

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 28 PRIMAVERA 1987

Leszek Kolakowski
Cómo Ser un Socialista Conservador Liberal: Un Credo

George Gilder
La Economía de la Fe

James A. Sadowski S.J.
Capitalismo y Doctrina Social Católica Clásica

Héctor Vélis
Análisis del Sector Silvoagropecuario 1981-1985

Irene Cerón
Productos Agrícolas: Evolución y Perspectivas

Ricardo Zabala
Inversión Extranjera en Chile

J. L. Porket
Desempleo en la Unión Soviética

Martin Heidegger
Apuntes del Taller

Antonio Cussen
Las Tribulaciones del César

Sergio Gutiérrez Olivos
Ponencia Sobre las Relaciones Chileno-Argentinas: Proyecciones de la Vecindad

DOCUMENTO

John Locke
Carta Sobre la Tolerancia

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

OPINIÓN

COMO SER UN SOCIALISTA CONSERVADOR LIBERAL UN CREDO*

Leszek Kolakowski**

¿Cómo rescatar lo rescatable de las principales corrientes políticas del sistema democrático? ¿Cómo unir lo que las pasiones ideológicas han dividido y polarizado?

El desafío permite al autor un buen ejercicio de racionalidad, moderación y pragmatismo político.

Lema: "¡Por favor, avancen un paso hacia atrás!" Esta es una traducción aproximada de la petición que oí una vez en un tranvía en Varsovia. Yo lo propongo como slogan para la poderosa Internacional que nunca existirá.

Un Conservador Cree:

1 Que en la vida humana nunca se han registrado ni se registrarán avances que no se paguen con deterioro y maldad; por lo tanto, al considerar cada proyecto de reforma y mejoramiento, su precio debe ser evaluado. En otras palabras, innumerables maldades son compatibles (es decir, las podemos soportar de manera inclusiva y simultánea); pero muchas bondades o bienes se autolimitan o anulan, por lo cual nunca los podemos gozar plenamente al mismo tiempo. Una sociedad en la que no existe ningún tipo de igualdad ni libertad es perfectamente posible, mientras que un orden social que combine absoluta igualdad y libertad no lo es. Lo mismo puede decirse de la compatibilidad entre planificación y el principio de autonomía, o entre seguridad y progreso técnico. Dicho de otra manera: No hay final feliz para la historia humana.

* Traducido del Inglés. Se publica con la debida autorización.

** Profesor de la Universidad de Oxford. En *Estudios Públicos* N° 25, Verano 1987, se publicó su trabajo "El Desafío Socialdemócrata" (p. 105 y siguientes).

2 Que no sabemos hasta qué punto diversas formas tradicionales de la vida social (rituales familiares, nación, comunidades religiosas) son indispensables para que la vida en sociedad sea tolerable o incluso posible. No hay fundamento para creer que al destruir estas formas, o al calificarlas como irracionales, aumentamos la posibilidad de felicidad, paz, seguridad o libertad. No tenemos un conocimiento concreto de lo que ocurriría si, por ejemplo, se aboliera la familia monógama, o si la tradicional costumbre de enterrar a los muertos se supliera por el reciclaje racional de cadáveres con fines industriales. Sin embargo, haríamos bien en esperar lo peor.

3 Que la *idée fixe* de la Ilustración —en orden a que la envidia, vanidad, codicia y agresión son consecuencia de las deficiencias de las instituciones sociales, y que desaparecerán una vez reformadas estas instituciones— además de ser absolutamente inverosímil y contraria a toda experiencia, es altamente peligrosa. ¿Cómo es posible que todas estas instituciones hayan surgido, siendo ellas tan opuestas a la verdadera naturaleza humana? Esperar que la hermandad, el amor y el altruismo se puedan institucionalizar es tener desde ya un patrón confiable para el despotismo.

Un Liberal Cree:

1 Que aún es válida la antigua idea según la cual la función del Estado es la seguridad. Mantiene su validez incluso si la noción de "seguridad" se amplía no sólo para incluir la protección de las personas y la propiedad mediante la ley, sino también diversas medidas de seguridad: que el hombre cesante no muera de hambre; que los pobres no estén condenados a morir por falta de atención médica; que los niños tengan acceso gratuito a la educación: todo esto también forma parte de la seguridad. Sin embargo, no debe confundirse la seguridad con la libertad. El Estado no garantiza la libertad a través de la acción o mediante la regulación de diversos ámbitos de la vida, sino que lo hace mediante la ausencia de acción. En realidad, la seguridad sólo se puede ampliar a expensas de la libertad. En todo caso, no es función del Estado hacer feliz a la gente.

2 Que las comunidades humanas no sólo están amenazadas por el estancamiento, sino también por la degradación, en los casos en que su organización no deje lugar para la iniciativa y creatividad individual. Un suicidio colectivo de la humanidad es concebible, pero un hormiguero humano permanente no lo es; esto, por la simple razón de que no somos hormigas.

3 Que es muy improbable que una sociedad en donde todas las formas de competencia se hayan suprimido, continúe ofreciendo el estímulo necesario para el progreso y la creatividad. La mayor igualdad no es un fin en sí sino sólo un medio. En otras palabras, no tiene sentido luchar por mayor igualdad si ello sólo conduce a bajar el nivel de los más solventes, en lugar de subir el de los menos privilegiados. La igualdad perfecta es un ideal que se destruye a sí mismo.

Un Socialista Cree:

1 Que las sociedades en donde el único regulador del sistema productivo es la búsqueda de ganancias, están amenazadas por catástrofes tanto o más severas a las de aquellas sociedades en donde el incentivo del lucro ha sido totalmente eliminado de las fuerzas que regulan la producción. Existen buenas razones para restringir la libertad en la actividad económica en aras de la seguridad, y para que el dinero no produzca automáticamente más dinero. Pero la limitación de la libertad debe ser entendida así, y no como una forma más elevada de libertad.

2 Que es absurdo e hipócrita deducir que, siendo imposible una sociedad perfecta y sin conflicto, toda forma de desigualdad existente es inevitable y que todas las maneras de lograr ganancias se justifican. El tipo de pesimismo antropológico conservador que sorprendentemente llevó a creer que un impuesto a la renta progresivo era una abominación inhumana, es tan sospechoso como el tipo de optimismo histórico en el cual se basó el archipiélago de Gulag.

3 Que debiera fomentarse la tendencia a someter la economía a controles sociales considerables, aunque esto genere un aumento de la burocracia. Tales controles, sin embargo, deben ser ejercidos dentro de una democracia representativa. Por lo tanto, es esencial planificar instituciones para neutralizar la amenaza a la libertad producida por el crecimiento de estos mismos controles.

Hasta donde puedo juzgar, este conjunto de ideas reguladoras no se contradice a sí mismo, de modo que es posible ser un socialista conservador-liberal. Esto equivale a decir que estas tres designaciones ya no son opciones mutuamente excluyentes.

En cuanto a la gran y poderosa Internacional que mencioné al comienzo, nunca existirá, ya que no le puede prometer la felicidad a la gente.

ENSAYO

LA ECONOMÍA DE LA FE*

George Gilder**

Por mucho que el desarrollo y el progreso humano requieran de algo más que fe, la consecución de uno y otro resulta imposible para George Gilder si ni siquiera existe esa fe. Fe no sólo en la inventiva del hombre o en las posibilidades del futuro sino también en valores y misterios trascendentes que están bastante más allá de las fronteras de la economía.

Además de un rescate de la creatividad humana, que el capitalismo incentiva y libera mejor que cualquier otro sistema económico, las páginas siguientes son también un apasionado discurso contra las miserias de la planificación centralizada y contra el fatalismo elevado a la categoría de **ciencia**.

1 La Economía Cinética

En toda economía, tal como Jane Jacobs lo ha señalado, existe un conflicto crucial y definitivo.¹ No consiste en la división entre capitalistas y trabajadores, tecnócratas y humanistas, gobierno y empresa, liberales y conservadores, ni ricos y pobres. Todas estas divisiones son reflejos parciales y distorsionados de un conflicto más

* Este trabajo reproduce íntegramente los capítulos 19, 20 y 21, que conforman la tercera parte del ensayo *Wealth and Poverty*, publicado por George Gilder en 1981 (Basic Book, Inc. Publishers, New York). La traducción y publicación han sido debidamente autorizadas. *Estudios Públicos* incluyó bajo el título "Acerca de la Riqueza y la Pobreza" otros dos capítulos de esa obra en su edición N° 24, Primavera 1986.

