos decir. Y estos son aspectos muy delicados.

En Italia está permitido que los magistrados se reúnan como cuerpo asociado, y ellos pueden manifestar libremente su opiniones, incluso de carácter político general; pero no partidarias, claro está. De manera que al interior de la magistratura coexisten diversas corrientes de orientación ideológica. Ahora bien, con el fin de asegurar la autonomía de los magistrados, no sólo respecto del Gobierno sino también de las relaciones personales y del estilo de vida, la magistratura se reúne regularmente para discutir asuntos de ética profesional y la manera de sancionar en sus códigos de ética aquellos vínculos que, si bien no son ilícitos, los exponen a demasiados condicionamientos. Al respecto, un asunto muy espinudo es el de los árbitros, porque ellos, que forman parte de un porcentaje muy pequeño de los magistrados, realizan una labor que puede ser fuente de rentas muy elevadas, muchas veces superior al sueldo que percibe un magistrado. Se presentan aquí problemas muy delicados de condicionamiento, sobre los cuales aún no hemos logrado ponernos de acuerdo en cómo se podrían resolver.

De modo que los riesgos, a mi juicio, más que de los aspectos económicos tales como el monto de los sueldos, provienen de la desproporción entre el peso que actualmente tenemos en la sociedad y el modo de vida que nos podemos permitir en relación a nuestro trabajo.

ENRIQUE BARROS: Introduciéndome ahora en el tema de la corrupción propiamente tal, que ha sido el objeto de su labor judicial en el último tiempo, quisiera hacer una breve reflexión para luego plantearle una pregunta.

El derecho —la ley, en general—, algún autor clásico lo definió como un “mínimum ético”, esto es, hay muchos comportamientos que socialmente se consideran reprobables, ilícitos o, en último término, de mal gusto, y que sin embargo no son delitos penales. Probablemente está ahí la diferencia entre lo que podríamos llamar “influencia” y “corrupción”. La influencia es aquello que queda fuera de la ley, que simplemente es objeto de reprimenda social o privada, pero que de alguna manera queda fuera de lo que es ilícito desde el punto de vista del derecho.

La corrupción, por el contrario, supone que haya un ilícito legal, investigable. Y en este respecto, obviamente, un tema muy importante es el del financiamiento de la actividad política. Para que haya corrupción, en un sentido legal —no moral—, debe haber normas legales que determinen lo que es lícito y lo que es ilícito. En materia de financiamiento de la política específicamente, ¿cuáles son los principios rectores en el derecho italiano que permiten tipificar ciertas conductas como corrupción?

GIOVANNI SALVI: Es necesario distinguir entre los aspectos relacionados con la vida de los partidos políticos y la competencia electoral. En Italia, como ustedes saben, los partidos son financiados por el Estado, medida que se adoptó con el fin de evitar la propagación del financiamiento ilícito y la corrupción asociada a este último. Pero dicho objetivo no se logró, pues a pesar del financiamiento público ha habido gran corrupción.

Ahora bien, el financiamiento público va acompañado de obligaciones de transparencia en el manejo de los fondos fiscales y privados. Y fue la violación de esta obligación de transparencia, que en algunos casos es considerada delito, la que sirvió como base de la acción penal [norma de clausura].

En efecto, en los casos que no se logró comprobar la procedencia ilícita del dinero, bajo la existencia de un verdadero hecho de corrupción, se castigó el hecho de recibir enormes sumas de dinero que no habían sido registradas en el balance del partido. En consecuencia, cuando se dice que en Italia hay tantos procesos por corrupción, sólo una parte de ellos es por corrupción en el sentido técnico; la mayor parte son por delitos relativos a la falta de transparencia en el financiamiento público de los partidos.

Hay medidas penales a la vez para quienes violan las normas relacionadas con la rectitud del proceso electoral. Una parte importante de los delitos denominados de corrupción no han correspondido en realidad a hechos de corrupción, sino a violaciones de la norma relativa a la igualdad de oportunidades en la competencia electoral. Por ejemplo, lo que denominamos “el voto de intercambio”. Porque en Italia, en efecto, el hecho de prometer un favor a cambio del voto es considerado delito.

De modo que uno de los aspectos más positivos del financiamiento público de los partidos políticos reside, a mi parecer, en el hecho que éste puede operar como norma básica para castigar penalmente [norma de clausura] actividades ilícitas que no son posibles de comprobar como actos contractuales ilícitos. El otro aspecto positivo, fuera del ámbito penal, consiste en otorgar la posibilidad de participar con igualdad de oportunidades en la competencia electoral.

En suma, diría que el financiamiento público en sí no es suficiente para impedir el desarrollo de la corrupción, de lo ilícito. Sin embargo, la experiencia italiana demuestra que este conjunto de normas, aunque no sirvió para prevenir, al menos sirvió para reprimir.

ENRIQUE BARROS: ¿Hay alguna relación funcional entre los cambios habidos en el proceso penal italiano, especialmente en la figura de las procuradurías, y la llamada operación “manos limpias”, en la que usted ha participado directamente, y que se propone conseguir por la vía judicial el saneamiento y la transparencia de la actividad política en Italia?

GIOVANNI SALVI: Me parece que sí. Los procesos son ahora mucho más rápidos que en el pasado. Y quizás el ministerio público es aún más incisivo que el antiguo juez instructor. Tiene más libertad de movimiento, aprovecha mejor la policía judicial, no por presencia, sino por su estructura organizativa.

Es necesario señalar que cuando entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, la situación no parecía nada fácil, puesto que la estructura original establecía que los juicios debían efectuarse en forma oral, lo que hacía que la información reunida por el ministerio público en la fase de investigación, por ejemplo, se utilizara sólo excepcionalmente en los juicios.

Y esto, en un país como Italia, que tiene tres regiones donde el secreto de honor es ley, es decir, donde la negativa a colaborar con la justicia es la ley dominante, dio origen a situaciones que oscilaban entre lo trágico y lo ridículo. Nos encontrábamos ante testigos que durante el juicio negaban lo que habían dicho en la fase de investigación preliminar, que mentían descaradamente sin siquiera disimular —claro que estas personas luego eran castigadas por dar falso testimonio—. Porque cuando está en juego la vida, cuando se trata de una organización criminal, la preocupación que puede suscitar un Estado ineficiente, con una sanción penal a futuro, es nimia. Hubo casos clamorosos, en los cuales el ministerio público había trabajado en secreto, durante la fase de investigación, con un testigo que probablemente no se daba cuenta que luego tendría que presentarse en el juicio, o bien había trabajado con testigos presenciales, vale decir, con testimonios muy avalados, con los que se llegaba al juicio con hechos de suma gravedad, incluso de homicidios, y los acusados terminaban sin embargo con sentencias de absolución completamente escandalosas.

Posteriormente se introdujeron algunas modificaciones normativas, lo que ha permitido rescatar una cantidad importante de diligencias efectuadas por el ministerio público.

¿Qué sucede ahora? Los abogados protestan porque consideran que el poder del ministerio público ha llegado a ser excesivo, y porque estiman que se ha alterado el mecanismo de oralidad de los juicios.

Y esta preocupación no es, en mi opinión, completamente infundada. Porque es necesario tener en cuenta que las diligencias del ministerio público no se utilizan directamente en el juicio. Esto es, yo no puedo presentarme ante el juez y entregarle mi expediente como prueba. Primero tengo que interrogar al testigo, y sólo después puedo someter a discusión el contenido de sus declaraciones y decirle: “Hoy dices que el auto que viste era blanco y ayer dijiste que era rojo”. En ese momento, el testigo puede dar sus explicaciones, por ejemplo, decir: “Sí, dije que era blanco; pero lo dije por estas y estas razones, ahora me doy cuenta que me equivoqué”. Esto ocurre en la fase de discusión de las partes. El testigo es sometido a la conainterrogación de la defensa, después de lo cual el juez evalúa si la retractación en el juicio tiene o no alguna base. Sólo si éste considera fundadamente que la retractación no tiene base, puede utilizar el elemento de prueba obtenido por el ministerio público.

Creo que este es un acuerdo razonable entre las exigencias de garantías del debido proceso y la necesidad de actuar en un ambiente donde el valor de la fe pública no ocupa el primer lugar.

ENRIQUE BARROS: Antes de terminar con mis preguntas, quisiera hacer un par de observaciones sobre temas más bien políticos. En su trabajo “Aspectos de la corrupción en Italia: Represión y prevención”,\* usted alude al tema de la descentralización, y a propósito de ésta plantea algunas interrogantes inquietantes en relación con la corrupción.

En Chile, la descentralización se ha justificado —y creo que existe un convencimiento generalizado en este sentido— en cuanto cumple diversas funciones públicas deseables. Permitiría que los servicios sean más eficientes, que estén más cercanos al público, y también se ha pensado que esa inmediatez contribuiría a evitar en cierto modo la corrupción. Pero ocurre, según investigaciones de la Contraloría en este sentido, que el mayor número de casos de corrupción se ha producido, sorprendentemente, en la esfera de los gobiernos locales.

---

\* Véase Giovanni Salvi, “Aspectos de la corrupción en Italia: Represión y prevención”, publicado en esta misma edición.

De acuerdo con su experiencia de investigación en esta materia: ¿Existe alguna relación directa entre descentralización y control de la corrupción? O planteada la pregunta en sentido inverso: ¿Cuáles son los riesgos que plantea la descentralización en términos de corrupción?

GIOVANNI SALVI: Indudablemente, la descentralización hizo que la corrupción se multiplicara en Italia. Hay que decirlo porque es un hecho indiscutible. Les puedo dar algunos ejemplos. Uno de los centros de mayor corrupción fueron los servicios de salud local, donde el gasto público alcanzó enormes magnitudes y donde hubo un gran número de casos de corrupción. En las regiones del Sur del país se verificó que los servicios de salud locales eran controlados por organizaciones de tipo mafioso, justamente por el gran flujo de dinero envuelto, equivalente, si no superior, al que puede provenir del tráfico de estupefacientes. En consecuencia, la experiencia italiana señala que a una descentralización puede corresponder un aumento importante de la corrupción.

Sin embargo, tal vez partiendo de la experiencia italiana, se puede hacer una distinción entre descentralización de las decisiones que atañen a la relación entre el ciudadano y el Estado y descentralización de las decisiones en materia de gastos, porque son dos cosas muy diferentes. En otras palabras, volviendo al caso de los centros de salud locales, me parece que no sólo es lógico sino inevitable que algunas decisiones se tomen a nivel local, sobre todo tratándose de un país complejo y de un Estado moderno. No creo posible imaginar lo contrario. Es más, probablemente se irá avanzando en forma creciente hacia estas formas de descentralización. Por lo tanto, habrá que establecer prioridades de los servicios de salud en relación a determinadas exigencias. Por ejemplo, una zona industrial puede requerir una mayor presencia de servicios que apunten a la prevención de enfermedades laborales. Es justo que la ciudadanía participe en ésta y otras decisiones. Pero no veo por qué se tenga que adoptar una decisión de carácter político en lo que respecta a los gastos. En mi opinión, es necesario rescatar el aspecto técnico de las decisiones en materia de gastos y mantenerlas alejadas lo más posible de las decisiones políticas. Centralizar las decisiones relativas a los gastos puede ser un antídoto importante contra el desarrollo de la corrupción.

Junto con la corrupción de las instituciones autónomas locales, y continuando con la experiencia italiana, hay otro aspecto igualmente grave: el de los intereses que se congregan alrededor de esas instituciones. Hay intereses, como la preservación del medio ambiente, que no atañen en forma exclusiva a los ciudadanos que viven en determinado lugar. La

preservación del medio ambiente no concierne sólo al dueño de un predio, tampoco a los diez propietarios que están a su alrededor, pues se trata de un bien inalienable de toda la comunidad, incluidas las generaciones futuras. Me parece profundamente erróneo, y la experiencia italiana lo demuestra de una manera trágica, que las decisiones de la organización urbana sean entregadas de manera preponderante a organismos que están necesariamente sujetos a la presión del consenso popular; es decir, a la presión de aquellos que se ven más perjudicados o favorecidos por esas decisiones.

Me refiero a la experiencia italiana, porque nuestra legislación les entregó a los alcaldes las facultades de castigar administrativamente los actos ilícitos en materias urbanas. Esto se tradujo en que cada uno podía construir lo que quisiera. En la historia italiana, jamás un alcalde intervino en forma preventiva para impedir o detener una construcción, porque ello significaba enemistarse con el electorado. Nunca disponía la confiscación de construcciones ilegales. Es más, ha habido alcaldes que, con tal de no entrar en conflicto con sus electores, enfrentaron procesos penales por rehusarse a cumplir las disposiciones administrativas. Debido a ello, el magistrado penal pasó a actuar como sustituto, adquiriendo de este modo un gran poder, porque es él, por la vía penal, quien determina el embargo y la confiscación de bienes. Al mismo tiempo, sobre él recae la antipatía que provocan sus poderes represivos. Esta situación es conveniente para el político, el que puede descargar así sus responsabilidades políticas en un organismo políticamente irresponsable.

ENRIQUE BARROS: Respecto de la situación de corrupción en Italia, quisiera pedirle una opinión, ya no en su calidad de magistrado, sino de persona interesada en los asuntos públicos de su país. Desde la Segunda Guerra Mundial Italia ha vivido un proceso que algunos han llamado “consociativo”, donde todas las fuerzas políticas han estado de alguna manera enmarañadas y vinculadas unas con otras, con relaciones recíprocas extraordinariamente profundas. Esto ha hecho que en Italia, por casi cuarenta años, no haya habido alternancia en el Gobierno, sino únicamente cambios al interior de la mayoría, manteniéndose el núcleo central.

La reciente reforma electoral italiana ha tendido a crear un sistema mayoritario y a distinguir en forma muy clara entre el rol del Gobierno y de la oposición. Con su experiencia desde la judicatura, en materia de corrupción: ¿cree usted que esto pueda contribuir al desarrollo de mecanismos implícitos de control al interior del sistema político?

GIOVANNI SALVI: Por cierto, uno de los factores que permitió el desarrollo de la corrupción fue justamente la falta de alternancia en el Gobierno.

Ahora bien, no hay que calificar o darle un significado peyorativo al término “consociativo”, porque una parte importante de la experiencia política italiana del período de posguerra reside en haber compensado, con participación en la vida política, a la oposición que no podía acceder al Gobierno. Claro que esto tuvo posteriormente consecuencias negativas, porque determinó que la oposición se involucrara también en hechos de corrupción, en prácticas de financiamiento ilícito de los partidos, etc. Sin embargo, creo que en un sistema realmente democrático, el espacio que ocupa la oposición no es sólo para gritar y vociferar, sino para participar efectivamente en la consolidación de las instituciones democráticas. Tenemos, por ejemplo, el caso de las comisiones parlamentarias que cumplen funciones de vigilancia de los servicios secretos. No veo la necesidad de que las comisiones de investigación tengan que ser dirigidas por el Gobierno.

En suma, espero que cualquiera sea la alternancia en el Gobierno, éste actúe colocando a la oposición en su sitio, despreocupándose de lo que la oposición pueda o no pueda obtener, y que esto, por otra parte, no se confunda con aquellos asuntos que tienen relación directa con el ejercicio de los derechos fundamentales del ciudadano, en los cuales tanto la mayoría como la oposición deben ser respetadas en forma ecuaníme.

ENRIQUE BARROS: Dos ex Primeros Ministros italianos, el señor Andreotti, que lo fue varias veces, y el señor Craxi, han sido sometidos a procesos. Una de las preguntas que nos lleva en forma más concreta al tema de corrupción, y sin que esto signifique prejuzgar acerca de las eventuales responsabilidades de los inculpados, es el de los cargos concretos que se les han hecho. ¿Podría decirnos cuáles son esos cargos?

GIOVANNI SALVI: El señor Craxi está sometido a numerosos procesos penales y yo no tengo a mi cargo ninguno de ellos. Se trata de procesos que están radicados en diferentes ciudades de Italia, en los cuales se supone —no por su investidura oficial ni por un mero hecho formal, sino en razón de su participación en actos materiales concretos— que en algunos casos habría recibido dinero, canalizado a través del Partido Socialista, a cambio de actividades de funcionarios públicos. Y una parte de ese dinero se habría utilizado para el financiamiento, en forma oculta, del Partido Socialista. Por lo tanto, se trata de delitos de corrupción y financiamiento ilícito.

Tal vez el caso de más resonancia se está viendo en estos días en Milán, por el que ya se condenó a Cusani, un hombre de finanzas, vincula-

do con un soborno de aproximadamente setenta millones de dólares. Esta suma le fue solicitada a un grupo financiero italiano a cambio de la modificación de una ley relacionada con la fiscalización de algunas operaciones de dicho grupo.

Respecto del ex Primer Ministro Andreotti, hay dos procesos penales. Uno de ellos lo estuve viendo yo hasta hace pocos meses, y el otro lo conozco bien porque es un proceso relacionado con el anterior, investigado por mí. Ambos procesos se basan en una supuesta relación entre Andreotti y algunos políticos sicilianos vinculados estrechamente con la organización Cosa Nostra. Estos políticos —que evidentemente tienen que ser sometidos a juicio, y hasta que no haya un pronunciamiento de condena no podemos considerar culpable al propio señor Andreotti— habrían solicitado al señor Andreotti acciones concretas para facilitar sus relaciones con la Cosa Nostra, y el señor Andreotti, en ese entonces Primer Ministro, habría aceptado, estando en pleno conocimiento de los vínculos que esas personas tenían con la Cosa Nostra. Todo ello, con la finalidad de mantener el poder de la corriente andreottiana en Sicilia, a través de personas relacionadas con la Cosa Nostra, como Salvo Lima e Ignazio Salvo.

El proceso que yo investigué se refiere al homicidio de un periodista, de apellido Pecorelli, cometido en 1979. Esta causa se encuentra actualmente radicada en Perugia, localidad en las cercanías de Roma, ya que durante las investigaciones surgió la posibilidad de que un magistrado que había estado en servicio en la Procuraduría de la República, en Roma, podría estar vinculado en los hechos relacionados con este caso. Y, puesto que los magistrados tienen prohibición de investigar a un miembro de su propia repartición, el proceso fue transferido a otra sede. (Todo esto, obviamente, es de conocimiento público, de modo que no estoy revelando ningún secreto de sumario.)

Quisiera subrayar que estoy muy consciente de la gravedad de este asunto, y entiendo que resulte increíble el solo hecho de que se pueda investigar una situación de esta naturaleza. Pero la realidad es más compleja. Ocurre que hasta hace pocos años, la Cosa Nostra era percibida como un elemento imposible de erradicar en Sicilia; una realidad con la que tenía que relacionarse, de una u otra manera, cualquiera que asumiese el gobierno de la región. De ahí que que no se considerara escandaloso, tal vez, que hubiera políticos que utilizaran a la Cosa Nostra para obtener más votos y mantener el poder en la región. Esto puede haber originado relaciones interpersonales que nosotros juzgamos, conforme a los cánones de la responsabilidad penal, como conductas materiales que intervienen de manera causal en el fortalecimiento de la vida de una organización criminal. El

supuesto, en otras palabras, es el de participación en una organización criminal, o el de un acto de asociación que se realiza mediante una serie de conductas atípicas.

En relación con el caso del homicidio de Pecorelli, el proceso vuelve a renacer después de poco más de un año, a raíz de las declaraciones de Tommaso Buscetta. Este último afirma haber tenido conocimiento, por información entregada por dos miembros de la Cosa Nostra, de que el homicidio de Pecorelli fue ejecutado por orden de Ignazio Salvo (a quien mencioné hace unos momentos) para evitar que se dañara a Andreotti en un momento especialmente delicado de su vida política. Antes de solicitar la autorización para proceder, que fue concedida por el Parlamento, llevamos a cabo una investigación muy acabada, pese a que se efectuó con mucha celeridad en el curso de cuarenta días (tiempo máximo previsto para este tipo de diligencias). Durante la investigación obtuvimos pruebas consistentes en cheques bancarios, una revista impresa y no publicada, declaraciones de testigos e incluso del propio Primer Ministro, sobre una gran operación de financiamiento ilícito de la corriente andreottiana. En particular, se acreditó la entrega de una parte de los cheques que formaban parte de ese financiamiento ilícito a una sociedad administrada por un integrante de la Cosa Nostra, cuyos miembros están identificados con pruebas contundentes como los ejecutores materiales del delito.

Esta situación extremadamente compleja, como pueden ver, no se basa en declaraciones de personas arrepentidas sino en pruebas bancarias y patrimoniales, en declaraciones de testigos que no pertenecían a la Cosa Nostra, en peritajes de armas que nos condujeron a individualizar diversos proyectiles utilizados en este hecho, los que estaban en posesión de los políticos mencionados anteriormente, vinculados con el administrador de esa sociedad, así como en otros elementos que no viene al caso detallar ahora, pero que están individualizados en la petición para proseguir con las investigaciones. Todo esto, por cierto, teniendo en cuenta que el mandato de matar es algo extremadamente difícil de probar, más aún en este caso en que todos los eslabones intermedios de la cadena han muerto asesinados, lo que dificulta la reconstitución de los hechos.

Reitero, en consecuencia, que no se trata de una investigación basada sólo en declaraciones verbales. Tanto es así, que se obtuvo la autorización judicial para proseguir. Por otra parte, también es cierto que estamos lejos de comprobar la responsabilidad del Primer Ministro Andreotti, como mandante de este homicidio.

[*A continuación se transcribe el diálogo del juez Salvi con miembros del público asistente*]

PREGUNTA: En primer lugar, quiero agradecer al Centro de Estudios Públicos la posibilidad de este encuentro con el señor Salvi. Para nosotros, los jueces de Chile, y creo que para todo el cuerpo de abogados, es un privilegio oír directamente al juez Salvi. Es algo que tiene el valor de lo original, lo auténtico.

En Chile, señor Salvi, estamos abocados a un proceso de reforma judicial que se ha visto algo mezclado, lamentablemente, por posiciones políticas. De ahí la necesidad que decanten los verdaderos principios jurídicos y de orden social que pueden emerger de la experiencia italiana.

Voy a referirme sólo a dos cosas. En primer lugar, quiero consignar que en Chile existe el juez en materia criminal, que actúa en la totalidad de la investigación y dicta sentencia. Y deseo dejar constancia que, en mi concepto, nuestros jueces —y yo he sido juez muchos años— han actuado siempre en la mejor forma posible dentro de nuestra realidad miserable. Porque, en efecto, hemos trabajado con alma, con sacrificio y con deseo de hacer justicia, pero pobres y abandonados. Esa ha sido nuestra realidad histórica. Esto no es de hoy ni de ayer, sino que siempre ha sido así. En el último tiempo hemos mejorado un poco, pero de todas maneras estamos muy distantes de lo que se necesita. Y nuestros jueces, como decía, han tenido a su cargo la totalidad del proceso. Han sido jueces instructores, jueces acusadores, jueces sentenciadores. Y, a mi entender, lo han hecho muy bien.

En el último tiempo se ha planteado dividir nuestras funciones en jueces instructores y jueces sentenciadores. Dada nuestra realidad pasada, creo que esto significaría dar un salto muy alto e innecesario. El costo económico sería muy elevado y se desperdiciaría la experiencia que tienen los jueces como jueces instructores y jueces sentenciadores. Nunca, al menos que yo sepa, un juez chileno ha dicho que no puede dictar sentencia debido a que él instruyó el proceso. Jamás sentí yo que careciera de independencia suficiente para dictar sentencia. Tanto es así, que el juez absuelve con bastante frecuencia, no obstante haber declarado reo y haber acusado. En todo caso, está la salvaguarda de la segunda instancia, que siempre, si hubiera algún error, lo corrige.

Mi inquietud es: ¿cómo se explica que nosotros aspiremos a separar las funciones del juez instructor y juez sentenciador, y que ustedes, sin embargo, le hayan quitado al juez instructor estas funciones traspasándoselas al ministerio público?

GIOVANNI SALVI: La razón está en el propósito de que la fase pública sea la más importante del proceso. En el ordenamiento anterior, el juez instructor completaba la investigación con una sentencia, cuando dejaba en libertad o absolvía, y con una orden fundada, cuando determinaba que debía ir a juicio. En esa orden dejaba constancia de los elementos de prueba. En cierto sentido, adelantaba la decisión. Cuando se llegaba al Tribunal o a la Corte de Apelación, el proceso, en la práctica, ya estaba listo, y se presenciaba una verdadera parodia. Se llamaba a los testigos para que ratificaran sus declaraciones anteriores: “Ratifica... Sí, ratifico... Puede irse”. Los jueces ya habían leído todos los expedientes de la investigación, antes del proceso oral, por lo que ya se habían formado una opinión, aunque en ocasiones ésta pudiera ser modificada gracias a la habilidad con que el abogado expresaba las razones de la defensa. Sin embargo, sustancialmente, era una simple puesta en escena, algo parecido a un espectáculo teatral.

Para evitar esta situación se suprimió esa parte intermedia. El ministerio público, que tiene rango judicial, no fundamenta su decisión de enviar a juicio. El juez a cargo de las investigaciones preliminares no fundamenta la decisión de aceptar la petición del ministerio público de que el caso sea llevado a juicio, sino que sólo fundamenta la negativa, es decir, cuando no envía a juicio, a pesar de la petición del ministerio público. En consecuencia, este último se limita a dejar constancia de cuáles son los elementos de prueba —las declaraciones de los testigos, el peritaje, las interceptaciones telefónicas y la insuficiencia de la defensa— que lo convencen de que es necesario el juicio.

En consecuencia, es cierto lo que usted decía, este sistema es más caro, en comparación con el sistema en el cual un solo juez realiza toda la investigación y también dicta sentencia. Pero este es un sistema en el cual la verdad procesal se forma a través de un proceso de comprobación de hechos, o mejor dicho, de validación de los elementos obtenidos, que asegura, en lo que es humanamente posible, la calidad de la decisión. Porque el juez que dicta sentencia no tiene prejuicios y ve brotar ante sí la verdad del proceso a través de la confrontación de dos partes que tienen el mismo interés en afirmar su propia verdad.

El problema reside en que este mecanismo es demasiado caro para ser aplicado en todos los procesos. No cabe pensar en utilizarlo en casos, por ejemplo, de homicidio voluntario o accidentes automovilísticos. Lamentablemente, no hemos logrado encontrar un sistema alternativo que funcione. Es preciso tener en cuenta que en Italia la acción penal es obligatoria, de modo que el ministerio público no puede elegir si iniciar un juicio o no hacerlo. Se intentó resolver este problema mediante procedimientos

alternativos, es decir, con el cierre anticipado de los procedimientos penales ante el primer juez de las investigaciones preliminares. Pero estos mecanismos no funcionan porque el inculpado prevé un proceso largo y, por consiguiente, prefiere una probable condena mayor a futuro, pero que seguramente no cumplirá, en lugar de una pena inmediata más reducida. Por ello, estamos buscando ahora un mecanismo que nos permita resolver la gran mayoría de los casos en la fase de las investigaciones preliminares. Si no logramos hacerlo en el corto plazo, el sistema fracasará.

PREGUNTA: Quisiera hacer dos preguntas muy breves. ¿Ha recurrido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos alguna de las personas afectadas por la investigación llamada “manos limpias”? La segunda: ¿De qué manera el Consejo Nacional de la Magistratura, que está integrado solamente por jueces, afecta la independencia de los oficiales del ministerio público?

GIOVANNI SALVI: La prolongada duración de los procesos italianos, tanto en materia civil como, especialmente, en materia penal, ha sido denunciada muchas veces. Por lo tanto, puede haber casos en que se haya recurrido al Tribunal Europeo, pero no me es posible asegurarlo. Con todo, creo que esta situación está mejorando notablemente en el ámbito penal y que está mal en materia civil.

En relación a la segunda pregunta, el Consejo Superior de la Magistratura está compuesto por treinta miembros: dos lo son de pleno derecho, es decir, el Primer Presidente de la Corte de Casación (Tribunal Supremo) y el Procurador General de la Corte de Casación; dieciocho son elegidos por el Parlamento en pleno; diez son elegidos por los magistrados, los que se dividen actualmente en cuatro corrientes (solían ser dos): la corriente que postula la magistratura democrática, que hace algún tiempo era una vertiente de izquierda, pero que ahora se la puede definir como de centro-izquierda; la de los verdes, cuya posición es similar a la anterior; la de unidad por la Constitución, que es la vertiente de centro; y la corriente por la magistratura independiente, que es de centro-derecha. Estas corrientes se diferencian fundamentalmente por su orientación respecto de las estructuras judiciales y sus prioridades.

El Consejo Superior de la Magistratura no tiene injerencia en la dirección de los tribunales. Es un órgano de autogobierno que se encarga de los aspectos administrativos: las nóminas de los cargos directivos, las sanciones disciplinarias, los aspectos relacionados con las asignaciones de oficinas, traslados, etc. Por lo tanto, no hay un problema de control por parte del Consejo Superior de la Magistratura sobre el ministerio público.

El problema que usted plantea es muy grave, por cierto. Yo formo parte del ministerio público y, en consecuencia, me interesa tener la mayor autonomía posible. Actualmente, el ministerio público no está sujeto a ningún tipo de condicionamiento. Incluso al interior de éste, como le decía anteriormente, no hay relaciones jerárquicas. Esto es muy positivo en algunos aspectos, pero determina criterios de homogeneidad en el ejercicio de la acción penal y ésta, por muchos motivos, está relacionada a su vez con la política del Gobierno en materia criminal. Por ello, ahora se está discutiendo en Italia cuáles pueden ser los sistemas de coordinación y acuerdo entre la política del Gobierno en esta materia y el ejercicio de la acción penal, para que no haya menoscabo de la autonomía del ministerio público.

Esto es, en todo caso, muy difícil de lograr. Por ejemplo, hubo una moción para establecer una relación jerárquica con la Dirección Nacional y las Direcciones Distritales Antimafia, a la cual yo pertenezco. De este modo, yo podría ser cambiado a otra oficina, incluso sin mi consentimiento, si las investigaciones lo exigiesen; mis funciones podrían ser sustituidas por el Procurador Nacional, también sin mi consentimiento. Con esta estructura jerárquica se intentaba establecer la responsabilidad política del Procurador Nacional Antimafia frente al Parlamento. Esta fue, en efecto, la propuesta de Giovanni Falcone, que encontró gran oposición.

Debo admitir que yo también era contrario a esta solución. Pero la experiencia de estos años me ha hecho cambiar de idea, y ahora me doy cuenta que esta situación tiene que encontrar modos de ajuste; pero no sabría especificar cuáles. Quizás haya que reorganizar, dentro de ciertos límites, la estructura jerárquica y conectar el ministerio público con alguna forma de responsabilidad de tipo político. Sin embargo, en un país como Italia, que ha pasado por lo que recientemente hemos visto en materia de corrupción, y de la acción de “manos limpias” para combatirla, puede ser muy arriesgado. No sabría decir cuál es el mal peor.

PREGUNTA: Usted ha señalado que el ministerio público es un organismo con amplias facultades para investigar, incluida la posibilidad de investigar las cuentas bancarias y fiscalizar, según tengo entendido, las contabilidades. Puesto que el ministerio público tiene a su vez una labor delicada, como iniciar investigaciones en sectores tan cerrados y peligrosos como la mafia y de tanta responsabilidad como lo son los partidos y los dirigentes políticos, quisiera preguntarle si la estructura que tiene el ministerio público da garantías a sus integrantes para poder llevar a cabo todas estas tareas sin mayores interferencias, salvo las que corresponden a una investigación acuciosa.

Mi segunda inquietud se relaciona con la gran cantidad de procesos que se siguen, habiéndose llegado a un estado de tener que resolverlos, en una cifra cercana al 90 por ciento, según decía usted, en una primera etapa. A la vez, usted manifestó que el ministerio público no tiene necesidad de dar explicaciones cuando acusa, pero sí tiene que fundamentar cuando no da curso a la denuncia. ¿Podría decirnos cuál es la cantidad de casos, dentro de la proporción de asuntos que conoce el ministerio público, en que se llega al convencimiento de que la investigación no ha arrojado pruebas suficientes como para hacer la acusación?

GIOVANNI SALVI: En relación con la primera pregunta, es cierto que puede haber interferencias en la actividad del ministerio público. Creo que es normal que esto ocurra, sobre todo cuando se realizan tareas tan delicadas. Pero pienso que las interferencias son actualmente menores que en el pasado.

Ahora bien, me parece haber entendido que su preocupación se refería a la vez a un manejo político de los procesos por parte del ministerio público. Tengo la impresión que esto no ha ocurrido. Es posible, con todo, que los procesos tengan efectos políticos, pero no un manejo político, lo que es un problema diferente. Y de suceder así, lo tendría que remediar el juez de las investigaciones preliminares, en los plazos que he mencionado, al evaluar si la actividad del ministerio público ha sido persecutoria o errada o incorrecta. La solución para este tipo de situaciones estriba, a mi juicio, en el refuerzo de los códigos de ética del ministerio público, en su efectiva autonomía.

Entiendo que les parezca extraño que puedan existir corrientes de opinión al interior de la magistratura, pero ésta no es una entidad politizada. A mi juicio, más peligrosa es una magistratura que no manifiesta sus propias tendencias, porque todos las tenemos. Considero que es más transparente y correcto que haya un debate público, pero también un control muy cuidadoso de la opinión pública para que estas opiniones no interfieran con el ejercicio de la actividad jurisdiccional. Es más, tal vez el mismo hecho de manifestar abiertamente las propias convicciones puede ser un mecanismo de control, en particular, sobre las actividades del ministerio público.

Pero cada experiencia debe analizarse en el contexto de la realidad específica de cada país. De modo que lo que puede parecer realmente especial, como la existencia de corrientes —consideradas en los términos que acabo de explicar—, tal vez resulte más comprensible. Por la validez que pueda tener mi experiencia personal, puedo manifestar que me siento

feliz de que en todas mis funciones relacionadas con figuras políticas, nunca alguien ha podido decir públicamente, ni durante los procesos, ni en la prensa, que mi trabajo ha estado de alguna manera condicionado políticamente.

El mismo ex Primer Ministro Andreotti solicitó que las investigaciones que se estaban llevando a cabo en otras procuradurías fueran realizadas en la Procuraduría de la República, en Roma. Independientemente de si esto ocurra o no, es para mí un motivo de satisfacción, desde el punto de vista personal, el que se aprecie que mi trabajo no ha sido instrumentalizado. Esto en relación a su primera pregunta.

En cuanto al número de procesos que van a juicio, mencioné hace poco que cerca del 90 por ciento de ellos debía definirse en el predebate. Cuando yo hablaba del 90 por ciento, me refería al 90 por ciento del 10 por ciento que actualmente llega al juez para las investigaciones preliminares. Ese 90 por ciento se refiere a los procesos que deberían ser juzgados, es decir, un porcentaje muy pequeño de los procesos instruidos. En realidad, los procesos que se archivan son muchísimos. No puedo dar cifras exactas, porque la situación varía mucho según el delito. Los hurtos, por ejemplo, prácticamente no son sancionados, por lo que tenemos cerca de un 96 por ciento de impunidad; los homicidios, por otra parte, son sancionados casi en su totalidad.

## LA PRIMERA PERSONA DEL PLURAL\*

**Roger Scruton**

Gran parte de la literatura reciente sobre el tema de las nacionalidades conlleva implícita una crítica al nacionalismo como ideología y a la nación resultante de ella. No obstante ello —señala Roger Scruton en este ensayo—, el sentido de afiliación ha sobrevivido al mundo moderno, y la nación, en variadas formas, sigue siendo su mejor expresión. Es más, todo orden político se sustenta necesariamente en la experiencia y afirmación no-política de la “primera persona del plural”.

Pero, por otro lado, si no hay un “nosotros” sin un “ellos”, ¿cómo puede evitarse la rivalidad que conduce a la guerra? La posibilidad de enemistad y fragmentación está contenida en la base misma de la existencia política. El problema estriba, por tanto, en cómo las diversas naciones pueden llegar a mantener suficiente adhesión interna y soberanía territorial y, al mismo tiempo, vivir unas al lado

---

ROGER SCRUTON. Ph. D. en Filosofía, Jesus College, Universidad de Cambridge. Ha sido profesor en la Universidad de Bordeaux; en Peterhouse, Cambridge; director de Estudios de Filosofía en Christ College, Cambridge, y en Birkbeck College, Universidad de Londres; y profesor visitante, entre otras universidades, en Princeton (1979) y en la Institución Hoover, Stanford (1986). Fundador y editor de *The Salisbury Review*. Actualmente es profesor en la Universidad de Boston.