** Profesor de economía del Lehrman Institute y colaborador de *The Wall Street Journal* y *Harper's Magazine*.

1 Jane Jacobs, *The Economy of Cities* (New York: Random House, 1969).

Al término de su fascinante libro, Jacobs escribe: "El principal conflicto, según creo, es entre la gente cuyos intereses están con las actividades económicas ya bien establecidas y aquellos cuyos intereses están con el surgimiento de nuevas actividades económicas". (p. 249.)

profundo: la lucha entre el pasado y el futuro, entre la configuración actual de las industrias y las industrias que las reemplazarán algún día. Es un conflicto entre las fábricas, tecnologías y formaciones de capital establecidas, y las nuevas empresas que pronto las harán perder su valor. Estas son empresas nuevas que ahora ni siquiera pueden existir; que pueden revolotear sólo como ideas, sociedades minúsculas, difusos proyectos de investigación o impetuosas ambiciones, pero sin un céntimo; empresas que no son identificables ni calculables desde arriba, pero que, con el tiempo, en una economía que progresa, deben surgir de haber crecimiento.

Excepto en el muy corto plazo, el crecimiento no está constituido por el tipo de demanda floreciente ni de productividad creciente —la venta de más jabón y Chevrolets— que el presidente analiza en el encuentro de empresarios cuando se reúnen para considerar la forma de incentivar la economía norteamericana. El crecimiento tampoco puede surgir de lo que la mayor parte de los círculos empresariales denomina inversión: la reparación, duplicación y expansión de las actuales instalaciones de capital y equipos. Los sistemas existentes se vuelven más caros y menos apropiados a medida que transcurre el tiempo y cambian las condiciones. Su reproducción es con frecuencia una carga para el crecimiento, una desviación de la inversión siempre necesaria en nueva tecnología. El crecimiento a largo plazo puede prácticamente definirse como la sustitución de las plantas, equipos y productos existentes por otros nuevos y mejores.

Henry Bessemer, el creador del método Bessemer de producción de acero a gran escala, describió gráficamente dicho momento de descubrimiento y sustitución ocurrido en el siglo XIX. En 1854, después de su primer descubrimiento importante en los experimentos para producir acero, escribió:

Podría visualizar ahora, a simple vista, la gran industria del hierro derrumbándose ante la irresistible fuerza de los acontecimientos recientemente producidos. En ese solo resultado, la sentencia había sido dictada y ni todo el talento acumulado en los últimos 150 años. . . ni todos los millones que se habían invertido en llevar a cabo el actual sistema de fabricación, con toda su gran resistencia acompañante, podrían revertir ese gran acontecimiento.²

Bessemer tenía razón. Aun cuando la adaptación y difusión de su método tardaron mucho más de lo esperado, el invento de Bessemer terminó en realidad causando ciudades fantasmas y fábricas abandonadas desde la región central de Inglaterra hasta el este

2 Citado de Arnold Heertje, *Economics and Technical Change* (New York: John Wiley & Sons, 1977), p. 75.

de Pensilvania. Durante las últimas décadas del siglo XIX el sistema Bessemer producía cerca del 85% del acero de los EE.UU.; reemplazando el hierro forjado en toda la gran extensión del sistema ferroviario. Pero la técnica Bessemer también iba a sucumbir al cambio. En 1910, el proceso Martin Siemens para elaborar acero, con su planta completamente diferente, había usurpado al de Bessemer cerca de los dos tercios del mercado del acero en los EE.UU.

Tal como Schumpeter escribiera tan memorablemente, "la destrucción creativa es el acontecimiento esencial del capitalismo. . . es por naturaleza una forma o método de cambio económico, y no sólo nunca es, sino que nunca puede ser estacionaria. . . El impulso fundamental que pone y mantiene la máquina capitalista en movimiento proviene de los nuevos bienes de consumo, los nuevos métodos de producción y transporte, los nuevos mercados, las nuevas formas de organización industrial que la empresa capitalista crea".³

En las luchas de la destrucción creativa ni las empresas grandes ni las pequeñas tienen una ventaja decisiva. Por lo general, las compañías grandes son más valiosas al hacer ampliaciones tendientes a una mayor productividad (aunque acumulativamente muy grandes) y al extender sus mercados en la economía mundial, donde la influencia financiera y política es más importante que la innovación. Las compañías pequeñas son en general mucho menos eficientes, pero también tienden a crear artículos totalmente nuevos. Las grandes empresas a veces logran comprar o formar subsidiarias, tales como la Zilog y Vydec de la Exxon, que presentan mucha iniciativa al imitar y mejorar las innovaciones de otros. Lo que las grandes empresas no tienen es la fertilidad de los números y la flexibilidad del no compromiso. Si bien una determinada empresa pequeña puede ser menos creativa que una sociedad grande, los millones de pequeños negocios juntos son la fuente primordial de la destrucción creativa, los principales iniciadores del cambio valioso.

Las virtudes mismas del tamaño —que ofrecen las economías de escala— son el corolario de sus vicios: sus inmensas y establecidas inversiones en determinadas prácticas de administración y capital. Sin manifestar ninguna hostilidad contra las grandes empresas, se puede sostener que la lucha entre el pasado y el futuro es en parte una lucha entre David y Goliat, y que ésta no terminará nunca. Aun cuando el mismo Schumpeter llegó a subestimar las inmutables consecuencias del imperativo del cambio —y muchos economistas contemporáneos imaginan sorprendentemente que estamos entrando en una era tecnológica estacionaria o estancada—, la destrucción creativa es siempre la esencia del crecimiento.

De este hecho surge la principal interrogante acerca de todo sistema de economía política, programa de un partido político,

3 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper & Row, 1962).

proyecto inspirado de liderazgo: ¿Dejará el cambio prevalecer el futuro? ¿Favorecerá la promesa de lo desconocido contra las comodidades y pasiones del pasado amenazado? Poco más importa. Como en todo momento del inquietante curso de la historia humana, las tecnologías y productividades actuales son inadecuadas para una población mundial de rápido crecimiento y, sobre todo, con necesidades cada vez mayores. Como en toda otra época histórica, los hombres sin fe y faltos de visión intentan detener el incremento del conocimiento y el avance de la tecnología; sueñan con estados estacionarios, "equilibrios económicos", "estilos de vida alternativos", "retornos tecnológicos decrecientes", "plenitudes ecológicas", un "retorno a la naturaleza" y, al mismo tiempo, refunfunan acerca de la "amenaza del progreso científico". Tales fantasías continuamente rebatidas y continuamente repetidas, son el principal obstáculo a la supervivencia de la civilización.

El problema surge con una urgencia cada vez mayor en todo Estado moderno. En todas partes, los gobiernos se encuentran divididos entre el clamor de la obsolescencia alterada y las quejas de la oportunidad no realizada; entre las víctimas de sufrimientos ya bastante viejos y las víctimas de sufrimientos crecientes; entre empresas que evaden la competencia o piden subsidios por sus errores y compañías que buscan recursos humanos y de capital para crear nuevos productos y nuevos mercados para ellas.

Los gobiernos socialistas y totalitarios están obligados a sustentar el pasado. Como la creatividad es impredecible, también es incontrolable. Si los políticos quieren tener dominio y planificación central, no pueden tener dinamismo ni vida. Una economía dirigida es casi por definición una economía estéril, que puede progresar sólo pidiendo prestado o robando del exterior.

Después de un viaje a la Unión Soviética, Luigi Barzini describió los resultados de la dirección "progresista" en ese país vastamente dotado. Muchas de las fábricas rusas en funcionamiento, según Barzini, se parecen bastante a los museos industriales hermosamente mantenidos y administrados que exhiben máquinas del siglo XIX completamente aceitadas, pulidas y brillantes como un antiguo Packard listo para su presentación en un desfile de autos antiguos. Excepto en el ámbito esencial de la defensa nacional, en que la empresa soviética debe competir con los Estados Unidos, el comunismo en general es un sistema puramente reaccionario, una especie de sueño hecho realidad en una conferencia de arqueólogos industriales. Esta esterilidad creativa puede ser superada en teoría por los países socialistas que "proyectan" libertad y cambio (es decir, que se vuelven parcialmente capitalistas). Pero, pragmáticamente, es en el capitalismo que debemos confiar para liberar las fuerzas de la destrucción creativa que pueden redimir al mundo en su continua crisis de población y escasez.