\* “The First Person Plural”, publicado originalmente en *The Worth of Nations*, Claudio Véliz, editor (Boston, Melbourne: The University Professors of Boston University, 1993). Traducido por el Centro de Estudios Públicos con la debida autorización.

El autor agradece los comentarios de Charles Griswold a una versión anterior de este trabajo.

*Estudios Públicos*, 56 (primavera 1994).

de las otras sin recurrir al uso de la fuerza para resolver sus controversias. Quizás la solución de este dilema esté, sugiere el autor, en la creación de un poder metropolitano que asegure el imperio del derecho. La solución, en otras palabras, apuntaría hacia el imperio en alguna de sus formas: “en la forma en que los romanos o los ingleses creyeron administrarlo, y en la forma en que la monarquía dual de los Habsburgo administró Europa central”.

**E**l orden político, sostengo en este ensayo, depende de la existencia de una comunidad que se identifica a sí misma como “nosotros”. Dado que no hay un “nosotros” sin un “ellos”, la posibilidad de enemistad y fragmentación está contenida en el fundamento mismo de la existencia política. Esto no implica, sin embargo, que todas las comunidades sean igualmente amenazantes para sus vecinos, o que no haya modo de lograr, a través de negociaciones y concesiones mutuas, las fronteras estables y el sentido de afiliación\* que las sociedades del pasado han alcanzado, casi siempre, por medio de la guerra.

Una revisión de las publicaciones más recientes sobre las naciones y el nacionalismo —y especialmente de la literatura producida por aquellas que, ya sean izquierdistas o liberales, han fustigado la idea nacional— sugiere el siguiente consenso amplio:

a) Las naciones son fenómenos comparativamente recientes, que tal vez surgieron con la Ilustración, o como consecuencia de la revolución industrial, o (más plausiblemente) con la diseminación de la palabra escrita a través de lo que Benedict Anderson llama “capitalismo de prensa”.<sup>1</sup>

b) Las naciones no son las comunidades “naturales” que suponen las variadas doctrinas y teorías del nacionalismo, sino tanto las creaturas como las creadoras de los Estados asociados a ellas. En ocasiones, la “nación” es creada por una administración colonial, con su arbitraria división de los despojos del comercio imperial; en ocasiones, es creada por un idioma o una religión; pero la lengua común y la religión común pueden ser ellas mismas resultado de la conveniencia administrativa, al igual que la nación supuestamente venerada a través de ellas. En palabras de Gellner (citadas con aprobación por Eric Hobsbawm): “Las naciones, como forma

---

\* La expresión “membership” ha sido traducida aquí y más adelante como “afiliación”.

<sup>1</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities*, 2a ed. (Londres: Verso, 1991).

natural dada por Dios para clasificar a los hombres, como un destino político inherente aunque largamente pospuesto, son un mito; el nacionalismo, que en ocasiones toma culturas preexistentes y las convierte en naciones, en ocasiones las inventa y muchas veces arrasa culturas preexistentes: *esa es la realidad*".<sup>2</sup>

c) El nacionalismo es, por lo tanto, la *ideología* del Estado moderno: el conjunto de doctrinas y creencias que bendice este peculiar arreglo local y legitima las nuevas formas de gobierno y administración que han emergido en el mundo moderno. Ernest Gellner incluso llega al punto de describir al nacionalismo como una filosofía del libro: el instrumento mediante el cual los nuevos burócratas trataron de legitimar su dominio en la Europa de la posIlustración, declarando una identidad entre los pueblos y los intelectuales letrados, que serían los únicos competentes para gobernarlos. El nacionalismo, que intenta forjar una historia sagrada a partir del hecho mismo de la lengua, privilegia la escritura por sobre el lenguaje hablado y el idioma oficial por sobre el dialecto local —puesto que es en el idioma oficial que la nación puede vivir como un todo—. Es la mejor ideología para persuadir al hombre común que debe su lealtad a educados y anónimos burócratas en lejanas ciudades, antes que al aristócrata local cuyo poder se desvaneció para siempre debido al proceso industrial.

d) Las naciones son “comunidades imaginadas”, para evocar la memorable frase de Benedict Anderson.<sup>3</sup> Es decir, son comunidades que surgen en parte de una representación de ellas mismas, y que incluyen a miembros que nunca se conocen y que no tienen nada en común aparte de su afiliación y el destino compartido que ello implica.

Yo digo que esos puntos de vista expresan un amplio consenso entre los escépticos; pero no han sido sólo los escritores liberales y filoizquierdistas quienes los han defendido. La teoría de que la nación es una creación del Estado moderno, y no viceversa, fue formulada por vez primera, si no me equivoco, por Lord Acton;<sup>4</sup> la teoría de la nación como invención moderna y del nacionalismo como ideología funcional, diseñada para legitimar el

---

<sup>2</sup> Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Oxford: Basil Blackwell, 1983). Eric Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

<sup>3</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities*, *op. cit.*

<sup>4</sup> John Emerich Edward Dalberg-Acton, “Nationality”, en *The History of Freedom and other Essays*, ed. J. N. Figgis y R. V. Lawrence (Londres: MacMillan, 1907), pp. 273-274.

poder posimperial, ha sido defendida por Elie Kedourie y Kenneth Minogue,<sup>5</sup> ambos pensadores conservadores. Y yo he defendido la idea de nación como una comunidad fundada en el propio concepto que ésta tiene de sí misma, aunque sin el beneficio de los bellos ejemplos descritos por Benedict Anderson.<sup>6</sup> De modo que tal vez esté comenzando a emerger entre gentes de todas las corrientes políticas una idea comúnmente aceptada de la entidad nacional. De acuerdo con esa idea, la nación es una forma peculiarmente moderna de comunidad, cuyo surgimiento es inseparable de la cultura de la palabra escrita. Desde luego que el mundo “moderno” es una idea amorfa, y muchas de las características que se adscriben a la nacionalidad pueden ser halladas, en estado embrionario por lo menos, en la literatura de Grecia y Roma. (También acude a mi mente *The Battle of Maldon: ¿Qué es eso, sino literatura nacional?*) Pero es ciertamente indiscutible que al analizar hoy la nación, así como las ideas por medio de las cuales es descrita, condenada o defendida, nos referimos a un ordenamiento que es inconcebible sin el proceso de la historia moderna.

La mayor parte de la literatura reciente no sólo conlleva una crítica implícita del nacionalismo en cuanto ideología, sino también de la idea nacional a través de la cual se forma la comunidad imaginada, de la nación que resulta de ella y del Estado nacional como forma de orden político. Debemos preguntar, por tanto, *qué hace* la nación por sus miembros: qué beneficios emocionales, morales, sociales y políticos les confiere supuestamente; si acaso necesitan esos beneficios y si acaso podrían obtenerlos de otra fuente. Y si la nación —como sugieren sus críticos— es la fuente de tanta violencia, odio y desconfianza, deberíamos preguntar si tal vez ella puede existir también sin la violencia, el odio y la desconfianza, o si tal vez estas últimas pueden ser gradualmente moderadas y sometidas a alguna cura legal o administrativa.

Ninguno de estos asuntos puede ser explorado, a mi juicio, si no entendemos el tema del cual me ocupo aquí: el “nosotros” de la afiliación. He llamado a esto la primera persona del plural a fin de realzar su estrecha vinculación con esas formas de asociación —lengua, parentesco, religión y ocupación de tierras— a través de las cuales las personas se tornan conscientes de la distinción entre “nosotros” y “ellos”. Cuando se argumenta que las naciones son comunidades artificiales, debe recordarse que hay dos

---

<sup>5</sup> Elie Kedourie, *Nationalism* (Londres: Hutchinson, 1960); Kenneth Minogue, *Nationalism* (Londres: B. T. Batsford, 1967).

<sup>6</sup> Roger Scruton, “In Defence of the Nation”, en *The Philosopher on Dover Beach* (Manchester, Inglaterra: Carcanet, 1990) pp. 299-329.

tipos de artificios sociales: aquellos que son el objeto de una decisión —como cuando la gente se une en una sociedad— y aquellos que surgen “de una mano invisible” y como resultado de decisiones que en modo alguno lo buscan. Y sospecho que cuando las personas rehúyen la sugerencia de que la nación en *cuanto tal* es una comunidad artificial, ello se debe a que reconocen que a lo menos algunas naciones surgen espontáneamente, como lo hiciera Inglaterra, y que sólo *algunas* naciones son el resultado directo del propósito de crearlas. Tal vez las naciones poscoloniales y posimperiales son generadas por decreto, aunque esto sería apasionadamente discutido, imagino, por casi todos los habitantes del ex imperio soviético. Y aun cuando *hay* una decisión consciente, la nación que emerge pocas veces será la entidad buscada, sino que su forma le será dada por la misma mano invisible que ha obedecido a la “astucia de la razón” desde tiempos inmemoriales. Esto vale obviamente para la más grande de las naciones artificiales del mundo: los Estados Unidos de Norteamérica, que no son en modo alguno la entidad proyectada por los padres de la patria. Resulta interesante que entre las naciones del mundo moderno sea Estados Unidos el que posea la personalidad más vívida y la mayor capacidad para inspirar amor y odio entre aquellos que le salen a su encuentro. Pero, ¿es el *Estado* norteamericano o la *nación* norteamericana el verdadero objeto de ese amor y de ese odio, así como el verdadero portador de su personalidad?

El ejemplo ilustra lo que prevalece en la mente de quienes creen que las naciones son artificios, es decir, que resultan de la organización política; y esta organización política es definidamente moderna en su carácter, encierra formas impersonales y seculares de administración que sólo requieren que los súbditos se registren en el libro de ciudadanos. *Lo que* resulta de las decisiones políticas relevantes puede ser, por supuesto, muy diferente de lo que éstas perseguían; y la rica mezcla de historia y de comunidad que se produce cuando las personas son amalgamadas en el crisol de un Estado moderno es, con seguridad, nada que hubiera *podido* siquiera ser ambicionado por aquellos cuyas acciones fueron la primera causa de su existencia.

Entendida de este modo, una nación podría ser contrastada con otras dos formas de continuidad: con el grupo tribal o de parentesco y con lo que Spengler llamó la “comunidad de credo”.<sup>7</sup> La primera a menudo es descrita como “natural”, significando con ello que surge espontáneamente y nunca

---

<sup>7</sup> Oswald Spengler, *The Decline of the West* (2 vols), vol. 2, sobre la cultura magiar, traducción de Charles Francis Atkinson (Nueva York: Alfred A. Knopf, 1926-1928), pp. 233-261.

es fruto de una decisión; y ciertamente no de una decisión política. Los miembros de una tribu están vinculados entre sí por el matrimonio o el parentesco y la primera persona del plural es coextensiva con el sentido de parentesco. Podría sugerirse que las tribus se distinguen de las naciones no sólo por lo estrecho de los lazos entre sus miembros, sino también porque los integrantes de una tribu se conocen personalmente. Pero esto sería demasiado simple, por dos razones. Primero, las tribus pueden crecer y adoptar una estructura cuasipolítica a medida que sus miembros se alejan hacia territorio extranjero o pierden contacto con la comunidad ancestral. (Considérese el caso ejemplar de los judíos.) Segundo, la mayoría de los miembros de la tribu están muertos o aún no han nacido, y *sin embargo son tan miembros* como aquellos que están vivos en ese momento. Es ese precisamente el significado de las relaciones de parentesco: que usted y yo descendemos de una fuente común y debemos nuestra afiliación al hecho que nuestro antepasado común continúa siendo también miembro. En todas las ceremonias tribales relativas a la afiliación —matrimonios, funerales, nacimientos, iniciaciones— participan también los muertos, quienes a su vez son los guardianes de los que aún no han nacido. Y el consuelo de la afiliación reside precisamente en esa unión con las generaciones ausentes, a través de la cual se mitiga el temor a la muerte y el individuo recibe la sanción suprema de existir como miembro del organismo eterno.

La comunidad de credo mana naturalmente de la tribu, así como la religión mana naturalmente de los conceptos tribales de afiliación. A través de las ceremonias de afiliación, donde los muertos dan testimonio de nuestra necesidad de ellos, es que los dioses entran al mundo. Cada invocación a los muertos es una transición hacia lo supranatural; y sea lo que fuere que adoren los pueblos, está situado en la esfera supranatural; lo que no quiere decir que esté “fuera” de la naturaleza o que sea inaccesible de cualquier modo. Por el contrario, los dioses les son a los tribebños tan reales y tan cercanos como los espíritus de sus ancestros y pueden ser representados en forma tangible. Pero también ello es señal de su carácter supranatural; porque sólo lo que es supranatural puede ser *idéntico* con su propia representación, así como el dios es idéntico al ídolo que existe en cientos de réplicas. (Esto debieran tenerlo presente quienes advierten la estrecha relación entre la nación y los símbolos —bandera, canción nacional y textos sagrados— que la representan.)

La comunidad de credo es sin embargo distinta de la tribu. Pues aquí el criterio de afiliación ha dejado de ser el parentesco, pasando a serlo el culto y la obediencia. Ahora hay una nueva prueba, artificial en cierto modo, de afiliación. Los que adoran a mis dioses y aceptan las mismas prescripcio-

nes divinas se vinculan conmigo por esa vía, aunque seamos extraños. Más aún, las comunidades de credo extienden sus reivindicaciones más allá de los vivos, tal como lo hacen las sociedades tribales. A través de nuestras oraciones, los muertos adquieren los privilegios del devoto. Pero los muertos están presentes en estas nuevas ceremonias en términos muy diferentes: ya no poseen la autoridad de los antepasados tribales; más bien son súbditos del mismo dios supremo, obteniendo su recompensa o castigo en condiciones de mayor proximidad al poder reinante. Casualmente se juntan en el gran desconocido, tal como nosotros lo haremos, una vez liberados de toda atadura terrena y unidos por la fe.

Las comunidades de credo pueden extenderse más fácilmente por sobre las relaciones de parentesco cuando poseen un texto sagrado, en el cual las verdades sobre la deidad y las exigencias que ella nos impone quedan para siempre establecidas. La existencia de un texto de esta naturaleza santifica la lengua en que está escrito: la lengua es abstraída del tiempo y del cambio, volviéndose inmemorial, como la voz de Dios. (No debiera olvidarse la etimología de “sánscrito”.) De allí que las verdaderas comunidades religiosas no sólo se resisten a los cambios en las ceremonias (que definen la experiencia de la afiliación), sino también a los cambios al texto sagrado y a la lengua empleada para escribirlo. Por este medio, el hebreo, el árabe, el latín y el inglés del rey Jacobo I fueron abstraídos de la historia e inmortalizados. La afiliación a una comunidad de credo puede muchas veces requerir de un aprendizaje de la lengua sagrada: ciertamente no se permite a ningún sacerdote ignorarla. Pero la comunidad religiosa invariablemente concede privilegios a los que hablan esa lengua como lengua vernácula, y les confiere un arma que les permite gobernar el mundo (o, al menos, la única parte del mundo que importa: el mundo de los creyentes).

La armonía inicial entre los criterios tribales y de credo relativos a la afiliación cede paso al conflicto a medida que las fuerzas rivales del amor filial y de la amistad religiosa se extienden por sobre las pequeñas comunidades. Ese conflicto es el motor de la historia del islamismo y puede ser observado en todo el Medio Oriente, donde las comunidades religiosas locales han surgido a partir de religiones monoteístas de acuerdo con la experiencia tribal de afiliación. Hay por lo menos una comunidad así —la drusa— en que la idea religiosa de afiliación ha llegado a depender de un criterio tribal. Todo hijo de druso es tenido como miembro de la secta por la sola virtud de su nacimiento y cada nuevo miembro de la secta es tenido como heredero del alma de un druso muerto. La comunidad no puede ni crecer ni mermar, porque es una eterna comunión de los no

nacidos y los muertos y cada miembro de la secta se halla simultáneamente en ambas condiciones ¡y a la vez está vivo!

En vez de distraernos con las infinitas variaciones de los dos paradigmas de la afiliación tribal y religiosa, volvamos ahora la mirada sobre el mundo moderno, en el cual estas formas pre-políticas de orden social entran en relación con los requerimientos de gobierno. Europa existió durante mucho tiempo como un tipo de comunidad de credo; aunque era una comunidad donde la soberanía había cristalizado en manos de familias individuales, cuyas reivindicaciones eran o refrendadas por el Papa o hechas valer en su contra. Pero la Cristiandad era una comunidad de credo con una diferencia: desde su comienzo en el marco del Imperio Romano internalizó algunas de las ideas del gobierno imperial; adoptó e inmortalizó, en particular, el mayor de todos los logros romanos: un sistema jurídico universal como medio para resolver los conflictos y administrar provincias distantes. Si bien el Islam también tiene su ley, es explícitamente una ley sagrada, que establece el camino hacia la salvación. Es más, deriva su autoridad exclusivamente del pasado, ya sea de la palabra de Dios tal como está registrada en el Corán, ya sea de los actos ejemplares del Profeta, recogidos en el Suná. La jurisprudencia se limita al arte de remontar una decisión hasta llegar a esas fuentes de autoridad o a algún hecho del Profeta que llenará el vacío. La ley romana, en contraste, era secular e indiferente al bienestar religioso del individuo. Era un instrumento para gobernar a los pueblos, sin consideración de sus diferencias de credo; y sus decisiones no eran validadas retro trayéndolas a alguna fuente sagrada, sino que por principios autónomos de razonamiento judicial basados en una afirmación explícita de la ley. La ley misma podía cambiar en atención a circunstancias cambiantes; y su validez derivaba únicamente del hecho que estaba en manos del poder soberano y era aplicada a cualquier sujeto.

Ese concepto del derecho, que tendemos a asociar con la Ilustración solamente porque fue entonces reafirmado sin la incrustación de la doctrina religiosa que entretanto se había expandido a su alrededor, es tal vez la fuerza más importante en el surgimiento de las formas europeas de soberanía. Aseguró el desarrollo del derecho como una entidad independiente del dominio del soberano y el mantenimiento de una jurisprudencia universal a través de los tribunales de derecho canónico. Al mismo tiempo, cada soberano podía calificar y circunscribir el sistema jurídico universal a través de sus propias cortes, de modo que este último lentamente se ajustaba a sus reivindicaciones territoriales. De allí surgió la idea de los reinos, no como centros de poder locales, sino como jurisdicciones

territoriales, cuyos monarcas eran constreñidos por la ley, así como nombrados por ella y facultados para cambiarla en su favor. A menudo la ley era, como acontecía en Inglaterra, algo dejado al criterio de los jueces: y los principios del *common law* (incluyendo aquellos de la igualdad) han asegurado que dondequiera que prevalezca el derecho inglés, sea el derecho y no el poder ejecutivo el que tiene la última palabra en cualquier conflicto entre ambos.

Esos hechos fueron incorporados a la idea europea del Estado soberano, en que la jurisprudencia territorial ha tenido a lo menos tanta importancia como la lengua y la religión en dar forma a las adhesiones de las personas. Con el derrumbe de la comunidad de credo en Europa fueron tres las concepciones individuales de afiliación que ejercieron sus fuerzas sobre la imaginación popular a fin de generar la nueva primera persona del plural. Primero, la religión, y en particular aquellas finas diferencias de doctrina y práctica que distinguen al credo católico del protestante, a una secta de otra. (Tómese nota de que las diferencias sutiles siempre son más importantes en determinar la afiliación que las diferencias mayores, precisamente porque ellas permiten las comparaciones. El hombre cuya religión difiere de la mía por un pequeño artículo, o por un gesto apenas perceptible, no es alguien que cree en otros dioses, sino que un blasfemo contra los míos. A diferencia del hombre con otras deidades, él es automáticamente objeto de hostilidad; es el enemigo interior.) Segundo, la lengua, y especialmente las lenguas que habían logrado coronarse a través de alguna traducción modelo de los textos sagrados (por ejemplo, el inglés y el alemán) y que habían sido difundidas entre los extranjeros a través del arte de la imprenta. Tercero, la fuerza gravitatoria de las jurisdicciones territoriales, bajo las cuales se podían celebrar contratos, dirimir disputas, legalizar matrimonios e instituciones con efecto uniforme sobre un territorio continuo.

Esta tercera forma de afiliación es muchas veces olvidada. Pero debiera estar en la mente de cualquiera que desee comprender la fundación de la moderna nación británica, desde la sucesiva incorporación de jurisdicciones (y también de sistemas legales rivales) bajo una sola corona. La unión con Escocia se verificó mediante un procedimiento legal cuyos efectos no podían ser evitados una vez que Jaime IV de Escocia ascendiera al trono británico. Incluso si permanecían otras diferencias —el parentesco y la religión— y aun si la ideología de Escocia era un acicate para las intenciones separatistas: la nación británica (que en un comienzo se llamó a sí misma “imperio”) fue el resultado inevitable del proceso jurídico. Sería erróneo llamar político a este proceso, dado que el nuevo Estado resultó de

él y no lo produjo. Más aún, la autonomía de las jurisdicciones les da a ellas su propio poder de motivación.

Pero asociado a la jurisdicción territorial hay un concepto muy distinto de afiliación. La ley trata al individuo como *portador* de deberes y de derechos; reconstituye sus relaciones con el vecino en términos abstractos; muestra una preferencia por el contrato frente al status y por intereses definibles por sobre lazos inarticulados. En breve, es un gran *reformador* de la afiliación, tendiendo siempre en una dirección contractual. Afloja nuestros lazos precisamente porque los torna juzgables, y por tanto articulados. Esa es la razón por la que fuera de Europa la ley tiene tan poco efecto sobre la vida privada; y el efecto es menor cuando se avanza hacia el sur de Europa. Las disputas entre las tribus árabes suelen ser dirimidas en privado a través de actos de venganza individuales; los contratos no son en realidad contratos, sino solemnes votos de amistad, cuyo quebrantamiento se castiga con la guerra. Pocas veces la decisión de un juez es aceptada como final, a menos que a las partes les sea indiferente el resultado.

Sin embargo, no debemos pensar en la jurisdicción como un mero arreglo convencional: un tipo de acuerdo progresivo y divisible, de la especie que atraía a los pensadores del contrato social de la Ilustración. Implica un genuino “nosotros” de afiliación: no tan visceral como aquel del parentesco; no tan edificante como aquel del culto, y no tan ineludible como el de la lengua y los lazos de sangre; pero aún así, un “nosotros”. Pues, una jurisdicción deriva su validez de un pasado inmemorial, o bien de un contrato ficticio entre personas que *ya pertenecen*. En el caso inglés, nuestro sistema jurídico está revestido con la autoridad del uso dilatado; nuestros antepasados hablan tan claramente por él como lo hacen por la Biblia del Rey Jaime; y debe su autoridad al hecho que aquellos que son sus sujetos se sienten, por eso mismo, incorporados a una comunidad más allá de los vivos, en que también están representados los muertos y los por nacer.

En el caso estadounidense, en que se decidió adoptar una Constitución y establecer una jurisdicción *ab initio*, es cierto, sin embargo, que el proceso encerraría en sí la primera persona del plural. Esto se reconoce en el documento mismo: “Nosotros, el pueblo (...)”. ¿Qué pueblo? ¿Por qué *nosotros*?; nosotros que *ya pertenecemos*, hemos de ver ahora transcritos en la ley nuestros lazos históricos. En efecto, si pensamos en las diversas teorías liberales acerca del Estado, que han tratado de imaginar una sociedad compuesta íntegramente de individuos que dan libremente su consentimiento, vinculados solamente por el contrato entre ellos, descubrimos que

podemos dar sentido a la idea sólo bajo el supuesto de un “nosotros” pre-contractual de esa índole. Pues, ¿quién ha de ser incluido en el contrato? ¿Y por qué? ¿Y qué hacemos con aquel que decide no ingresar? La única respuesta es que los fundadores del nuevo orden social ya pertenecen unos y otros: ya se han “imaginado” ellos mismos como una comunidad. Ya han iniciado ese largo proceso de autorrepresentación que los faculta para determinar quién debe participar en el futuro y quién no. Es más, el contrato social tiene sentido sólo si las generaciones futuras ya están incluidas en él. Nuestro propósito es establecer una sociedad: e inmediatamente surge una red de obligaciones no-contractuales —la red de la fidelidad— que vincula a los padres con los niños y a los hijos con sus padres, y que asegura, quiérase o no, que dentro de una generación nuestra sociedad se verá llena de miembros que no votan, muertos y no nacidos, que dependerán de algo más que de un mero contrato entre los vivos si sus derechos han de ser respetados y su amor merecido. Incluso cuando surge, como en Estados Unidos, la idea de la “nacionalidad electiva”, de modo que los que llegan pueden elegir pertenecer, *lo que* es escogido no es precisamente un contrato sino un lazo de afiliación, cuyas obligaciones y privilegios trascienden cualquier cosa que pudiera estar contenida en un acuerdo revocable. (Compárese la noción de matrimonio de Hegel: comienza con el contrato, pero un contrato para sobrepasar el ámbito del contrato.)

Ahora bien, sostengo que no puede haber una sociedad sin esta experiencia no-política de la afiliación. Pues es ésta la que me capacita para considerar los intereses y necesidades de extraños como si fueran de *mi* incumbencia; que me capacita para reconocer la autoridad de las decisiones y leyes a las que debo obedecer, aun cuando no me favorezcan directamente; que me ofrece un criterio para distinguir a quienes tienen derecho a beneficiarse de los sacrificios que me exige la afiliación, de quienes son meros advenedizos. Quitemos de por medio la experiencia de la afiliación y cada hombre quedará solo; más aún, los muertos serán privados de sus franquicias y los no nacidos, que tienen por guardianes metafísicos a los muertos, se verán privados de su herencia. El mero “contrato entre los vivos” es un contrato para despilfarrar los recursos de la Tierra en beneficio de sus residentes temporales. Una sociedad fundada sobre tal principio durará, a lo más, una generación, y su destrucción será un bien moral.

Esa es, por cierto, la primera persona del plural que han tratado de re-capturar las diversas ideas nacionales, cuando los vínculos de sangre se han esfumado y la comunidad de credo ha sido usurpada por poderes

soberanos, ya sean nativos o imperiales. Y antes de evaluar el proyecto, es importante distinguir dos tipos de nación: las que han crecido bajo la égida de las jurisdicciones europeas y las que han irrumpido tras el colapso de imperios. Inglaterra, que gradualmente se convirtió en Gran Bretaña, es un ejemplo de las primeras; Nigeria un ejemplo de las segundas. Entre estos dos casos, hay muchos otros intermedios: la nación checa, por ejemplo. Todavía más, entre las naciones cuya identidad ha sido forjada por la desintegración de un imperio, debiéramos distinguir una variedad de casos: aquellas que no tenían otra identidad pre-imperial que las de las tribus o comunidades de credo que habitaban la región; aquellas que tenían una historia pre-imperial en cuanto naciones y quizás hasta de Estado nacional (como Polonia); y aquellas que gradualmente fueron adquiriendo algunos elementos de la categoría de nación como resultado de procesos de descentralización basados en premisas lingüísticas, religiosas o étnicas. Finalmente, debiéramos distinguir entre imperios basados puramente en la coerción, como el mongol o el soviético, y aquellos en que la norma era la sujeción a la ley, como los imperios Habsburgo y británico en sus últimos años. Todas estas distinciones son importantes, pues nos recuerdan que el fenómeno que conocemos como nación podría no ser un fenómeno simple, y que los diversos proyectos de los pueblos del mundo moderno de satisfacer su sentido instintivo de afiliación en una estructura política pueden no ser proyectos en una sola dirección.

Al considerar una nación como la mía, me veo inmediatamente sorprendido por un hecho notable. Si bien Inglaterra creció como parte de la comunidad religiosa de la Cristiandad, nunca (no obstante las peregrinaciones) se ha percibido a sí misma como unida a esa comunidad en el verdadero sentido de la primera persona del plural. Siempre el resto de la Cristiandad fue, en alguna medida, lo “otro”. Esto tiene algo que ver con la naturaleza de las Islas Británicas (aun cuando Inglaterra es sólo parte de ellas), tiene algo que ver con el hábito de la navegación marítima, tiene algo que ver con el clima (como decía Montesquieu) y tiene mucho que ver con la naturaleza del *common law* inglés. Nuestra Iglesia se había definido como inglesa mucho antes de la Reforma; nunca se sometió por completo al yugo de Roma ni tampoco le pareció algo antinatural a gran cantidad de ingleses la transición al anglicanismo; con todo lo horrible que fue, sin embargo, para los sacerdotes y religiosos que se mantuvieron fieles a sus votos. En realidad, la obediencia religiosa del pueblo inglés se transformó en un subproducto de la comunidad nacional. Y ese proceso ocurrió muy temprano: estaba ya en movimiento antes del desarrollo de la imprenta; se aceleró con la Reforma y creó en la Inglaterra pastoral de

comienzos del siglo XVIII una sociedad notable en que la afiliación religiosa siguió a las lealtades nacionales (y en ocasiones locales), más que viceversa.

Las fuerzas más importantes en este proceso fueron el sistema jurídico y el territorio. Los territorios isleños tienen fronteras definidas por la naturaleza; nos imponen, a través de la peligrosa aventura en los mares, la distinción palpable entre el hogar y el exterior. Nuestro clima y tiempo, y los modelos de cultivo de la tierra que ellos exigen, produjeron un paisaje único que reforzó ese sentimiento. Y la experiencia de una jurisdicción establecida, definida por el territorio, alentó desde un comienzo a los ingleses a definir sus derechos y libertades. El resultado fue una experiencia de seguridad, muy distinta a la de la tribu, pero relacionada con la sensación de que pertenecemos a este *lugar* y que nuestros antepasados y nuestros hijos pertenecen también a él. Evidentemente, el idioma común reforzó ese sentimiento: pero suponer que podríamos haber disfrutado esa herencia territorial, legal y lingüística y sin embargo habernos abstenido de convertirnos en una nación, que se representa a sí misma como con derecho a esas cosas y define incluso su religión en esos términos, es dar pie a la fantasía. De ningún modo puede la aparición de la nación inglesa, en cuanto forma de afiliación, ser considerada un producto del universalismo de la Ilustración o de la revolución industrial o de las necesidades administrativas de la burocracia moderna. Existió antes que todas esas cosas y supo convertirlas en poderosos instrumentos para su beneficio.

Esto puede ser diferente en el caso de las naciones formadas *a pesar de* las potencias imperiales. Pero debemos recordar que con todo lo precarios que puedan ser los pergaminos que componen sus títulos de legitimidad, estos invariablemente reúnen cosas antiguas y ancestrales. Aun cuando la referencia a ellos sea un mito o una “tradición inventada”, del tipo con que nos han familiarizado los historiadores, sirve al propósito de reafirmar la afiliación. La nación no es concebida, ni siquiera en estos casos, como un contrato accidental y revocable entre extraños, es un derecho heredado, una carga de deber y un llamado al sacrificio. A diferencia de un contrato, el vínculo de la afiliación es desinteresado: yo le soy *dado* a él y él a mí por el solo hecho de mi existencia. Mi deuda con la nación es una deuda de gratitud y de veneración, y el hecho que este punto nunca haya sido mejor expresado que por un poeta romano debiera recordarnos que, con todo lo trascendental que puede ser esta o aquella forma de entidad nacional, la necesidad a la que sirve es humana y universal. Benedict Anderson lo dice en forma muy acertada: “Si los historiadores, los diplomáticos, los políticos y los científicos sociales se sienten cómodos con la

idea del “interés nacional”, para la mayoría de las personas de cualquier clase todo el asunto de la nación carece de interés. Y es justamente por esa razón que puede exigir sacrificios”.<sup>8</sup>

Al considerar las naciones de Europa Central, debemos tener dos cosas en mente. Primero, que realmente hay relaciones no políticas que las llevan a escindirse —diferencias idiomáticas, religiosas, de costumbres y de raza (aquí “raza” denota una *percepción*, una de tipo “intencional” más que “natural”)—; segundo, que ellas no han tenido en los últimos cincuenta años lo que alguna vez tuvieron bajo el imperio de los Habsburgo, es decir, una jurisdicción territorial basada en la ley, que permitía zanjar los conflictos sin el recurso de la violencia. El restablecimiento de una jurisdicción territorial, sin la cual no puede haber un Estado en el sentido moderno, requiere, si estoy en lo correcto, de la afirmación simultánea o anterior de una primera persona del plural. Si no existe el vínculo de la afiliación, las obligaciones para con los extranjeros no se honrarán y la ley será tenida por extraña. Pero una jurisdicción territorial requiere de territorio y el título sobre ese territorio no puede estar basado en una ley que aún debe inventarse. Debe, por tanto, estar basado en cualquier antecedente de afiliación capaz de transmitir convicción: y ese *es* el proceso mediante el cual las naciones, en estas circunstancias, se forman.

No considero que Estados Unidos sea una excepción a la idea de que las experiencias no políticas de afiliación son necesarias para el florecimiento de un Estado moderno. Lo que sin embargo resulta notable en el caso de Estados Unidos es su capacidad de acoger a nuevos miembros, una capacidad que deriva de los principios a través de los cuales “nosotros, el pueblo” alguna vez reivindicó para sí el territorio. Esta tierra es nuestra porque llegamos aquí huyendo de quienes nos perseguían. No desprecie-mos a los que llegan aquí a su turno.

Aunque Abraham Lincoln declaró que la “nación” estadounidense era distinta a otras por haber sido fundada en virtud de un “pacto”, no pretendía descartar la idea nacional, sino, por el contrario, endosarla. Los presidentes y políticos modernos hacen libre uso de esa idea y casi todos los niños son inducidos a la ciudadanía por medio de ella. El más rebelde de los periódicos norteamericanos de izquierda se llama *The Nation*, a fin de subrayar que el país tiene un interés *nacional* y no sólo político, y que la izquierda es su verdadero custodio.

Estados Unidos es sobre todo un territorio, poseído a través de una “unión” de estados. Goza de un idioma común, hábitos comunes de asocia-

---

<sup>8</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities*, op. cit., p. 144.

ción, costumbres en común y una cultura judeocristiana común. Es intensamente patriota y —en su lado más saludable— está resuelto a defender sus intereses contra el mundo. Como observó Tocqueville, el proceso de asociación es hiperactivo en Estados Unidos, sus “pequeños pelotones” proliferan, sumando sus fondos de lealtad local a la lealtad mayor de la que depende el orden político. (Piénsese en los partidos de fútbol norteamericanos, con su sentido casi pindárico de que allí son inmortalizados la comunidad y sus dioses.) La idea estadounidense encierra también una fuerte dimensión religiosa. A partir de las mil Iglesias norteamericanas —cristianas de forma, hebreas de contenido—, se ha desarrollado un extraño monoteísmo híbrido, y cada nueva generación es atraída hacia él por un proceso de lealtad nacional. Y esa lealtad tiene sus propios mitos históricos, sus propios “sueños”, su propio sentido misionero, su propia y poderosa autoimagen, donde la tierra estadounidense es el último refugio para los desposeídos y también el lugar de nacimiento de una empresa nueva y libre de cadenas.<sup>9</sup>

No digo que la lealtad nacional sea compartida por todos los norteamericanos. Pero todo el que recorra el país alejándose de las universidades (centros de no-lealtad en cualquier Estado) descubrirá un proceso de construcción de la nación que no tiene parangón en el mundo moderno. Y los que se mantienen al margen de la lealtad nacional —que atacan las tradiciones de su país y ridiculizan su cultura; que se burlan de su simplicidad, desprecian a sus líderes y rechazan su Dios; quienes, en pocas palabras, repudian el lazo de la afiliación—, ¿quiénes son ellos, en general, si no los nuevos funcionarios que buscan escribir la historia de las naciones una vez más, a fin de justificar su propio ascendiente al interior ellas?

Y esto me lleva a un punto interesante. Si bien —y si estoy en lo cierto— la experiencia de la afiliación ha sobrevivido en el mundo moderno, y la nación en sus diversas formas es lo mejor que tenemos como expresión suya, debiéramos distinguir dos formas de la primera persona del plural: el “nosotros” de la afirmación y el “nosotros” de la negación. Ninguna sociedad puede sobrevivir, sostengo, o debiera sobrevivir, si no puede generar el “nosotros” de la afirmación: la afirmación de sí misma como poseedora de un derecho a su tierra y sus instituciones, heredándolas de sus antepasados y entregándolas a las generaciones siguientes. Ese “nosotros” afirmativo no expresa un contrato entre miembros vivientes, sino precisamente el rechazo a verse limitada por el contrato. Implica una

---

<sup>9</sup> Los dos párrafos anteriores son adaptación de mi ensayo, “In Defence of the Nation”, en *The Philosopher on Dover Beach*, *op. cit.*, pp. 323-324.

invocación a los antepasados y la progenie, tal como están implícitos en nuestros actos del presente. Este es el modo principal en que la comunidad se representa (o “imagina”) a sí misma como perdurable en el tiempo: puesto que deriva sus derechos y sus deberes de circunstancias que jamás fueron elegidas, y de lazos que son irrevocables desde hace muchas generaciones, quienes no pueden consentir su renegociación están, sin embargo, tan atados por estos como nosotros.

Pero hay un “nosotros” de la negación, que crece en la medida que se debilita el vínculo de la afiliación. Tal vez nosotros no tengamos derecho a este territorio; tal vez nuestros antepasados lograron su posesión mediante actos injustos y crueles; tal vez no hay valor alguno en las instituciones que nos legaron; tal vez la ley, la religión y la moral, tal como las conocemos, son meramente las máscaras del poder usurpador. Así se va forjando un nuevo discurso de la nación: un “discurso de la deconstrucción” en que se narra de nuevo toda la historia, ahora como la historia de un crimen. Eso es, en efecto, lo que uno encuentra en historiadores como Robert Hughes, cuya obra *The Fatal Shore* estaba destinada a despojar a los australianos del último vestigio de orgullo en su patrimonio; o en incontables textos escolares de historia en Inglaterra, que escriben únicamente acerca del imperio y del régimen de racismo y esclavitud sobre el que supuestamente descansaba. Frecuentemente esos contra-discursos son ofrecidos como reprimendas (por ejemplo, por Emmanuel Wallerstein y André Gunder Frank) y muchas veces se concluye que ahora debiéramos asignar parte de nuestros recursos, cuando no todos, para mejorar la situación de los pueblos del Tercer Mundo, los cuales, de no haber mediado nuestra explotación, serían hoy dueños de aquello que les robamos.

No quisiera fallar entre los que afirman y los que niegan; pero me gustaría destacar que el “nosotros” de la negación, tan importante en dar forma a la política de nuestros Estados nacionales más modernos, es también un “nosotros” de afiliación, que afirma relaciones de obligación y de responsabilidad entre los vivos y los muertos, nos pide llevar la carga de las transgresiones de nuestros antepasados y reconocer lazos morales que nunca contrajimos, respecto de víctimas que no fueron nuestras víctimas. La urgencia misma de descubrir nuestra identidad sumergiéndonos en una comunidad histórica que se extiende a lo largo de todas las generaciones y que, delimitada por territorio, lengua y jurisdicción forma un todo orgánico, se manifiesta por igual en quienes se mofan de la nación como en quienes aceptan voluntariamente sus demandas trascendentales.

Esto no debe sorprendernos, pues somos seres sociales, que podemos existir y comportarnos como agentes autónomos sólo porque estamos

apoyados en nuestras empresas por aquel sentimiento de seguridad primigenia que trae consigo el lazo de la sociedad. No podemos imaginar proyecto alguno ni satisfacción alguna sobre los cuales no brillen ojos ajenos. Estamos unidos a esos otros y aun cuando nos resulten extraños, también son parte nuestra. Es la necesidad imprescindible de la afiliación lo que trae a nuestra mente la idea nacional; y no habrá argumento racional que consiga expulsarla, una vez que se ha instalado. Sin ella carecemos de hogar; e incluso cuando nuestra actitud respecto del hogar es de amargo desafecto, el hogar no es menos necesario para nuestra comprensión de quiénes somos.

Pero, ¿qué debemos hacer para desterrar las amenazas belicosas que crecen al lado de esos idilios de amor y arrebatos de *ressentiment*? Si no hay un “nosotros” sin un “ellos”, ¿cómo podemos evitar la rivalidad que conduce a la guerra? Concluiré con una sugerencia.

Aquellos críticos de la nación que han visto en ella las raíces de la xenofobia y del racismo, a menudo han recriminado a las potencias imperiales de Europa su abyecto desdén por los “nativos” de sus territorios. Se ha desarrollado un cuadro —de ningún modo completamente erróneo— de déspotas europeos arrogantemente convencidos de su ancestral derecho a la soberanía, pisoteando cruelmente a pueblos que consideraban genéticamente inferiores. Pero esos mismos críticos con frecuencia son entusiastas partidarios de las “luchas de liberación nacional”, mediante las cuales pueblos colonizados intentan reafirmarse como naciones y alcanzar su independencia precisamente de esa manera. Por cierto, las nuevas naciones no son lo mismo que las antiguas, como ya he señalado. Pero responden a la misma necesidad: la necesidad de un vínculo de afiliación que se adecue a las realidades geográficas y administrativas, que permita que los muertos y los no nacidos permanezcan junto a nosotros, y que defina nuestro territorio como hogar.

Ahora bien, la argumentación es contradictoria. Si la independencia nacional es una bendición para los pueblos de Nueva Guinea y de Perú, también debe serlo para aquellos que anteriormente los oprimieron. La única pregunta es, por tanto, cómo pueden las naciones vivir unas junto a otras provistas de suficiente lealtad local y privilegios territoriales como para definirse a sí mismas, y aún así estar provistas también de procedimientos y costumbres para zanjar sus disputas a través de la negociación y no mediante la guerra. Una solución es la siguiente: el desarrollo de una sola jurisdicción, que incorpore a las jurisdicciones locales y al mismo tiempo les conceda autonomía administrativa, y el estricto mantenimiento del sistema jurídico, el que ha de aplicarse contra todos los transgresores.

Pero es poco probable, tal vez inconcebible, que dicho sistema jurídico prevalezca si no existe un poder metropolitano que asegure que la jurisdicción no se fragmentará por divisiones étnicas o religiosas. En otras palabras, tenderá al imperio en una de sus formas: en la forma que creían administrarlo los romanos y los ingleses, y que administró en Europa Central la monarquía dual de los Habsburgo. Aquellos que habiendo nacido de tales imperios se expresan ahora con el “nosotros” de la negación, denunciando a los Estados nacionales que emergieron de las ruinas, tal vez debieran pensar en cómo podríamos restaurar aquellos imperios, de modo de establecer genuinamente el imperio de la ley y una soberanía metropolitana sobre pueblos que —gracias, quizás, al legado imperial— han resultado ser incapaces de gobernarse a sí mismos. □

## EL FIN DEL IMPERIO EN EUROPA\*

**Hugh Trevor-Roper**

El autor reflexiona en este ensayo sobre el devenir del nacionalismo en Europa en los dos últimos siglos, advirtiendo tres manifestaciones del mismo: el nacionalismo cultural, representado por Herder y Scott, de tipo inocente y romántico; el político, identificado con el poder del Estado, y finalmente el nacionalismo racial, que surge cuando Hitler redefine la nación como raza.

¿Qué tipos de nacionalismos emergerán tras el colapso del gran imperio multinacional de la Europa del Este? “Si expulsamos fuera toda la doctrina del racismo [...] y no exigimos fronteras demasiado rígidas en un continente de muchas naciones”, señala el autor, tal vez se pueda volver al nacionalismo cultural de Herder y alcanzar el ideal de una “Europa sin fronteras” prometido en 1993.

---

HUGH TREVOR-ROPER. Realizó sus estudios en Cherterhouse y Christ Church, Oxford. Ha sido profesor de Historia Moderna en Merton College y Oriel College, Oxford. Ex director de Peterhouse, Cambridge, y ex director de *Times Newspapers*. Entre sus numerosas publicaciones cabe mencionar: *The Last Days of Hitler* (1947); *Hitler's Table Talk* (1953); *The Plunder of the Arts in the Seventeenth Century* (1970); *Princes and Artist* (1976); *A Hidden Life* (1976); *Renaissance Essays* (1985) and *Catholics, Anglicans, and Puritans* (1987).

\* “The End of Empire in Europe”, publicado originalmente en *The Worth of Nations*, Claudio Véliz, editor (Boston, Melbourne: The University Professors of Boston University, 1993). Traducido del inglés por el Centro de Estudios Públicos y reproducido con la debida autorización.

**E**n Praga, a comienzos de 1948, conocí a un aristócrata austro-bohemio cuyo padre había sido uno de los últimos ministros del emperador Francisco José; él había retornado entonces a Praga en calidad de periodista norteamericano. Los comunistas aún no se habían apoderado de Checoslovaquia, aunque pronto lo harían. Ya habían impuesto su dominio en Polonia, Rumania, Bulgaria y Yugoslavia. Mi conocido austroestadounidense parecía observar el fenómeno con ojo tolerante o, al menos, desapasionado. “Una de las cosas que hay que decir a favor del comunismo”, comentó, “es que le ha quitado el aguijón al nacionalismo”. Efectivamente, era un hecho que no podía negarse; y tal vez la tolerancia de mi interlocutor era comprensible. Un descendiente de la aristocracia de la corte de los Habsburgo, largamente arraigada en Bohemia, bien podía contemplar ese logro con cierta simpatía. De hecho, Stalin había logrado controlar en Europa oriental a la fuerza que había destruido el inveterado imperio multinacional de los Habsburgo; y el nacionalismo, que en 1918 era algo bueno, en 1945 era algo malo.

Hoy ese mundo ha cambiado. Después de cuarenta años de firme control central impuesto por la fuerza, y en ocasiones tiránicamente, el uniforme sistema comunista internacional ha colapsado, y a lo largo de toda esa región, desde el Báltico al Adriático y el Mar Negro, el nacionalismo ha recuperado su voz, y tal vez su aguijón. El colapso del comunismo ha sido el evento más extraordinario y menos anticipado de los tiempos modernos. Ha puesto fin a una era, ha cambiado el rostro de Europa y abierto nuevas posibilidades. ¿Hay algún precedente de ello? Pienso que sí; pues no hay nada nuevo bajo el sol.

Los últimos dos siglos de la historia europea han visto una dialéctica recurrente entre, por un lado, el ideal de un orden internacional uniforme y, por otro, la transformación de las demandas planteadas por una diversidad de naciones en identidades conscientes que exigen su reconocimiento. Y en ninguna parte esa tensión ha sido más pronunciada que en las tierras que otrora formaban el imperio multinacional de los Habsburgo; pues es allí donde ha habido mayor aglomeración, fragmentación y entremezcla de naciones.

Ese imperio fue en sus comienzos construido pieza a pieza por el accidente dinástico: el matrimonio y la herencia. En el siglo XVII fue expandido y completado por la conquista y la reconquista militares (Bohemia, Hungría) y en el XVIII mediante la cínica anexión pacífica (las particiones de Polonia). Pero durante casi todo ese tiempo fue una monarquía laxa y múltiple, cuyas partes constitutivas conservaron su propio

carácter e instituciones. El nacionalismo, tal como nosotros lo conocemos, distinto de los tradicionales patriotismos locales y lealtades locales, no existía. Ese tipo de patriotismo local podía en efecto ser despertado e incluso inflamado, allí como en otras partes, si el gobierno central presionaba demasiado sobre los privilegios o costumbres o intereses de las sociedades locales; sin embargo, la idea de que cada “nación”, sea como sea que se la defina —ya por la raza, ya por la cultura, ya por el idioma—, debe ser “libre”, debe controlar su propio espacio vital, guarecida tras fronteras claramente definidas e inclusivas, y debe ser gobernada por sus propios gobernantes nacionales, no constituía aún un axioma político. Las fronteras políticas de Europa no buscaban ni pretendían abarcar naciones definidas. Muchos países contenían naciones diferentes o eran gobernadas por dinastías extranjeras, respecto de las cuales no había resentimiento. Si sociedades diversas deseaban resaltar su individualidad, generalmente optaban por hacerlo a través de diferenciaciones religiosas antes que políticas. Los habitantes del imperio de los Habsburgo eran —como diría uno de sus emperadores— “patriotas para mí”.

Luego apareció el primer gran estímulo para una nueva forma de nacionalismo en Europa: la Revolución Francesa. Amenazada por una coalición de monarcas, y en particular por el emperador, quien tenía sus buenas razones dinásticas, la república francesa revolucionaria urgió a las naciones de Europa a romper sus obsoletas y enmohecidas cadenas —las cadenas de la monarquía y la Iglesia, muchas veces monarquía extranjera e Iglesia internacional— y establecer, con apoyo de Francia, repúblicas revolucionarias similares: repúblicas libres y nacionales, basadas en modelos clásicos y con antiguos nombres romanos.

Algunas lo hicieron. El experimento duró poco sin embargo. Habiendo respirado por un tiempo el aire embriagador de la libertad nacional, las nuevas repúblicas pronto se vieron convertidas en oponentes por una cínica diplomacia de viejo cuño, o convertidas en monarquías títeres bajo gobernantes extranjeros advenedizos, salidos de la familia corsa de los Bonaparte, con el solo fin de ser desangradas, tiranizadas y agobiadas por impuestos en aras de una maquinaria de guerra imperialista. De modo que el nacionalismo cambió de lado. Se transformó en el llamado a la movilización de la resistencia. La batalla de Leipzig fue conocida como la “batalla de las naciones”, la victoria de las naciones sobre el imperialismo francés. Edmund Burke, paladín de la sociedad orgánica, estable, continua y conservadora, basada en el modelo inglés, prevaleció sobre Tom Paine, entusiasta defensor del utopismo radical y racional de Francia; y las novelas de Sir Walter Scott, que comenzaron a aparecer poco después de Waterloo y

que celebraban las tradiciones vivientes y antiguas lealtades de los países pequeños (y de un país pequeño en particular), se convirtieron en los superventas de la restauración europea.

¡Cuán inocente, cuán romántico parecía entonces el nacionalismo europeo! Desligado de la violenta política radical, fue domesticado al interior de la confortable sociedad conservadora. Si Scott fue su publicista, Herder fue su filósofo. Nacido, al igual que Scott, lejos de la sofisticación metropolitana —en Prusia oriental, aquella lejana isla alemana en medio de los eslavos—, fue el primero en predicar el evangelio de la identidad nacional, de la cultura nacional, contra las arrogantes pretensiones intelectuales de los filósofos franceses con su insufrible aire de superioridad para con aquellas naciones no ilustradas que iban todavía a la zaga en la marcha hacia el Progreso. Herder, por supuesto, exaltaba especialmente las virtudes de sus propios compatriotas, herederos (como él gustaba de señalar) de esos nobles salvajes, esos robustos y antiguos bárbaros nórdicos que habían acabado con los languidecientes ancestros romanos de las modernas razas latinas, y en cuyo espontáneo vigor creativo aún se basaba la cultura artificial —“delgada como un papel”— de los decadentes filósofos franceses. Pero a pesar de esas *boutades*,\* Herder no proclamó la superioridad de la nación germana ni de ninguna otra. Para él, cualquier nación, no importa cuán pequeña o primitiva, poseía su propia cultura, que debía valorarse no con un artificial canon de “progreso” o “ilustración” impuesto desde fuera o desde arriba, sino por su autenticidad; y esa autenticidad se expresaba ante todo en su literatura popular. Dicha literatura, insistía, la voz espontánea del pueblo, era la posesión característica y más preciosa de una nación; y exaltaba particularmente los antiguos poemas épicos y las antiguas baladas ahora descubiertos —o inventados— en Europa: la saga de los *Nibelungos* en Alemania, el antiguo poema épico de Ossian en Caledonia, las *Reliquias de la antigua poesía inglesa* del obispo Percy, y las baladas ahora afanosamente compiladas en Schleswig y Escocia, en Escandinavia, España y Grecia.

Por aquellos días uno podía realmente hablar “del valor [*the worth*] de las naciones”. Para Herder, todas esas naciones eran valiosas, todas, excepto quizás Francia; y los historiadores alemanes, discípulos de Herder, fueron igualmente generosos. El más destacado de ellos y fundador de la nueva escuela alemana de historiadores, Leopold von Ranke, dejó de lado un momento su trabajo en los archivos venecianos para escribir la historia de un pequeño país en el que hasta entonces casi nadie había reparado:

---

\* Salida de tono. (N. del T.)

Serbia. Fue inspirado a hacerlo por su amigo Vuk Karadjic Stefanovic, el compilador de las baladas medievales de Serbia: esa Serbia que ahora redescubría su identidad nacional en la medida que emergía, al igual que Grecia, de la larga noche de la conquista y el dominio otomanos.

Ese nacionalismo inocente, romántico, conservador, inspirado en la cultura y la historia del pasado, en el nacionalismo de Herder y Scott, es lo que llamaremos nacionalismo del Tipo I. Pero la historia no se detiene, y tras el Tipo I, tomando de él cualquier sustento que hallara conveniente y que pudiera digerir, cobraba fuerzas otra variedad de nacionalismo: una variedad mucho más dura, más radical, menos romántica y tal vez menos inocente. Es el nacionalismo que llamaré del Tipo II.

Si el nacionalismo del Tipo I fue una reacción contra el imperialismo francés, el nacionalismo del Tipo II había aprendido la lección de ese imperialismo y había llegado a un acuerdo con él. Era reconfortante sentir que “las naciones” de la Europa continental, su individualidad, su cultura, habían resistido la embestida del homogenizador imperialismo galo. Pero, ¿cuán verdad era eso en realidad? Se había necesitado la ayuda externa, después de todo, y al final, tal como dijo el Duque de Wellington, todo había sido “una maldita carrera ganada por estrecho margen”. Individualmente, las diversas naciones habían sido todas derrotadas. La cultura no podía defenderse por sí sola en naciones políticamente fragmentadas. Herder había sido, como el Savonarola de Maquiavelo, “un profeta desarmado”. De modo que una nueva generación de nacionalistas, tanto alemanes como italianos, buscó armar su cultura con la coraza protectora del Estado unitario. Y una vez que pensaron en esos términos, se vieron retrotraídos a Napoleón. Pues, ¿no había buscado Napoleón unificar Alemania e Italia, cosa que efectivamente logró en parte? ¿No había acaso recreado a Polonia; no había emancipado a los judíos? En retrospectiva, su tiranía y las ejecuciones que ordenó palidecían en la memoria. En los años de la Santa Alianza él aparecía como un nacionalista liberal: idéntico liberalismo, idéntico nacionalismo.

Para las instituciones de la monarquía restaurada en Europa, esa alianza de napoleonismo y nacionalismo resultaba desagradable por naturaleza. Para fortuna de las mismas, los triunfadores de 1815 cuidaron de que no cobrase alas. No sentían el menor deseo de presenciar la resurrección de las ideas revolucionarias francesas, de las aventuras bonapartistas, del poder militar francés; y el Concierto de Europa, recientemente establecido, estaba diseñado para evitar que así ocurriera. Cosa que consiguió hacer por más de treinta años, a pesar de las frecuentes tensiones y ocasionales revueltas. Las ideologías e intereses particulares podían diferir —

Este versus Oeste, absolutismo zarista versus monarquía constitucional inglesa—, pero siempre prevaleció un interés más general en preservar el acuerdo de 1815, hasta que, repentinamente, en un solo año, el de 1848, y como por combustión espontánea, colapsó el sistema completo. La revolución estalló por doquier, extendiéndose de capital en capital: París, Viena, Berlín, Budapest, Roma. Y aunque los intelectuales que habían alcanzado prominencia en la hora de la revolución —Lamartine, Kossuth, Mazzini— pronto fueron hechos a un lado y finalmente los antiguos gobernantes, ahora expurgados, regresaron sigilosamente, su mundo ya no sería nunca más el mismo. Fue una ruptura, “la primavera de las naciones”, una vuelta al napoleonismo, a un neonapoleonismo, a un “napoleonismo sin Napoleón”, como se lo ha llamado. Y pronto tendría, de hecho, su propio Napoleón, “Napoleón *le petit*”, Napoleón III, quien, consciente de su pedigrí, se propuso realizar *les idées napoléoniennes*. Se ofrecería a sí mismo como patrono del nacionalismo revolucionario a lo ancho de Europa, como campeón de las unificaciones italiana y alemana, en cuyas contradicciones pronto se vería enredado y por las cuales sería, a fin de cuentas, expulsado él mismo, un ingeniero político sin aptitudes.

*Plus ça change, plus c'est la même chose.* ¿No hemos visto acaso repetirse el escenario en nuestro tiempo? Un precario equilibrio de poder establecido después de una larga guerra y diseñado, más que nada, para evitar la resurrección de un poder militar e ideológico derrotado que recientemente había dominado el continente; ese equilibrio mantuvo frenado al nacionalismo; sus ocasionales estallidos —Berlín oriental en 1953, Budapest en 1956, Praga en 1968— fueron todos detenidos. Y luego, después de muchos años y de la aparición de una nueva generación, la *dégringolade*: el repentino colapso del antiguo orden en una capital tras otra, la resurrección del nacionalismo, en ocasiones bajo formas atemorizantes: 1815 podía leerse como 1945 y 1848 como 1989.

El nacionalismo que se abrió paso en 1848, y que he calificado como del Tipo II, era un nacionalismo político: exigía que la nación y la cultura que le confiere su identidad, su individualismo, su vida, debía tener su propio Estado como necesaria caparazón protectora, y ese Estado debía ser coextenso con la nación, ser parte orgánica de ella, su envoltorio natural. De modo que Alemania, un Estado alemán nuevo, unificado, debe contener a todos los alemanes, a todos quienes representan la cultura alemana. Alemania, que había sido definida —en aquellos años en que carecía de política, en que era políticamente fragmentaria, cuando sólo la unía la cultura— como un *Kulturvolk*, debe ahora convertirse en un *Kulturstaat*. De modo similar Italia, el Estado italiano recién unificado, debe incluir a

todos los italianos: los principillos que habían simbolizado su división deben ser depuestos. Este tipo de nacionalismo político también contenía un nacionalismo económico; la remoción de las antiguas fronteras internas crearía un nuevo mercado nacional, como había sucedido en la Francia posrevolucionaria. De modo que el idealismo cultural se fundió con el realismo comercial, las aspiraciones de los intelectuales con los intereses de la burguesía.

Entre 1848 y 1870 ocurrieron las unificaciones de Italia y Alemania. Fueron logradas a expensas del antiguo régimen, restaurado en 1815, y especialmente a expensas del multinacional imperio de los Habsburgo, víctima por igual del nacionalismo alemán e italiano. Pero, ¿por qué habría de detenerse allí el proceso? Alemania e Italia podían alegar prioridad. Eran “naciones históricas”, aunque divididas. Pero ¿acaso Polonia no era también una nación histórica, alguna vez un gran reino unificado y sólo recientemente dividido? ¿Y qué de Bohemia y Hungría, también reinos históricos? Todos ellos, en caso de querer asegurar su antigua libertad, tendrían que hacerlo a expensas del imperio Habsburgo. Y una vez que ellos hubieran señalado el camino, ¿no había otras naciones, más pequeñas, que también podrían erguirse, incluso contra las “naciones históricas” — los croatas en Hungría, los valacos en Transilvania— o también contra otro imperio multinacional, ahora muy debilitado, el imperio otomano: como Serbia, por ejemplo, la Serbia de Vuk, con sus baladas nacionales, o Grecia, con su pasado grandioso, que eran naciones que ya habían sentado sus reclamaciones? También estaban Bulgaria, con sus memorias de imperio medieval, y Rumania, con sus príncipes guerreros y antiguas reivindicaciones romanas. Todas estas naciones formaban fila para alcanzar la autodeterminación nacional, y había grandes potencias que con miras a sus propios intereses estaban dispuestas a respaldar esas demandas.

Pero, si todas esas nuevas naciones fueran a hacerse valer, reclamando identidad tanto política como cultural, ¿dónde habrían de trazarse sus nuevas fronteras nacionales? Ese problema no había surgido en el pasado. Las fronteras habían sido una cosa, y las naciones otra: habían sido formadas por separado, por fuerzas separadas y no necesariamente había coincidencia entre ellas. La mayoría de las fronteras eran tradicionales, algunas de gran antigüedad. Si habían sido ajustadas, casi siempre lo fueron mediante la guerra o los tratados: la nacionalidad o la cultura o el idioma no tenían parte en ello. Y las naciones igual habían encontrado su espacio vital sin referirse a fronteras, fuesen nuevas o antiguas: se establecían donde podían. Esto era así especialmente en Europa del Este. Allí, las sucesivas oleadas de inmigración, conquista y colonización —húngara y

eslava, tártara y turca, sueca y germana— habían desbordado el territorio, dejando agrupaciones humanas y áreas aisladas, superponiendo estratos de población, algunas veces grandes, otras pequeños, para los que no existían fronteras precisamente definidas o que pudiesen ser trazadas de modo racional. Cuando tales naciones se hicieron conscientes de su nacionalidad y buscaron definirla en nuevos términos, pasando a reclamar fronteras políticas exclusivas, ¡qué de problemas insolubles se crearían! En el abierto litoral oriental del Báltico, las culturas sueca, alemana, rusa se superpusieron, estrato sobre estrato, a los pueblos nativos. En Hungría, los magiares eran en sí minoría, gobernando a valacos, rutenios, croatas, los que ahora miraban hacia sus parientes al otro lado de las fronteras establecidas del reino. No debe sorprendernos que algunos de esos pueblos, cuando las implicancias se hicieron evidentes, se reiterasen, prefiriendo la protección de gobernantes tradicionales y lejanos a una incómoda independencia a merced de rivales opresivos en las cercanías: a merced de un general croata al servicio del imperio que aplastó el alzamiento húngaro de 1848; de un patriota checo, Frantisek Palacky, quien declararía que si el imperio de los Habsburgo no existiera, habría que crearlo; y que a pasos de emigrar a una utopía sionista, el emperador apareciese como el mejor garante de los judíos en Austria.

Después de 1918, concluida la Primera Guerra Mundial —precipitada aunque no originada por esos problemas— con el derrumbe de cuatro grandes imperios, el nacionalismo del Tipo II alcanzó su gran triunfo. Los vencedores occidentales, hallándose repentinamente como árbitros incuestionados de Europa, aplicaron sus principios y buscaron satisfacer, en el marco del imperativo de la política, las demandas de las naciones. Habrían de crear una Europa de Estados nacionales, definidos por la cultura y el idioma. Si bien sus intentos han sido muchas veces ridiculizados como desinformados y carentes de realismo, después de todo no fueron tan malos: las fronteras que ellos trazaron, si bien desdeñosamente borradas por Hitler y Stalin, han sido ahora en gran medida restauradas. El error de Occidente no estuvo en las fronteras que entonces trazó, sino en su incapacidad de velar por su preservación una vez que las grandes potencias derrotadas recuperaron su fuerza, y esa fuerza fue dirigida por una nueva forma de nacionalismo, el nacionalismo del Tipo III.

Pues, en un respecto, los estadistas de 1918 no aplicaron sus propios principios. De hecho no podían hacerlo, ya que los problemas eran insolubles. De modo que, naturalmente, castigaron al agresor. Allí donde chocaban las demandas nacionales, las rechazadas eran las alemanas. Era el castigo por la derrota; pero incubó una terrible venganza. Así como el

inocente nacionalismo cultural de Herder se vio fortalecido después de la batalla de Jena por la dura caparazón del poder político, así el nacionalismo político que lo había reemplazado y que ahora había sido a su vez derrotado, se vio reanimado con la inyección de un terrible veneno nuevo: el veneno político se transformó en racial.

Es mérito de Hitler haber desacreditado toda idea de la que se apropió, expresándola y aplicándola en su forma más extrema. El nacionalismo del Tipo I, definido por la cultura, no implicaba una jerarquía de valores: la cultura alemana no era superior a otras culturas, siempre y cuando también fuesen auténticas. Los estándares absolutos eran rechazados junto con la Ilustración francesa, su patrocinador. El nacionalismo del Tipo II cambió todo eso. Una vez que la cultura nacional fue identificada con el poder del Estado, regresó la jerarquía, pues algunos Estados eran claramente más poderosos que otros. De modo que la cultura sería medida por el poder, y mientras el poder alemán crecía, así lo hicieron las pretensiones de su cultura. Después de 1870, ese fue el axioma alemán, contra el cual protestaron en vano Burckhardt y Nietzsche. La guerra de 1914 fue proclamada la guerra por la cultura alemana. Pero aún así, el nacionalismo —al menos el nacionalismo de las naciones pequeñas— todavía era una causa liberal. Pero cuando Hitler redefinió a la nación como raza y midió su cultura conforme a su sangre, se degradó por completo el concepto “del valor de las naciones”. Se había abierto una nueva vía, y a su debido tiempo la explorarían también las naciones más pequeñas. Los bárbaros románticos de Herder recurrirían a las cámaras de Auschwitz, los héroes populares del Vuk serbio a la “limpieza étnica”, y el “nacionalismo” se convertiría en una palabra sucia.

¿Cómo se produjo este último cambio: la fusión de la idea de nacionalidad con los conceptos de raza y jerarquía de razas? No intento responder una pregunta tan difícil. Se pueden encontrar precedentes para todo. La creencia en la superioridad de una raza específica tiene un largo pedigrí. También lo tiene el antisemitismo, si bien su racionalización ha cambiado. El concepto de “pureza de sangre” —y la impureza de la sangre judía— era un axioma en la España del siglo XV. La idea de la desigualdad de las razas fue formulada por un liviano aristócrata francés a mediados del siglo pasado. Pero la fusión de esos ingredientes con el agresivo nacionalismo alemán ocurrió, y con razón suficiente, en el lugar donde las razas estaban más inextricablemente mezcladas: en el multinacional imperio Habsburgo. Allí, el nacionalismo de los austro alemanes fue agudizado y volteado hacia el interior por las sucesivas derrotas de 1858 y 1866, así como por la crisis económica de 1870. Fue allí donde Hitler aprendió la

ideología que se transformaría, según sus propias palabras, en la “base de granito” de su pensamiento y que más tarde llevaría consigo a otra nación germánica, también derrotada, también sumida en la crisis económica, sobre terreno fértil para recibirla.

De modo que hoy, cuando observamos el colapso de otro gran imperio multinacional, sostenido por setenta años de ideología internacional y antinacional, y percibimos una revitalización de aquel nacionalismo cuyo “aguijón” podría asegurar haber removido, ¿qué tipo de nuevo nacionalismo esperamos ver? Los pesimistas piensan en el Tipo III, de la última fase: el furibundo nacionalismo y antisemitismo que ha desacreditado toda la idea nacionalista. Pero tal vez no debemos imaginar el peor de los escenarios. Tal vez, si nos retrotraemos a una definición más auténtica del nacionalismo, si expulsamos fuera toda la doctrina del racismo, que no tiene base alguna en la biología, y no exigimos fronteras demasiado rígidas en un continente de muchas naciones, podamos recuperar la inocente variedad cultural de Herder y de la *Europe sans frontières* prometida en 1993, para alcanzar el ideal del General de Gaulle, que suscribo gustosamente: una *Europe des patries*. □

## UNA NUEVA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

**Carlos Fuentes\***

Después del viraje histórico de 1989, una especie de euforia triunfalista se apoderó del mundo. Se nos informó que la historia había terminado. El comunismo había fracasado. El capitalismo había triunfado. Santas Pascuas.

Cuatro años después, el desengaño es mayúsculo. Privado de las simplificaciones ideológicas de la guerra fría y de la parálisis inducida por el terror nuclear, el planeta se ha soltado el pelo: nacionalismo, racismo, xenofobia, fanatismo religioso... Todo sirve para construir un nuevo techo sobre una humanidad despojada de su antiguo amparo bipolar.

Pero el amargo sabor persiste. La recesión, el desempleo, la pérdida de confianza en los gobiernos y en los partidos han echado lumbre a la caótica fogata. Los huérfanos de la guerra fría buscan un nuevo hogar. No lo encuentran ni al este ni al oeste del río Elba, ni al norte ni al sur del río Bravo. El fin del comunismo no ha asegurado, en ninguna parte, el triunfo de la justicia social.

Los problemas ocultados por las máscaras de la guerra fría están allí, dándonos la cara y pidiendo soluciones. Esta vez, nada puede ser pospuesto en nombre de la urgencia de combatir al comunismo en el Occidente o el capitalismo en el Oriente. El imperio del mal ha cedido su lugar a la barriada del mal. Mil millones de personas viven en la más absoluta pobreza dentro del llamado tercer mundo. Pero también hay un tercer mundo dentro del primer mundo. Ambos comparten la agenda de una profunda crisis de la civilización urbana. Sus nombres son Rodney King en Los Ángeles, los *meninos da rua* en Rio de Janeiro.

¿Quién va a luchar con estos problemas? ¿Gobiernos que sus gobernados juzgan tímidos o corruptos? ¿Partidos que representan proposiciones ideológicas agotadas, sean de derecha o de izquierda? Es más: ¿cabe hablar, en el mundo actual, de “derecha” e “izquierda”?

Jorge Castañeda, el destacado politólogo mexicano, contesta con un libro oportuno. *La utopía desarmada*, publicado el mes pasado por Alfred Knopf en Nueva York. Es un libro exhaustivo pero no extenuante, apasionado y apasionante. Castañeda posee el profesionalismo del periodista

---

\* CARLOS FUENTES. Escritor y ensayista.

anglosajón: entrevista, viaja, gasta mucha suela. Pero también es dueño de la visión histórica del intelectual latinoamericano: memoria, deseo.

No se muestra ni complacido ni complaciente con la izquierda latinoamericana. Critica severamente las enajenaciones dogmáticas, las bizantinas discusiones internas, pero hace notar, también, los muchos sacrificios hechos en la lucha contra una división interminable entre poseedores y desposeídos, opulencia y miseria, en las repúblicas latinoamericanas.

En años recientes, esta injusticia no ha hecho sino ahondarse. La crisis económica de los años ochenta nos ha dejado con 300 millones de seres viviendo en la miseria. Han descendido los salarios, han desaparecido los empleos, han faltado alimentos, han disminuido los servicios sociales, la malnutrición y la mortalidad infantil han aumentado. Los éxitos macroeconómicos —la inflación dominada, los presupuestos equilibrados, las reservas de divisas incrementadas— no se han transformado en condiciones mejores de vida para la mayoría.

“Las finanzas públicas han mejorado extraordinariamente”, señala el distinguido escritor mexicano Gabriel Zaid. “¿Cómo? A costa de la sociedad: con mayores impuestos, ventas del patrimonio social, salarios castigados para los trabajadores, réditos castigados para los ahorradores”.

La especulación ha engendrado colosales fortunas, de la noche a la mañana. México de acuerdo con la revista *Forbes* (“a capitalist tool”, se llama a sí misma) tiene más multimillonarios que cualquier otro país del mundo, con la excepción de los EE. UU., Alemania, Japón. Sin embargo, treinta millones de mexicanos viven en la pobreza absoluta. Y a lo largo de América Latina, el 20 por ciento más elevado de la población gana veinte veces más que el 20 por ciento menos afortunado.

Estas cifras apenas son amortiguadas por las tres damas oscuras de la crisis: la exportación ilegal de droga, la emigración y la economía informal. Pero, como lo indica Castañeda, la mayor crisis económica de este siglo ha coincidido con la mayor explosión de movimientos de la sociedad civil en toda la historia latinoamericana.

¿Quién se ocupará de estos enormes problemas? La izquierda, pero sólo si se une a la sociedad civil, abandonando la tradición marxista de la lucha de clases a favor de la lucha por soluciones concretas a problemas concretos, que corta transversalmente las alianzas clasistas para abarcar a los movimientos femeninos, a las exigencias ciudadanas de títulos, agua, tierra, comunicaciones, viviendas, escuelas...

Castañeda observa varias intersecciones entre una izquierda latinoamericana renovada y una sociedad civil dinamizada por la crisis. La iz-

quierda está dañada por sus fidelidades al modelo leninista. No sólo debe renunciar a él, dice Castañeda, sino proclamar y apoyar sistemas verdaderamente democráticos, más amplios, ciertamente, que los estrechamente prevalentes en países como Colombia o Venezuela, pero inexcusablemente ligados al valor universal de elecciones transparentes, alternancia en el poder, protección de los derechos humanos, vigencia de la independencia judicial, libertades de prensa y asociación y la obligación de rendir cuentas por parte del Ejecutivo.