Sin embargo, a medida que los gobiernos capitalistas se introducen cada vez más en el mundo de la economía, los sistemas políti-

cos democráticos y capitalistas se abanderizan cada vez más con el bando del orden establecido, el bando del estancamiento y contrario al crecimiento creativo. Un legislador democrático normalmente apoya los negocios e influencias culturales más poderosos en su distrito. Los sindicatos, de gran importancia en la política de los países no comunistas, normalmente defienden los intereses de las grandes empresas que ya están organizadas. Por lo general, las burocracias están estrechamente relacionadas con las industrias que regulan, especialmente cuando las regulaciones —junto con una tributación excesiva— perjudican de tal manera a la industria que, al igual que los servicios de ferrocarriles y las empresas de utilidad pública, finalmente caen impotentemente en poder del Estado.

Los sistemas detallados de reglamentación tienden naturalmente a favorecer los productos y patrones de comportamiento que se han ajustado a las reglas, las "buenas" compañías que pueden ser fácilmente analizadas y supervisadas por la experiencia de los inspectores titulares. La innovación generalmente tiene resultados impredecibles y posiblemente peligrosos. En las primeras etapas, es siempre incierta, ineficiente y se basa en nuevos descubrimientos científicos, incluso inescrutables. Todo sistema autoprotegido de reglamentación tendiente a evitar el daño del medio ambiente, riesgos en el lugar de trabajo y todo peligro posible para los consumidores, no habría permitido nunca el despegue de un avión, mucho menos una revolución industrial. Los reguladores deben siempre confiar en el conocimiento existente, impuesto por las disciplinas científicas actuales y sus defensores más importantes.

Pero la experiencia científica es casi siempre tan reducida como profunda, y los científicos conocidos se resisten al cambio tan tenazmente como los miembros de cualquier otra agrupación. William Shockley fue uno de los inventores del transistor, uno de los heroicos innovadores de la época moderna. Pero a principios de los años 60, estaba tan ciego a las potencialidades del semiconductor como lo está ahora con respecto a la genética de la inteligencia. La mayoría de los descubrimientos científicos importantes son hechos por hombres que están en sus veinte o principios de sus treinta años. Los Laboratorios Nacionales, la Dirección de Alimentos y Medicinas (Food and Drug Administration FDA), la Agencia de Protección del Medio Ambiente (Environmental Protection Agency EPA), organismos usados por el gobierno para evaluar los resultados de la ciencia civil, están llenos de hombres que han dado lo mejor de sí, emocional e intelectualmente comprometidos con antiguas tecnologías, y absolutamente contrarios al progreso. El pedirles que juzguen las consecuencias de nuevos descubrimientos importantes en energía de fusión o microbiología es como usar a los técnicos en ferrocarriles del siglo XIX para evaluar los proyectos de los hermanos Wright.

Estas realidades no excluyen la regulación. Pero sugieren sus inevitables peligros y sus cuantiosos costos. Mientras más extensos

sean los sistemas de reglamentación, más probabilidades existen de que sean dominados por insignificancias y que el crecimiento de la economía de los Estados Unidos sea mediocre. La reglamentación excesiva para librarnos del riesgo creará el mayor peligro de todos: una sociedad estancada en un mundo que cambia. La alternativa no es entre un equilibrio tranquilo y un progreso precipitado sino que entre el deterioro fortuito ocasionado por el tiempo y el cambio y la destrucción creativa provocada por los genios humanos. Nuestro sistema de reglamentación vigente corre el riesgo de transformarse en un enemigo de la destrucción creativa.

Es así como por casi una década la Agencia de Protección del Medio Ambiente ha impedido inflexiblemente el uso de nuevos insecticidas biológicos, feromonas, bacterias pesticidas y otros controladores de plagas orgánicos del tipo presentado por Rachel Carson como posibles sustitutos para el DDT. Esta actitud ha llevado al continuo uso de productos químicos como el paratión, que es mucho más venenoso y destructivo que el DDT, aun cuando la mayoría de las nuevas sustancias biológicas no presentan ningún peligro para el medio ambiente. La causa de esta paralización, concluyó William Tucker de la revista *Harper*,⁴ en un análisis de la situación que fue galardonado con un premio, no es una oposición deliberada que conspira contra todos los nuevos descubrimientos, sino una incapacidad típica frente a lo nuevo.

Según los fabricantes, el principal problema técnico de los nuevos pesticidas era cómo mantenerlos en el medio ambiente el tiempo suficiente para atacar a los insectos, para no hablar de los humanos. Y su principal problema comercial ha sido que su reducida efectividad, generalmente contra sólo una peste, limita su mercado y de ese modo la cantidad de dinero que se puede invertir rentablemente en su experimentación.

Pero la Agencia de Protección del Medio Ambiente aplica a estas exóticas sustancias microbianas, destinadas a alterar los patrones de apareamiento de determinadas especies de insectos o de otro modo interrumpir la vida de éstos, exactamente las mismas exigencias de evaluación desarrolladas para los productos químicos tóxicos que matan un amplio espectro de insectos, son usados en grandes cantidades y persisten tenazmente en la tierra. Esta Agencia no previó los controladores de plagas orgánicos y de este modo estaba burocráticamente mal dispuesta para aprobarlos. Todos los años surgían negocios que después fracasaban, los científicos hacían espectaculares descubrimientos y luego, al sentirse frustrados, se volvían hacia otros campos. Al mismo tiempo la Agencia de Protección del Medio Ambiente reflexionaba constantemente sobre qué hacer con los nuevos inventos, ordenaba programas de pruebas que costaban cientos de millones de dólares y cambiaba" el

4 William Tucker, "Of Mites and Men", *Harper's*, Vol. 257, N° 1539 (agosto 1978). pp. 43-58.

personal con tanta frecuencia que las compañías no podían determinar nunca el punto de responsabilidad para su situación. Como resultado de esto, se bloqueó el avance del progreso, y se fomentó la regresión a pesticidas mucho peores que el DDT, según las pautas sugeridas por las primeras regulaciones.

De igual modo, la Dirección de Alimentos y Medicinas está controlada por doctores que realmente no pueden comprender los nuevos descubrimientos en farmacología, pero que se aferran a un complejo Francés Kelsey, oponiéndose obstinadamente a todo lo nuevo porque puede resultar ser talidomida. El hecho es que un sistema que impidiera la experimentación de toda droga con posibles efectos secundarios tan nocivos como la talidomida, imposibilitaría casi todo el progreso en farmacología y costaría muchas más vidas de las que salvaría. Actualmente la Dirección de Alimentos y Medicinas constituye el principal obstáculo al progreso de la medicina en los Estados Unidos, bloqueando e impidiendo tontamente la innovación en drogas, incluso una generación completamente nueva de agentes antivirales, que no se puede demostrar si son seguros ni efectivos sin varias décadas de uso en seres humanos, cosa que prohíbe la Dirección de Alimentos y Medicinas.

En 1974, mediante la Ley de Control de Sustancias Tóxicas, el Congreso amenazó con extender este tipo de complicaciones a todo el ámbito de la industria norteamericana, abarcando miles de productos químicos en innumerables combinaciones, la mayoría de ellos tóxicos en diversos grados y aplicaciones. Esta tarea es esencialmente imposible, ocasionando un llamado de atención para toda la economía. Al igual que la Occupational Safety and Health Administration, esta ley constituye una licencia para el gobierno que le permite acosar a toda compañía que lo ofende, por cualquier motivo. Sin embargo, la razón más probable es que una empresa insista en crear nuevos productos. La mejor forma para evitar los problemas es evitar la innovación. Bajo esta ley, mientras más concienzuda sea la Agencia de Protección del Medio Ambiente, más destructivo será el efecto. En este caso, la única esperanza es la incompetencia.