El pulso de la sociedad civil participativa nunca ha sido más acelerado en Latinoamérica. Esta es una gran novedad en sociedades que siempre han sido gobernadas desde arriba y desde el centro. Tal ha sido la tradición de los imperios indígenas, la monarquía española y el centralismo administrativo francés, tan admirado entre nosotros. Hoy, la sociedad se mueve desde abajo y desde la periferia de los sistemas autoritarios. Es como si a mayor crisis económica correspondiesen mayor socialización y democratización.

¿Dónde puede la izquierda unirse tanto a la sociedad civil como a la democracia política? Castañeda propone una intersección viable: la libertad municipal. Elecciones libres en una sociedad latinoamericana mayoritariamente urbana.

Los problemas están allí, avasallantes. Es dudoso que la derecha los resuelva. Siempre ha vivido con ellos; ha vivido de ellos. La izquierda tiene muchos pecados que hacerse perdonar. Pero los de la derecha son infinitamente mayores. La izquierda ha estado rara vez en el poder y en dos ocasiones, electa democráticamente, ha sido desalojada con violencia por la derecha y los EE. UU., en Guatemala y en Chile. La derecha ha estado casi siempre en el poder, ha mantenido y acrecentado la injusticia y se ha plegado, demasiadas veces, a la voluntad militar o norteamericana.

Sin embargo, también la derecha puede evolucionar hacia la intersección ciudadana que propone Castañeda. En nuestra cultura política, altamente barroca, cuando aparece un vacío, algo, y no siempre lo mejor, lo llenará. Esta posibilidad de responder al horror *vacui* se extiende, en América Latina, desde el extremo de las brutales dictaduras militares del Cono Sur hasta el polpotismo igualmente brutal del sanguinario Sendero Luminoso en Perú.

Pero la inversión extranjera, cuya ideología es la ganancia, puede influir decisivamente para que Latinoamérica adopte el modelo chino, el mercado sin democracia, el capitalismo autoritario. Temo que éste se convierta en el modelo irresistible, tanto en la antigua Unión Soviética, como en las bien abonadas tierras del autoritarismo latinoamericano.

¿Puede una izquierda, democrática, renovada, evitar este peligro mediante la acción política? Castañeda nos advierte que en un continente donde casi tres cuartas partes de la población son pobres o se han empobrecido durante la pasada década, la izquierda puede, finalmente, competir limpiamente y con su plataforma propia. Puede ganar elecciones y probar su merecimiento en el poder. O puede exponerse a un fracaso irreversible. El éxito o la incompetencia miran a la izquierda latinoamericana sin parpadear.

Pero por lo menos, concluye Jorge Castañeda, la izquierda será juzgada por sus méritos propios y no a través de las sombras distorsionadas del anticomunismo y el antisovietismo de la guerra fría. □

---

LIBRO

---

*LA UTOPIA DESARMADA. INTRIGAS, DILEMAS Y PROMESA DE LA IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA\**

de JORGE G. CASTAÑEDA

Ariel, 1993, 524 págs.

**LA NUEVA IZQUIERDA A LA OFENSIVA**

**Joaquín Fermandois**

¿Tiene todavía sentido un socialismo?

Desde hace décadas, quizás durante todo el siglo, la mayoría o la gran mayoría de los intelectuales latinoamericanos ha simpatizado con la izquierda, aunque por ésta se entienda una variedad de significaciones no siempre emparentadas. En nuestros días, después de la crisis (terminal) de los sistemas marxistas y de la crisis general (¿terminal?) del socialismo, las simpatías por la izquierda no dejan de percibirse apenas el sujeto de atención es “América Latina”. La perspectiva del grueso de las ciencias sociales latinoamericanas, así como la de su caja de resonancia del mundo académico norteamericano, es definitivamente de izquierda. Otra cosa es que después de *ca.* 1989 resulte difícil trasladar lo que es un punto de fuga en la inspiración intelectual a un programa o, al menos, a un conjunto de ideas programáticas que fundamenten una política real de izquierda.

No se debe confundir atolondradamente esta grave dificultad con un exterminio de la izquierda, o de la inspiración socialista (lo que de aquí en

---

JOAQUÍN FERMANDOIS. Doctor en Historia. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

adelante, para efectos de esta reseña, se considerarán sinónimos). El establecimiento de los puntos cardinales derecha-izquierda antecede la Guerra Fría; antecede incluso la política ideológica del siglo, si no en las palabras, sí a los ojos del historiador. La idea de que vivimos una suerte de posmodernismo, aunque merece ser discutida, también se presenta con algo del ropaje de un marketing intelectual del que hay que adoptar una distancia crítica. Quizás sólo ha habido un desplazamiento de la idea de un cambio más o menos inminente de la sociedad de acuerdo al modelo que triunfa en Europa Occidental y en EE. UU. a partir de fines del siglo XVIII, a la disputa por modificaciones sustanciales de ciertas áreas, pero en las cuales la antigua polaridad izquierda-derecha (que casi nunca por lo demás definió *toda* la política) mantiene un papel destacado aunque sorprendentemente cambiante. En fin, es probable que izquierda y derecha todavía mantengan su función de puntos de referencia, aunque su cardinalidad en la cultura política aparezca más difusa, al menos si se cree que aún nos hallamos inmersos al interior de la “política moderna” como a mí me parece.

### Castañeda y el socialismo

Esta idea puede ser discutida, pero está en la base de la obra que aquí se comenta. El autor, el mexicano Jorge Castañeda, postula con fuerza y con respeto a la empiria una política de izquierda para América Latina. Su obra podría considerarse como una suerte de “manifiesto para un socialismo pos Guerra Fría” para la región, mas supera el puro lenguaje polémico. El libro se lee con gran facilidad, y de hecho ha constituido un contundente triunfo editorial, y además, lo que en la intelectualidad latinoamericana es una aspiración no siempre confesada, se ha convertido en un *must* en los estudios académicos norteamericanos acerca del continente. La construcción del libro ayuda a su digestión rápida, y desde luego no deja de ser un mérito, aunque a la vez expone algunas de sus debilidades. Revela la trayectoria periodística del autor, pero que no le es fácil ser económico de palabras y profundo en la entrega conceptual (aunque sobriamente renuncia a “hablar en difícil”). Su facilidad de pluma le posibilita reunir una amplia masa documental, una enorme cantidad de entrevistas personales —el aporte material más importante— efectuadas a lo largo de muchos años, y su conocimiento como relativo *insider* de círculos de la izquierda latinoamericana. Alterna narraciones sobre desarrollos políticos, esquemas biográficos de líderes de izquierda y de algunas coyunturas específicas,

con el diseño de una alternativa para la acción política de la izquierda. En los últimos capítulos, el libro abandona la técnica narrativa-conceptualizadora, para diseñar de manera más sistemática una serie de focos políticos en donde a su juicio debería concentrarse la acción de la izquierda. Con todo, ni aun aquí el autor se interna a fondo en los problemas de la izquierda. No continúa los argumentos hasta sus últimas consecuencias, y en no pocos lectores con los que he conversado ha dejado una impresión de superficialidad.

Pero si se destacara esta insuficiencia, que la tiene, se haría una obvia injusticia. Como señalé antes, el punto de despegue de la obra, la afirmación de que la izquierda latinoamericana tiene un futuro, parece plausible, tanto por las probabilidades de la historia, como por argumentos que el autor desarrolla a lo largo de las más de 500 páginas del libro. Castañeda además tiene el desplante como para poder equilibrarse entre varias tentaciones/aporías: no muestra el negativismo a ultranza de lo que podríamos llamar el “posmarxismo”, lo que es tan fácil de vocear; no desconoce la empiria, como se anotaba al principio, es decir no existe una lectura unilateral hasta la distorsión de los hechos y mantiene lejos las “prohibiciones de preguntar”, tan comunes al marxismo latinoamericano tradicional; y se mueve con desenvoltura al exponer ideas para una acción socialista en las realidades del mundo de la post Guerra Fría, aunque no pueda decir mucho acerca del estatus ontológico de este último.

Parte de los problemas del libro es que no existen mayores alusiones —ni menos desarrollo— que coloquen los problemas y dilemas del socialismo (o izquierda) latinoamericano en relación con la historia intelectual y política del socialismo mundial. Y digo esto porque el libro resulta una especie de reivindicación de las tesis que hace 100 años comenzarían a ser desarrolladas por Eduard Bernstein al interior de la socialdemocracia alemana, y que muchos dentro de la izquierda estigmatizaron como “reformismo”. Por cierto Bernstein no pensaba en un “posmarxismo” ni en la caída de los “socialismos reales”, pero la lógica de sus ideas llevaba inevitablemente a la conclusión de que la tarea realmente importante del socialismo era el cambio incremental del sistema establecido. Castañeda, para seguir con la “analogía alemana” que establecemos, propone lo que podríamos llamar el “Congreso de Bad Godesberg” para América Latina. En esa ciudad los socialdemócratas en 1959 rompieron expresamente con las tesis de Marx y afirmaron su defensa de la economía social de mercado, aunque destacando los rasgos “sociales” del sistema.

Ese fue el segundo “tiempo eje” del socialismo europeo. El primero sucedió cuando los partidos de la Segunda Internacional rechazaron el

modelo bolchevique y aportarían a la política anticomunista del siglo XX. ¿Sucede lo mismo con el caso de América Latina? Marx y Engels, hacia el final de sus vidas, considerarían prematuras sus predicciones revolucionarias de mediados de siglo: el capitalismo había demostrado que todavía podía aportar al desarrollo de las fuerzas productivas, y este último es el presupuesto *sine qua non* de la revolución socialista. Pero más que nada se trataba de una consideración *attentiste*, ya que ellos no veían más que una postergación de la revolución (aunque Engels después de la muerte de Marx insinuó lo que Bernstein llevaría al verbo). Otra cosa es la convicción de que el modelo democrático —al cual le es inherente un alto grado de economía de mercado— sea considerado como tal por el socialismo latinoamericano, tan emotivamente ligado desde siempre a un repudio a la herencia del “sistema”. No se trataría de encontrar una duplicidad, ya que es un paso difícil para sus adeptos; pero es la pregunta que se hacen muchos adversarios y partidarios. Si no se resuelve, toda política socialista en el continente estará amenazada desde dentro por dos enemigos: el cinismo nihilista del cambio de banderas por una parte; por la otra, la tentación del retorno a los orígenes cuando la lentitud y parcial frustración del cambio posible se hagan patentes.

En relación al libro mismo, hay que añadir dos observaciones generales. El autor no sólo ha sido un estudioso sino un participante del sistema interamericano. A las entrevistas que cita se suma la experiencia directa con muchos políticos y revolucionarios del continente y de EE. UU. El aparato de citas muestra una preparación considerable y, como se señaló antes, siempre existe un respeto por la otra cara de las tesis y de las citas que ofrece. Se trata ciertamente de un libro de tesis programáticas, pero no de un panfleto al estilo de *Las venas abiertas de América Latina*, de Eduardo Galeano, en ciertos círculos todavía un *must*. Castañeda está decididamente en un nivel superior. Con todo, como decía, su estilo periodístico le tiende trampas. Algunas comunes a intelectuales latinoamericanos muy ligados al sistema académico norteamericano: su español a veces es un inglés con grafía castellana (v. gr., p. 324, “sabiduría convencional”, parece referirse a “conventional wisdom”; hubiera sido mejor “lugares comunes”, “la moda”, “el decir”, “sabiduría popular”; también el repetido uso de “perverso”, muy empleado en inglés, pero en ese grado de dudosa eficacia hermenéutica en español). Más importante aún, el libro da la impresión de superficialidad al tocar una infinidad de temas y problemas (extrañamente no toca a las fuerzas armadas), a los que se añaden muchas referencias bibliográficas y estadísticas (pero a su vez mucho artículo, como también *papers* producidos por el sistema académico americano y

libros publicados en EE. UU. principalmente). Al transitar tantos territorios aparece poco convincente la rigurosidad con que los trata. El libro se convierte en muchas partes en una especie de radiografía del continente pensada en la utilidad inmediata, antes que en una obra permanente. El foco de qué sentido tiene y qué puede hacer el socialismo en nuestros días se pierde así, aunque en ninguna parte dice sandeces o pierde interés el problema que trata. Se podrá decir que esta es una observación “academicista”; mas, ¿se puede entonces apelar a la superioridad de las ideas?

Sin embargo con esto no pretendo condenar el libro, sino sencillamente acercarme a su naturaleza. El autor quiere acceder a la clase política latinoamericana con una proposición socialista en una era en la que los especialistas en política —el antiguo “político profesional” de Max Weber— ya no tienen ni tiempo ni interés para la rigurosidad intelectual. De ahí que Castañeda deba moverse con velocidad por una multitud de temas dando ideas y juicios rápidos, y al mismo tiempo con valentía exponiendo no sólo errores prácticos de los socialistas en el pasado, sino que sacando escamas de los ojos ante mucho prejuicio profundamente arraigado en la izquierda continental. El libro puede leerse como un rápido panorama tanto de historia contemporánea (o “reciente”, más bien), como una fuente de ideas para la acción política, que es útil, por lo demás, más allá del socialismo. En Chile tenemos un socialismo (y, ahora en menor medida que antes, un comunismo) de larga trayectoria y que en su exposición internacional fue quizás pionero en sacar a la luz la idea de “socialismo renovado”, una suerte de síndrome de Bad Godesberg. Pero este no es el caso de los ambientes políticos y sobre todo académicos en la izquierda latinoamericana. Aun en Chile existe una inseguridad semioculta acerca de la duración de los cambios; ello es más cuestionable en otros lugares. Ante esto Castañeda ha diseñado un libro que debe ser juzgado como un auxilio de emergencia y para abrirle los ojos a la izquierda latinoamericana. Repite o supone el ejercicio de lugares comunes; pero el grueso del libro muestra realismo y las posibilidades relativamente auspiciosas de un socialismo occidental (es decir, a la Bad Godesberg) *en el caso* de que se consoliden los cambios recientes en América Latina.

Método de la obra y juicio sobre la historia reciente

Los problemas del libro se agudizan por una cuestión metodológica muy común a este tipo de trabajo. El autor enfoca a América Latina como

un todo, perspectiva necesaria que los latinoamericanos mismos raramente emplean, a la inversa de norteamericanos y europeos cuando nos miran. Esto constituye un mérito siempre cuando no se caiga en generalizaciones inconcretas. Esto último pasa en este caso, en primer lugar, debido a los paseos por la diversidad de temas antes anotados. Sucede también porque resulta absolutamente abstracto olvidar la diversidad nacional y regional (o quizás habría que decir provincial) en nuestro continente. Es como un análisis de Europa que por insistir en la identidad común del viejo continente, olvidara analizar cómo los fenómenos generales se manifiestan concretamente en Francia (o en Córcega), en Gran Bretaña (o en Escocia), en España (o en Cataluña), en la Europa nórdica o en la mediterránea... Es decir, aunque se hable del socialismo (o de la izquierda) en el continente como un todo, lo que también tiene su lógica, la sensación de relativa superficialidad se refuerza por la exposición de ejemplos e ideas sacados de realidades diferentes, pero amontonadas unas al lado de otras. El libro hubiera ganado en potencialidad analítica si con el saber nada despreciable del autor, además de presentar problemas generales, se hubiera concentrado en efectuar un análisis bajo padrones estrictamente comparativos de algunos países que se podrían considerar representativos. Tal como está, la obra es representativa de los defectos de algunas obras generales redactadas en EE. UU. (sobre todo) y Europa Occidental, pero también con sus virtudes, una cierta originalidad en los temas y en las ideas frente a la concentración en espacios nacionales de quienes estudiamos nuestra realidad al sur del río Grande.

El libro no es tacaño en expresiones de reconocimiento a la capacidad de abnegación de la izquierda latinoamericana, y no le faltan buenos ejemplos. Se conduce de la tragedia de la extrema izquierda, de aquella que ha visto derrumbarse no sólo su viabilidad práctica, sino la credibilidad de sus ideas y creencias, de su religión política habría que decir. Pocas veces se ha dado un naufragio de estas proporciones, y Castañeda cita a Jorge Amado, “uno de los intelectuales comunistas más imperecederos de América Latina y del mundo” (un tipo de calificativo que el autor otorga con excesiva generosidad): “Sé de hombres y mujeres, magníficas personas, que de repente se encuentran desamparados, vacíos, sumergidos en la duda, en la incertidumbre, en la soledad, perdidos, enloquecidos. Lo que los inspiró y condujo por la vida (...) se transformó en humo, en nada, en algo sin valor, apenas mentira e ilusión, mísero engaño, ignominia” (pp. 55 y 56).

Mas el juicio sobre las acciones concretas de la izquierda continental de las tres últimas décadas (con excepciones a las que vuelve

enumerativamente, con Salvador Allende encabezando la lista, a mi juicio una idealización extrema) es implacable. Ciertamente que este parecer le sirve a Castañeda para destacar su “estrategia discursiva”, la necesidad de encontrar un socialismo creíble para nuestros días. Los movimientos guerrilleros o de terrorismo urbano constituyen su primera víctima. Habla bien de algunos de sus líderes como Joaquín Villalobos, de El Salvador, y no puede evitar un tono embellecedor, pero la tónica general es mostrar no sólo su “infantilismo” (juicio leninista apropiado a los que fracasan), sino la sordidez de sus luchas intestinas, la falta de realismo de muchas de sus estrategias, la corrupción moral, la criminalidad de algunas tácticas (aunque lo destaca cuando se dirigen a sus propias filas y no a las acciones terroristas contra terceros) y la influencia corrosiva de la Cuba de Castro. La distancia entre la izquierda y la democracia constituyeron para el autor uno (de varios) de los obstáculos para convertirse en una alternativa creíble de poder. Castañeda lanza numerosos ejemplos que en boca de un “conservador” parecerían lugares comunes de la Guerra Fría acerca de la escasez de credenciales democráticas de la izquierda, pero que tienen un común denominador dual: su postura ante los casos de Cuba y Nicaragua; la falta de democracia al interior de los movimientos de izquierda. Y la verdad consiguiente, que la adopción de la democracia era una necesidad para la izquierda después de la Guerra Fría. “Sobre la democracia, la izquierda tiene un argumento y un pasado. El argumento está bien armado: en Latinoamérica la democracia representativa ha funcionado mal en el mejor de los casos, sobre todo cuando se ha reducido a un ejercicio sin sentido. El pasado es turbulento y a veces sórdido: la izquierda ha practicado modelos no democráticos de comportamiento tanto en el poder como en la oposición y ha generado serias dudas sobre su compromiso con el régimen democrático. Con este bagaje y el fin de la Guerra Fría, la izquierda debe formular su propia agenda democrática: ¿cómo conciliar su convicción de que la democracia le conviene con una historia que a veces lo desmiente? La respuesta consiste en democratizar la democracia” (pp. 388 y 389).

Pero antes de comentar el programa se debe tomar nota del rol un tanto fatídico que para Castañeda adquirió lo que llama el “crisol cubano”. Es cierto que parece descargar las culpas en el aparato de inteligencia encabezado por Manuel Piñero (cuyo paso por Chile en julio de 1973 tuvo connotaciones siniestras) antes que en el mismo Castro. Cuba no organizó ni creó todos los movimientos revolucionarios en América Latina, pero sí era una fuente de inspiración para ellos, generalmente de apoyo material. Sólo era decisivo cuando estos movimientos creían estar o estaban al borde de tomar el poder: entonces La Habana efectuaba su

intervención. Además llevaba una activa política de mediación y de influencia en las pugnas de poder. Castañeda *parece* conceder a los cubanos un trasfondo ideológico en su política; pero de su pluma emerge más bien la motivación de *raison d'État* como el móvil predominante en sus acciones, aunque dentro del contexto de la conducta política de la Guerra Fría. En resumidas cuentas, Castañeda sin decirlo expresamente da a entender claramente que no es en una nostalgia por la Revolución Cubana donde puede encontrarse hoy día una inspiración programática para el socialismo en América Latina.

### Propuestas para una nueva izquierda

De la (excesiva) cantidad de problemas abordados por el autor, se pueden destacar algunos más importantes para configurar el socialismo del futuro. En primer lugar, habla largamente de “la explosión de la base”, para referirse al surgimiento de asociaciones, círculos, grupos, sectores, etnias, sensibilidades “populares” que representarían la base social, la clase real de la cual la izquierda política, con su retórica orientada en el fondo a una ortodoxia (o “clase ideal” habría que decir), habría estado separada. Ello explica su relativa esterilidad. “Por lo tanto, el surgimiento de los movimientos populares no debería apartar a la izquierda de la noción de clase, sino simplemente a obligarla a prestar más atención a cómo se presentan en realidad los conflictos de clase. Sobre todo debería conducirla a centrarse más en el hecho de que los sectores rurales y de clase obrera son una parte relativamente menos numerosa de la población total y los pobres urbanos se han convertido en una mayoría” (p. 254). Estos fenómenos podrían haber aparecido en un momento como una careta del comunismo y del marxismo, pero evidentemente existe una realidad tras ellos.

El autor ocasionalmente les otorga una realidad más consistente de la que tienen, aunque su realismo lo hace señalar sus límites. Por ejemplo, cuando se refiere a las “comunidades de base” de la Iglesia Católica en Brasil, no deja de advertir que no en todo el continente éstas habían sido de izquierda, ni exclusivamente católicas, y que hacia el final de la década de 1980 había una “regresión” al respecto. De hecho, uno podría añadir que la campaña del Vaticano contra la teología de la liberación ha tenido un relativo éxito, y que el auge —relativo también— de las nuevas sectas protestantes no se debe a un reclutamiento de “desencantados” con la posición “conservadora” de la Iglesia, sino que, por el contrario, podría tener algún vínculo con la radicalización de círculos eclesiásticos.

En fin, lo importante es que el autor ve en las nuevas manifestacio-

nes de una embrionaria sociedad civil el material con el que una nueva izquierda debe trabajar. “La izquierda no puede abdicar de la responsabilidad de habilitar con poder a los movimientos populares, por estrechos, efímeros o conflictivos que puedan parecer. A pesar de su frecuente y muy fundado escepticismo frente a los políticos y de su comprensible frustración acerca del carácter meramente formal y la parálisis de muchas instituciones latinoamericanas, la protesta popular debe trascender sus orígenes y sus formas de lucha puramente sociales e ingresar al ámbito político. La imposición y la manipulación de la izquierda social por la izquierda política ya no funcionará más en Latinoamérica (...). La izquierda política debe habilitar con poder a la izquierda social poniendo a su disposición los mecanismos y los derechos que conquistó (...).” (p. 401). En Chile, estas proposiciones para la izquierda tienen más de una década de antigüedad, pero no así en otras áreas de la región. Sólo que, ¿no es la “izquierda social” sinónimo de sociedad civil? Aunque despacha en breves alusiones a Hernando de Soto, Castañeda en los hechos se refiere al mismo fenómeno, y sería interesante comparar ambos programas. Como hombre de izquierda, nuestro autor tiene un aparato retórico más completo, cierra más el círculo de la lógica formal. Pero aquí como en otras partes, muchos de los fenómenos a los que se refiere podrían perfectamente ser adoptados por una “derecha” latinoamericana.

En este como en otros autores —e incluso en la “derecha”—, existe un tema eternamente soslayado. Estaba presente en escritores latinoamericanos hasta la generación de un Encina, aunque desgraciadamente con tonalidades racistas que finalmente no daban cuenta del fenómeno. Se trata de la cultura económica como *una* de las llaves de explicación para la debilidad de los vasos comunicantes entre las energías económicas latentes y el “cambio social”. El despertar de esas energías (v. gr.) en la considerable masa de inmigrantes en EE. UU. es uno de los desmentidos a que sea un prejuicio de “raza” o de “clase”. Algunos han explicado el fenómeno de los países desarrollados en Asia aludiendo a la moral “neoconfuciana”. Puede ser, pero quizás se escapa una consideración fundamental, y es que la cultura no consiste en una fatalidad que no se puede aprehender; no existe una cultura “calvinista-capitalista” que sea inimitable o, de otra manera, repudiable por traicionar una identificación intransferible. Existe en nuestros días un neospenglerianismo en cierta izquierda intelectual (de la que Castañeda *no* es su portavoz), disfrazada de “multiculturalismo” u otro “ismo” de moda, que no es sino otra rémora para enfrentar los desafíos del presente. Bien miradas las cosas, aquí reside un programa tanto para la izquierda como para la derecha, aunque por su historia le es más difícil de

sostener a la primera, y la segunda es temerosa o indiferente al activismo social.

Un segundo aspecto que hay que destacar es el nacionalismo. Éste —comparado con Europa— en América Latina no ha dado lugar a una disputa internacional que constituya un foco central de su política. En cambio sí ha tenido un carácter de identificación continental frente a potencias europeas o, sobre todo, frente a EE. UU.; también frente a fenómenos culturales o sociales: “capitalismo”, “lo moderno”, “lo extranjero”. El antinorteamericanismo ha sido una marca de la política continental, y con mayor fuerza en los círculos culturales, pero también en la mentalidad colectiva. Cierto es que no hay que olvidar que le subyace una relación de “amor-odio”; que algunas de sus manifestaciones como la “teoría de la dependencia” son impensables sin su eco académico en EE. UU., donde la mayoría busca su legitimación; y que esto es alimentado por mucho latinoamericanólogo norteamericano que hace su agosto profesional por medio de usar el análisis del “Sur” para criticar a su sociedad. En fin, habría que preguntarse si entre los “obstáculos para el desarrollo” el nacionalismo en su versión antinorteamericana no ha jugado un papel nada de desdeñable. Tampoco hay que olvidar que en no pocas situaciones la derecha también juega la carta antinorteamericana.

Señalo esto porque Castañeda cruza el Rubicón al denunciar este mito desde la izquierda. “En Latinoamérica, el nacionalismo es una pócima tan fuerte, que se puede transformar en su contrario aparente: un impulso internacionalista desatado, tan común y tan notable en la historia de la región (...). Abandonado a sí mismo, o a como era, el nacionalismo de esta especie es monumentalmente autodestructivo. Y sin embargo moviliza e inspira a muchos de los mejores hombres y mujeres latinoamericanos como ningún otro sentimiento” (pp. 300 y 309). Yo añadiría que además frente a su faz rebelde presenta también otra cara, la del conformismo, de la búsqueda del chivo expiatorio en una vacua retórica. Castañeda llama como testigo nada menos que a uno de los padres del comunismo latinoamericano, Luis Carlos Prestes: “La diferencia más grande, el mayor problema, el error más grave consiste en haber identificado a Estados Unidos como el enemigo principal, poniendo toda nuestra insistencia en el factor externo” (p. 314). Creo que aunque las circunstancias actuales parezcan indicar una nueva dirección, el peso de la historia no le hará fácil a la izquierda seguir este consejo.

Castañeda propone como alternativa un “nacionalismo longitudinal”, una suerte de alianza de la “izquierda interamericana” (esta expresión es mía), reconociendo francamente el papel de primer orden jugado por el

*lobby* norteamericano de izquierda para las causas de sus congéneres o lo que creen como tal en el “Sur” (¿qué entidad más mítica en el peor de los sentidos!). “En ocasiones, el aliado ‘natural’ de la izquierda latinoamericana iba a ser la facción ‘liberal’ del *establishment*, y sus amigos en los medios de comunicación, el mundo académico, Hollywood y Washington. Estos interlocutores solían ser más poderosos y estaban más afianzados en la sociedad y en la política norteamericana que otros, pero en general no se hallaban tan implicados en el contenido de los temas; asimismo, su amistad era más voluble” (p. 340). Advierte que al final Washington seguirá sus propios intereses frente al continente, pero la izquierda latinoamericana “ha de dirigirse a Washington y a la zona de importancia decisiva con los ojos bien abiertos y pocas ilusiones. Pero ése debe ser su horizonte; hacia ello debe fijar su rumbo” (p. 341). Esto se refiere a lo que en los hechos fue el descubrimiento, por parte de la izquierda, que EE. UU. no es una entidad monolítica, como su parte del mito antinorteamericano les hacía creer. Quizás la izquierda no es claramente consciente (ni la derecha, para el caso) de que ello tiene profundas raíces primero en el carácter autocrítico de la sociedad norteamericana, y de un fuerte rasgo —que antecede a este siglo— de repudio que en parte de su cultura ha despertado el vertiginoso desarrollo de sus fuerzas productivas. Esto es también parte de un fenómeno que empezó hace dos siglos, y en el cual crece y crece la interrelación entre política mundial y política interna de los Estados-naciones. Hoy a esto se le cree descubrir y se le llama “globalización”. Este tipo de reflexiones están ausentes en Castañeda, y me pregunto si el peligro (pero no todo) de su proposición no va sino en dirección de incrementar el autoengaño que nos ha hecho el antiguo nacionalismo latinoamericano.

El último rasgo de las tesis de Castañeda que se debe comentar es el de sus proposiciones para la acción del Estado. Desde luego aunque le rinde tributo, se encuentra muy lejos del modelo cepaliano. Aquí también hay un Bad Godesberg. Pero todavía se percibe una cierta huella “estructuralista”. Considera como natural, como “deber”, que parte importante de las economías latinoamericanas requieren de una comprensión —que no puede ser sino una transferencia de recursos— de EE. UU. (pp. 488 y ss.). Se sigue viendo en el “Norte”, aunque sin confesarlo y sin simplismos, al menos una causa del “desarrollo frustrado” del “Sur”. Tras esto, el autor se afirma en un presupuesto que a mí me parece tremendamente exagerado, la creencia de que existe un “modelo europeo” (y asiático) de desarrollo y de economía al cual se debería aproximar nuestro continente, que en el fondo pone más énfasis en la acción pública o estatal. Es cierto que hay estilos y énfasis diferentes, y que no hay receta universal

para las políticas económicas en algunos de sus aspectos. Pero las peculiaridades de Japón, por ejemplo, ¿se deben realmente a un modelo que nos pueda inspirar, o a un factor cultural más elusivo para los responsables políticos y las burocracias que deberían ponerlos en marcha? Se sabe que el papel del Ministerio de Comercio e Industria (MITI) en Japón es discutido por los especialistas; no están de acuerdo en su real importancia en guiar a la economía japonesa. Por último, en este plano, el autor todavía cree en la solución de elevar los impuestos, “que paguen los ricos”, en lo que subyace la antigua —e inextinguible quizás— suposición de la plusvalía. “Las páginas siguientes parten de la premisa de que debe producirse una transferencia fundamental de recursos y de poder político de los ricos a los pobres para resolver los problemas de la región (...). [No se trata de empobrecer a los ricos, sino de] limitar su riqueza y pedirles sacrificios” (p. 473). O sea, más de lo mismo. No es que el alza de impuestos deba ser considerado necesariamente tabú, pero todo impuesto también es un castigo a la circulación de recursos y un mandato a determinada actitud económica. ¿Piensa el autor en ese problema?

Pero tras esto Castañeda apunta a algunos problemas y proyectos que poseen alta credibilidad, y que nuevamente podrían estar tanto en las banderas de la izquierda o de la derecha. Existe un espacio público en el cual nuestras sociedades son débiles. Se contraponen la sociedad civil al Estado, y se olvida del lugar de encuentro: el espacio público. El autor, muy fiel a su inspiración socialista, lo ve como problema organizacional. La corrupción que exhibe, el mal trato que recibe y la inflexibilidad irresponsable de su acción parecen ser las características negativas más acentuadas de las burocracias. El autor las nombra con una expresión anglosajona, pero muy atinente, “servicio civil”. “La idea misma de un servicio civil permanente, apolítico, bien pagado y competente, con derechos, obligaciones, jerarquías y escalafones resulta casi inconcebible debido a la represión, al populismo, a la precariedad gubernamental y la turbulencia. Pero sin un servicio civil de esta naturaleza, el ideal democrático queda fuera de alcance, además de convertir en sumamente arduas, si no imposibles de cumplir, muchas de las tareas del ejercicio del poder (...). La creación de un servicio civil es una tarea que la izquierda debe anotar en su agenda” (p. 423).

El tema al que alude Castañeda se inscribe dentro de las discusiones sobre la “reforma del Estado”, de lo que tanto se habla en el continente. En Chile se ha reducido un exageradísimo aparato estatal, pero ello ha ido acompañado de una clara desmoralización y aumento de la irresponsabilidad personal e institucional. Uno sospecha que algo parecido se debe

producir en otros países de nuestra América. Puede que se trate de un proceso antiguo, y que se relaciona con la debilidad del individuo en nuestros países: no se siente ni cómodo ni responsable en el espacio público. Las llamadas “revoluciones conservadoras” en Europa y EE. UU. no han afectado al funcionariado público en la misma medida que en estos lares. Por ello la reducción del aparato del Estado aquí no pasa de ser una medida “organizacional”. Los problemas culturales, tanto en un liberalismo que sólo conozca el mercado como en el socialismo del tipo que ofrece el autor, quedan así intocados. En el fondo, el problema con el pensamiento político actual (al menos el que alcanza la publicidad rutilante) es que no se aproxima a la sociedad como una civilización.

Pero ello no afecta a lo fundamental que apunta el autor. No existe *polis* sin las funciones públicas, aunque las respuestas pueden ser ofrecidas desde ambas alas del espectro político. En estos momentos nadie se atrevería a afirmar en la necesidad de una solución socialista. Pero la fuerza de esta no yacía en condicionantes económicos o sociales (ya contemporáneos de Marx lo decían), sino en una respuesta de indignación moral aunada a la fe en el sentido progresista de la historia. De lo primero el autor está consciente ya que, afirma, “en la medida en que la ofensa moral que representan la pobreza, la injusticia, el abandono y la opresión son los factores que mueven a los hombres a rebelarse, la desaparición del mundo socialista [que el autor lo ve como una liberación] es un elemento secundario en la determinación de la suerte que correrá la izquierda” (p. 281). Lo segundo, la deseabilidad de ese cambio junto a la inevitabilidad de su advenimiento, es más cuestionable. Pero ello es parte del peligro de vacío de respuesta que un cierto empalidecimiento de la *polis* ha traído a nuestro tiempo.

## ¿SE PUEDE REARMAR LA UTOPIA?

**Ignacio Irarrázabal**

*La utopía desarmada* es un libro importante y sugerente, en el cual se revisa con amplia evidencia la evolución de la izquierda latinoamericana-

---

IGNACIO IRARRÁZAVAL. Ph. D. en Planificación Social, London School of Economics. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

na. El libro contiene asimismo el esbozo de una propuesta acerca de cuál podría ser el proyecto de esta utopía hacia el fin de este siglo y más allá...

Sin desconocer el valioso análisis que realiza el autor respecto del devenir de la izquierda latinoamericana desde los primeros triunfos políticos del Partido Comunista en Cuba (años 20) y Chile (años 40), pasando por el “Che” Guevara para luego concluir con el impacto del término de la guerra fría, mis comentarios se referirán al segundo aspecto de su obra, esto es: las propuestas y lineamientos de acción para un “rearme” de la utopía socialista en América Latina. Y en particular, dentro de las grandes líneas planteadas, me concentraré en el área de la política social.

Tal como se señala en el libro, la “justicia social” constituye uno de los ejes que definen la utopía de izquierda. En este sentido, me parece conveniente centrar mis comentarios en cuatro antinomias que constituyen la clave de los distintos enfoques de la política social. En cada uno de ellas interesa discutir hasta qué punto los planteamientos de Castañeda son coherentes y realmente constitutivos de una nueva propuesta de izquierda. A través de cada uno de estos cuatro puntos intentaré también revisar en qué medida la utopía de construir un “nuevo Estado benefactor” en América Latina no es más que una ilusión, que podría estar condenada al fracaso si no se consideran las consecuencias que estas políticas han tenido en los países desarrollados.

### 1. Universalismo *versus* selectividad

El libro plantea, en primer lugar, “el establecimiento de un Estado benefactor auténtico que extienda la cobertura de la protección social a la mayoría de la población (...)”, para lo cual deberían aumentarse considerablemente los impuestos corporativos. Otras fuentes de recursos son los recortes en el gasto militar y el alivio de la deuda. De esta manera, Castañeda propone en el capítulo final del libro la instauración en América Latina de un Estado benefactor “a la alemana”.

Lo anterior, sin duda, significa un claro compromiso por un esquema universalista de la política social, que ha sido predominante en Europa desde la posguerra.

Por otra parte, sin embargo, el autor plantea algunas directrices de carácter sectorial que se acercan bastante al paradigma de tipo selectivo. Se sugiere, por ejemplo, privilegiar los gastos en educación básica por sobre los de educación superior, así como concentrarse en aquellos tipos de servicios de salud que son menos costosos. Finalmente, Castañeda propone más adelante “un Estado benefactor para los sectores pobres de la

sociedad”, lo que supone “un congelamiento” de los beneficios sociales de la clase trabajadora industrial.

En síntesis, hay una suerte de indefinición del autor respecto de una de las tradicionales controversias en materia de política social.

La crisis del Estado benefactor europeo tiene un origen financiero. Entre 1960 y 1975 los países de la OECD mostraron una tasa crecimiento anual del gasto social del 8,4% mientras que su producto sólo creció en un 4,6%. Esta situación generó una clara incapacidad fiscal para financiar los niveles crecientes de gasto. Sin embargo, la crisis no es sólo financiera sino también institucional. Diversos estudios han mostrado que el Estado benefactor no logró producir la deseada igualdad social. El trabajo de Le Grand (1983)<sup>1</sup> señala cómo en el caso de Gran Bretaña, el Estado benefactor terminó beneficiando en mayor medida a los sectores medios, en perjuicio de los estratos bajos. De modo que la “estrategia de la igualdad” soñada por Tawney y otros intelectuales no llegó a verificarse. Estudios similares realizados en Estados Unidos, Australia y Escandinavia muestran resultados coincidentes. La política social de carácter universalista ha favorecido más a los grupos medios y sectores protegidos, en desmedro de los estratos pobres.

Quizás uno de los aportes conceptuales más interesantes de los arquitectos del Estado benefactor fue acuñar el concepto de derechos sociales. Esto significa que el ciudadano, más allá de derechos políticos y civiles, también tiene derechos sociales que se expresan en acceso a la salud, educación, vivienda y seguridad social. Desgraciadamente, la cultura de los derechos sociales ha ido produciendo en Estados Unidos y Europa una separación entre los beneficios y el trabajo. Los sistemas de beneficios sociales han terminado, además, creando la impresión de que los beneficios deben ser proporcionados por el Estado. Se ha tendido a consolidar así una “underclass” (en la terminología estadounidense) o un segmento social pobre y marginal que depende para su subsistencia de la ayuda social del Estado.<sup>2</sup> Esta situación ha llegado a un extremo tal que el propio presidente Clinton está promoviendo en los Estados Unidos la fijación de límites temporales a los beneficiarios de los programas asistenciales del Estado.

Por otra parte, también debe considerarse que en países en vías de desarrollo, como Chile, existen importantes filtraciones de beneficios a los sectores que no son los más pobres. De acuerdo a estimaciones hechas para 1992, en ese año sólo un 18,5% del gasto social llegaba al primer quintil de

---

<sup>1</sup> J. Le Grand, *The Strategy of Equality* (Londres: George Allen & Unwin, 1983).

<sup>2</sup> “Europe and the Underclass”, *The Economist*, 30 de julio de 1994.

ingresos; esta proporción mejora en forma considerable si se descuentan los gastos en previsión, caso en el que el 20% más pobre capta un 28,3% del gasto social total. Por lo tanto, cualquier iniciativa de política social deberá tener cada vez más en cuenta el problema de los usos alternativos del gasto social: un peso destinado a los sectores medios es un peso menos destinado a los más pobres.

En suma, es fundamental lograr una precisión mayor respecto de cuál es el modelo de “Estado benefactor” que se intentaría ofrecer para América Latina desde esta visión de la izquierda. De más está decir que, obviamente, se deberían prever anticipadamente los problemas por los cuales atraviesan Europa y Estados Unidos en este momento. Este aspecto tampoco aparece vislumbrado en el trabajo de Castañeda.

## 2. Producción pública *versus* privatización

Quizás el mayor cambio en el Estado benefactor inglés post Thatcher no es necesariamente la reducción del gasto asociado a éste, sino más bien la transformación de sus funciones. El Estado tiende a limitar hoy cada vez más su acción al financiamiento de los programas sociales, dejando en manos privadas la producción misma de los bienes y servicios envueltos. De esta manera, se configuran “cuasimercados” sociales, en el cual el Estado es el que demanda y financia los servicios y el sector privado es el oferente de estos últimos. En este respecto, hoy se plantean entonces posturas muy diferentes a las que la izquierda había solido proponer. Por ejemplo, el Partido Laborista inglés ha manifestado que ha llegado el tiempo de “pensar lo impensable” y de avanzar hacia un sistema de pensiones de carácter privado.<sup>3</sup>

En este tema, me parece identificar también un vacío en las propuestas de Castañeda. Si bien el autor reconoce los méritos de la economía social de mercado, no hace mención a los canales distributivos que se han implementado en diversos países que operan con este modelo. En concreto, el sistema de bonos (*vouchers*) es un mecanismo que permite al Estado financiar la demanda de servicios sociales, manteniendo a la vez la capacidad de normar su funcionamiento; por otro lado, el beneficiario o usuario de estos bonos es el que decide dónde los utilizará. Existe gran variedad de bonos, los que van desde los complementables por el usuario a los diferen-

<sup>3</sup> D. Brooks, “The Other Side of Paradise: Should We Import the European Welfare State?”, *City Journal*, 2, Vol. 4 (1994).

ciales según el nivel socioeconómico del beneficiario. Sin ir más lejos, la propuesta de Le Grand y Estrin (1993)<sup>4</sup> por un “socialismo de mercado” no hace más que recoger y potenciar la capacidad distributiva del Estado a través de un sistema múltiple de bonos.

### 3. Redistribución *versus* crecimiento

El reconocimiento de que la izquierda “descuidó el problema del crecimiento” o las afirmaciones como “[sólo] un crecimiento económico sostenido puede respaldar las políticas sociales [esbozadas]”, me parecen sumamente valiosas. Sin embargo, hay un aspecto que merece una discusión mayor.

El valor que Castañeda le concede al crecimiento económico radica, al parecer, en el aumento de la capacidad recaudadora del Estado que éste trae consigo y que posibilita, por tanto, un mayor gasto. Esta posición, en consecuencia, no alcanza a reconocer el impacto social que puede tener el crecimiento. En el caso chileno, el crecimiento económico experimentado en los últimos años ha afectado de manera diferente a los distintos estratos socioeconómicos. Entre 1990 y 1992, mientras el promedio de la población vio incrementados sus ingresos en un 20,7%, el 20% más pobre aumentó sus ingresos en un 31,1%. En los años 1987 y 1990, los incrementos fueron de 21,5% y 19,5%, respectivamente. Más aún, la evidencia empírica muestra que la importante disminución de la pobreza que ha habido en Chile en los últimos cinco años se explica en un 80% por el crecimiento económico y sólo en un 20% por factores distributivos.<sup>5</sup>

### 4. Centralización *versus* descentralización

En el capítulo “Democratizar la democracia”, Castañeda plantea que “la democracia municipal debe convertirse en la piedra de toque de la agenda democrática de izquierda”. El tema de la democracia municipal y la descentralización del Estado constituyen, ciertamente, uno de los desafíos más importantes de la agenda política del futuro.

Sin embargo, cabe señalar que este no es un tema exclusivo de la

---

<sup>4</sup> J. Le Grand y S. Estrin, *Market Socialism* (Nueva York: Oxford University Press, 1993).

<sup>5</sup> O. Larrañaga, “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992”, Serie Investigación Programa ILADES/Georgetown University I-77 (1994).

izquierda, sino que permea todo el espectro político. Autores como Buchanam y Tullock han insistido desde hace varias décadas en la importancia de la descentralización del Estado como un mecanismo para acercar al ciudadano a la toma de decisiones y adecuar la oferta del Estado central a las demandas locales. Esta versión de la descentralización como eficiencia pasa por hacer plenamente responsable a cada gobierno subnacional de sus decisiones políticas y financieras.

En este aspecto me parece identificar una aparente contradicción en las propuestas de Castañeda, ya que si bien es cierto que se valora la descentralización y la autonomía local, se persiste en el tradicional paradigma de la izquierda de “disminuir las disparidades regionales”. Obviamente, se percibe aquí un conflicto de intereses entre la autonomía local y la equidad territorial.

\*\*\*

En el área de las políticas sociales, en suma, Jorge Castañeda no logra resolver el conflicto entre igualdad y la existencia de mercados competitivos en una sociedad democrática. Mis reparos, en este sentido, se suman a los planteados por Arturo Fontaine Talavera al ensayo “El futuro del socialismo” de Francisco Weffort.<sup>6</sup> Comparto con Castañeda la idea de que el Estado debe intervenir en algunas dimensiones del área social, pero es necesario que esa intervención tenga un eje más preciso que el imperativo de igualdad que hoy reiteran las izquierdas, el cual termina convirtiéndose en una cesión de privilegios a funcionarios y grupos de poder. En este ámbito, pienso que John Rawls<sup>7</sup> ha desarrollado criterios que permitirían encauzar mejor la acción social del Estado.

---

<sup>6</sup> Véanse Arturo Fontaine Talavera, “El futuro de una ilusión” y Francisco C. Weffort, “El futuro del socialismo”, en *Estudios Públicos*, 54 (otoño 1994).

<sup>7</sup> Véase John Rawls, “Justicia distributiva”, *Estudios Públicos*, 24 (primavera 1986).

## UNA NUEVA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

**Carlos Fuentes\***

Después del viraje histórico de 1989, una especie de euforia triunfalista se apoderó del mundo. Se nos informó que la historia había terminado. El comunismo había fracasado. El capitalismo había triunfado. Santas Pascuas.

Cuatro años después, el desengaño es mayúsculo. Privado de las simplificaciones ideológicas de la guerra fría y de la parálisis inducida por el terror nuclear, el planeta se ha soltado el pelo: nacionalismo, racismo, xenofobia, fanatismo religioso... Todo sirve para construir un nuevo techo sobre una humanidad despojada de su antiguo amparo bipolar.

Pero el amargo sabor persiste. La recesión, el desempleo, la pérdida de confianza en los gobiernos y en los partidos han echado lumbre a la caótica fogata. Los huérfanos de la guerra fría buscan un nuevo hogar. No lo encuentran ni al este ni al oeste del río Elba, ni al norte ni al sur del río Bravo. El fin del comunismo no ha asegurado, en ninguna parte, el triunfo de la justicia social.

Los problemas ocultados por las máscaras de la guerra fría están allí, dándonos la cara y pidiendo soluciones. Esta vez, nada puede ser pospuesto en nombre de la urgencia de combatir al comunismo en el Occidente o el capitalismo en el Oriente. El imperio del mal ha cedido su lugar a la barriada del mal. Mil millones de personas viven en la más absoluta pobreza dentro del llamado tercer mundo. Pero también hay un tercer mundo dentro del primer mundo. Ambos comparten la agenda de una profunda crisis de la civilización urbana. Sus nombres son Rodney King en Los Ángeles, los *meninos da rua* en Rio de Janeiro.

¿Quién va a luchar con estos problemas? ¿Gobiernos que sus gobernados juzgan tímidos o corruptos? ¿Partidos que representan proposiciones ideológicas agotadas, sean de derecha o de izquierda? Es más: ¿cabe hablar, en el mundo actual, de “derecha” e “izquierda”?

Jorge Castañeda, el destacado politólogo mexicano, contesta con un libro oportuno. *La utopía desarmada*, publicado el mes pasado por Alfred Knopf en Nueva York. Es un libro exhaustivo pero no extenuante, apasionado y apasionante. Castañeda posee el profesionalismo del periodista

---

\* CARLOS FUENTES. Escritor y ensayista.

anglosajón: entrevista, viaja, gasta mucha suela. Pero también es dueño de la visión histórica del intelectual latinoamericano: memoria, deseo.

No se muestra ni complacido ni complaciente con la izquierda latinoamericana. Critica severamente las enajenaciones dogmáticas, las bizantinas discusiones internas, pero hace notar, también, los muchos sacrificios hechos en la lucha contra una división interminable entre poseedores y desposeídos, opulencia y miseria, en las repúblicas latinoamericanas.

En años recientes, esta injusticia no ha hecho sino ahondarse. La crisis económica de los años ochenta nos ha dejado con 300 millones de seres viviendo en la miseria. Han descendido los salarios, han desaparecido los empleos, han faltado alimentos, han disminuido los servicios sociales, la malnutrición y la mortalidad infantil han aumentado. Los éxitos macroeconómicos —la inflación dominada, los presupuestos equilibrados, las reservas de divisas incrementadas— no se han transformado en condiciones mejores de vida para la mayoría.

“Las finanzas públicas han mejorado extraordinariamente”, señala el distinguido escritor mexicano Gabriel Zaid. “¿Cómo? A costa de la sociedad: con mayores impuestos, ventas del patrimonio social, salarios castigados para los trabajadores, réditos castigados para los ahorradores”.

La especulación ha engendrado colosales fortunas, de la noche a la mañana. México de acuerdo con la revista *Forbes* (“a capitalist tool”, se llama a sí misma) tiene más multimillonarios que cualquier otro país del mundo, con la excepción de los EE. UU., Alemania, Japón. Sin embargo, treinta millones de mexicanos viven en la pobreza absoluta. Y a lo largo de América Latina, el 20 por ciento más elevado de la población gana veinte veces más que el 20 por ciento menos afortunado.

Estas cifras apenas son amortiguadas por las tres damas oscuras de la crisis: la exportación ilegal de droga, la emigración y la economía informal. Pero, como lo indica Castañeda, la mayor crisis económica de este siglo ha coincidido con la mayor explosión de movimientos de la sociedad civil en toda la historia latinoamericana.

¿Quién se ocupará de estos enormes problemas? La izquierda, pero sólo si se une a la sociedad civil, abandonando la tradición marxista de la lucha de clases a favor de la lucha por soluciones concretas a problemas concretos, que corta transversalmente las alianzas clasistas para abarcar a los movimientos femeninos, a las exigencias ciudadanas de títulos, agua, tierra, comunicaciones, viviendas, escuelas...

Castañeda observa varias intersecciones entre una izquierda latinoamericana renovada y una sociedad civil dinamizada por la crisis. La iz-

quierda está dañada por sus fidelidades al modelo leninista. No sólo debe renunciar a él, dice Castañeda, sino proclamar y apoyar sistemas verdaderamente democráticos, más amplios, ciertamente, que los estrechamente prevalentes en países como Colombia o Venezuela, pero inexcusablemente ligados al valor universal de elecciones transparentes, alternancia en el poder, protección de los derechos humanos, vigencia de la independencia judicial, libertades de prensa y asociación y la obligación de rendir cuentas por parte del Ejecutivo.

El pulso de la sociedad civil participativa nunca ha sido más acelerado en Latinoamérica. Esta es una gran novedad en sociedades que siempre han sido gobernadas desde arriba y desde el centro. Tal ha sido la tradición de los imperios indígenas, la monarquía española y el centralismo administrativo francés, tan admirado entre nosotros. Hoy, la sociedad se mueve desde abajo y desde la periferia de los sistemas autoritarios. Es como si a mayor crisis económica correspondiesen mayor socialización y democratización.

¿Dónde puede la izquierda unirse tanto a la sociedad civil como a la democracia política? Castañeda propone una intersección viable: la libertad municipal. Elecciones libres en una sociedad latinoamericana mayoritariamente urbana.

Los problemas están allí, avasallantes. Es dudoso que la derecha los resuelva. Siempre ha vivido con ellos; ha vivido de ellos. La izquierda tiene muchos pecados que hacerse perdonar. Pero los de la derecha son infinitamente mayores. La izquierda ha estado rara vez en el poder y en dos ocasiones, electa democráticamente, ha sido desalojada con violencia por la derecha y los EE. UU., en Guatemala y en Chile. La derecha ha estado casi siempre en el poder, ha mantenido y acrecentado la injusticia y se ha plegado, demasiadas veces, a la voluntad militar o norteamericana.

Sin embargo, también la derecha puede evolucionar hacia la intersección ciudadana que propone Castañeda. En nuestra cultura política, altamente barroca, cuando aparece un vacío, algo, y no siempre lo mejor, lo llenará. Esta posibilidad de responder al horror *vacui* se extiende, en América Latina, desde el extremo de las brutales dictaduras militares del Cono Sur hasta el polpotismo igualmente brutal del sanguinario Sendero Luminoso en Perú.

Pero la inversión extranjera, cuya ideología es la ganancia, puede influir decisivamente para que Latinoamérica adopte el modelo chino, el mercado sin democracia, el capitalismo autoritario. Temo que éste se convierta en el modelo irresistible, tanto en la antigua Unión Soviética, como en las bien abonadas tierras del autoritarismo latinoamericano.

¿Puede una izquierda, democrática, renovada, evitar este peligro mediante la acción política? Castañeda nos advierte que en un continente donde casi tres cuartas partes de la población son pobres o se han empobrecido durante la pasada década, la izquierda puede, finalmente, competir limpiamente y con su plataforma propia. Puede ganar elecciones y probar su merecimiento en el poder. O puede exponerse a un fracaso irreversible. El éxito o la incompetencia miran a la izquierda latinoamericana sin parpadear.

Pero por lo menos, concluye Jorge Castañeda, la izquierda será juzgada por sus méritos propios y no a través de las sombras distorsionadas del anticomunismo y el antisovietismo de la guerra fría. □

**TEXTOS ESCOGIDOS DE LA  
ÉTICA NICOMAQUEA  
DE ARISTÓTELES\***

**Alfonso Gómez-Lobo**

INTRODUCCIÓN

**L**a ética y la política, dentro del pensamiento de Aristóteles, forman una unidad. Juntas constituyen el dominio de la filosofía práctica,

---

ALFONSO GÓMEZ-LOBO. Ph. D. (Munich). Profesor de la Universidad de Georgetown. Autor de numerosos trabajos sobre filosofía griega, entre ellos cabe mencionar su reciente libro *La Ética de Sócrates* (México: Fondo de Cultura Económica, 1989). Sus trabajos "Los axiomas de la ética socrática" y "El diálogo de Melos y la visión histórica de Tucídides" fueron publicados anteriormente en los números 40 y 44, respectivamente, de *Estudios Públicos*.

\* NOTA PRELIMINAR: Esta selección de pasajes de la *Ética nicomaquea* debe estudiarse como preámbulo a la antología de *La política* publicada por Oscar Godoy Arcaya en *Estudios Públicos* 50 (otoño 1993) pp. 353-413. El lector encontrará allí (pp. 355-356) una breve biografía de Aristóteles. Para la presente selección se ha utilizado, con la debida autorización (y con algunas modificaciones), la traducción de Antonio Gómez Robledo (Aristóteles, *Ética nicomaquea*, versión española y notas de A. G. R. [México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed., 1983]). De acuerdo con la convención usual para citar las obras de Aristóteles, los números marginales al texto corresponden a página y columna de la edición de I. Bekker (Berlín, 1831-1870).

dominio que debe distinguirse de la filosofía teórica. El uso de la inteligencia para establecer la verdad de las proposiciones que describen el mundo, sin otra pretensión que la de simplemente entenderlo, corresponde a la razón teórica. Lo característico de la razón práctica, en cambio, es el aspirar a la verdad de aquellas proposiciones que pueden servir de guía a la acción humana.

Cuando actuamos, si lo hacemos racionalmente, nos dejamos conducir por la noción del bien. Si vamos a comprar un reloj, queremos que el reloj que adquiramos sea *bueno*. Lo mismo vale para un automóvil, un par de zapatos, la educación para nuestros hijos, un viaje al sur, un tratamiento médico, etc. A lo que apuntamos es a la calidad o bondad de lo obtenido. Deseamos cosas buenas y que por ende nos resulten benéficas.

Aristóteles parte de una noción intuitiva de este tipo y procede a extrapolarla. En efecto, la pregunta central de su ética es: ¿qué es lo últimamente bueno para un ser humano? Y la de su política ¿qué es lo últimamente bueno para la comunidad de los seres humanos?

Si aspiramos a lo bueno (y tratamos de evitar lo malo) resulta razonable concebir las cosas buenas o bienes como metas, como fines. Si reflexionamos sobre nuestras aspiraciones y actividades, tendremos que reconocer que apuntamos a diversas metas y que algunas de ellas se entrelazan con otras. Un joven se propone como meta terminar su educación media, para poder dar la prueba de aptitud académica, para entrar a la universidad, para obtener un título profesional, para conseguir un buen trabajo, para recibir una buena remuneración... La cadena de metas o fines parece no terminar nunca, pero de hecho llega a un punto final. Tarde o temprano esa persona dirá que hace todo eso “para ser feliz”.

Aristóteles recorre esta misma reflexión (con otros ejemplos, por supuesto) y llega a la conclusión de que la vida humana tiende en definitiva al bien humano, a la mejor calidad de vida, a eso que en castellano llamamos “ser feliz”, “medrar”, “prosperar”, “la buena vida” y que los griegos llamaron *eudaimonia*.

Si bien es fácil admitir que el fin final de nuestros actos es la felicidad, no ha sido en absoluto fácil lograr consenso, ni antaño ni hoy, acerca de aquello en que consiste la felicidad. De allí que en su versión más precisa la pregunta clave para Aristóteles, tanto en ética como en ciencia política, sea ¿qué es la felicidad? Lo que busca por cierto no es una definición nominal, vale decir, una explicación del término *eudaimonia*, sino una determinación real de su contenido, una especificación de lo que habría que hacer para ser, efectivamente, feliz.

La definición de la felicidad al comienzo del tratado sirve de principio

ordenador de la *Ética nicomaquea*. El adjetivo que encontramos en este título corresponde al nombre *Nicómaco*, pero desgraciadamente no sabemos si se trata de una referencia al padre o al hijo de Aristóteles (que se llamaban así) o a otra persona llamada Nicómaco. No sabemos tampoco si esa persona fue el destinatario, el editor o el compilador del tratado. La obra misma es uno de los pocos escritos de Aristóteles que posee una estructura conceptual claramente discernible y ha llegado hasta nosotros dividida en 10 “libros” que probablemente corresponden a 10 rollos en los manuscritos originales.

El Libro I se inicia con un proemio donde se introduce la noción de bien o fin, y se procede a mostrar que hay diversidad y subordinación de fines. Luego viene una (problemática) argumentación para probar que hay un fin final y que su estudio corresponde a la ciencia política. Se mencionan a continuación diversas opiniones acerca del fin final (entre ellas, la famosa concepción platónica de la Idea del Bien expuesta en la *República* y que Aristóteles rechaza mediante una sucesión de contundentes argumentos que no hemos incluido aquí). El texto, empero, deja de lado los intentos previos para iniciar, en el capítulo 7, una rigurosa prueba de la definición correcta, lograda por una vía independiente de las concepciones anteriores.

En capítulo 7 del Libro I se establecen primero dos criterios que debe satisfacer una concepción correcta de la felicidad (ésta debe ser algo absolutamente final y algo autosuficiente) y luego, a partir de un criterio general para juzgar la bondad de algo (“una cosa es buena si y sólo si ejecuta bien su *ergon* u obra o actividad característica”), se prueba que lo mejor, lo bueno en grado máximo para un ser humano es “actividad del alma según su virtud; y si hay varias virtudes, según la mejor y más perfecta, y todo esto, además, en una vida completa”.

Esta definición de la felicidad quiere decir más o menos lo siguiente: felicidad o calidad humana máxima es un predicado de vidas humanas, no de episodios o periodos dentro de ellas, y ese predicado es verdadero de aquellos individuos que han vivido ejercitando activamente lo característico del ser humano, vale decir la razón, y ejercitándola de acuerdo con la virtud (excelencia, *arete*) que corresponde a cada tipo de activación.

Para los griegos cualquier atributo que hace que algo funcione bien es concebido como su virtud. Así, por ejemplo, el estar afilado es la “virtud” de un cuchillo porque ella le permite cortar bien. Según esto, los seres humanos podemos tener ciertos atributos o virtudes que nos permiten ejercitar bien la razón. Además, la definición deja abierta la posibilidad de que haya un tipo de virtud o excelencia superior a las demás y que, por lo

tanto, la máxima bondad o calidad humana esté específicamente ligada a la actividad ejecutada conforme a *sus* parámetros.

Al final del Libro I, Aristóteles distingue dos familias de excelencias o virtudes: las virtudes o excelencias morales (o éticas) y las virtudes o excelencias intelectuales (o dianoéticas). Las primeras proveen parámetros para la buena activación de nuestros deseos e impulsos (ante un peligro, por ejemplo, nuestra inclinación y deseo es huir: la virtud de la valentía nos dice que en ciertos casos lo bueno, lo excelente, es quedarse y enfrentar el peligro). Las virtudes intelectuales, en cambio, tienen que ver con el buen uso de la razón propiamente tal, tanto en su uso práctico como teórico (al perseguir una meta, por ejemplo, la educación de los hijos, podemos hacerlo bien o mal, podemos malcriarlos o reprimirlos en exceso: si lo hacemos bien estaremos actuando conforme a la prudencia o sabiduría práctica; igualmente podemos hacer geometría bien o mal: hacerlo bien es hacerlo conforme a los parámetros de la ciencia geométrica, vale decir, conforme a la virtud correspondiente).

Puesto que la felicidad consiste en vivir actuando de acuerdo con ambos tipos de excelencia, el resto de la obra analiza en detalle las virtudes morales (Libros II-V) y las virtudes intelectuales (Libro VI y, en parte, Libro VII). En el Libro X, Aristóteles vuelve atrás y dice su última palabra sobre la felicidad: hay, en efecto, una actividad (y, por ende, una virtud) superior a las demás. Se trata de la *theoria* o contemplación. Ejercitarla *bien*, ser por lo tanto un excelente contemplativo, es, para Aristóteles, ser feliz.

Los especialistas han discutido con gran pasión si lo anterior implica que Aristóteles nos exhorta a vivir filosofando en desmedro de toda otra actividad o si la contemplación debe ser la culminación de una vida que ha satisfecho los requerimientos de otras actividades y sus correspondientes virtudes. ¿Es la concepción aristotélica exclusivista o inclusivista? Por razones que no puedo discutir aquí,<sup>1</sup> me inclino a pensar que esta última es la respuesta correcta: la mejor vida según Aristóteles es la de un individuo que, además de tener amigos, de estar dotado de bienes externos (por ejemplo, una cantidad moderada de riqueza) y de bienes del cuerpo (por ejemplo, la salud y la prestancia física), ejerce habitualmente las virtudes morales (por ejemplo, la templanza, la valentía, la justicia, la liberalidad,

---

<sup>1</sup> Véase mi capítulo sobre Aristóteles en Cavalier, Guinlock y Sterba (eds.), *Ethics in the History of Western Philosophy*, (Londres: Macmillan, 1989), pp. 32-59. La más exhaustiva discusión del problema del inclusivismo o exclusivismo de la ética aristotélica que conozco es la de Richard Kraut, *Aristotle on the Human Good* (Princeton University Press, 1989).

etc.) y las virtudes intelectuales prácticas (en especial, la prudencia), y finalmente dispone de ocio suficiente durante una larga vida para ejercer bien la actividad contemplativa cuya posibilidad más alta es la teología o captación racional del primer motor inmóvil que mueve los astros y, a través de ellos, el mundo.

Al describir hace un momento el contenido de los diversos libros de la *Ética nicomaquea* omití toda referencia a los Libros VIII y IX. Estos libros tratan un tema apasionante que siempre ha despertado gran interés en los lectores de Aristóteles: el tema de la amistad, un bien imprescindible para una vida de calidad. Por razones de espacio he incluido sólo un capítulo de estos libros, el capítulo que permite dirimir el delicado problema de si la ética aristotélica justifica en definitiva una concepción egoísta o altruista de las propias metas. Quien haya estudiado esta selección de textos seguramente podrá leer los Libros VIII y IX por su cuenta en traducciones completas de la *Ética nicomaquea*.

#### Sugerencias bibliográficas

En el estudio de Aristóteles nada puede reemplazar la lectura directa del texto griego pues todo traductor tiene que hacer opciones interpretativas entre los diversos sentidos que puede tener un pasaje dado. Estas opciones son especialmente problemáticas cuando se trata de la apretada y crítica prosa aristotélica. Si no se posee un dominio suficiente del griego, lo mejor es utilizar buenas traducciones y, en lo posible, más de una. Por lo general, las versiones españolas más antiguas (en especial las de Patricio de Azcárate) son de mala calidad.

La mejor traducción completa de Aristóteles a una lengua moderna es en la actualidad *The Complete Works of Aristotle. The Revised Oxford Translation*, por Jonathan Barnes, ed., 2 vols. (Princeton, 1984). En el caso de la *Ética nicomaquea*, aparte de la versión utilizada aquí, existen otras en castellano en las cuales se puede confiar: *Ética a Nicómaco*, edición bilingüe traducida por María Araujo y Julián Marías (Madrid, 1959) y *Ética nicomaquea. Ética Eudemia*, traducción y notas por Julio Palli Bonet (Madrid, 1985).

Dado lo difícil que es descifrar el sentido de los textos aristotélicos, siempre conviene consultar un comentario. El más extenso a la *Ética nicomaquea* es *L'Éthique à Nicomaque*, por R. A. Gauthier y J. Y. Jolif, 2ª edición, 4 vols. (Lovaina, 1970). Hay una colección de artículos recientes que por seguir de cerca el orden del tratado puede ser usada casi como un comentario: *Essays on Aristotle's Ethics*, A. O. Rorty, ed., (Berkeley,

1980). Los repertorios bibliográficos (impresos y computarizados) como *The Philosophers Index* y *L' année philologique* permiten acceder prácticamente a todo lo que se publica sobre Aristóteles a nivel mundial. El enorme interés que existe hoy por la posible vigencia de la posición aristotélica (en contraste con el utilitarismo o la ética kantiana) se debe en parte al difundido libro *After Virtue (En pos de la virtud)* de A. MacIntyre (Notre Dame, 1981).

*ÉTICA NICOMAQUEA*  
(TEXTOS ESCOGIDOS)

1094 a

**Libro I**

Capítulo 1

[*Multiplicidad y subordinación de fines*]

Todo arte y toda investigación científica, lo mismo que toda acción y elección, parecen tender a algún bien; y por ello definieron con toda pulcritud el bien los que dijeron ser aquello a que todas las cosas aspiran.

Cierta diferencia, con todo, es patente en los fines de las artes y ciencias, pues algunos consisten en simples acciones, en tanto que otras veces, además de la acción, queda un producto. Y en las artes cuyo fin es algo ulterior a la acción, el producto es naturalmente más valioso que la acción.

Siendo como son en gran número las acciones y las artes y ciencias, muchos serán de consiguiente los fines. Así, el fin de la medicina es la salud; el de la construcción naval, el navío; el de la estrategia, la victoria, y el de la ciencia económica, la riqueza.

Cuando de las ciencias y artes algunas están subordinadas a alguna facultad unitaria —como por ejemplo la fabricación de los frenos y de todo lo demás concerniente al arreo de los caballos está subordinada al arte de la equitación, y ésta a su vez, juntamente con las acciones militares, está sometida a la estrategia, hallándose de la misma manera otras artes sometidas a otras—, en todos estos casos los fines de todas las disciplinas gobernadoras son preferibles a los de aquellas que les están sujetas, pues es en atención a los primeros por lo que se persiguen los demás. Y nada importa a este respecto que el fin de la acción sea tan sólo la misma actividad u otra cosa a más de ella, como en las ciencias sobredichas.

Capítulo 2

[*El bien último y la ciencia que lo estudia*]

Si existe un fin de nuestros actos querido por sí mismo, y los demás por él; y si es verdad también que no siempre elegimos una cosa en vista de o t r a —sería tanto como remontar al infinito, y nuestro anhelo sería vacío y vano—, es claro que ese fin último será entonces no sólo el bien, sino el bien soberano. Con respecto a nuestra vida, el conocimiento de este bien es cosa de gran momento, y teniéndolo presente, como los arqueros el blanco, acertaremos mejor donde conviene. Y si así es, hemos de intentar comprender en general cuál pueda ser, y de cuál ciencia o facultad es objeto. 1094 b

A lo que creemos, el bien de que hablamos es de la competencia de la ciencia soberana y más que todas arquitectónica, la cual es, con evidencia, la ciencia política. Ella, en efecto, determina cuáles son las ciencias necesarias en las ciudades, y cuáles las que cada ciudadano debe aprender y hasta dónde. ¿O no vemos que las facultades más preciadas están debajo de ella, como la estrategia, la economía doméstica y la retórica?

Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano. Y por más que este bien sea el mismo para el individuo y para la ciudad, es, con mucho, cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda del bien de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y las ciudades. A todo ello, pues, tiende nuestra indagación actual, incluida de algún modo entre las disciplinas políticas.

## Capítulo 3

[*Falta de precisión en la ética*]

Su contenido lo explicaremos suficientemente si hacemos ver con claridad la materia que nos proponemos tratar, según ella lo consiente. No debemos, en efecto, buscar la misma precisión en todos los conceptos, como no se busca tampoco en la fabricación de objetos artificiales. Lo bueno y lo justo, de cuya consideración se ocupa la ciencia política, ofrecen tanta diversidad y tanta incertidumbre que ha llegado a pensarse que sólo existen por convención y no por naturaleza. Y los bienes particulares encierran también por su parte la misma incertidumbre, ya que para muchos son ocasión de perjuicios: hay quienes han perecido por su riqueza, y otros por su valentía. En esta materia, por tanto, y partiendo de tales premisas,

1095 b hemos de contentarnos con mostrar en nuestro discurso la verdad en general y aun con cierta tosquedad. Disertando sobre lo que acontece en la mayoría de los casos, y sirviéndonos de tales hechos como de premisas, conformémonos con llegar a conclusiones del mismo género.

Con la misma disposición es menester que el estudiante de esta ciencia reciba todas y cada una de nuestras proposiciones. Propio es del hombre culto no afanarse por alcanzar otra precisión en cada género de problemas sino la que consiente la naturaleza del asunto. Igualmente absurdo sería aceptar de un matemático razonamientos de probabilidad como exigir de un orador demostraciones concluyentes.

## Capítulo 5

[*Tres formas de vida y sus respectivas metas*]

Pero nosotros continuemos nuestro discurso en el punto de que nos apartamos con la anterior digresión.

No sin razón el bien y la felicidad son concebidos por lo común a imagen del género de vida que a cada cual le es propio. La multitud y los más vulgares ponen el bien supremo en el placer, y por esto aman la vida voluptuosa.

Tres son, con efecto, los tipos más salientes de vida, a saber: el que queda dicho, la vida política, y en tercer lugar la vida contemplativa.

La mayoría de los hombres muestran tener decididamente alma de esclavos al elegir una vida de bestias, justificándose en parte con el ejemplo de los que están en el poder, muchos de los cuales conforman sus gustos a los de Sardanápalo. Los espíritus selectos, en cambio, y los hombres de acción identifican la felicidad con el honor: éste es, puede decirse, el fin de la vida política.

1096 a El honor, sin embargo, parece ser un bien hartamente superficial para ser el que buscamos nosotros, pues manifiestamente está más en quien da la honra que en el que la recibe, en tanto que, según podemos presentir desde ahora, el bien debe ser algo propio y difícil de arrancar de su sujeto. A más de esto, los que persiguen los honores lo hacen al parecer para persuadirse a sí mismos de su propia virtud; y así procuran ser honrados por los hombres prudentes de que puedan hacerse conocer, y que el honor se les

---

\* Literalmente “tratados exotéricos”. Se trata probablemente de escritos destinados a circular fuera del Liceo. Los diálogos de Aristóteles, hoy perdidos, pertenecían a este grupo de obras.

discierna precisamente por su virtud, con todo lo cual dejan ver claro que aun en su propia estimativa la virtud es un bien superior a la honra.

Por lo dicho podría creerse que la virtud es el fin de la vida política. Mas parece, con todo, que se trata de un bien aún deficiente, pues cabe la posibilidad de que el hombre virtuoso pase la vida durmiendo u holgando; y allende de esto, que padezca los mayores males y desventuras. Nadie diría, a no ser por defender a todo trance una paradoja, que quien vive de esta suerte es feliz. Y baste con lo dicho sobre este tópico, del cual hemos hablado largamente en nuestros escritos en circulación.\*

En tercer lugar, como dijimos, está la vida contemplativa, cuya consideración haremos en lo que después vendrá.

1097 a

En cuanto a la vida de lucro, es ella una vida antinatural, y es claro que no es la riqueza el bien que aquí buscamos, porque es un bien útil, que por respecto de otro bien se desea. Por tanto, más bien los fines antedichos podrían considerarse como los fines finales del hombre, toda vez que son queridos por sí mismos. Mas no lo son tampoco, con toda evidencia, por más que en su favor hayan podido aducirse muchos argumentos. Dejemos, pues, esta materia.