Se ha demostrado muchas veces la frecuente perversidad de tales intervenciones en el mercado. Pero a pesar de todos los problemas, la regulación es en ocasiones necesaria, y debería adoptarse, según todos concuerdan, "cada vez que los beneficios excedan los costos". Pero el cálculo no es en absoluto sencillo. La mayoría de los costos son imposibles de medir, pues están constituidos por los beneficios de una economía más abierta y competitiva que permita el fácil aprovechamiento de nuevas tecnologías. El mayor daño provocado por los controles excesivos es que se oponen a la innovación y al espíritu empresarial y fomentan la continuidad de lo obsoleto ligeramente acicalado y aprobado por el gobierno. Este, debido a todas sus prácticas y virtudes seductoras, constituye casi siempre un obstáculo al cambio. Dado que a nivel mundial la gente

tiene una vida más larga en los países más industrializados, dinámicos y contaminados —y la longevidad sigue aumentando en las sociedades industriales—, la responsabilidad de la prueba debería caer normalmente en quienes quieren detener el progreso por salvar vidas.

Una razón para la resistencia gubernamental al cambio es que el proceso de destrucción creativa puede atacar no sólo a una industria existente, sino también al sistema de regulación que subsiste en ella; y es mucho más difícil reducir una burocracia que llevar a la quiebra a una empresa. Un sistema de regulación es un parásito que puede crecer más que su industria anfitriona y transformarse a su vez en anfitrión, con la industria reducida a la condición de parásito dependiente de los subsidios y protecciones del mismo cuerpo gubernamental que inicialmente debilitó su poder. Actualmente, tales industrias existen en toda Europa, firmas que se alimentan de las sociedades que una vez alimentaron plenamente. Ninguna de las empresas manufactureras nacionalizadas en Europa ha hecho una utilidad estable; todas son cargas para las economías que aparentemente dominan pero que realmente subvierten.

En Gran Bretaña, el descubrimiento del petróleo en el Mar del Norte se llama a veces una "maldición disfrazada", pues permitió a ese país continuar financiando sus "leviatanes" parásitos durante los años 70 e incluso tomar nuevas empresas nacionalizadas, como Inmos, un haragán sin futuro en la industria de la computación, al igual que las virtuales criaturas del gobierno, como Debrean Autos. Ésta empresa probablemente no devolverá nunca los inmensos subsidios con que Gran Bretaña superó la oferta de Puerto Rico por el derecho de reducir la economía nacional a fin de "crear" unos pocos empleos y destruir muchos más.

Incluso cuando los gobiernos prestan ayudas más modestas a las empresas independientes, con frecuencia actúan de manera que favorecen a las compañías establecidas contra potenciales rivales. Los aranceles, cuotas de importación, depreciación acelerada y demás políticas comerciales y tributarias son de mucha utilidad para las empresas instaladas con líneas de productos establecidas por mucho tiempo que deben proteger, equipos que depreciar y utilidades que compensar. Estas políticas, con frecuencia aclamadas por estar orientadas hacia la obtención de beneficios sociales específicos, generalmente fomentan la expansión y reproducción del stock de capital existente: las fábricas y máquinas usadas para armar y vender más autos, televisores en colores, lavadoras de platos, secadores de pelo, fertilizantes e insecticidas químicos, todos productos valiosos pero también artículos de importancia cada vez menor para los problemas que surgen de una situación nacional cambiante. Dado que nuestras circunstancias cambian, nuestro stock de capital debe transformarse, y esto significará inevitablemente la disminución de las fortunas de todos los dueños menos precavidos del capital existente, de todos los sindicatos que depen-

den de ellos y de las localidades y burocracias que las empresas mantienen.

Estas tendencias gubernamentales hacia la regresión se ven reforzadas por los medios de comunicación. Todo reportaje de un nuevo producto defectuoso, un desecho industrial posiblemente venenoso, un producto químico vagamente carcinogénico, tiene grandes titulares en los periódicos y un oscuro comentario en las noticias de la televisión. Pero los valiosos productos y servicios que jamás son creados ni comercializados debido al exceso de regulación no tienen voz. Cuando un leviatán corporativo sufre un traspíe o retrasa su planilla de pagos —ya sea debido a la competencia importada, a la simple obsolescencia o incluso a la política gubernamental— las cámaras y micrófonos se trasladan para filmar y registrar todo llanto y lamentación. Pero cientos y miles de pequeñas empresas que implican millones de empleos se terminan anualmente sin que nadie lo sepa. Nuevamente, se difunde al público la imagen de la economía como un conglomerado de grandes empresas y burocracias gubernamentales y se ocultan las verdaderas fuentes del crecimiento a largo plazo. Las importaciones son consideradas como una amenaza, el progreso es presentado como un peligro, y la penetración gubernamental de la economía para financiar la mala administración y el fracaso es presentada como una forma de "salvar empleos", no obstante que, en realidad, son muchos más los empleos que se pierden, con el tiempo, al dejar deteriorarse las disciplinas de la competencia.

Los sindicatos y los políticos se unen a la prensa al sostener que la quiebra de una Penn Central, una Chrysler, o una Lockheed sería una pérdida total para la economía más que una forma de reorganizar los activos de las compañías de manera más rentable. En efecto, el mayor problema de los ferrocarriles es la idea de que la configuración actual del servicio de trenes es indispensable en todas sus partes y debe en último término ser financiada por el gobierno en caso de que el sector privado no lo haga. Esta idea, que es un disparate demostrable, se transforma en una profecía autocumplida, pues ninguna industria (o ciudad) puede tener negociaciones exitosas con sus sindicatos si los trabajadores creen que la empresa tiene acceso final a la tesorería nacional.

De igual modo, el campo de la energía está lleno de profecías autocumplidas, pues los medios de comunicación difunden propaganda antitecnológica sobre casi todas las formas de producción y transporte de combustibles. Las centrales de energía, refinerías de gas y petróleo y todos los nuevos descubrimientos en energía se ven invariablemente obstaculizados y postergados con el pretexto de salvar vidas o proteger el medio ambiente. Pero los apagones, déficit de energía, mayores costos de energía y el estancamiento industrial de las próximas décadas provocarán mucho más muertes y destrucción más tarde, cuando la sociedad recurra a medidas desesperadas como, por ejemplo, nacionalice los servicios

públicos, retorne al carbón e intensifique el riesgo de guerras contaminantes del medio ambiente. Al aplaudir la decadencia y amenazarse ante la tecnología, los medios de comunicación fomentan el surgimiento de crisis realmente peligrosas en el futuro.

El fenómeno del apoyo prestado por el gobierno a la mala administración, la ineficiencia y reacción, llega mucho más allá de la empresa. El fracaso cómodo recurrirá siempre e inevitablemente a la política para que lo proteja del cambio. Igual como las empresas en decadencia recurren al Estado, la gente y grupos que esquivan las responsabilidades del trabajo productivo y la vida en familia se proclamarán a sí mismos una crisis social y una responsabilidad nacional, y efectivamente, se transforman en eso. Mientras más ayuda federal se conceda a los desempleados, los divorciados, los descarriados y los despilfarradores, más comunes se volverán sus enfermedades, más sorprendentes serán los gráficos de crisis social. Un gobierno preocupado de las estadísticas de la crisis se encontrará con frecuencia subsidiando problemas, apuntalando formas esencialmente mórbidas de actividad económica y social. Al mismo tiempo, estará creando incentivos para el desempleo, inflación, trastornos familiares, deterioro de viviendas, déficit municipales, y empeorando los problemas al hacerlos rentables. Cuando el gobierno crece, muy pronto llega el momento en que las soluciones son menos rentables que los problemas.

En el Washington de los años 70, detrás de la inevitable retórica de la innovación, el progreso y las apariencias del futuro, se congregaron las fuerzas de la obstrucción: un departamento de energía que imponía nuevos impuestos y controles de precios contraproductivos, un departamento de vivienda que fomentaba controles de arriendo; incluso un Centro Nacional de Productividad obligado a celebrar al sindicato menos productivo de todos por hora-hombre, la American Federation of State, Country, and Municipal Employees.

A pesar de sus buenas intenciones, la planificación gubernamental tenderá a vivir en el pasado, pues sólo el pasado es seguro y confiable. Ante la inevitable crisis de escasez, prescribirá como progreso una serie de anacronismos apenas disimulados: el resurgimiento de las bicicletas, el renacimiento de las cooperativas de consumidores, un nuevo esquema federal de controles de precios, un retorno masivo al carbón, o una revitalización de la pequeña agricultura y los molinos de viento.