## Capítulo 7

### [Definición aristotélica de la felicidad]

Volvamos de nuevo al bien que buscamos, y preguntémosnos cuál pueda ser. Porque el bien parece ser diferente según las diversas acciones y artes, pues no es el mismo en la medicina que en la estrategia, y del mismo modo en las demás artes. ¿Cuál será, por tanto, el bien de cada una? ¿No es claro que es aquello por cuya causa se pone en obra todo lo demás? Lo cual en la medicina es la salud; en la estrategia, la victoria; en la arquitectura, la casa; en otros menesteres otra cosa, y en cada acción y elección el fin, pues es en vista de él por lo que todos ejecutan todo lo demás. De manera que si existe un solo fin para todo cuanto se hace, éste será el Bien practicable; y si muchos, éstos serán los bienes. Y he aquí cómo nuestro razonamiento, paso a paso, ha venido a parar a lo mismo; y con todo, debemos intentar esclarecerlo más aún.

1097 b

Puesto que los fines parecen ser múltiples, y que de entre ellos elegimos algunos por causa de otros, como la riqueza, las flautas, y en general los instrumentos, es por ello evidente que no todos los fines son finales; pero el bien supremo debe ser evidentemente algo final. Por tanto,

si hay un solo fin final, éste será el bien que busquemos; y si muchos, el más final de entre ellos.

Lo que se persigue por sí mismo lo declaramos más final que lo que se busca para alcanzar otra cosa; y lo que jamás se desea con ulterior referencia, más final que todo lo que se desea al mismo tiempo por sí y por aquello; es decir, que lo absolutamente final declaramos ser aquello que es apetecible siempre por sí y jamás por otra cosa.

Tal nos parece ser, por encima de todo, la felicidad. A ella, en efecto, la escogemos siempre por sí misma, y jamás por otra cosa; en tanto que el honor, el placer, la intelección y toda otra perfección cualquiera, son cosas que, aunque es verdad que las escogemos por sí mismas —si ninguna ventaja resultase elegiríamos, no obstante, cada una de ellas—, lo cierto es que las deseamos en vista de la felicidad, suponiendo que por medio de ellas seremos felices. Nadie, en cambio, escoge la felicidad por causa de aquellas cosas, ni, en general, de otra ninguna.

La misma conclusión parece resultar de la consideración de la autosuficiencia que es propia de la felicidad, porque el bien final, en la opinión común, debe bastarse a sí mismo. Mas lo autosuficiente lo entendemos con referencia no sólo a un hombre solo que viva vida solitaria, sino a sus padres, hijos, mujer, y en general a sus amigos y conciudadanos, puesto que, por su naturaleza, el hombre es algo que pertenece a la ciudad. Por lo demás, hay que fijar un límite a estas relaciones, pues si nos extendemos a los ascendientes y a los descendientes y a los amigos de los amigos, iremos hasta el infinito. Más adelante habrá que examinar este punto. Por lo pronto asentemos que el bien autosuficiente es aquel que por sí solo torna amable la vida ya de nada menesterosa; y tal bien pensamos que es la felicidad. Ella es aún más deseable que todos los bienes, y no está incluida en la enumeración de éstos. Si lo estuviese, es claro que sería más deseable después de haber recibido la adición del menor de los bienes, ya que con lo añadido se produciría un excedente de bien, y de los bienes el mayor es siempre el más estimable. Es manifiesto, en suma, que la felicidad es algo final y autosuficiente, y que es el fin de cuanto hacemos.

1098 a Quizá, empero, parezca una perogrullada decir que la felicidad es el bien supremo; y lo que se desea, en cambio, es que se diga con mayor claridad en qué consiste. Lo cual podría tal vez hacerse si pudiésemos captar el acto del hombre. Pues así como para el flautista y para el escultor y para todo artesano, y en general para todos aquellos que producen obras o que desempeñan una actividad, en la obra que realizan se cree que residen el bien y la perfección, así también parece que debe acontecer con el hombre en caso de existir algún acto que le sea propio. ¿O es que sólo

habrá ciertas obras y acciones que sean propias del carpintero y del zapatero, y ninguna del hombre, como si éste hubiese nacido como cosa ociosa? ¿O que así como es notorio que existe algún acto del ojo, de la mano, del pie, y en general de cada uno de los miembros, no podríamos constituir para el hombre ningún acto fuera de todos los indicados? ¿Y cuál podría entonces ser?

El vivir, con toda evidencia, es algo común aun a las plantas; mas nosotros buscamos lo propio del hombre. Por tanto, es preciso dejar de lado la vida de nutrición y crecimiento. Vendría en seguida la vida sensitiva; pero es claro también que ella es común aun al caballo, al buey y a cualquier animal.

Resta, pues, la que puede llamarse vida activa de la parte racional del hombre, la cual a su vez tiene dos partes: una, la que obedece a la razón; otra, la que propiamente es poseedora de la razón y que piensa. Pero como esta vida racional puede asimismo entenderse en dos sentidos, hemos de declarar, en seguida, que es la vida como actividad lo que queremos significar, porque éste parece ser el más propio sentido del término.

Si, pues, el acto del hombre es la actividad del alma según la razón o al menos no sin ella; y si decimos de ordinario que un acto cualquiera es genéricamente el mismo, sea que lo ejecute un cualquiera o uno competente, como es el mismo, por ejemplo, el acto del guitarrista y el del buen guitarrista, y en general en todos los demás casos, añadiéndose en cada uno la superioridad de la virtud al acto mismo (diciéndose así que es propio del guitarrista tañer la guitarra, y del buen guitarrista tañerla bien); si todo ello es así, y puesto que declaramos que el acto propio del hombre es una cierta vida, y que ella consiste en la actividad y obras del alma en consorcio con el principio racional, y que el acto de un hombre de bien es hacer todo ello bien y bellamente; y como, de otra parte, cada obra se ejecuta bien cuando se ejecuta según la virtud que le es propia, de todo esto se sigue que el bien humano resulta ser una actividad del alma según su virtud; y si hay varias virtudes, según la mejor y más perfecta, y todo esto, además, en una vida completa. Pues así como una golondrina no hace primavera, ni tampoco un día de sol, de la propia suerte ni un día ni un corto tiempo hacen a nadie bienaventurado y feliz.

1098 b

Baste por ahora con este bosquejo del bien, porque conviene, a lo que parece, empezar por un esbozo, aplazando para más tarde el dibujo de los pormenores. De la competencia de cualquiera puede estimarse, por lo demás, el ir adelante y ajustar entre sí los trazos acertados del bosquejo, como también que el tiempo es en esto un precioso inventor o auxiliar. Tal

ha sido el origen de los progresos en las artes, como quiera que todo hombre puede añadir lo que en ellas aún falta. Mas de otra parte, es preciso recordar lo dicho antes en el sentido de que no en todas las cosas se ha de exigir la misma exactitud, sino en cada una la que consiente la materia que se trata, y hasta el punto que sea apropiado al método de investigación. De una manera investiga el ángulo recto el carpintero, y de otra el geómetra: el primero hasta donde pueda ser útil a su obra, en tanto que el segundo, contemplador de la verdad, considera su esencia o sus propiedades. Pues por manera análoga hay que proceder en lo demás, no sea que los suplementos de las obras resulten en número mayor que las obras mismas. Ni tampoco en todos los casos se ha de exigir dar razón de la causa de la misma manera, sino que en algunos bastará con establecer correctamente los hechos —como en el caso de los primeros principios—, y aquí el hecho es lo primero y el principio. De los principios algunos son contemplados por inducción, otros por el sentido, otros por alguna costumbre, y unos de una manera, y otros de otra. Debemos, por tanto, esforzarnos en ir hacia los principios atendiendo en cada caso a su naturaleza, y poner luego toda nuestra diligencia en definirlos correctamente, porque de gran momento son ellos para lo que ahí se siga. Por ello se mira el principio como más de la mitad del todo, y por él tórnase manifiesto mucho de lo que se investiga.

Capítulo 8

*[La definición inferida en el capítulo anterior coincide con las opiniones corrientes]*

Hemos de considerar, sin embargo, este principio no sólo como una conclusión lógica deducida de ciertas premisas, sino a la luz de lo que sobre él acostumbra decirse, porque con la definición verdadera armonizan las opiniones corrientes, en tanto que con la falsa luego aparecen discordantes.

Ahora bien, los bienes han sido distribuidos en tres clases: los llamados exteriores, los del alma y los del cuerpo, y de éstos a los del alma solemos llamar bienes con máxima propiedad y plenamente. Mas como nosotros hacemos consistir la felicidad en las acciones y operaciones del alma, nuestra definición resulta válida por lo menos de acuerdo con aquella doctrina, que es antigua y aceptada por los filósofos.

1099 a      Igualmente estamos en lo justo por el mero hecho de afirmar que el fin consiste en ciertos actos y operaciones, pues de este modo el fin queda incluido entre los bienes del alma y no entre los exteriores.

Con nuestra definición concuerda además la creencia que se tiene de que el hombre feliz es el que vive bien y obra bien, porque virtualmente

hemos definido la felicidad como una especie de vida dichosa y de conducta recta.

Asimismo en la noción que hemos dado de la felicidad se encuentran, al parecer, los caracteres que suelen exigirse para constituir la felicidad. Para algunos, en efecto, la felicidad parece consistir en la virtud; para otros en la prudencia; para otros aun en una forma de la sabiduría, no faltando aquellos para quienes la felicidad es todo eso o parte de eso con placer o no sin placer, a todo lo cual hay aun quienes añaden la prosperidad exterior como factor concomitante.

De estas opiniones unas las sostienen muchos de los antiguos, y otras las defienden pocos y esclarecidos varones; y no sería razonable suponer que unos y otros yerren de todo en todo, antes debemos creer que aciertan en algún punto al menos, si no es que en la mayor parte.

Con los que identifican la felicidad con la virtud o con cierta virtud particular concuerda nuestra definición, porque a la virtud pertenece la “actividad conforme a la virtud”. Pero en lo que sin duda hay no poca diferencia es en hacer consistir el bien supremo en la posesión o en el uso, en el hábito o en la operación. Puede acontecer, en efecto, que de la simple disposición habitual no resulte ningún bien, como le pasa al dormido o de algún modo ocioso; mas con la actividad no es posible que así sea, pues quien la tenga, de necesidad obrará y obrará bien. Y así como en los juegos olímpicos no son los más bellos ni los más fuertes los que son coronados, sino los que luchan —pues entre éstos están los vencedores—, de la propia suerte los que obran son los que conquistan con derecho las cosas bellas y buenas de la vida.

La vida de tales hombres, además, es por sí misma deleitosa. Sentir placer, en efecto, es un estado del alma, y para cada cual es placentero aquello a que se dice ser aficionado, como al aficionado a caballos el caballo, la escena al amigo de espectáculos, y de igual modo los actos justos al amante de lo justo, y en general los actos virtuosos al amante de la virtud. Y si en la mayoría de los hombres los placeres se combaten entre sí, es porque no son placeres por su naturaleza, mas para los amantes de la belleza moral son placenteras las cosas por naturaleza placenteras; y tales son siempre las acciones ajustadas a la virtud, de modo que ellas son deleitosas para los virtuosos y deleitosas en sí mismas. La vida de estos hombres para nada demanda por añadidura el placer como ornato circundante, sino que tiene en sí misma su contento.

A lo dicho podemos agregar que ni siquiera es bueno la que no se goza en las bellas acciones, como no llamaríamos justo al que no se

alegrase en el práctica de la justicia, ni liberal al que no tomase contento en los actos de liberalidad, y no mismo en las otras virtudes.

Siendo todo ello así, las acciones conforme a la virtud serán en sí mismas deleitosas. Más, por supuesto, serán bellas y buenas, y una y otra en el más alto grado, pues el hombre virtuoso juzga bien de ambos atributos, y su juicio es como lo hemos descrito. La felicidad, de consiguiente, es lo mejor y lo más bello y lo más deleitoso, y no hay por qué separar entre sí estos atributos, como lo están en la inscripción de Delos:

Lo más bello es la perfecta justicia; lo mejor la salud;  
pero lo más deleitoso es alcanzar lo que se ama.

Ahora bien, todos estos caracteres concurren en las mejores acciones, y todas éstas o una sola, la más excelente de entre ellas, es lo que llamamos felicidad.

Con todo, es manifiesto que la felicidad reclama además los bienes exteriores, según dijimos. Es imposible, en efecto, o por lo menos difícil, que haga bellas acciones el que esté desprovisto de recursos. Hay muchos actos que se ejecutan, como por medio de instrumentos, por los amigos, la riqueza y la influencia política. Y hay bienes de los cuales quienes están privados ven deslucirse su dicha, como son, por ejemplo, el nacimiento ilustre, la descendencia feliz y la hermosura. No sería precisamente feliz quien tuviese un aspecto repugnante, o fuese de linaje vil, o solitario y sin hijos; y menos aún aquel cuyos hijos o amigos fuesen del todo perversos, o que siendo buenos viniesen a fallecer. Por tanto, como hemos dicho, la felicidad parece exigir un suplemento de prosperidad tal como el que queda descrito; y de aquí que algunos identifiquen la felicidad con la fortuna.

### Capítulo 13

[*Capacidades del alma y sus correspondientes virtudes*]

Siendo la felicidad una actividad del alma conforme a la virtud perfecta, consideremos ahora la naturaleza de la virtud, pues quizá de este modo podremos percibir mejor la de la felicidad.

El verdadero hombre de Estado, además, parece que ha de ocuparse de la virtud más que de otra cosa alguna, desde el momento que quiere hacer de sus conciudadanos hombres de bien y obedientes a las leyes.

---

\* Véase la nota al capítulo 5, *supra*.

Ejemplo de lo cual lo tenemos en los legisladores de Creta y Lacedemonia y otros cualesquiera de esta especie que puedan haber existido. Y puesto que tal consideración es propia de la ciencia política, es claro que la indagación que al respecto hagamos estará de acuerdo con nuestro designio original. Pero evidentemente la virtud que debemos considerar es la virtud humana, ya que el bien y la felicidad que buscamos son el bien humano y la humana felicidad. Y por virtud humana entendemos no la del cuerpo, sino la del alma, y por felicidad una actividad del alma.

1102 b

Si todo ello eso así, es menester que el político posea algún saber de las cosas del alma, no de otro modo que el oculista debe conocer todo el cuerpo, y tanto más cuanto que la política es más estimada y mejor que la medicina; ahora bien, los que son reputados entre los médicos se afanan grandemente en el conocimiento del cuerpo. Es preciso, por tanto, que el político estudie lo relativo al alma, mas que lo estudie por razón de las virtudes y no más de lo que sea menester para nuestra actual investigación, pues agudizar más este examen sería tal vez de sobra laborioso para los fines antes propuestos.

Algo se ha dicho ya del alma satisfactoriamente en nuestros escritos en circulación,\* y a esas nociones debemos ahora recurrir, por ejemplo a la de que en el alma hay una parte irracional y otra dotada de un principio racional. Si estas partes están separadas como los miembros del cuerpo o como las partes de cualquier todo divisible, o bien son dos partes por división mental, pero naturalmente inseparables, al modo como en la circunferencia lo son la parte convexa y la parte cóncava, no hace al caso de momento.

En la parte irracional hay a su vez una parte que parece ser común a todos los vivientes, inclusive a las plantas, quiero decir el principio de la nutrición y del crecimiento. Esta facultad del alma podemos colocarla en todos los seres que se alimentan, aun en los fetos, como asimismo en los organismos plenamente desarrollados, en los cuales es más verosímil suponerla que no otra distinta.

Ahora bien, la virtud de esta parte es obviamente común a todos los vivientes, y no específicamente humana, porque esta parte o facultad actúa, al parecer, sobre todo en el sueño. Mas en el sueño en nada puede distinguirse el hombre bueno del malo; de donde viene el dicho de que durante la mitad de la vida en nada difieren los felices de los desdichados. Y se comprende que así sea, como quiera que el sueño es la cesación de la actividad del alma por la cual es ella calificada de buena o mala; a no ser que le lleguen de alguna manera débilmente ciertos movimientos, y que de

1103 a este modo los sueños de los hombres de bien puedan ser mejores que los de la mayoría. Y contentándonos con lo dicho sobre este punto, dejemos la potencia nutritiva, toda vez que por su naturaleza no tiene parte en la virtud humana.

Hay empero, a lo que parece, otro elemento de naturaleza irracional en el alma, el cual, sin embargo, participa de algún modo de la razón. En el hombre continente, no menos que en el incontinente, alabamos la razón y la parte racional del alma, siendo ella la que derechamente les aconseja y excita hacia las mejores acciones. Pero al propio tiempo, es patente en ambos otro principio que por su naturaleza está el margen de la razón y que mueve guerra y resiste a la razón. Pues exactamente como los miembros del cuerpo que han sufrido un ataque de parálisis se mueven al contrario hacia la izquierda cuando queremos hacerlo a la derecha, otro tanto pasa en el alma: los deseos de los incontinentes van en sentido contrario a la razón; pero así como en los cuerpos vemos esta desviación, en el alma ya no la vemos. Pero no menos hemos de pensar que en el alma existe algo además de la razón, que se le opone y va contra ella. En qué sentido es distinto este elemento del otro elemento no nos interesa aquí. Con todo, según dijimos, también esta parte del alma parece participar de la razón, puesto que en el hombre está de cierto sometida al imperio de la razón. Y sin duda es más dócil aún en el temperante y en el valiente, en los cuales el elemento irracional habla en todo con la misma voz de la razón.

Queda de manifiesto, por tanto, que es doble a su vez la parte irracional del alma: de un lado la vegetativa, que en manera alguna comulga con la razón; del otro la concupiscible y en general la desiderativa, que participa de la razón en cierta medida, en cuanto la obedece y se somete a su imperio. Todo lo cual pasa como cuando tenemos en cuenta los consejos del padre o del amigo, y no en el sentido de las razones matemáticas.

Que la parte irracional se deje persuadir de algún modo por la racional, lo revelan las amonestaciones y todo género de reproches y exhortaciones. Y así, si de esta parte hay que decir también que posee la razón, doble será a su vez la parte racional: una, la que posee la razón propiamente y en sí misma; otra, la que escucha la voz de aquélla como la de un padre.

Atendiendo a esta diferencia se divide la virtud. A unas virtudes las llamamos intelectuales; a otras morales. Intelectuales son, por ejemplo, la sabiduría, la comprensión y la prudencia; morales, la liberalidad y la templanza. En efecto, cuando nos referimos al carácter moral de alguno no decimos de él que sea sabio o comprensivo, sino que es apacible o temperante, sin que por eso dejemos de alabar al sabio por la disposición

habitual que le es propia. Y a las disposiciones dignas de alabanza las llamamos virtudes.

1103 b

## Libro II

### Capítulo I

[*Adquisición de las virtudes morales*]

Siendo, pues, de dos especies la virtud: intelectual y moral, la intelectual debe sobre todo a la enseñanza su nacimiento y desarrollo, y por eso ha menester de experiencia y de tiempo, en tanto que la virtud moral es fruto de la costumbre, de la cual ha tomado su nombre por una ligera inflexión del vocablo.

De lo anterior resulta claramente que ninguna de las virtudes morales germina en nosotros naturalmente. Nada, en efecto, de lo que es por naturaleza puede por la costumbre hacerse de otro modo; como, por ejemplo, la piedra, que por su naturaleza es arrastrada hacia abajo, no podría contraer el hábito de moverse hacia arriba, aunque infinitas veces quisiéramos acostumbrarla a ello lanzándola a lo alto; ni el fuego hacia abajo, ni nada en fin de lo que naturalmente está constituido de una manera podría habituarse a proceder de otra.

Las virtudes, por tanto, no nacen en nosotros ni por naturaleza ni contrariamente a la naturaleza, sino que siendo nosotros naturalmente capaces de recibirlas, las perfeccionamos en nosotros por la costumbre.

Todo lo que nos da la naturaleza lo recibimos primero como potencialidades, que luego nosotros traducimos en actos. Lo cual se manifiesta en los sentidos: no por mucho ver o por mucho oír adquirimos las facultades sensibles, antes, por lo contrario, nos servimos de ellas porque las tenemos, y no a la inversa que las tengamos como resultado de su uso. Las virtudes, en cambio, las adquirimos ejercitándonos primero en ellas, como pasa también en las artes y oficios. Todo lo que hemos de hacer después de haberlo aprendido, lo aprenderemos haciéndolo, como, por ejemplo, llegamos a ser arquitectos construyendo, y citaristas tañendo la cítara. Y de igual manera nos hacemos justos practicando actos de justicia, y temperantes haciendo actos de templanza, y valientes ejercitando actos de valentía. En testimonio de lo cual está lo que pasa en las ciudades, en las cuales los legisladores hacen contraer hábitos a los ciudadanos para hacerlos buenos, y en esto consiste la intención de todo legislador. Los que no hacen bien esto yerran el blanco, pues es en ello que el buen gobierno difiere del malo.

1104 a A más de esto, de las mismas causas y por los mismos medios nace y se estraga toda virtud, como también todo arte. Del tañer la cítara resultan los buenos y los malos citaristas, y análogamente los arquitectos y todos los demás artífices. Construyendo bien serán buenos arquitectos, y construyendo mal, malos. Si así no fuese, para nada se necesitaría del maestro, ya que todos serían nativamente buenos o malos artífices.

Lo propio exactamente pasa con las virtudes. Por la conducta que observamos en las convenciones que tienen lugar entre los hombres, seremos justos o injustos; y por la manera como nos comportemos en los peligros, según que nos habituemos a tener miedo u osadía, seremos valientes o cobardes. Lo mismo tiene lugar en las pasiones, sean del género concupiscible o irascible, que unos serán templados y apacibles y otros desenfrenados y violentos, porque unos se conducen de un modo con respecto a esas pasiones, y otros de otro.

En una palabra, de los actos semejantes nacen los hábitos. Es preciso, por tanto, realizar determinados actos, ya que los hábitos se conformarán a su diferente condición. No es de poca importancia contraer prontamente desde la adolescencia estos o aquellos hábitos, sino que la tiene muchísima, o por mejor decir, es el todo.

## Capítulo 2

### *[Exceso y defecto en el aprendizaje moral]*

Nuestra labor actual, a diferencia de las otras, no tiene por fin la especulación. No emprenderemos esta pesquisa para saber qué sea la v i r t u d —lo cual no tendría ninguna utilidad—, sino para llegar a ser virtuosos. En consecuencia, es preciso considerar, en lo que atañe a las acciones, la manera de practicarlas, pues los actos, según dijimos, son los señores y la causa de que sean tales o cuales los hábitos.

Es un principio comúnmente admitido, y que hemos de dar por supuesto, el de que debemos obrar conforme a la recta razón. Más tarde diremos, a su respecto, en qué consiste la recta razón y qué relación mantiene con las demás virtudes.

1104 b Debe también concederse preliminarmente que todo discurso acerca de la conducta práctica ha de expresarse sólo en generalidades y no con exactitud, ya que, como en un principio dijimos, lo que debe exigirse de todo razonamiento es que sea adecuado a su materia; ahora bien, todo lo que concierne a las acciones y a su conveniencia nada tiene de estable,

como tampoco lo que atañe a la salud. Y si tal condición tiene la teoría ética en general, con mayor razón aún toda proposición sobre casos particulares carece de exactitud, como quiera que semejantes casos no caen bajo de alguna norma técnica ni de alguna tradición profesional. Menester es que quienes han de actuar atiendan siempre a la oportunidad del momento, como se hace en la medicina y el pilotaje.

Con ser tal la presente disciplina, debemos no obstante esforzarnos por prestar este servicio.

Observemos en primer término que los actos humanos son de tal naturaleza que se malogran tanto por defecto como por exceso, pues si para juzgar de lo invisible hemos de apelar al testimonio de lo visible, tal vemos qué acontece con la fuerza y la salud. Una gimnasia exagerada, lo mismo que una insuficiente, debilitan el vigor; y del mismo modo el exceso y el defecto en la comida y la debida estragan la salud, en tanto que la medida proporcionada la produce, la desarrolla y la mantiene. Pues otro tanto pasa con la templanza, la valentía y las demás virtudes. El que de todo huye y todo teme y nada soporta, acaba por ser un cobarde; y el que por otro lado nada teme en absoluto, antes marcha al encuentro de todo, hácese temerario. Y otro tanto digamos del gozador de todos los placeres y que de ninguno se abstiene, que llega a ser un desenfrenado, y en cambio el que huye de todos los goces, como la gente rústica, acaba por ser un insensible. La templanza y la valentía, por tanto, se malogran igualmente por el exceso y el defecto, y se conservan por la medida.

Pero no solamente provienen las virtudes de las mismas causas y a ellas están sujetas tanto en su génesis como en su crecimiento y corrupción, sino que asimismo encuentran su pleno ejercicio en los mismos actos. Y porque se vea que así es también en otras situaciones más visibles, sea el caso, por ejemplo, del vigor corporal, el cual por una parte es el resultado de una alimentación abundante y de soportar muchas fatigas, y por la otra tales actos puede ejecutarlos más que otro alguno el hombre vigoroso. Pues otro tanto pasa con las virtudes. Por la abstinencia de los placeres nos hacemos temperantes, y una vez que lo somos, podemos muy fácilmente privarnos de ellos. Y lo propio acontece con respecto a la valentía: acostumbrándonos a menospreciar los peligros y a afrontarlos nos hacemos valientes, y siéndolo podremos arrostrar los trances temerosos con máximo arrojo.

### Capítulo 3

---

\* Platón, *Leyes* 653 a ss; *República* 401e-402a.

[*Placer y dolor en el ejercicio de la virtud moral*]

1105 a Signo forzoso de los hábitos es el placer o la pena que acompañan a los actos. Temperante es el que se abstiene de los placeres corpóreos y en ello se complace, y disoluto el que se irrita por su privación. Valiente es el que con alegría, o a lo menos no con tristeza, arrostra los peligros, y cobarde el que lo hace con tristeza.

La virtud moral, por tanto, está en relación con los placeres y los dolores. Por tanto obtener placer cometemos actos ruines, y por evitar penas nos apartamos de las bellas acciones. Por lo cual, como dice Platón,<sup>\*</sup> es preciso que luego desde la infancia se nos guíe de modo tal que gocemos o nos contristemos como es menester, y en esto consiste la recta educación.

Por otra parte, como las virtudes morales tienen por materia acciones o pasiones, y como a toda acción o pasión acompaña placer o dolor, esta sería una razón más para que la virtud tenga que ver con los placeres y dolores. Lo mismo dan a entender las correcciones que se aplican sirviéndose de unos a otros. Son ellas como curaciones, en cuya naturaleza está el obrar por medio de los contrarios.

En fin, como dijimos antes, toda disposición del alma mantiene una relación natural con todo aquello que puede naturalmente tornarla mejor o peor. Y es así como los hombres se vuelven perversos por los placeres o los dolores, por perseguir o evitar unos u otros, bien sea lo que no se debe, o cuando no se debe, o como no se debe, o por otra desviación cualquiera de lo que la razón determina en las circunstancias. De aquí que algunos definan las virtudes como estados de impassibilidad y de quietud. Definición errónea si se toman esos términos absolutamente sin agregar si esos estados se dan de manera debida o indebida, y en tiempo oportuno o inoportuno, con todas las demás precisiones que deben añadirse. Quede sentado, por tanto que es propio de la virtud poner en obra los goces o sufrimientos moralmente más valiosos, y propio del vicio hacer lo contrario.

Lo que vamos a decir ahora nos hará ver más claramente la misma materia. Tres cosas hay en cuanto a nuestras preferencias: lo bueno, lo útil y lo placentero, y otras tres contrarias de aquéllas en cuanto a nuestras aversiones: lo malo, lo nocivo y lo desagradable. Tocante a todas ellas acierta el hombre bueno y falla el hombre malo, y sobre todo en lo que atañe al placer, por la razón de que el placer es común a todos los animales

---

\* Heráclito, Fragmento B 85 (Diels-Kranz).

y acompaña a todos los actos dictados por una preferencia, puesto que lo bueno y lo útil se presentan como placenteros.

Desde la primera infancia se desarrolla en todos nosotros el sentimiento del placer; por lo cual es difícil desembarazarnos de una afección que colorea nuestra vida. Unos más, otros menos, todos medimos nuestras acciones por el placer y el dolor. Por todo esto es preciso que a lo largo de todo estudio tengamos en cuenta ambos estados, como quiera que no es de poco momento para nuestros actos afligirnos bien o torpemente.

En fin, más dificultoso es combatir el placer que la ira, como dice Heráclito.\* Mas para lo que es más difícil están el arte y la virtud, pues aun el bien es mejor en lo áspero. Por esta razón aun, los placeres y dolores son materia de preocupación para la virtud y la ciencia política. Quien sepa usar de ellos rectamente, será bueno, y quien mal, malo.

Queda dicho, por tanto, cómo la virtud mantiene relación con los placeres y dolores; cómo se desarrolla por las mismas causas de que nace, y se corrompe cuando esas causas actúan en otro sentido, y cómo en fin la virtud se ejercita en los mismos actos de que nace.

#### Capítulo 4

[*Condiciones para un acto propiamente virtuoso*]

Podría alguno plantearnos la dificultad de que cómo es que decimos que para hacernos justos debemos practicar actos de justicia, y para hacernos temperantes actos de templanza, toda vez que si se ejecutan actos de justicia y de templanza somos ya justos y temperantes, como son gramáticos y músicos los que se ejercitan en la gramática y en la música.

¿O no será que ni siquiera en las artes pasan así las cosas? Acontece tal vez que pueda uno tener un acierto gramatical por suerte o porque otro se lo sugiera; pero será gramático sólo si ejercita la gramática gramaticalmente, es decir, con arreglo al saber gramatical que hay en él.

A mas de esto, no hay semejanza entre las artes y las virtudes en este punto. Las obras de arte tienen su bondad en sí mismas, pues les basta estar hechas de tal modo. Mas para las obras de virtud no es suficiente que los actos sean tales o cuales para que puedan decirse ejecutados con justicia o con templanza, sino que es menester que el agente actúe con disposición análoga, y lo primero de todo que sea consciente de ella; luego, que proceda con elección y que su elección sea en consideración a tales actos, y en tercer lugar, que actúe con ánimo firme e inconvencible.

Todo esto, tratándose de las artes, no se tiene en cuenta, como no

1106 a sea el saber. Mas con respecto a las virtudes poco o nada significa el saber, y las demás condiciones, en cambio, tienen una influencia no pequeña, sino total, y resultan de la multiplicación de actos de justicia y de templanza.

Los actos de justicia o templanza reciben, pues, tal denominación cuando son tales como los haría un hombre justo o temperante. Y el hombre justo y temperante, a su vez, no es el que simplemente ejecuta esos actos, sino el que los ejecuta del modo que lo harían los justos y temperantes.

Con razón se dice, por tanto, que el hombre se hace justo por la práctica de actos de justicia, y temperante por la práctica de actos de templanza, y que sin este ejercicio nadie en absoluto estaría siquiera en camino de hacerse bueno. Pero los hombres en su mayoría no proceden así, sino que refugiándose en las teorías, se imaginan hacer obra de filósofos, y que por este medio serán varones perfectos, haciendo en esto como los enfermos que prestan diligente oído a los médicos, y luego no hacen nada de lo que se les prescribe. Y así como éstos no tendrán salud en su cuerpo con esta terapéutica, tampoco aquéllos, filosofando de este modo, la tendrán en su alma.

## Capítulo 5

### [Definición de la virtud moral: su género]

Examinemos en seguida qué sea la virtud. Puesto que todo lo que se da en el alma son pasiones, potencias y hábitos, la virtud deberá ser alguna de estas tres cosas.

Llamo pasiones al deseo, la cólera, el temor, la audacia, la envidia, la alegría, el sentimiento amistoso, el odio, la añoranza, la emulación, la piedad, y en general a todas las afecciones a las que son concomitantes el placer o la pena. Llamo potencias a las facultades que nos hacen pasibles de esos estados, como son, las que nos hacen capaces de airarnos o contristarnos o compadecernos. Y llamo hábitos a las disposiciones que nos hacen conducirnos bien o mal en lo que respecta a las pasiones, como si, por ejemplo, al airarnos lo hacemos con vehemencia o remisamente, estaremos mal dispuestos, y si con medida, bien, y así en las demás pasiones.

Ni las virtudes ni los vicios son, por tanto, pasiones, como quiera que no se nos declara virtuoso o vicioso según nuestras pasiones, sino según nuestras virtudes o vicios. No es por las pasiones por lo que se nos alaba o censura: no se elogia al temeroso o al airado, ni se reprocha el que alguno monte en cólera por este solo hecho, sino por la manera o

circunstancias. Por lo contrario, se nos dispensa alabanza o censura por las virtudes y vicios.

Allende de esto, no depende de nuestra elección airarnos o temer, mientras que las virtudes sí son elecciones o por lo menos no se dan sin elección. 1106 b

Finalmente, dicese que somos movidos por las pasiones, mientras que por las virtudes y vicios no somos movidos, sino que estamos de tal o tal modo dispuestos.

Por los mismos motivos, las virtudes no son tampoco potencias, como quiera que no se nos llama buenos o malos ni se nos elogia o censura por la simple capacidad de tener pasiones. Y además, si poseemos estas capacidades por naturaleza, no venimos a ser buenos o malos por naturaleza. Con antelación nos hemos explicado acerca de este punto.

Si, pues, las virtudes no son ni pasiones ni potencias, no queda sino que sean hábitos. Con lo cual está dicho a qué género pertenece la virtud.

## Capítulo 6

*[Definición de la virtud moral: su diferencia específica]*

No basta, empero, con decir así que la virtud es un hábito, sino que es preciso decir cuál.

Digamos, pues, que toda virtud perfecciona la buena disposición de aquello cuya virtud es, y produce adecuadamente su obra propia; como, por ejemplo, la virtud del ojo hace bueno al ojo y a su función: por la virtud del ojo vemos bien. Del mismo modo la virtud del caballo le hace ser buen caballo, apto para correr, para llevar al jinete y para esperar al enemigo.

Si así es, pues, en todos los casos, la virtud del hombre será entonces aquel hábito por el cual el hombre se hace bueno y gracias al cual realizará bien la obra que le es propia.

Cómo sea esto posible, lo hemos dicho ya, pero se tornará más claro aún si consideramos cuál es la naturaleza de la virtud.

En toda cantidad continua y divisible puede distinguirse lo más, lo menos y lo igual, y esto en la cosa misma o bien con relación a nosotros. Pues bien, lo igual es un medio entre el exceso y el defecto. Llamo término medio de una cosa a lo que dista igualmente de uno y otro de los extremos, lo cual es uno y lo mismo para todos. Mas con respecto a nosotros, el medio es lo que no es excesivo ni defectuoso; pero esto ya no es uno ni lo

---

\* Un famoso atleta natural de Crotona (Magna Grecia).

1107 a mismo para todos. Por ejemplo: si diez es mucho y dos poco, tomamos seis como término medio en la cosa, puesto que por igual excede y es excedido, y es el término medio según la proporción aritmética. Para nosotros, en cambio, ya no puede tomarse así. Si para alguien es mucho comer por valor de diez minas, y poco por valor de dos, no por esto el maestro de gimnasia prescribirá una comida de seis minas, pues también esto podría ser mucho o poco para quien hubiera de tomarla: poco para Milón,\* y mucho para quien empiece los ejercicios gimnásticos. Y lo mismo en la carrera y en la lucha. Así, todo conoedor rehúye el exceso y el defecto, buscando y prefiriendo el término medio, pero el término medio no de la cosa, sino para nosotros.

Si, por tanto, todo arte o ciencia consuma bien su obra mirando al término medio y encaminando a él los trabajos —y de aquí que a menudo se diga de las bellas obras de arte que no es posible ni quitarles ni añadirles nada, dando a entender que el exceso y el defecto estragan la perfección, en tanto que el término medio la conserva—, si, pues, como decimos, los buenos artífices operan atendiendo a esto, y si, por otra parte, la virtud, como la naturaleza, es más exacta y mejor que todo arte, ella también, de consiguiente, deberá apuntar al término medio.

Hablo, bien entendido, de la virtud moral, que tiene por materia pasiones y acciones, en las cuales hay exceso y defecto y término medio. Así, por ejemplo, en el tener miedo, el tener audacia, el desear, el airarse, el compadecerse, y en general en el tener placer o dolor, hay su más y su menos, y ninguno de ambos está bien. Pero experimentar esas pasiones cuando es menester, en las circunstancias debidas, con respecto a tales o cuales personas, por una causa justa y de la manera apropiada, he ahí el término medio, que es al mismo tiempo lo mejor, y esto es lo propio de la virtud.

En las acciones, asimismo, hay exceso y defecto y término medio. La virtud, por tanto, tiene por materia pasiones y acciones en las cuales se peca por exceso y se incurre en censura por defecto, mientras que el término medio obtiene la alabanza y el éxito, doble resultado propio de la virtud. En consecuencia, la virtud es una posición intermedia, puesto que apunta al término medio.

Hay que añadir aún que de muchas maneras puede uno errar, pues el mal, como se lo representaban los pitagóricos, pertenece a lo infinito, y el bien a lo finito, y de una sola manera es el acierto. Por lo cual lo uno es fácil, lo otro difícil: fácil el fallar la mira, difícil el dar en ella. Y por esto, en fin, es propio del vicio el exceso y el defecto, y de la virtud la posición intermedia:

Los buenos lo son de un modo único,  
y de todos modos los malos.

La virtud es, por tanto, un hábito selectivo, consistente en una posición intermedia para nosotros, determinada por la razón y tal como la determinaría el hombre prudente. Posición intermedia entre dos vicios, el uno por exceso y el otro por defecto. Y así, unos vicios pecan por defecto y otros por exceso de lo debido en las pasiones y en las acciones, mientras que la virtud encuentra y elige el término. Por lo cual, según su sustancia y la definición que expresa su esencia, la virtud es medio, pero desde el punto de vista de la perfección y del bien, es extremo.

No toda acción, empero, ni toda pasión admiten una posición intermedia. Algunas se nombran precisamente implicadas con su perversión, como la alegría del mal ajeno, la impudencia, la envidia: y entre las acciones el adulterio, el robo, el homicidio. Todas estas cosas son objeto de censura por ser ruines en sí mismas, y no por sus excesos ni por sus defectos. Con respecto a ellas no hay manera de conducirse rectamente jamás, sino que siempre se yerra. No hay en estos asuntos un hacer bien o un no hacer bien, como en punto a con qué mujer o cómo o cuándo cometer adulterio, sino que sencillamente el hacer cualquiera de estas cosas es errar.

1107 b

Sería igualmente absurdo pretender que en la injusticia, la cobardía y el desenfreno pudiese haber un medio, un exceso y un defecto porque entonces habría un medio del exceso y del defecto, y un exceso del exceso y un defecto del defecto. Así como en la templanza y en la valentía no hay exceso ni defecto, por ser el término medio en cierto modo un extremo, tampoco en aquellas cosas hay medio ni exceso ni defecto sino que como quiera se obre, se yerra. En suma, no hay término medio del exceso ni del defecto, como tampoco exceso ni defecto del término medio.

1108 a

## Capítulo 7

[*Catálogo de virtudes morales y de los vicios correspondientes*]

Es menester, sin embargo, no sólo declarar todo esto en general, sino aplicarlo a esos particulares. En filosofía práctica, en efecto, si es verdad que los principios universales tienen más amplia aplicación, alcanzan mayor grado de verdad las proposiciones particulares, como quiera que la conducta humana concierne a los hechos concretos, y con éstos deben concordar las teorías. Tomemos, pues, dichos casos del siguiente diagrama.

Con relación a los miedos y osadías, la valentía es la posición intermedia. De los que se exceden, el que lo hace por falta de temor no tiene nombre —muchos de estos estados no lo tienen— y el que se excede en la osadía es temerario. El que se excede en el temor o que es deficiente en la osadía es el cobarde.

En los placeres y pesares —no en todos, y menos aún en los pesares— el medio es la templanza, el exceso el desenfreno. Deficientes en los placeres no hay precisamente muchos, por lo que ni siquiera han recibido estos tales nombres especiales; llamémosles insensibles.

En el dar y tomar bienes y dinero, el medio es la liberalidad, y el exceso y el defecto son la prodigalidad y la avaricia. Contrariamente proceden en estos actos los que pecan por exceso o por defecto. El pródigo se excede en la emisión y es deficiente en la percepción, en tanto que el avaro exagera en la percepción y peca por defecto en la emisión. Declarémoslo ahora así en esbozo y resumen, contentándonos con esto por el momento, a reserva de definir estos puntos más tarde con mayor precisión.

Con relación a los bienes económicos hay también otras disposiciones. El término medio es la magnificencia. El magnífico difiere del liberal en que éste lo es en las cosas pequeñas y aquel en las grandes. El exceso en la magnificencia es la falta de gusto y la vulgaridad, y el defecto la mezquindad. Estas disposiciones difieren de las que atañen a la liberalidad; en qué difieren, más adelante se dirá.

En la honra y la afrenta el término medio es la magnanimidad, el exceso puede llamarse hinchazón, y el defecto pusilanimidad. Pero así como dijimos que al lado de la magnificencia está la liberalidad, con la diferencia de que ésta tiene por materia cosas de poco valor, así también hay otra virtud al lado de la grandeza de alma, relativa a los honores modestos, en tanto que la magnanimidad versa sobre los grandes honores. Hay, por cierto, una manera conveniente de desear el honor, y otra de desearlo más y otra menos de lo que conviene. El que se excede en estos deseos se llama ambicioso; el que peca por defecto, indiferente al honor; el intermedio no tiene nombre. Tampoco lo tienen las disposiciones respectivas, a no ser la del ambicioso, que se llama ambición. De aquí que los extremos reivindiquen el terreno intermedio; y así unas veces llamamos ambicioso al que ocupa el término medio, y otras lo declaramos despreciador de la honra, alabando de hecho alternativamente tanto al ambicioso como al indiferente. Por qué causa procedemos así, se dirá más adelante; por ahora discurremos por las otras virtudes de la manera antes indicada.

En la ira hay también exceso, defecto y medio, y casi ninguna de

---

\* Referencia al Libro V de la *Ética nicomaquea*.

estas posiciones tiene nombre especial. Con todo, puesto que del que ocupa el término medio decimos que es manso, llamemos mansedumbre a la posición intermedia. De los extremos, el que se excede será el irascible, y el vicio correspondiente irascibilidad; el que peca por defecto, apático, y el defecto mismo será la apatía.

Hay también otras tres posiciones intermedias que guardan cierta semejanza entre sí, pero que sin embargo difieren unas de otras. Las tres se dan en las relaciones sociales que se establecen por las palabras y los actos; pero difieren en que una de ellas se refiere a la verdad en unas u otros, y las otras dos a lo placentero, bien se trate de lo placentero en las distracciones, o ya en los ordinarios sucesos de la vida. Hablaremos, pues, de todo esto a fin de percibir mejor cómo en todas las cosas es laudable el término medio, mientras que los extremos no son ni laudables ni rectos, sino reprochables. Por más que estas disposiciones carezcan de nombre en su mayor parte, es preciso intentar forjarlo, como en los demás casos, en gracia de la claridad y para que fácilmente se pueda seguir lo que digamos.

En lo tocante a la verdad, llamemos veraz al que ocupa el término medio, y veracidad a dicho término. El prurito de exagerar es la fanfarronería, y el que lo tiene, fanfarrón; el prurito de atenuar será la disimulación, y quien tal hace, disimulador.

En lo placentero en las distracciones, el que guarda el término medio es hombre de ingenio vivo, y agudeza de ingenio la disposición correspondiente. El exceso es la bufonería, y el que lo comete bufón, así como el que peca por defecto es un rústico, y su manera de ser rusticidad.

En el resto de lo placentero en la vida ordinaria, el que sabe mostrarse agradable en la forma debida es el hombre amable, y el término medio correspondiente amabilidad. El que se excede, si lo hace desinteresadamente, es obsequioso, y si buscando su provecho, adulator. El que peca por defecto y es en todo displicente, es un buscapleitos y un malhumorado.

Así como hay en las pasiones posiciones intermedias, las hay también en las emociones. La vergüenza no es una virtud, y sin embargo, se alaba al vergonzoso. En estos estados se dice también del uno que guarda el término medio y del otro que se excede, llamándose cohibido al que en todo es vergonzoso. El que peca por defecto o que sencillamente no es en nada modesto, es un descarado, y el que ocupa el término medio, vergonzoso.

El celo por la justicia es el término medio entre la envidia y la alegría del mal ajeno. Estas disposiciones tienen por materia el gusto o pesar motivados por las fortunas de nuestros prójimos. El justiciero se aflige de que prosperen quienes no lo merecen, mientras que el envidioso, exagerando en esto, de todo se contrista, y en fin el que se regocija del mal ajeno está tan

lejos de afligirse que se alegra. Sobre todo esto ya habrá ocasión de volver a hablar en otra parte.

Con respecto a la justicia, toda vez que no es predicable unívocamente, diremos más tarde,\* distinguiendo sus dos especies, en qué sentido debe entenderse el término medio en cada una de ellas.

### Libro IV

*[El comienzo del Libro III incluye importantes capítulos sobre teoría de la acción (voluntariedad de los actos, deliberación, elección y responsabilidad moral) que han sido omitidos. De los extensos y agudos análisis de las virtudes morales que aparecen en la segunda mitad del Libro III y en el Libro IV sólo ha sido incluido aquí el pasaje sobre la liberalidad. A mi juicio, ésta es una de las virtudes que más claramente satisface la definición genérica de virtud moral como una disposición del propio carácter que conduce a elegir habitualmente un punto medio entre los extremos posibles, punto medio que uno debe determinar prudencialmente por referencia a sí mismo. La liberalidad aristotélica también resulta ser interesante cuando se la compara con el ideal moderno de acumulación indefinida de bienes económicos.]*

#### Capítulo I

##### *[La liberalidad]*

Hablemos ahora de la liberalidad, la cual parece ser la posición intermedia con relación a los bienes económicos. No es alabado el liberal en las cosas de la guerra, ni en las mismas cosas que el temperante, ni tampoco en las cosas tocantes a la judicatura, sino en la dación y percepción de bienes económicos, sobre todo en la dación. Bienes económicos llamamos a todas las cosas cuyo valor se mide por la moneda.

1120 b Con relación a estos bienes, la prodigalidad y la avaricia son excesos y defectos. La avaricia la imputamos siempre a los que se afanan por las riquezas más de lo que conviene. La prodigalidad, en cambio, la atribuimos a veces complicándola con otros vicios; y así, a los incontinentes y a los gastadores en sus desenfrenos los llamamos pródigos. Y por esta razón parecen éstos ser los peores de los hombres, como que tienen juntamente muchos vicios. Sin embargo, la denominación de pródigos que reciben no es del todo propia. El carácter de pródigo lo reclama el que tiene un vicio único: el de dilapidar su patrimonio, puesto que pródigo o perdido es el que

se arruina por sí mismo; y una especie de ruina de sí mismo parece ser la disipación de la fortuna, como quiera que la vida depende de los bienes económicos. Este es el sentido que aceptamos de prodigalidad.

De los objetos que están para nuestro uso podemos usar bien y mal. La riqueza es uno de estos bienes útiles. De cada cosa se sirve lo mejor posible el que posee con respecto a ella la virtud apropiada; y por consiguiente, se servirá lo mejor posible de la riqueza el que posea la virtud en lo que atañe a la riqueza. Este es el liberal.

El uso de los bienes económicos consiste, a lo que parece, en el gasto y la donación, mientras que su percepción y custodia conciernen más bien a su adquisición. Por tanto, más propio es del liberal el dar a quien conviene que recibir de donde conviene o no recibir de donde no conviene. Lo propio de la virtud, en efecto, es antes hacer el bien que recibirlo, y ejecutar las bellas acciones más bien que dejar de hacer las vergonzosas. No es difícil ver que a la donación la acompaña el obrar bien y el hacer bellas acciones, en tanto que a la percepción le son concomitantes recibir el bien o no hacer una cosa vergonzosa. Y la gratitud se debe al dador, no al que se abstiene de tomar, y la alabanza más bien al primero. Más fácil es no tomar que dar, y menos inclinados están los hombres a dar lo propio que a no tomar lo ajeno. Son, pues, los dadores los que son llamados liberales. Los que se abstienen de tomar no son alabados por su liberalidad, aunque sí por su justicia. Los que reciben no por ello son precisamente alabados. Los liberales se hacen amar más quizá que todos los que se distinguen por su virtud, porque prestan servicios, y este servicio consiste en la dación.

Los actos en conformidad con la virtud son honestos y practicados por un motivo honesto. El liberal, por tanto, dará por un motivo honesto y rectamente, a quien conviene y cuanto y cuando conviene, y con todas las demás condiciones que acompañan a la dádiva recta. Y todo esto con placer o sin tristeza, pues el acto virtuoso es placentero o no triste, y en todo caso nunca será aflictivo. El que da a los que no conviene, o no por un motivo honesto, sino por alguna otra causa, no es liberal, sino que habrá que llamarle de algún otro modo. Tampoco es liberal el que da aflictivamente, pues mostraría con ello que prefiere las riquezas a la bella acción, lo cual no es propio del liberal.

El liberal no recibirá de donde no convenga, puesto que tal percepción no sería propia de quien no tiene en veneración las riquezas. Tampoco podría ser un solicitante, pues no es propio del bienhechor recibir fácilmente beneficios. De donde convenga, recibirá, por ejemplo, de sus propias posesiones, y esto no como algo noble, sino como necesario, para tener de

1121 a

---

\* Que es mejor ser rico que sabio. Cf. Aristóteles, *Retórica* 1391 a 8 ss.

dónde dar. Ni será negligente con sus bienes, puesto que quiere con ellos subvenir a algunos. Ni dará a cualquiera, para que pueda dar a quien convenga y cuando y donde sea honesto el hacerlo.

Muy propio es del liberal excederse en la dádiva, al punto de dejar para él la menor parte, porque el no tener cuenta consigo es de hombre liberal.

La liberalidad se entiende según la fortuna. No está el ser liberal en la muchedumbre de las dádivas, sino en la disposición del dador, la cual le lleva a dar según su fortuna. Nada impide que sea más liberal el que da menos cosas, si las da de menores recursos.

Más liberales parecen ser los que no han adquirido por sí mismos su fortuna, sino que la han heredado, porque no tienen experiencia de la necesidad, a más de que todos aman más sus propias obras, como los padres y los poetas.

No es fácil que el liberal se enriquezca, porque no sabe ni recibir ni guardar, antes todo lo despide de sí, ni precia las riquezas por sí mismas, sino para dar. Por esto suele reprocharse a la fortuna el que los que más merecen ser ricos, lo sean menos. Esto, empero, no sucede sin razón, pues no es posible tener riquezas, así como otra cosa alguna, sin afanarse por tenerla.

1121 b Sin embargo, el liberal no dará a quien no convenga, ni cuando no convenga, y así en todo lo demás. De lo contrario no obraría ya según la liberalidad, puesto que habiendo gastado en esas cosas, no tendría ya para gastar en las que convenga. Como queda dicho, el liberal es el que gasta según su fortuna y en las cosas que conviene; el que se excede es pródigo. Por esta razón no llamamos pródigos a los tiranos, toda vez que la multitud de sus riquezas no puede ser excedida fácilmente, al parecer, por los dones y los gastos.

Siendo la liberalidad, pues, el término medio en la dación y percepción de los bienes económicos, el liberal dará y gastará en las cosas que convenga y cuanto convenga, lo mismo en las pequeñas que en las grandes —y todo esto placentemente—, y recibirá de donde convenga y cuanto convenga. Siendo la virtud el término medio entre ambas acciones, el liberal hará ambas como convenga. A la donación adecuada la acompaña la percepción semejante; si fuese de otro modo, la percepción sería contraria a la donación. Si ambos actos se siguen consecuentemente, pueden darse a la vez en el mismo sujeto; si son contrarios, es manifiesto que no.

Quando contrariamente a lo debido y a lo que está bien le acontece al liberal gastar su dinero, se contristarán, pero moderadamente y como conviene. Propio es de la virtud tomar placer y pena en las cosas que conviene y como conviene.

El liberal se acomoda fácilmente a todo en cuestiones de dinero. Expuesto está a sufrir injusticia, como quiera que no hace aprecio del dinero, y más se irrita de no haber gastado algo conveniente que se contrista de haber gastado algo no conveniente; y no le satisface la opinión de Simónides.\*

En las mismas cosas yerra por su parte el pródigo. Ni recibe placer ni se contrista en las cosas que conviene, ni como conviene, lo cual se nos hará más claro cuando avancemos más.

Hemos dicho que la prodigalidad y la avaricia son excesos y defectos, y esto en dos cosas: en la dación y en la percepción; y por otra parte adscribimos el gasto a la dación. La prodigalidad, por lo tanto, peca por exceso en el dar [y en el no recibir], y por defecto en el recibir. La avaricia, por lo contrario, peca por defecto en el dar y por exceso en el recibir, a no ser que se trate de cosas pequeñas.

Raramente están unidas en el mismo sujeto ambas formas de la prodigalidad. No es fácil que dé a todos quien de ninguna parte recibe. Pronto falta la hacienda a los dadivosos si se trata de particulares, y sólo éstos son tenidos por pródigos. Por lo demás, un hombre de esta especie nos parece con mucho preferible al avaro. Es fácilmente curable por la edad y la carencia de recursos, pudiendo así volver al término medio, porque tiene los atributos del liberal, pues da y no recibe, sólo que ni una ni otra cosa como conviene ni bien. Pero si se acostumbra a hacerlo así, o por otra cualquier vía se mudare, vendrá a ser liberal, y entonces dará a quien convenga y no recibirá de donde no convenga. Así, no parece ser el suyo un carácter ruin. No es propio de un malvado ni de un mal nacido el pecar por exceso en el dar y en el no recibir, de un insensato. El que de esta manera es pródigo parece ser con mucho preferible al avaro, tanto por las razones dichas como porque es útil a muchos, mientras que el avaro no lo es a nadie, ni siquiera a sí mismo.

Pero los más de los pródigos, como está dicho, reciben de donde no conviene, y según esto son avaros. Hácense amigos de tomar por la voluntad que tienen de gastar y no poder hacerlo fácilmente. Faltándoles pronto los recursos, se ven constreñidos a procurárselos de otra parte. Al mismo tiempo, como no tienen cuenta alguna del decoro, toman a la ligera y de todas partes, pues lo que desean es dar, y nada les importa cómo o de dónde. Por lo mismo, no son tampoco liberales sus dádivas, puesto que no son honestas ni son hechas por motivo honesto ni de manera conveniente. A veces incluso hacen ricos a quienes convendría dejar en la pobreza, y nada dan, en cambio, a los moderados en sus costumbres. Por lo contrario, dan en abundancia a aduladores o a quienes les proporcionan algún otro

placer. Así, la mayor parte de ellos son desenfrenados; fácilmente disipan el dinero y son gastadores en sus desenfrenos, y por no vivir conforme a lo honesto, declinan a los placeres.

A esas cosas acaba por llegar el pródigo, faltándole un educador. Mas si encuentra quien de él cuide, podrá llegar al medio y al deber. La avaricia, al contrario, es incurable, porque la vejez y todo género de flaqueza hacen, al parecer, avarientos a los hombres; y por otra parte, es más connatural a los hombres que la prodigalidad, porque la mayor parte son antes amigos del dinero que dadivosos. Además, la avaricia se extiende a muchas cosas y es multiforme, puesto que, a lo que puede verse, muchos son los modos de la avaricia, porque como ella consiste en dos cosas: en el defecto del dar y en el exceso del tomar, no en todos se da en su integridad sino que a veces se divide, y así, unos pecan por exceso en el tomar, y otros por defecto en el dar. Los que están comprendidos en denominaciones como éstas: tacaños, agarrados, roñosos, todos ellos pecan por defecto en la dación, pero no aspiran a lo ajeno ni quieren apropiárselo. Unos obran así por cierta honestidad y retraimiento de actos vergonzosos. Algunos, en efecto, parecen ahorrar —o al menos así lo dicen— porque la necesidad no les fuerce alguna vez a hacer algo vergonzoso. De éstos es el tendero que parte un comino, y todo el que se le asemeja; y son nombrados así por el exceso en no dar nada. Otros, a su vez, se abstienen de lo ajeno por temor, calculando que no es fácil que uno tome lo de otros y que los otros no tomen lo de uno, contentándose, por tanto, con no tomar ni dar.

Otros, por su parte, pecan por exceso en la percepción, tomando de dondequiera y cualquier cosa, como, por ejemplo, los que ejercen oficios impropios de hombres libres, los alcahuetes y todos los de esta laya, así como los usureros que prestan pequeñas sumas con crecido interés. Todos estos toman de donde no deben y más de lo debido. Común es a todos ellos, manifiestamente, el lucro vergonzoso. Por amor de la ganancia, por pequeña que sea, arrostran todos la infamia.

A los que toman grandes sumas de donde no deben, o que toman lo que no deben no los llamamos avaros, por ejemplo a los tiranos que saquean las ciudades y despojan los templos, sino más bien malvados, impíos e injustos. El jugador de dados, sin embargo, el ladrón y el salteador, se cuentan entre los avaros, pues se dan a ganancias afrentosas. Unos y otros se ponen a la obra en vista de la ganancia y arrostran la infamia. Los unos por la presa afrontan los mayores peligros, en tanto que los otros sacan provecho de amigos a quienes deberían dar. Unos y otros, queriendo lucrar de donde no conviene, son amigos de ganancias afrentosas; por lo cual todas estas maneras de apoderamiento tienen carácter de avaricia.

Con razón, pues, se dice que la avaricia o iliberalidad es el contrario de la liberalidad, pues es mayor mal que la prodigalidad, y más se peca por ella que por la sobredicha prodigalidad.

Baste con lo dicho sobre la liberalidad y los vicios que le son opuestos.

## Libro VI

*[El Libro V, omitido aquí, está íntegramente consagrado a una virtud moral de gran importancia personal y social: la justicia. Algunas de las distinciones aristotélicas dentro de este tema, por ejemplo, entre justicia natural y legal, entre justicia distributiva (determinada por proporción geométrica) y retributiva (determinada por progresión aritmética), junto con la noción de equidad (como rectificación de la deficiencia de la ley debido al carácter genérico de sus formulaciones), han tenido una enorme influencia en las concepciones occidentales del derecho y la justicia. El Libro VI, en cambio, inicia la discusión de las virtudes intelectuales, virtudes o excelencias a las cuales también debe ceñir sus actos quien quiera alcanzar el bien humano o felicidad.]*

### Capítulo 1

*[Virtud moral y razón. Distinción entre la parte científica (o razón teórica) y la parte calculadora (o razón práctica) del alma.]*

Puesto que hemos llegado a afirmar antes que es menester escoger el medio, y no el exceso ni el defecto, y que el medio es como lo dicta la recta razón, analicemos este último concepto.

En todos los hábitos de que hemos hablado, así como en los demás, hay cierto blanco al cual mira el que se conduce conforme a la razón, para extremar o relajar su esfuerzo y hay, además, cierto límite de las posiciones intermedias que hemos dicho estar entre el exceso y el defecto y ser conformes a la recta razón.

Mas semejante enunciado, por verdadero que sea, nada tiene de claro. Pues también en las restantes actividades de que puede haber ciencia, es verdadero decir que no hay que afanarse ni reposarse ni más ni menos, sino lo que esté en el medio y conforme a la recta razón. Pero quien sólo tenga esto no sabrá más por ello; como no sabrá cuáles medicamentos

aplicar a su organismo si se le dice que todos los que ordena el arte médica y el que tal arte posea. Con respecto a los hábitos del alma, es preciso, por tanto, que no sólo sea verdadera la fórmula general, sino que quede definido cuál es la recta razón y cuál es su límite.

Hemos dividido las virtudes del alma al decir que unas son del carácter y otras de la inteligencia. Asimismo hemos discurrido acerca de las virtudes del carácter o virtudes morales. Hablemos ahora de las restantes del modo que se verá no sin decir antes una palabras sobre el alma.

Con antelación hemos dicho que hay dos partes del alma; la dotada de razón y la irracional. En la parte dotada de razón operemos ahora una división de la misma manera. Y demos por sentado que hay dos partes dotadas de razón: una con la cual contemplamos de entre las cosas aquellas cuyos principios no admiten ser de otra manera; otra con la cual contemplamos las que lo admiten. Porque para cosas de género diferente la parte del alma adaptada a cada una de ellas debe también ser de género diferente, ya que el conocimiento tiene lugar en esas partes por razón de cierta semejanza y afinidad de cada una con sus objetos. Llamemos, pues, a una de estas partes científica y a la otra calculadora, porque deliberar y calcular son aquí lo mismo, pues nadie delibera sobre cosas que no admiten ser de otra manera. Así pues, la parte, calculadora es un elemento de la parte del alma dotada de razón.

Tratemos, por ende, de comprender cuál es el hábito mejor para cada una de estas partes, porque él será la virtud de cada una.

## Capítulo 2

[*Verdad teórica y verdad práctica*]

La virtud de una cosa es relativa a la obra que le es propia. Ahora bien, tres cosas hay en el alma que dirigen la acción y la verdad, a saber: la sensación, el entendimiento y la tendencia o apetito.

De estas cosas, la sensación no es principio de ninguna acción moral. La prueba es que las bestias tienen sensaciones, y sin embargo no participan de la acción moral.

---

\* Probablemente se trata del poeta mencionado en el *Simposio* de Platón. El dicho mismo aparece también en el *Ajax* de Sófocles (v. 378), en la *Segunda olímpica* de Píndaro (v. 17) y en *Simónides* (Fragmento 52).

Lo que la afirmación y la negación son en el pensamiento, son en la tendencia la prosecución y la fuga. En consecuencia, siendo la virtud moral un hábito electivo, y la elección un apetito deliberado, es menester, por estos motivos, que la razón sea verdadera y la tendencia recta si es que la elección ha de ser buena y que las mismas cosas ha de aprobar la razón y perseguir la tendencia.

Ahora bien, esta especie de pensamiento y de verdad son de carácter práctico, porque así como en el pensamiento teorético, que no es práctico ni productivo, su estado bueno o malo son la verdad y la falsedad respectivamente (esta es, en efecto, la función de todo lo que es intelectual), así por el contrario, el buen estado de la parte que es práctica e intelectual consiste en la verdad concordante con la recta tendencia. El principio de la acción —hablo de la causa eficiente, de que procede el movimiento, no de la final— es la elección; y el de la elección es el apetito y el raciocinio en vista de un fin. Por esto es por lo que no puede haber elección sin entendimiento y pensamiento, como tampoco sin un hábito moral. La buena práctica, no menos que de su contrario, no se dan en la esfera práctica sin pensamiento y sin carácter.

El pensamiento, por sí mismo, nada mueve, sino sólo el pensamiento dirigido a un fin y que es práctico. Este es también el principio del pensamiento productivo, porque todo el que hace algo lo hace en vista de algún fin, por más que el producto mismo no sea un fin absoluto, sino sólo un fin en una relación particular y de una operación particular. El acto moral, en cambio, es un fin en sí mismo, porque la buena acción es un fin, y a este fin tiende el apetito. Así, pues, la elección es inteligencia apetitiva o apetito intelectual y un principio semejante es el hombre.

1140 a

Nada de lo que ha sucedido es elegible; por ejemplo, nadie elige el haber saqueado a Troya. La causa de esto es que no puede deliberarse sobre lo pasado, sino sólo sobre lo futuro y contingente, porque lo pasado no puede no haber sucedido. Bien dijo, pues, Agatón:\*

De esto tan sólo está privado aun Dios:  
El hacer que no haya sido lo que una vez fue hecho.

La verdad es, por tanto, obra de las dos partes intelectuales del alma; y los hábitos que mejor califican a cada una de ellas para alcanzar la verdad, serán para ambas sus virtudes.

---

\* Aristóteles, *Analíticos posteriores* 71 a I. Este capítulo presenta en forma sucinta la concepción aristotélica de la ciencia demostrativa desarrollada en detalle en los *Analíticos posteriores*.

### Capítulo 3

#### [*La ciencia demostrativa*]

Comenzando, pues, como de nuevo, tratemos desde su origen de estas virtudes.

Sean en número de cinco las virtudes por las cuales, afirmando o negando, el alma alcanza la verdad, a saber: arte, ciencia, prudencia, sabiduría, intuición. Por la conjetura y la opinión, en cambio, es posible incurrir en error.

Qué sea la ciencia —si hemos de emplear el término en su sentido exacto, sin dejarnos llevar por semejanzas— se hará patente de lo que va a seguir. Todos damos por supuesto que lo que sabemos con ciencia no admite ser de otra manera, porque las cosas que admiten ser de otra manera, cuando están fuera de nuestra vista, no nos permiten saber si son o no son. Así, lo que es objeto de ciencia existe de necesidad. Y por esta razón es eterno, porque todas las cosas que son por necesidad absoluta son eternas, y las cosas eternas son inengendrables e incorruptibles.

A más de esto, toda ciencia es capaz, a lo que se cree, de ser enseñada, y todo lo que es objeto de ciencia puede ser aprendido. Toda enseñanza, por su lado, parte de conocimientos previos (según decimos en los *Analíticos*),\* enseñando unas veces por inducción, otras por silogismo. La inducción es el punto de partida aun para el conocimiento de lo universal, mientras que el silogismo procede de proposiciones universales. Hay principios de los cuales procede el silogismo, pero que no pueden probarse por silogismo, sino que tienen que serlo por inducción.

En conclusión, la ciencia es un hábito demostrativo con todos los demás caracteres definitorios que le atribuimos en los *Analíticos*. Cuando quiera que alguno tiene una convicción de cualquier modo y le son conocidos los principios, sabe con ciencia; pero si los principios no le son mejor conocidos que la conclusión, sólo por accidente tendrá la ciencia. Sea, pues, de este modo nuestra explicación en lo tocante a la ciencia.

### Capítulo 4

#### [*El arte o saber productivo*]

De las cosas que pueden ser de otra manera, unas son del dominio del hacer, otras del obrar. El hacer y el obrar son cosas diferentes, y sobre ellas hemos expresado nuestra opinión en nuestros escritos en circulación.

Así, el hábito práctico acompañado de razón es distinto del hábito productivo acompañado de razón. Por lo cual no se contienen recíprocamente, pues ni el obrar es hacer ni el hacer obrar.

Puesto que la arquitectura es un arte, y es además esencialmente un hábito productivo acompañado de razón, y no hay arte alguna que no sea un hábito productivo acompañado de razón, ni hábito alguno de esta especie que no sea un arte, resulta que son lo mismo el arte y el hábito productivo acompañado de razón verdadera.

Todo arte tiene por objeto traer algo a la existencia, es decir, que procura por medios técnicos y consideraciones teóricas que venga a ser alguna de las cosas que admiten tanto ser como no ser, y cuyo principio está en el que produce y no en lo producido. No hay arte de las cosas que son o vienen a ser por necesidad, ni de las que son o llegan a ser por naturaleza, puesto que todas ellas tienen en sí mismas su principio.

Desde el momento que el hacer y el obrar son cosas distintas, es forzoso que el arte se refiera al hacer y no al obrar. Y en cierto sentido son relativos a los mismos objetos el azar y el arte, como dice Agatón:

El arte es amigo del azar, y el azar lo es del arte.

El arte es, de consiguiente, según lo que queda dicho, cierto hábito productivo acompañado de razón verdadera. Su contrario, la inhabilidad artística, es un hábito productivo acompañado de razón falsa. Uno y otro se refieren a lo que admite ser de otra manera.

## Capítulo 5

[*La prudencia o sabiduría práctica*]

1141 a

Con relación a la prudencia, podremos comprenderla considerando cuáles son las personas que llamamos prudentes.

Lo propio del prudente parece ser el poder deliberar acertadamente sobre las cosas buenas y provechosas para él, no parcialmente, como cuáles son buenas para la salud o el vigor corporal, sino cuáles lo son para el bien vivir en general.

La prueba de ello es que llamamos prudentes con relación a alguna cosa a los que calculan bien lo conveniente a cierto fin que no es objeto del

arte. Y así, podría decirse en general que el prudente es el que sabe deliberar.

Ahora bien, nadie delibera sobre cosas que no pueden ser de otra manera, ni sobre las que no puede él mismo hacer. De consiguiente, toda vez que la ciencia va acompañada de demostración, y que no hay demostración de cosas cuyos principios pueden ser de otra manera (puesto que todo en ellas puede ser de otra manera), y que, en fin, no es posible deliberar sobre las cosas que son necesariamente, la prudencia no podrá ser ni ciencia ni arte. No ciencia, porque lo que es materia del obrar puede ser de otra manera; no arte, porque son de género distinto el obrar y el hacer. Y lo son porque en tanto que el hacer tiene otro fin distinto de la misma operación, el obrar no lo tiene, ya que la misma buena acción es su fin. No queda, pues, sino que la prudencia sea un hábito práctico verdadero, acompañado de razón, sobre las cosas buenas y malas para el hombre.

Por esta razón diputamos prudentes a Pericles y a sus semejantes, porque pueden percibir las cosas buenas para ellos y para los hombres; y juzgamos que tales individuos son capaces de dirigir familias y ciudades.

De aquí que en el nombre de la templanza signifiquemos que ella salvaguarda la prudencia, porque es la templanza la que salva los juicios prácticos de la prudencia. El placer y la pena, en efecto, no corrompen ni deforman todos los juicios (como el de que el triángulo tiene o no tiene sus ángulos iguales a dos rectos) sino sólo los juicios concernientes a la acción moral. Porque los principios de los actos son el fin por el cual se ejecutan los actos; y al que está estragado por el placer o la pena no le aparece inmediatamente el principio, ni percibe que por motivo del principio y por causa de él debe preferir y obrar en todas circunstancias. El vicio es, de esta suerte, corruptor del principio.

Así, la prudencia es necesariamente un hábito práctico verdadero, acompañado de razón, con relación a los bienes humanos.

Más aún, así como hay una perfección del arte, no hay una perfección de la prudencia; y en el arte, además, es preferible el que yerra voluntariamente, al paso que en la prudencia es peor, así como en las virtudes. Es, por tanto, evidente que la prudencia es una virtud y no un arte.

1141 b Siendo dos las partes del alma dotadas de razón, la prudencia podría ser la virtud de una de ellas, a saber, de la que es apta para opinar, ya que la opinión versa sobre lo que puede ser de otra manera, como también la prudencia. Sin embargo, la prudencia no es sólo un hábito acompañado de razón, y la prueba de ello es que puede haber olvido de un hábito semejante, mientras que de la prudencia no lo hay.

## Capítulo 6

[*La razón intuitiva capta los principios de la ciencia*]

Puesto que la ciencia es aprehensión de las cosas universales y necesarias, y puesto que hay principios de las conclusiones demostrables y de toda ciencia, ya que la ciencia va acompañada de razón, resulta que del principio de lo que es objeto de la ciencia no puede haber ni ciencia, ni arte, ni prudencia, porque lo que es objeto de la ciencia es demostrable, mientras que el arte y la prudencia conciernen a cosas que pueden ser de otra manera. Ni tampoco puede haber sabiduría de tales principios, pues lo propio del sabio es poder dar demostración de ciertas cosas.

En consecuencia, si los hábitos por los que alcanzamos la verdad y jamás incurrimos en error, bien sea acerca de las cosas invariables o aun de las variables, son la ciencia, la prudencia, la sabiduría y la intuición, y si ninguno de los tres primeros puede alcanzar el conocimiento de los principios (entendiendo por los tres la prudencia, la ciencia y la sabiduría), no queda sino que la intuición sea el hábito de los principios.

## Capítulo 7

[*Sabiduría teórica, unión de intuición y ciencia demostrativa*]

La sabiduría en las artes la atribuimos a los más consumados en cada arte, llamando, por ejemplo, a Fidias un sabio escultor y a Policleto un sabio estatuario, no significando aquí otra cosa por sabiduría sino la excelencia artística. A algunos, con todo, los diputamos sabios en general, no parcialmente ni en algún otro aspecto especial, como lo dice Homero en el *Margites*:

No hicieron de él los dioses un experto en cavar ni en arar la tierra,  
Ni sabio en otra cosa distinta.