El conjunto de programas gubernamentales vigentes se puede considerar en su totalidad como una defensa ingeniosa y extensiva del statu quo contra todos los nuevos competidores. La política económica se centra en estimular la demanda agregada por los productos existentes más que en incentivar la oferta de nuevos productos. Los créditos para gastos de capital y las provisiones por depreciación acelerada —a pesar de ser mejores que la inexistencia de una reducción tributaria— tienden a favorecer la recreación del

stock de capital existente, más que la creación de nuevas formas de capital y modos de producción. Las demandas antimonopolios están dirigidas principalmente contra los competidores exitosos (como la IBM) e ignoran las políticas gubernamentales en la base de la mayor parte del monopolio norteamericano. El sistema de tipo de cambio flotante enfrenta el deterioro en el comercio internacional depreciando el dolar en vez de forzar una respuesta competitiva de mayor productividad y nuevos productos. Nuestros sistemas de tributación y subvención amortiguan demasiado el fracaso (de las empresas, individuos y gobiernos locales), premian la creatividad y el ingenio principalmente de los abogados y contadores de las empresas y esperan hambrientos en la emboscada todo éxito comercial inesperado y, por lo tanto, no protegido.

En nuestros programas sociales y de empleo existe una tendencia similar. Bajo las reglas actuales de acción afirmativa y constantes amenazas de pleito, el servicio civil distribuye ahora los empleos y las promociones basándose en credenciales prácticamente inmutables tales como puntajes de pruebas, diplomas, raza, sexo, más que sobre la base de un rendimiento competitivo en el trabajo. Las políticas de empleo de la nación se basan cada vez más en nuevas formas de posesión y derecho, en vez de hacerlo en mayores oportunidades y nuevos tipos de ocupaciones.

La mayoría de estas políticas están manifiestamente destinadas a proteger a los pobres y a los vulnerables de los costos del cambio pero, a pesar de la cosmética de una política igualitaria, tienen como principal efecto el negar a las clases más bajas los beneficios de una economía que progresa. El riesgo y la competencia, la muerte y el cambio son la verdadera esencia de la condición humana. El esfuerzo por escapar de la inflación, indexando los ingresos de los grupos favorecidos, y por luchar contra el desempleo, subsidiando ocupaciones pasadas de moda, simplemente empeora estos problemas y los impone a la mayoría no organizada: a las pequeñas empresas, a los trabajadores que no pertenecen a sindicatos, al público en general en una economía estancada.

Incluso los controles voluntarios de precios y salarios principalmente castigan a las compañías de rápido crecimiento y evolución que operan en sectores competitivos, porque requieren pagar altos sueldos a sus empleados para evitar que se vayan a otras compañías, o porque necesitan cobrar muy alto por servicios y productos poco comunes en que la compañía controla un breve monopolio. Además, los controles trasladan las mayores obligaciones hacia los sectores no controlables. En la medida en que el gobierno pueda reprimir artificialmente los precios de los automóviles y televisores, aumentara la presión sobre los precios de los alimentos, combustibles y vivienda. Dado que el gobierno tendrá siempre mayor influencia en los precios de los productos de lujo que en los de productos básicos, con una determinada cantidad de dinero los controles tenderán siempre a elevar los precios de las necesidades dominantes

en el presupuesto de los pobres. Este efecto fue evidente en los esfuerzos de Nixon y Cárter tendientes a la estabilización de precios.

Por lo general, el intento del gobierno de protegerse y de proteger a sus clientes contra el riesgo y la incertidumbre tiene como efecto principal el poner a todo el sistema en peligro. Se pone a la vez demasiado rígido y demasiado flexible como para reaccionar hábilmente ante los nuevos shocks y repentinos desafíos inevitables en un mundo inseguro.

El sustentar el futuro, a pesar de ser teóricamente simple, plantea innumerables desafíos para el gobierno. Este puede hacer milagros de creatividad y crecimiento simplemente aplicando las leyes con igualdad, protegiendo las patentes y derechos de propiedad; y fomentando la excelencia educacional, sobre todo en ciencia y tecnología. Además puede lograrlo limitando los poderes públicos para crear y mantener el monopolio; eliminando barreras al comercio; suprimiendo donde sea posible la mano torpe de la burocracia; aplicando sanciones e incentivos razonables a las industrias que ponen en peligro el medio ambiente; y fomentando una atmósfera de estabilidad y seguridad en los asuntos internos y externos.

Tales tareas presentan amplias responsabilidades a la burocracia de Washington. Para satisfacerlas serán necesarios esfuerzos heroicos. El programa más ambicioso del liberalismo contemporáneo simplemente asegura que el gobierno no hará nada bien, excepto expandirse como un obstáculo al crecimiento y la innovación. La mejor forma que tiene el gobierno de apoyar el futuro es absteniéndose, tanto como sea posible, de tratar indebidamente de modelarlo, pues el impacto de la política del gobierno casi siempre se ajusta a la tendencia actual del poder político, que deriva de la configuración de capital y mano de obra existente.

Tal vez el símbolo supremo de la lucha entre el pasado y el futuro sea el continuo debate sobre la política tributaria, especialmente sobre las ganancias de capital. Lo que está en juego es relativamente simple. Aunque naturalmente las grandes empresas se beneficiarán más en términos absolutos, las rebajas en los impuestos sobre ganancias de capital son un beneficio redentor para las compañías que esperan crecer rápido, es decir, aquellas que son nuevas e innovadoras. Las ganancias de capital son la principal fuente de nueva riqueza en una economía capitalista. Son la forma en que la gente se enriquece. Con una tasa de inflación superior al 8%, un impuesto del 20% sobre las ganancias de capital aumenta rápidamente a más del 100% en su impacto promedio sobre los activos mantenidos por más de unos pocos años.⁵ Todavía se puede ganar dinero, si se es astuto o afortunado, especulando en acciones y bonos, productos

5 Martin J. Bailey, *Inflationary distortions and Taxes*, en Henry J. Aaron, ed., *Inflation and the Income Tax* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1976), p. 302.

básicos y transables, y tratando de adivinar los movimientos del mercado o del Banco Central. Pero las acciones de una empresa pionera adquiridas en una compra temprana —de mantenerlas por el tiempo necesario para lanzar un nuevo producto— serán con frecuencia gravadas a niveles confiscatorios al ser vendidas.

Este impuesto constituye un acto de protección a la gran empresa, una defensa de las grandes compañías contra las pequeñas, de la antigua riqueza contra la nueva, del pasado contra el futuro. Pero los llamados políticos progresistas se oponen implacablemente a que se elimine el tributo de las acciones. Aun cuando la mayoría de los liberales reconoce ahora la necesidad de promover la inversión, todos favorecen, en las palabras del senador Kennedy, de Blumenthal, el Secretario del Tesoro, y del Presidente Cárter, un "enfoque dirigista" de las bonificaciones y subsidios para los tipos de inversión que ellos prefieren, en vez de rebajas generales que crearán nueva riqueza y multiplicarán la cantidad de empresarios ricos.

Los liberales parecen querer la riqueza sin los ricos. Pero la mayor parte de la verdadera riqueza se origina en las mentes individuales de manera impredecible e incontrolable. Una economía exitosa depende de la proliferación de los ricos, de la creación de una gran clase de hombres que corren riesgos y desean escapar de los fáciles canales de una vida cómoda a fin de crear una empresa nueva, ganar inmensas utilidades y volverlas a invertir. Se dirá que sus ganancias no son "ganadas" ni "merecidas". Pero, en realidad, la mayoría de los empresarios exitosos contribuyen mucho más a la sociedad que lo que alguna vez recuperan, y la mayoría de ellos no gana riquezas en absoluto. Ellos son los héroes de la vida económica, y quienes escatiman sus recompensas demuestran no comprender su rol ni potencial.

Las actitudes de los políticos —al menos con respecto a la riqueza— son bastante comprensibles. En gran medida, los políticos son los aristócratas norteamericanos. Alcanzaron su posición sometiéndose a una intensa competencia, corriendo grandes riesgos y haciendo sacrificios tan enormes como cualquier empresario. Los políticos triunfadores están en la verdadera cima de su profesión. Sin embargo, se les paga menos que a un profesional, como un médico o un abogado, que tiene garantizada una vida de prestigio e ingresos seguros. Además, los ingresos de los políticos son muy inferiores a las fortunas de empresarios comparablemente exitosos y que asumen riesgos. Es comprensible que los políticos no estén de acuerdo con la forma de distribución de la riqueza norteamericana. Los senadores, gobernadores, alcaldes, deberían tener un sueldo al menos cuatro o cinco veces lo que ganan actualmente. La única razón porque esto no es así es su demagogia populista incontrolable, de la que sólo ellos son culpables, y la riqueza heredada que muchos de ellos mantienen, acarician y critican, la que los libera de los corrientes riesgos económicos de la lucha política.

Comprensiblemente o no, sin embargo, la hostilidad de los políticos con respecto a las principales fuentes de riqueza en los Estados Unidos hace que la mayoría de ellos —sin considerar sus creencias declaradas en el progreso y la igualdad— sean defensores reaccionarios de la antigua plutocracia contra las fuerzas de la innovación y el progreso. Los políticos que han triunfado en despiadadas rivalidades de ingenio y riesgo se vuelven aliados naturales de la burocracia y el privilegio y adversarios intransigentes del crecimiento y la vitalidad económica. Pero los políticos, durante su vida de ambición y aventura, son parientes espirituales de los empresarios. Si los políticos consideraran sus propias carreras y su logro final de una fortuna en prestigio, deberían poder comprender la dinámica del capitalismo y la necesidad de grandes recompensas para el triunfo contra las enormes probabilidades.

El futuro del capitalismo norteamericano depende de este cambio del orden político, desde una defensa reaccionaria del pasado a una aceptación progresista del futuro. En el anómalo mundo de la política norteamericana, este cambio supone casi necesariamente vencer las tendencias "progresistas" en la sociedad.

2 El Cervecero Testarudo

Para la Mente que duda del papel decisivo del ingenio, el coraje y la suerte en el pasado, el futuro generalmente se ve imposible: el mundo occidental parece condenado a la decadencia y la coacción, pues su creciente población presiona contra una frontera que se cierra, y la ciencia y tecnología se desarrollan siguiendo la ley de retornos decrecientes. Está surgiendo una sociología de la desesperanza, basada en una ciencia falsa, una incomprensión de los infortunios de toda la historia humana y una ceguera en cuanto a las eternas fuentes del triunfo humano. Mientras los físicos empiezan a reconocer libertad para las partículas microscópicas, los científicos políticos aún la escatiman para los humanos. A la estructura atómica se le concede lugar para lo casual e incalculable; pero la estructura social está supuestamente bloqueada por las fuerzas mecanicistas de la entropía y el agotamiento, consumiendo su lógica en un "círculo que se cierra" de decadencia ecológica.

Estas actitudes conducen a distorsiones sistemáticas de visión y política. La inclinación mental que lleva al hombre a ver el futuro frustrado por la coacción y la escasez también lo induce a creer que es posible liberar al presente de riesgos e incertidumbres, tal como el pasado, retrocediendo invariablemente en los lentes de la percepción tardía. Como se piensa que una lógica inteligible ha determinado el pasado, y se pronostica que definirá el futuro, el pensador político moderno quiere imponer una racionalidad pertinente similar sobre los acontecimientos actuales. Formula un llamado al go-

bierno para que establezca una economía ordenada y fácil de predecir, con reservas de energía conocidas siempre iguales a las necesidades esperadas; con empleos también garantizados en configuraciones geográficas y demográficas apropiadas; con demanda monetaria en continua expansión para absorber la oferta esperada de las actuales empresas; y con los indisciplinados intrusos extranjeros expulsados del mercado o gravados con aranceles y cuotas. Además de esto, dicha economía debe tener fábricas controladas por los trabajadores a las que se les prohíbe todo movimiento o cambio violento; la invención y la creatividad convocadas por los burócratas a marchas forzadas de investigación y desarrollo; seguro contra la inflación en todos los contratos; seguro contra el desempleo en todas las ocupaciones; y seguro contra quiebra para todas las empresas; con toda la riqueza inesperada activamente gravada con impuestos y la pobreza indecorosa eliminada mediante ingresos garantizados. En esta opinión, que sostienen todos los "humanistas" intelectuales en diversas formas esencialmente perceptibles, se considera que el riesgo y la incertidumbre son el problema, y el gobierno, la solución en una búsqueda autoprotectora de una economía dirigida y de un mundo tranquilo y fácil de predecir.

Estas nociones se oponen profundamente a las condiciones esenciales del crecimiento económico y el progreso humano. La búsqueda de una racionalidad calculable en los asuntos humanos desafía la incalculable subjetividad de los seres humanos y el peligro e incertidumbre de toda vida humana. En economía, el problema emerge a la superficie de manera muy evidente en las deficiencias de la planificación, las que a su vez son observables tal vez más gráficamente en las economías pequeñas y esforzadas del Tercer Mundo. Aquí, las ideas contemporáneas se aplican de una manera directa, abstracta, que no es factible en las sociedades múltiples y densas del hemisferio norte industrializado. Con una devoción apasionada a los ideales de bienestar y control central, y una innegable necesidad de inversiones y obras públicas, los países en desarrollo proporcionan constantes lecciones sobre las incertidumbres de la administración racional.

Albert O. Hirschman, un profesor de economía de Harvard y Princeton que se ha especializado por mucho tiempo en un estudio de las economías retrasadas, publicó hace unos quince años un análisis de los programas de desarrollo y sus logros en unos cincuenta países menos desarrollados. Como era de esperar, descubrió un estado de confusión. Se encontró con "exhaustivos programas" que transforman una miscelánea de vanas expectativas, jerga especializada y compasión agotada en una agenda de "desarrollo" de "múltiples aristas"; descubrió nuevas empresas falsamente "imitativas", que visualizaban toda cuenca de río como un lugar para "otra TVA (Tennessee Valley Authority, Agencia del Valle de

Tennessee*); vio grandiosas fábricas de acero y plantas automotrices asomarse en pequeños mercados nacionales aislados. Existían siempre un elegante programa y una sofisticada lógica, seguidos por un resultado deprimente o inesperado.

En otras palabras, Hirschman descubrió todas las pretensiones y simplezas usuales del mejoramiento económico en el Tercer Mundo. Le podría haber sido perfectamente posible entregar el informe habitual, aplaudiendo los ambiciosos esquemas y aspiraciones, y criticando al mismo tiempo la defectuosa ejecución, la falta de capacidad técnica, la ausencia de capital adecuado, las inhibiciones de la cultura primitiva y la parsimonia del mundo industrial que impide que se lleven a cabo las prescripciones occidentales para el crecimiento. Pero, en cambio, descubrió en los métodos de tanteo —y éxitos ocasionales— de estos países, un principio crucial del progreso económico.

Su descubrimiento fundamental fue que no son sólo los proyectos que fracasan los que no satisfacen las expectativas. La mayoría de los proyectos que tienen éxito también difieren drásticamente de los planes e intenciones originales. Se construye, por ejemplo, una fábrica en medio de un bosque de bambú para explotar esa fuente de pulpa. El bambú se echa a perder y la fábrica prospera entonces sobre la base de los restos de madera de pulpa transportados por el agua hacia la planta. Se construye una central hidroeléctrica para incentivar el desarrollo industrial en el área rural. No se produce ningún desarrollo industrial y la central parece un completo fracaso hasta que se instalan líneas de transmisión para entregar energía a una región vecina. Es tanto lo que aumenta la demanda que es preciso agrandar la central al doble.

Al detallar numerosos ejemplos, Hirschman propone como teoría "el principio de la mano oculta".⁶ Los planes y proyectos económicos rara vez obtienen su resultado esperado. Pero sin embargo, los líderes de los países del Tercer Mundo los necesitan. Pueden reunir en sí y en sus seguidores la confianza y fuerza de voluntad para iniciar una empresa importante sólo si sus riesgos y dificultades son confusos. Esta "mano oculta" toma la forma de un plan, una exhibición de pericia, que con frecuencia sobrestima ampliamente los beneficios y subestima las dificultades. El esquema y agenda autoritaria sirven para persuadir a un líder tímido de que todos los problemas han sido anticipados y que las soluciones son conocidas.

Dicha "mano oculta" parece haber tomado parte activa en el desarrollo industrial de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX. El historiador económico John Sawyer ha señala-

* Nota del traductor: Agencia encargada del desarrollo hidráulico e hidroeléctrico de la cuenca del río Tennessee.