Así, es claro que el más riguroso saber entre todos es la sabiduría. Es preciso, por tanto, que el sabio conozca no sólo las conclusiones de los principios, sino también que alcance la verdad acerca de los principios. De suerte, pues, que la sabiduría será a la par intuición y ciencia, como si fuese la ciencia de las cosas más altas y cabeza de todo saber.

Sería absurdo pensar que la ciencia política o la prudencia moral sean el conocimiento más valioso, puesto que el hombre no es lo más

excelente de cuanto hay en el universo. Así como lo sano y lo bueno son diferentes para los hombres y los peces, y en cambio lo blanco y lo recto son siempre lo mismo, así también todos dirán que lo sabio es lo mismo, mientras que lo prudente es diverso, porque en cada género de seres se predica lo prudente del que sabe mirar bien las cosas que le conciernen, y es a éste a quien ellas podrían confiarse. Y por esto dicese de ciertas bestias que son prudentes, como de aquéllas que muestran poseer una facultad de prever las cosas que atañen a su vida.

Es manifiesto, además, que no son lo mismo la sabiduría y la ciencia política, ya que si hubiera de llamarse sabiduría al saber de las cosas provechosas a cada uno, habría entonces muchas sabidurías. Una sola no podría aplicarse a lo que es bueno para todos los vivientes, sino que habría de ser diferente para cada especie, no de otro modo que la medicina no es tampoco una para todos los seres. Ni hace al caso el argumento de que el hombre es el más perfecto de todos los vivientes, porque hay otras cosas muy más divinas por su naturaleza que el hombre, siendo las más visibles de entre ellas los cuerpos que integran el sistema celeste.

De lo que queda dicho resulta claro que la sabiduría es ciencia e intuición de las cosas más ilustres por naturaleza. Y así, de Anáxagoras y Tales y de sus semejantes se dice que son sabios y no prudentes, pues les vemos ignorantes de las cosas que les son provechosas, reconociéndose, en cambio, que saben de cosas superiores y maravillosas y arduas y divinas, bien que sean inútiles, puesto que no son los bienes humanos lo que ellos buscan.

La prudencia, al contrario, tiene por objeto las cosas humanas y sobre las cuales puede deliberarse. Y por esto decimos que la obra más propia del prudente es deliberar bien; pero nadie delibera sobre las cosas que no pueden ser de otro modo ni que a ningún fin conducen, fin que sea, además, un bien obtenido por la acción. El hombre de buen consejo, absolutamente hablando, es el que, ajustándose a los cálculos de la razón, acierta con lo mejor de lo que puede ser realizado por el hombre.

La prudencia no es tampoco sólo de lo universal, sino que debe conocer las circunstancias particulares, porque se ordena a la acción, y la acción se refiere a las cosas particulares. Por ello es por lo que algunos que no saben son más prácticos que los que saben. Si alguien supiese que las carnes ligeras son de fácil digestión y saludables, pero ignorase cuáles son

---

\* Aparentemente se trata del prólogo del *Filoctetes*, tragedia pérdida de

las ligeras, no produciría la salud, sino que más bien la produciría el que supiese que la carne de las aves es saludable. La prudencia, por tanto, es práctica; así que es preciso poseerla en lo general y en lo particular, y más bien en esto último. Aquí también, empero, debe haber una disciplina arquitectónica.

1143 b

## Capítulo 8

[*Relación entre prudencia y ciencia política*]

La ciencia política y la prudencia son el mismo hábito, pero su esencia no es la misma. De la prudencia que se aplica a la ciudad, una, considerada como arquitectónica, es la prudencia legisladora; la otra, que concierne a los casos particulares, recibe el nombre común, y es la prudencia política. Esta es práctica y deliberativa, porque el decreto es como lo último que debe hacerse en el gobierno. Por esto sólo los que descienden a la práctica se dice que gobiernan, porque sólo ejecutan acciones, como los operarios en una industria.

La prudencia es comúnmente entendida para denotar especialmente la que se aplica al individuo y a uno solo; y es ésta la que usurpa el nombre general de prudencia. Pero en aquellos otros casos se llama o bien economía doméstica, o bien legislación, o bien política, la cual es o deliberativa o judicial. No hay duda que una de las formas del saber prudencial es conocer cada uno lo que atañe a sí mismo; pero es una forma que difiere mucho de las otras. En concepto de prudente está el que sabe lo que le atañe y se afana en ello; pero de los políticos se cree que son unos entrometidos en todo, por lo cual dice Eurípides:

1144 a

¿Fue prudente lo que hice, cuando me fue posible,  
Contado entre la multitud del ejército, compartir en el ocio  
La fortuna común?  
En cuanto a los que aspiran muy alto y hacen mucho\*...

Buscan las gentes su propio bien, pensando que es esto lo que debe hacerse. Y de esta opinión ha procedido que se tenga por prudentes a quienes sólo persiguen su propio interés. Quizá, empero, no sea posible asegurar uno su propio bien sin interesarse en el bien de la familia y en el bien de la república. Porque es incierto y debe considerarse en compañía de otros el modo como cada uno haya de administrar sus intereses.

La prueba de lo hemos dicho está en el hecho de que los jóvenes

llegan a ser geómetras y matemáticos y sabios en estas materias; pero no hay uno, al parecer, que sea prudente. La causa de esto es que la prudencia versa sobre los hechos particulares, que no llegan a conocerse sino por la experiencia, y el joven no tiene experiencia, porque el mucho tiempo es el que causa la experiencia.

Podría también plantearse la cuestión de por qué el adolescente puede hacerse matemático, pero no metafísico ni filósofo natural. ¿No será porque las matemáticas son por abstracción, mientras que, en los otros casos, los principios vienen de la experiencia? ¿No es verdad que en aquellas disciplinas los jóvenes no tienen opinión formada, sino que repiten lo que oyen, en tanto que la esencia de los objetos matemáticos es para ellos suficientemente clara?

Por otra parte, en la deliberación puede haber error ya sobre lo general, ya sobre lo particular, al afirmar, por ejemplo, que todas las aguas pesadas son malas o que ésta es pesada.

Que la prudencia no es la ciencia, es patente. La prudencia es de lo último, como queda dicho, pues el obrar se refiere a lo último.

La prudencia se opone también a la intuición. La intuición es de los límites, de los cuales ya no puede darse razón, mientras que la prudencia, es de lo último, de lo cual no hay ciencia, sino percepción sensible. Esta percepción, con todo, no es la de cada sentido en especial, sino otra análoga a la que nos hace percibir sensiblemente en matemáticas que esta última figura es un triángulo, pues también aquí hay que detenerse. Esta última percepción, no obstante, tiene más de tal que la prudencia, la cual es una percepción de otro género.

## Capítulo 12

### *[Utilidad de la sabiduría teórica y de la prudencia]*

Preguntará alguno por ventura para qué son útiles estos hábitos.

1144 b Porque la sabiduría no contempla cosa alguna de las que hacen feliz al hombre, dado que no concierne al orden del devenir. La prudencia sí que tiene este mérito; mas ¿para qué habemos menester de ella? Pues si la prudencia recae sobre lo que es justo y bello y bueno para el hombre, cosas todas cuya ejecución es propia del varón esforzado, no por saberlas estaremos más dispuestos a la acción, si es verdad que las virtudes son hábitos. No de otro modo acontece con el conocimiento de lo que es saludable y vigoroso cuando estos términos significan no lo que produce la salud y el vigor, sino el resultado de tales disposiciones, pues no por tener el arte de la medicina o de la gimnasia seremos más aptos para obrar saludablemente. Y si, de otra parte, hemos de decir que la prudencia es útil no para conocer las

virtudes, sino para hacernos virtuosos, aun así la prudencia no será de ninguna utilidad a los que *son* virtuosos, como tampoco a los que *no* lo son. Ninguna diferencia habrá a este respecto entre los que tengan prudencia y los que, sin tenerla, se dejen conducir por los que la tienen; debiendo bastarnos obrar en esto como obramos en lo tocante a la salud, en lo cual, aunque deseamos estar sanos, no por eso estudiamos medicina. A todo lo cual añadiríase el absurdo de que la prudencia, siendo inferior a la sabiduría, tuviese señorío sobre ella, desde el momento que la facultad que produce una cosa gobierna y manda sobre esa cosa. Estas son las cuestiones que debemos discutir, ya que hasta ahora apenas hemos planteado las dificultades.

Digamos en primer lugar que la prudencia y la sabiduría son necesariamente apetecibles por sí mismas, siendo como son virtudes de las dos partes del alma racional, cada una de la suya, y esto aun en el caso de que ninguna de ellas produjera efecto alguno. Pero es que, además, lo producen, aunque no a la manera que el arte de la medicina produce la salud, sino en el sentido en que la salud misma es causa de una actividad saludable. Pues así también la sabiduría produce la felicidad, porque siendo una parte de la virtud total, hace al hombre dichoso por su hábito y por su acto.

Asimismo, la obra del hombre se consuma adecuadamente sólo en conformidad con la prudencia y la virtud moral, porque la virtud propone el fin recto y la prudencia los medios conducentes. (De la cuarta parte del alma, de la parte nutritiva, no hay virtud semejante, pues no depende de ella en absoluto obrar o no obrar.)

En cuanto a que por la prudencia no estemos más dispuestos a la práctica del bien y la justicia, hay que empezar de un poco más arriba, tomando lo siguiente como punto de partida. Así como decimos que algunos que ejecutan actos no son aún por ello justos, como los que ejecutan las prescripciones legales, pero a pesar suyo o por ignorancia o por algún otro motivo y no por ellas mismas, por más que hagan de hecho lo que se debe y lo que debe hacer el hombre virtuoso, así también, para ser virtuoso, debe uno, a lo que parece, practicar cada acto con cierta disposición, es decir, como resultado de una elección y por motivo de los actos mismos. Ahora bien, la virtud es ciertamente causa de la recta elección; pero en cuanto a las cosas que deben naturalmente hacerse en vista de la elección, esto ya no pertenece a la virtud, sino a otra facultad. Debemos, pues, detenernos en este punto para darlo a entender más claramente.

Existe cierta facultad que se designa como habilidad, y cuya condición es la de poder llevar a la práctica todos los medios conducentes al fin establecido, y de este modo alcanzarlo. Si fuere bueno el fin,

laudable será la habilidad: si malo, será bellaquería: y así, tanto de los prudentes como de los mañosos decimos que son hábiles. Ahora bien, la prudencia no es esta facultad, pero no se da sin esta facultad. Y en este ojo del alma no puede sin virtud nacer el hábito de prudencia, según se ha dicho ya y es manifiesto. Porque los silogismos prácticos tienen su premisa mayor de esta manera: “Puesto que tal es el fin y el bien supremo...” (cualquiera que sea, ya que para el argumento podemos tomar el que nos ocurra). Mas el bien supremo no aparece bueno sino al hombre bueno, pues la maldad trastorna el juicio y hace incurrir en error en lo tocante a los principios de la acción. Claro está, por ende, que es cosa imposible ser uno prudente sin ser bueno.

### Capítulo 13

[*Prudencia, virtud moral y recta razón*]

Hemos de considerar, por tanto, una vez más la virtud, porque el caso de la virtud es muy semejante al de la prudencia en relación con la habilidad. Pues así como estas cualidades, sin ser idénticas, son parecidas, así también la virtud natural con respecto a la que lo es en estricto sentido.

Es opinión común la de que cada tipo de carácter está de algún modo en nosotros por naturaleza; y así somos justos y temperantes y valientes y tenemos las demás disposiciones directamente por nacimiento. Mas con todo ello, procuramos otra cosa, que es el bien propiamente tal, y que aquellas virtudes congénitas vengan a pertenecernos de otra manera. Porque en los niños y en las bestias se encuentran también los hábitos naturales; pero sin inteligencia son manifiestamente dañinos. En todo caso, puede observarse que así como a un hombre de poderosa constitución, que se mueve sin ver, le acontece resbalar pesadamente por no tener vista, otro tanto pasa en la esfera moral. Mas si un hombre de buen natural alcanzare inteligencia, habrá diferencia en su acción; y el hábito, permaneciendo semejante, será entonces virtud propiamente tal. Por tanto, así como para la facultad de opinar hay dos formas que la determinan: la habilidad y la prudencia, así también en la parte moral hay dos formas: una la virtud natural; otra, la virtud propiamente dicha, y esta última no se alcanza sin prudencia.

Esta es la razón por la cual afirman algunos que todas las virtudes son especies de la prudencia; y así Sócrates en parte indagaba con acierto y en parte erraba. En pensar que todas las virtudes son partes de la prudencia, erraba; pero al decir que no se dan sin prudencia, estaba en lo justo. Y la

prueba está en que aun hoy día todos cuantos definen la virtud, al decir que es un hábito y cuál es su objeto, añaden que es un hábito conforme a la recta razón; ahora bien, la recta razón es la que se conforma a la prudencia. Todos, pues, parecen adivinar de algún modo que la virtud es un hábito de esta naturaleza, a saber, regulado por la prudencia. 1168 a

Es preciso, con todo, ampliar un poco este concepto. Porque no es meramente la disposición que se ajusta a la recta razón, sino la que implica la presencia de la recta razón, la que es virtud; y la prudencia es la recta razón en estas materias. En suma, Sócrates pensaba que las virtudes son razones o conceptos, teniéndolas a todas por formas del conocimiento científico, mientras que nosotros pensamos que toda virtud es un hábito acompañado de razón.

Es patente por lo dicho que no es posible ser hombre de bien, en el sentido más propio, sin prudencia, ni prudente tampoco sin virtud moral. Y por esto mismo quedaría resuelto el argumento por el cual se pretendiese demostrar que las virtudes están separadas entre sí. Puede admitirse que en lo que hace a las virtudes naturales, el mismo individuo no esté naturalmente bien dotado con relación a todas, de suerte que pueda haber adquirido una cuando aún no ha alcanzado otra. Pero en lo que hace a las virtudes por las cuales un hombre es llamado simplemente bueno, esto no es posible, puesto que al estar presente la prudencia, que es una, estarán presentes al mismo tiempo las demás virtudes.

Es manifiesto asimismo que aunque la prudencia no influye se en la conducta, habríamos menester de ella por ser la virtud de una parte del alma; y lo es también que no habrá elección recta sin prudencia ni sin virtud, porque ésta propone el fin, y aquélla pone por obra los medios conducentes al fin.

La prudencia, sin embargo, no tiene señorío sobre las sabiduría ni sobre la parte superior del alma, tampoco como la medicina es superior a la salud. El arte médica, en efecto, no se sirve de la salud, sino que considera cómo se alcanzará; y sus preceptos, por tanto, no van enderezados a la salud misma, aunque los da por causa de ella. Sería tanto como decir que la política manda sobre los dioses, porque ordena sobre todo cuanto ha de hacerse en la ciudad.

## Libro IX

*[El Libro VII analiza un problema limítrofe entre virtud moral y virtud intelectual: el problema de la incontinencia o akrasia. Este problema lo había heredado la ética griega de Sócrates al sostener éste que es imposible*

*que un agente capte intelectualmente lo que debe hacer y no lo haga (o lo que no debe hacer y lo haga).*

*Según la posición intelectualmente defendida por Sócrates, la acción incorrecta se debe simplemente a que el agente no captó correctamente lo bueno (o lo malo): las fallas morales se explican por ignorancia. La solución aristotélica es oscura pues si bien admite la fuerza de los apetitos irracionales y su capacidad para desobedecer a la razón, la debilidad misma de la razón implica, a su juicio, cierta forma de ignorancia.*

1169 a *A partir del capítulo 11 del Libro VII y nuevamente al comienzo del Libro X, Aristóteles examina el placer y concluye que el goce es un concomitante de una actividad bien hecha. La idea de que el placer no es un fin o meta que se pueda perseguir directamente sino “un fin sobreañadido” que sólo se puede alcanzar si uno persigue otro fin, tiene enorme importancia para la toma de posición frente al hedonismo. Este último sostiene que el placer es (o incluso debe ser) la meta última de nuestros actos.*

*Los Libros VIII y IX exponen la concepción aristotélica de la amistad. Esta puede tomar tres formas diferentes. Hay una amistad utilitaria que persigue ventajas para sí; hay una amistad que persigue lo placentero y hay, por último, una amistad perfecta que persigue, en convivencia con el amigo, la práctica de las virtudes. En medio de la discusión de las distintas formas de amistad, Aristóteles incluye un valioso capítulo acerca de la amistad consigo mismo o amor de sí.*

*Este capítulo muestra que si amar es desear bienes para alguien y si las virtudes son los verdaderos bienes, la recta prosecución del propio bien llevará a la práctica de las virtudes (entre ellas las dirigidas a los demás, es decir, la amistad y la justicia) y por lo tanto no tiene nada de “egoísta” en el sentido peyorativo de este término. Si le pedimos a Aristóteles que nos diga si su ética es egoísta o altruista, él nos negará la disyuntiva: el verdadero bien propio simplemente coincide con el bien de los demás.]*

## Capítulo 8

Discútase también si debe uno amarse a sí mismo sobre todas las cosas o a algún otro, pues de ordinario se censura a quienes se aman excesivamente a sí mismos, y se les llama, como con vergonzoso epíteto, egoísta. Y parece también que el hombre malo hace todas las cosas por su propio respecto, y tanto más cuanto más malvado es —echándosele en cara, por lo tanto, que nada hace sin pensar en sí mismo—, mientras que el justo obra por lo bueno y lo bello, y tanto más cuanto mejor es, así como también por el interés de su amigo, descuidando el suyo propio.

Mas los hechos están en desacuerdo con estos argumentos, y no sin razón. Porque admitimos que debe amarse sobre todo al mejor amigo; pero el mejor amigo es aquel que al que quiere bien le desea todo bien por él mismo y aunque nadie haya de saberlo. Ahora bien, estas señales se encuentran precisamente en la actitud del hombre consigo mismo, así como todas las demás con que definimos al amigo, puesto que, como hemos dicho, es con referencia a los sentimientos del individuo por sí mismo como se extiende luego a los demás la descripción de los sentimientos amistosos. En lo cual convienen todos los proverbios, como son: “Una sola alma”, “Entre amigos todo es común”, “La amistad es igualdad”, y “La rodilla está más cerca que la canilla”. Todas estas expresiones se aplican sobre todo a las relaciones del individuo consigo mismo; así que cada uno es principalmente amigo de sí mismo, y debe en consecuencia amarse sobre todo a sí mismo.

1169 b

Con razón, por lo tanto, puede dudarse a cuál tesis debemos afiliarnos, ya que ambas son probables.

Quizá debemos hacer ciertas distinciones en tales razonamientos para determinar hasta qué punto y de qué manera uno y otro argumento expresan la verdad. Lo cual se pondrá tal vez de manifiesto si aprehendemos el sentido en que una y otra sentencia usan el término “egoísta”. Los unos, en efecto, tomando el término con una intención de censura, llaman egoístas a quienes se adjudican a sí mismos la mayor parte tanto en los bienes económicos como en los honores y placeres del cuerpo; y como a todas estas cosas aspira el común de los hombres, afanándose por ellas cual si fuesen los bienes más preciosos, son extremadamente disputadas. Y así, los que buscan poseer estos bienes en demasía son indulgentes con sus deseos, y en general con sus pasiones y con la parte irracional de su alma. Tales son los hombres en su mayoría; y por esta razón la denominación de egoísta ha procedido del tipo ordinario de egoísta, que ciertamente es malo. Con justicia, por tanto, incurren en censura quienes son egoístas de esta manera.

1176 b

Que la mayoría acostumbra llamar egoísta a los que buscan acaparar aquellos bienes inferiores, es cosa averiguada. Porque si algún hombre se afanase siempre por sobre todas las cosas por practicar la justicia o la templanza u otros actos virtuosos cualesquiera, y siempre en general procurarse para sí lo bueno y lo bello, nadie le llamaría egoísta ni le enderezaría vituperios. Y con todo, a este hombre podría tenérsele por más egoísta aún que al otro, pues lo cierto es que se adjudica las cosas más bellas y los bienes superlativos, y complace a la parte más señorial de sí mismo, obediéndola en todas las cosas. Pues así como una ciudad y cualquier otro conjunto sistemático parecen consistir sobre todo en su

principio dominativo, así también en el hombre; y por ende, más egoísta que todos será el que ama parte de su alma y trata de complacerla. Y que la razón es, para cada hombre, su verdadero ser, lo da a entender la noción de “continente” o de “incontinente”, según que domine o no la razón. Y lo demuestra también el hecho de que nuestros actos racionales se tienen, más que los otros, por actos nuestros y voluntarios. Cosa clara, por tanto, es que el ser de cada hombre consiste en la razón, o en ella principalmente, así como también que el justo ama esta parte de sí mismo más que otra alguna. Por lo cual podría tenersele por egoísta en grado sumo, pero bien entendido que de un tipo distinto del egoísta reprochable, del que difiere tanto como vivir según la razón difiere de vivir según la pasión, y como anhelar por lo bello y lo bueno o por lo que presenta un aspecto provechoso. Y así, todos acogen y alaban a los que se afanan en grado excepcional por realizar nobles acciones, Si todos rivalizaran por lo bueno y lo bello y pusiesen todo su esfuerzo en llevar a cabo las más bellas acciones, habría cuanto es menester para el bien común, y en lo particular cada uno tendría los bienes supremos, puesto que la virtud es el mayor de los bienes.

Es forzoso, de consiguiente, que el hombre bueno sea amator de sí mismo, ya que practicando bellas acciones es de provecho a sí mismo y sirve a los demás; y a la inversa, que el hombre malo no lo sea, porque al seguir sus malas pasiones se daña a sí mismo y a sus prójimos. En el perverso, en efecto, hay desacuerdo entre lo que debe hacer y lo que hace, mientras que el justo hace lo que debe hacer, porque la razón en cada hombre escoge lo mejor para sí misma, y el justo obedece a la razón.

Verdad es también, en lo que atañe al hombre virtuoso, que lleva a cabo muchas acciones por sus amigos y por su patria, al extremo de morir por ellos si fuere preciso; y también que este hombre dará de mano a las riquezas y a los honores, y en general a todos esos bienes tan disputados, reservándose para sí lo bello y lo bueno. Y más querría gozar intensamente un corto tiempo que tener por otro largo una existencia pacata, y preciará más vivir bellamente un año que muchos de existencia vulgar, y una acción bella y grande que muchas y mezquinas. Este es sin duda el caso de los que mueren por otros, que escogen para sí un gran premio. Y asimismo están dispuestos estos hombres a dilapidar sus riquezas, a trueque de que sus amigos medren, pues así al amigo le quedan las riquezas y a él la honra, con lo que se adjudica a sí mismo el bien mayor.

De la misma manera procede en punto a honores y cargos públicos:

---

Eurípides.

todas estas cosas las dejará al amigo, porque para él es esto bello y laudable. Razón se tiene, pues, en tenerlo por virtuoso, porque a todo prefiere lo bello y lo bueno. Pero aun es posible que las mismas acciones las abandone al amigo, pues puede ser más hermoso ser causa de la acción del amigo que actuar por sí mismo.

En suma, en todas las circunstancias laudables el hombre virtuoso se ostenta adjudicándose a sí mismo la parte más grande de lo bello y lo bueno; y en este sentido es como el hombre debe ser egoísta, según queda dicho, pero no en el sentido que lo son la mayor parte.

## Libro X

*[Luego de haber expuesto sus ideas sobre las virtudes, la amistad y el placer, Aristóteles vuelve al problema de la felicidad.]*

### Capítulo 6

*[La felicidad no consiste en diversiones]*

Ahora, pues, que hemos hablado de las virtudes, las amistades y los placeres, sólo resta que tratemos sumariamente de la felicidad, puesto que la constituimos en fin de los actos humanos. Y si recapitulamos lo que hemos dicho con antelación, más conciso será nuestro discurso en este punto.

Hemos dicho, pues, que la felicidad no es una disposición habitual, porque entonces podría tenerla un hombre que se pasase la vida dormido, viviendo una vida de planta, y también el que estuviese puesto en las mayores desventuras. Si, por ende, esa tesis no puede satisfacernos, sino que más bien hay que adscribir la felicidad a cierta actividad, según dijimos en los libros anteriores; si, por otra parte, unos actos son necesarios y deseables en razón de otras cosas, y otros en cambio deseables por sí mismos, es manifiesto que la felicidad debemos colocarla entre los actos deseables por sí mismos y no por otra cosa, puesto que la felicidad no necesita de otra cosa alguna, sino que se basta a sí misma.

Ahora bien, los actos apetecibles en sí mismos son aquellos en los cuales nada hay que buscar fuera del acto mismo. Tales son, a lo que se piensa, las acciones virtuosas, porque hacer cosas bellas y buenas pertenece a lo que es en sí mismo deseable.

Asimismo parecen serlo las diversiones, porque no las buscamos como medio para otros fines, pues incluso recibimos de ellas más daño que

1177 b provecho cuando por su causa somos negligentes con nuestro cuerpo o nuestra hacienda. Más aún: la mayoría de los que pasan por ser dichosos buscan refugio en semejantes pasatiempos, por lo cual tienen valimiento con los tiranos los que dan prueba de ingenio en estas recreaciones, porque saben hacerse agradables en las cosas que sus amos desean, y éstos por su parte tienen necesidad de tales entretenimientos. Y así se cree que estas diversiones atañen a la felicidad, a causa de que los que están en el poder emplean en ellas sus ocios.

Mas quizá no sea prueba bastante la conducta de tales gentes, porque no es en el ejercicio del poder donde residen la virtud ni la inteligencia, de las cuales proceden los actos esforzados. No porque estos hombres — incapaces como son de gustar un placer puro y digno de un hombre libre— busquen refugio en los placeres del cuerpo, no por ello ha de pensarse que estos placeres sean preferibles a otros. También los niños se imaginan que lo más estimado entre ellos es lo más valioso de cuanto hay. Es lógico, pues, que así como para los niños y para los varones aparecen como distintos los valores de estimación, otro tanto pase con los hombres ruines y con los virtuosos. Mas, como a menudo hemos dicho, lo valioso y lo agradable es lo que es tal para el hombre virtuoso: y como para cada individuo el acto más apetecible es el que se conforma con la propia disposición del sujeto, para el hombre virtuoso, en consecuencia, el acto más apetecible será el acto conforme a la virtud.

La felicidad, por tanto, no puede estar en las diversiones. Absurdo sería por cierto hacer de la diversión nuestro fin, y afanarse y sufrir la vida entera por divertirse. Para decirlo de una vez, todas las cosas las escogemos en vista de otra, salvo la felicidad, que es un fin. Tomarse en serio trabajos y penas para divertirse, es evidentemente cosa insensata y en extremo pueril, cuando en verdad lo justo parece ser el lema de Anacarsis: \* Diviértete para que puedas luego ocuparte de cosas serias. La diversión, en efecto, es una especie de reposo, porque, incapaces como somos de trabajar continuamente, tenemos necesidad de descanso. Por ende, el descanso no es un fin, porque se toma en gracia al acto posterior.

Por otra parte, la vida feliz es, a lo que se cree, la que es conforme a la virtud, y tal vida es en serio y no en broma. Y declaramos que las cosas serias son más excelentes que los chistes y diversiones; y que en todas circunstancias es más serio el acto de la parte superior o del hombre superior; pero el acto de lo que es mejor es por sí mismo superior y contribuye más a la felicidad.

A más de esto, cualquier hombre puede gozar de los placeres del

cuerpo, no menos el esclavo que el hombre superior; y sin embargo, nadie haría participar a un esclavo en la felicidad sino en la medida en que lo hiciese participar de la vida humana. No está, pues, en tales pasatiempos la felicidad, sino en los actos conformes con la virtud, como antes queda dicho. 1178 a

## Capítulo 7

*[La más alta felicidad consiste en la actividad contemplativa o teoría]*

Si la felicidad es, pues, la actividad conforme a la virtud, es razonable pensar que ha de serlo conforme a la virtud más alta, la cual será la virtud de la parte mejor del hombre. Ya sea ésta la inteligencia, ya alguna otra facultad a la que por naturaleza se adjudica el mando y la guía y el cobrar noticia de las cosas bellas y divinas; y ya sea eso mismo algo divino o lo que hay de más divino en nosotros; en todo caso la actividad de esta parte ajustada a la virtud que le es propia, será la felicidad perfecta. Y ya hemos dicho antes que esta actividad es contemplativa.

Esta proposición puede aceptarse como concordante con lo dicho en los libros anteriores y con la verdad. La actividad contemplativa es, en efecto, la más alta de todas, puesto que la inteligencia es lo más alto de cuanto hay en nosotros; y de las cosas cognoscibles las más excelentes son también las que constituyen la esfera de la inteligencia. Y es, además, esta actividad la más continua, porque contemplar podemos hacerlo con mayor continuidad que otra cosa cualquiera.

Por otra parte, pensando como pensamos que el placer debe ir mezclado con la felicidad, vemos que, según se reconoce comúnmente, el más deleitoso de los actos conformes con la virtud es el ejercicio de la sabiduría. El solo afán de saber, la filosofía, encierra, según se admite, deleites maravillosos por su pureza y por su firmeza; y siendo así, es razonable admitir que el goce del saber adquirido sea mayor aún que el de su mera indagación.

A más de esto, la autosuficiencia o independencia de que hemos hablado puede decirse que se encuentra sobre todo en la actividad contemplativa. Sin duda que tanto el filósofo como el justo, no menos que los demás hombres, han menester de las cosas necesarias para la vida; pero supuesto que estén ya suficientemente provistos de ellas, el justo necesita además de otros hombres para ejercitar en ellos y con ellos la justicia, y lo mismo el temperante, el valiente y cada uno de los representantes de las demás virtudes morales, mientras que el filósofo, aun a solas consigo mismo, es capaz de contemplar, y tanto más cuanto más sabio sea. Sería

mejor para él, sin duda, tener colaboradores; pero en cualquier evento es el más independiente de los hombres.

Asimismo, puede sostenerse que la actividad contemplativa es la única que se ama por sí misma, porque de ella no resulta nada fuera de la contemplación, al paso que en la acción práctica nos afanamos más o menos por algún resultado extraño a la acción.

1178 b La felicidad, además, parece consistir en el reposo, pues trabajamos para reposar y guerreamos para vivir en paz. Ahora, bien, los actos de las virtudes prácticas tienen lugar en la política o en la guerra; pero las acciones en estos campos parecen ser sin descanso. Las de la guerra son así enteramente, ya que nadie escoge guerrear ni prepara la guerra sólo por guerrear, pues pasaría en opinión de homicida consumado quien convirtiese en enemigos a sus amigos sólo porque hubiese combates y matanzas. Mas también la vida del político es sin descanso, y se procura en ella algo además de la mera actividad política, a saber, puestos de mando y honores, y además la felicidad para sí y sus conciudadanos; una felicidad distinta de la actividad política, y que evidentemente la buscamos todos como algo diferente.

Si, pues, no obstante que entre las acciones virtuosas las acciones políticas y bélicas aventajan a las otras en brillantez y magnitud, carecen de hecho de todo solaz y tienden a otro fin ulterior, y no son buscadas por sí mismas; si por otra parte la actividad de la inteligencia parece superar a las demás en importancia (porque radica en la contemplación y no tiende a otro fin fuera de sí misma, y contiene además como propio un placer que aumenta la actividad): si, por ende, la independencia, el reposo y la ausencia de fatiga (en cuanto todo esto es posible al hombre) y todas las demás cosas que acostumbran atribuirse al hombre dichoso se encuentran con evidencia en esta actividad, resulta en conclusión que es ella que puede constituir la felicidad perfecta del hombre, con tal que abarque la completa extensión de la vida, porque de todo lo que atañe a la felicidad nada puede ser incompleto.

Una vida semejante, sin embargo, podría estar quizá por encima de la condición humana, porque en ella no viviría el hombre en cuanto hombre, sino en cuanto que hay en él algo divino. Y todo lo que este elemento aventaja al compuesto humano, todo ello su acto aventaja al acto de cualquier otra virtud. Si, pues, la inteligencia es algo divino con relación al hombre, la vida según la inteligencia será también una vida divina con relación a la vida humana. Mas no por ello hay que dar oídos a quienes nos aconsejan, con pretexto de que somos hombres y mortales, que pensemos en las cosas humanas y mortales, sino que en cuanto nos sea posible hemos de

inmortalizarnos y hacer todo lo que en nosotros esté para vivir según lo mejor que hay en nosotros, y que por pequeño que sea el espacio que ocupe, sobrepasa con mucho a todo el resto en poder y dignidad.

Más aún, podría sostenerse que este principio o elemento es el verdadero ser de cada uno de nosotros, puesto que es la parte dominante y superior; de modo, pues, que sería absurdo que el hombre no escogiese la vida de sí mismo, sino la de otro ser.

Todo lo que hemos dicho anteriormente sobre ahora toda su coherencia, o sea que lo que es naturalmente lo propio de cada ser, es para él lo mejor y lo más deleitoso. Y lo mejor y más deleitoso para el hombre es, por tanto, la vida según la inteligencia, porque esto es principalmente el hombre; y esta vida será de consiguiente la vida más feliz. 1179 a

## Capítulo 8

*[Superioridad de la vida contemplativa sobre la vida moral y política]*

Feliz en grado secundario es la vida en consonancia con la otra clase de virtud, porque los actos de estas otras son puramente humanos. Los actos de justicia y valentía, y los demás que corresponden a las distintas virtudes, los practicamos en las relaciones sociales a propósito de las transacciones y servicios mutuos y acciones de todo género, y lo mismo en las pasiones, observando en todo esto lo debido en cada circunstancia, cosas todas que constituyen obviamente la vida humana. En algunos casos inclusive la virtud moral parece resultar de la constitución del cuerpo, así como en otros muchos mantiene estrecha afinidad con las pasiones. La prudencia, además, va unida a la virtud moral y ésta a la prudencia, puesto que los principios de la prudencia están en consonancia con las virtudes morales, y la rectitud en lo moral depende a su vez de la prudencia. Ligadas, pues, como están las virtudes morales con las pasiones, deberán estar en relación con el compuesto humano; y las virtudes del compuesto, por ende, son simplemente humanas. De consiguiente, también lo serán la vida que es conforme a ellas y la respectiva felicidad. Mas la felicidad de la inteligencia es cosa aparte. Y baste con lo dicho en lo tocante a ella: apurar más este punto sería excedernos de nuestro actual propósito.

La felicidad de la vida intelectual, a lo que parece, en poco ha menester de recursos exteriores, o en todo caso en grado menor que la

---

\* Príncipe escita que se dice viajó por Grecia para diversión.

\* Véase la notable entrevista de Solón, el ateniense, y Cresos, rey de Lidia, en Heródoto I. 29-33.

felicidad propia de la vida moral. Puede admitirse que ambas necesitan por igual de las cosas necesarias a la vida biológica (pues aunque el político se afana más por el cuidado de su cuerpo y por otras cosas de esta índole, hay en esto poca diferencia); pero en lo que concierne a los actos mismos, en mucho difieren una y otra vida. El hombre liberal, en efecto, tendrá necesidad de bienes económicos para ejercitar la liberalidad, y el justo lo mismo para corresponder a lo que de otros ha recibido, porque las intenciones son invisibles, y aun los hombres injustos fingen querer practicar la justicia. Por su parte el hombre valiente tendrá necesidad de vigor corporal si ha de consumir alguno de los actos conforme a la virtud que le distingue; y aun el temperante debe tener oportunidades de desenfreno, pues de otro modo ¿cómo podría mostrar lo que es él mismo o el sujeto de cualquier otra de las virtudes? Puede discutirse, sin duda, si en la virtud lo principal es la intención o los actos, dado que en ambas cosas consiste; y es claro también que si es completa ha de encontrarse en ambos extremos; pero ya en lo que se refiere a los actos, de muchas cosas ha menester la virtud moral, y tanto mayor ha de ser su número cuanto los actos sean más grandes y hermosos.

Mas el contemplador ninguna necesidad tiene de tales cosas para su acto, sino que aun podría decirse que son estorbo para la contemplación. Con todo, en la medida en que tal hombre vive en cuanto hombre y convive con los demás, ha de optar también por practicar los actos correspondientes a la virtud moral, y consecuentemente tendrá necesidad de aquellos bienes para vivir según su condición de hombre.

Que la felicidad perfecta consista en cierta actividad contemplativa, podrá verse también por lo que sigue. Los dioses son, según nuestra manera de representárnoslos, supremamente bienaventurados y dichosos. Pues bien, ¿qué actos habrá que atribuirles? ¿Serán acaso actos de justicia?