6 Albert O. Hirschman, "The Principle of the Hiding Hand", *The Public Interest*, N° 6 (Invierno 1967), pp. 10-23.

do que "el mal cálculo o la completa ignorancia" de los costos y dificultades fue fundamental para el inicio de una serie de empresas grandes y exitosas, desde canales y ferrocarriles hasta la minería y la manufactura.

Nuevamente, la locura parece dar frutos. ¿Qué sucede aquí? ¿Sugieren acaso estas experiencias que el progreso económico es esencialmente accidental, el resultado estadísticamente pronosticable de innumerables pruebas y errores, un aumento aleatorio de las probabilidades, que se acumulan una sobre otra como el proceso darwiniano de selección natural entre mutaciones probabilísticas? Existen mejores explicaciones y Hirschman nos da una clave para ellas.

El éxito en toda empresa difícil es siempre un producto de la creatividad humana. Sin embargo,

la creatividad se presenta siempre como una sorpresa para nosotros; por lo tanto, nunca podemos contar con ella y es preferible que no creamos en ella hasta que suceda. . . Dado que necesariamente subestimamos nuestra creatividad, es conveniente que subestimemos de manera similar la magnitud de las dificultades.

(Entonces emprenderemos tareas) que podemos, pero que de otro modo no nos atreveríamos a abordar. . . La mano oculta es esencialmente un mecanismo que hace que una persona adversa al riesgo, los corra y la transforma en una persona menos adversa al riesgo en el proceso.⁸

Naturalmente, los mismos empresarios no lo ven de esta manera. No conciben que puede haber sido por casualidad que han tenido sus mayores éxitos. Tal como Hirschman lo pone en una síntesis lingüística "We fall into error but do not usually speak of falling into truth" (Caímos en un error pero por lo general no hablamos de caer en la verdad).

Hirschman ha dado con una de las verdades más importantes de la sociedad humana, pero no se atreve realmente a extenderlas más allá de los países menos desarrollados ni intenta explicar su significado más profundo. Parece suponer que las cosas son diferentes en las economías modernas.

Da a entender (aunque sin duda lo hace bastante bien) que en las sociedades modernas la planificación tiene éxito: los costos son correctamente calculados y los beneficios claramente anticipados. Sin embargo, es claro que si se hubiera concentrado en el mundo

7 John E. Sawyer, "Entrepreneurial Error and Economic Growth", *Explorations in Entrepreneurial History*, Vol. 4 (Mayo 1952), pp. 199 y 200.

8 Hirschman, *Hiding Hand*, p. 13.

9 Ibid.

industrial avanzado, habría descubierto el mismo patrón que en América y en el Tercer Mundo durante el siglo XIX: el crecimiento no es un producto de planes detallados ni procesos fáciles de predecir sino que del liderazgo, iniciativa y creatividad individuales. La planificación es siempre necesaria, con frecuencia útil, pero rara vez adecuada. La esencial imposibilidad de predecir que Hirschman consideró como un mal del subdesarrollo es, en realidad, la condición incalculable de todo progreso económico. El progreso y la creatividad no se pueden forzar ni prescribir excepto por cortos períodos y a costos que están muy fuera del alcance de algún país del Tercer Mundo o de cualquier empresa competitiva en algún lugar. No hay forma de eludir por mucho tiempo la necesidad de apertura y riesgo.

Esta verdad es un anatema para quienes buscan un esquema de desarrollo y crecimiento libre de riesgos, ya se trate de generales izquierdistas analfabetos que toman el control de pequeños países o de educados líderes empresariales de los Estados Unidos. La regla del riesgo se aplica por igual a la planificación nacional y a la empresa privada, a las industrias técnicas avanzadas como los rayos láser y microprocesadores, e incluso a la industria cinematográfica.

El extraordinario libro de John Gregory Dunne *The Studio* se refiere a las debilidades de la planificación durante un año de altas expectativas bajo una nueva dirección en la Twentieth-Century Fox. Había varias "cosas seguras" en preparación, y que preocupaban a los ejecutivos, incluyendo *Doctor Doolittle*, con Rex Harrison, *Star*, con Julie Andrews (luego de su gran éxito *La novicia rebelde*) y *Helio Dolly* con Barbra Streissand. Sin embargo, los superhits considerados "cosas seguras" prácticamente podrían haber hecho quebrar a la compañía si no hubiera sido por una idea tardía y barata (que muchas veces casi fue cancelada por hacer economías) llamada *El planeta de los Simios*. *La guerra de las galaxias* constituiría más tarde un milagro similar para el estudio. Esta experiencia no es poco corriente en los negocios exitosos, tal como un ejecutivo de vestuario lo manifestó al *Wall Street Journal*: "Todos alaban los métodos minuciosamente probados y la planificación de largo alcance. Pero los movimientos más exitosos son con frecuencia respuestas en el lugar a situaciones completamente inesperadas, que llevan a una compañía a posiciones que nunca antes habían imaginado".¹⁰

En este aspecto la microeconomía converge con la macroeconomía, la economía de una empresa con la economía de la nación. La imposibilidad de predecir establece la apertura como principal requisito previo para el crecimiento, y exige flexibilidad como una clave para la planificación exitosa. Los sistemas cerrados de empresa pueden a veces tener éxito en el manejo de mercados o gobier-

10 Richard Salomón, "Seat of the Pants", *The Wall Street Journal*, 3 de marzo de 1978, p. 12.

nos, al lograr crecientes aumentos de productividad, o al iniciar las innovaciones de otros. Pero estos sistemas rara vez generan nuevas empresas o un crecimiento sustancial.

Aaron Wildavsky en un famoso estudio de los programas nacionales no pudo encontrar ningún éxito verdadero en parte alguna.¹¹ Desde Francia hasta las Filipinas, los programas son propuestos, alabados insinceramente y, luego, ridiculizados. Los países como Taiwán y Costa de Marfil, que dejan lugar para nuevos negocios privados y no controlados, crecen más rápido que sus vecinos centralizados. A fines de la década del 70, mientras muchas economías europeas centralmente dirigidas y financiadas se estancaban, Italia, con su caótico gobierno y aleatorio sistema de tributación, acomodo un inmenso y próspero mercado negro de textiles, calzado e incluso repuestos de autos en subterráneos y buhardillas abandonados, lo que subió el producto nacional en casi un tercio. Con este "laboro nero" como un sector líder del crecimiento, la economía de Italia tuvo mejores resultados que Gran Bretaña y Suecia con sus fuerzas de trabajo sindicalizadas, "contratos sociales" y ejércitos de conciencizados burócratas.

El centro de la prosperidad subterránea de Italia, hecho bastante irónico, era la provincia comunista de Emiglia Romana. Tal como lo señalo la revista *Forbes*: "Bajo una apariencia pública de colectivismo, existe un burbujeante sector empresarial libre, probablemente tan productivo y floreciente como sus equivalentes en los paraísos derechistas tipo Hong Kong o Singapur. E. . . incluso los políticos comunistas lo reconocen como un motor de la recuperación económica del país".¹²

Sin embargo, para que se inicie el crecimiento económico es necesario algo más que un sistema de apertura y de impuestos bajos. Durante la mayor parte de la historia humana los impuestos han sido bajos y los gobiernos incompetentes, sin que eso fuera suficiente para crear empresas. En realidad, la empresa parece más improbable donde es más necesaria: en una economía deprimida o en desarrollo, con una demanda "baja" y poca evidencia de oportunidades. La forma en que estas nuevas empresas surgen bajo estas condiciones constituye una interrogante fundamental de la economía. En un intento por responderla, David McCord Wright ha especulado sobre las razones por las que un "cervecero, por ejemplo, construiría una nueva fábrica de cerveza, incluso a pesar de que el volumen total de las ventas de cerveza, o el precio de la cerveza, o ambos factores, estuvieran bajando. Hay tres razones para ello: la mejor cerveza, la cerveza más barata y . . . el "cervecero testarudo" que "simplemente puede pensar que es más astuto que el mercado. . ."

11 Aaron Wildavsky, "Does Planning Work?" *The Public Interest*, N° 24 (Verano 1971), pp. 95-104.

12 Barbara Ellis, "Italy's Prosperous Anarchy", *Forbes*, Vol. 123, N° 7 (2 de abril 1970), pp. 39-37.

Su oferta puede crear demanda de acuerdo con la Ley de Say. "Es innegable que su coraje y el estímulo de la construcción que está realizando pueden hacer que la economía se expanda una vez más".¹³

El cervecero testarudo es esencialmente responsable del acelerador empresarial que Hirschman y Sawyer descubrieron en el desarrollo económico de los Estados Unidos en el siglo XIX. Durante este periodo crucial "la sobrestimación colectiva" de los retornos "hacía acelerar los procesos de crecimiento y, con frecuencia, en diversa medida, producía el resultado"¹⁴ que mirando hacia atrás daba validez a las sobrestimaciones iniciales. Este fenómeno va a la esencia del desarrollo económico.

David McClelland resume el punto en relación con la construcción de ferrocarriles en el continente americano:

Cuando se construyeron los ferrocarriles difícilmente pudieron ser justificados en términos económicos, tal como lo demostró más tarde la ruina de muchos de los accionistas. Además, nunca habrían sido económicamente justificados si el país no hubiera estado lleno de miles de pequeños empresarios que repetidamente sobrestimaban sus posibilidades de éxito, pero que colectivamente se las arreglaban para colonizar y desarrollar el Oeste mientras muchos de ellos individualmente fracasaban.

. . . es difícil explicar en términos económicos racionales por qué se establecieron los colonos en el Mediooeste en los años 1860 y 1870. Trollope (1862) en sus viajes río abajo del Misisipi no podía dejar de maravillarse ante gente que, conociendo algo mejor, elegía voluntariamente vivir bajo condiciones tan primitivas en cuevas o chozas inmundas. Los veía trabajando desde el alba hasta el anochecer sólo para subsistir y sin ninguna perspectiva inmediata en cuanto a un mejor destino. Pero eran entusiastas respecto del futuro y no querían volver a la "civilización" a pesar de no tener ninguna razón apremiante para dejarla en primer lugar. Su comportamiento es más impresionante al compararlo con los pueblos de Sudamérica y de Java que se negaban a dejar los densos centros urbanos por tierras fértiles y no colonizadas relativamente cerca.¹⁵

13 David McCord Wright, "Mr. Keynes and the Day of Judgment", *Science*, N° 128 (1958), pp. 1258/1262.

14 John E. Sawyer, "Entrepreneurship in Periods of Rapid Growth", en *Entrepreneurship and Economic Growth*, mimeografiado (Cambridge, Mass: Social Science Research Council and Harvard University Research Center in Entrepreneurial History, 1954), p. 4; citado en David C. McClelland, *The Achieving Society* (New York; Irvington Publishers Inc., 1976), p. 222.

15 McClelland, *The Achieving Society*, p. 13.

Actualmente, un desafío similar de las probabilidades impulsa la creatividad económica en los Estados Unidos. El *Internal Revenue Service* calcula que alrededor de 4.700 pequeños fabricantes surgen cada semana en este país, mientras que otros 4.500 fracasan. Más de dos tercios de todas las nuevas empresas quiebran dentro de cinco años, y el empresario pequeño promedio gana menos que un recolector de basuras de Nueva York.¹⁶ De los miles de inventos posibles, una veintena son probados por la empresa y sólo unos pocos de estos son un éxito económico. Según algunas estimaciones, el 90% de los libros sobre comercio, con tapas duras, hace perder dinero al editor; y una cantidad mayor aún significa una pérdida neta para el autor; y una cantidad mayor aun, que significa muchísimos meses y años de trabajo, no son jamás publicados. Pero esta pérdida e irracionalidad son el secreto del crecimiento económico. Como nadie sabe qué nueva empresa tendrá éxito ni qué número ganará la lotería, una sociedad dirigida por el riesgo y la libertad en vez del cálculo racional, una sociedad que se abre al futuro en vez de planificarlo, puede ocasionar un interminable torrente de invenciones, negocios y arte.

Para tener crecimiento, la apertura debe estar unida con una especie de obstinación, con algunos "espíritus animales" keynesianos, y con un optimismo y deseo de riesgo esenciales. Para escalar el cerro, una persona debe atreverse primero a atacar el refugio del enemigo. El heroísmo, el deseo de lanzarse a lo desconocido, con la esperanza de que otros lo sigan, es indispensable para todo logro humano importante. En realidad estas cualidades humanas han sido evidentes durante la mayor parte de los períodos de progreso, bajo la mayoría de los sistemas sociales y de gobierno. Pero estas son supremamente las cualidades humanas del capitalismo.

El intento del Estado benefactor de impedir, suprimir y eliminar los riesgos e incertidumbres de nuestras vidas —para domesticar el factor inevitable de lo desconocido— viola no sólo el espíritu del capitalismo sino también la naturaleza del hombre. Hasta las sociedades más primitivas inventan formas de juego (en muchas partes, los dados existieron antes que la rueda). El gobierno dedicado a suprimir la incertidumbre tendrá siempre que reprimir o canalizar el deseo de riesgo del hombre. Con frecuencia, esto tiene por efecto el sacarlo forzosamente de caminos positivos y creativos hacia otros destructivos y negativos.

En este país, el impulso al juego y al riesgo es con frecuencia desviado de la economía y la vida seria, a la fantasía y la frivolidad —juegos y apuestas— o desviado de la actividad productiva hacia asaltos de las cortes de justicia contra lo productivo. Una de las

16 David E. Gumpert, "Future of Small Business May Be Brighter Than Portrayed", *Harvard Business Review*, Vol. 57, N° 4 (julio/agosto 1979), p. 179, y J. Tom Badgett "Will OEC and Be the Final Winners?" *Kilobaud*, N° 22 (octubre 1978), p. 80.

mejores formas que quedan de "hacerse la América" —la mejor escena que queda para el juego, con las probabilidades contra lo productivo amontonadas como nunca antes por el gobierno— es el juicio civil: procedimientos ilegales, responsabilidad sobre producto, discriminación, antimonopolio, difamación, contaminación, cualquier cosa que sea. El gobierno ha creado una serie de apuestas nuevas, abiertas a quienes desean hacer apuestas altas y a los bufetes de abogados que se unen en la nueva Champerty (ayuda ilegal a un litigante a cambio del reparto de los bienes).

Entre las oportunidades más perjudiciales para hacer ganancias está el juicio por responsabilidad sobre el producto. Bajo la ley de compensación del trabajador, un empleado puede demandar al fabricante original de la maquinaria, sin importar cuán vieja sea, cuán modificada esté, o con qué frecuencia sea revendida. Las compañías pequeñas se ven especialmente perjudicadas, con tasas de seguro anuales que suben cien veces o más y que sacan a muchas firmas del negocio. En bastantes casos, las víctimas de tales pleitos y tasas de seguros son hombres de ingenio y coraje que se atreven a arriesgar su propio dinero para ofrecer un nuevo producto o servicio al público. A riesgo del productor es la nueva regla.

Para los ciudadanos sin los medios ni la inclinación litigiosa para demandar como forma de ganarse la vida, el Estado sabiamente está instalando sus propias loterías más simples, abriendo en todos los vecindarios tiendas para el impulso al juego, publicando en carteleras los juegos del gobierno. Y en todas partes repite la insidiosa mentira de que su lotería proporciona un mejor negocio ("donde nadie tiene una mejor oportunidad que usted"), una oportunidad más justa que las continuas y verdaderas loterías de la vida de la clase baja; que es más prometedor hacer sus apuestas en *The New York Bets* que en la economía de los Estados Unidos. Con esto se trivializa y quita valor al deseo de riesgo y trabajo que es la única esperanza verdadera de los pobres.

De igual modo con los ricos, el gobierno hace la dudosa afirmación de que puede usar la riqueza más productivamente que un capitalista libre; de manera que su política tributaria aumenta las probabilidades siempre adversas de la empresa hasta el punto en que deja de tentar al inversionista. Mientras el pobre oscila entre el bienestar y la lotería del Estado, el rico alterna entre el juego personal y los bonos municipales. El margen del progreso —la frontera de la economía— puede ser cerrado por la tributación y burocracia obtusa.

La mayor parte de la actividad redistributiva se basa en graves malinterpretaciones de la naturaleza y las fuentes de la riqueza y la innovación. Considerando los altos niveles de suerte evidentemente involucrados en cada éxito comercial, muchos funcionarios e intelectuales llegan a concluir que la mayor parte de las grandes ganancias de capital son en un sentido no ganadas y no anticipadas, y no son un factor en la motivación personal ni

en la asignación eficiente de recursos. Dos de los pensadores izquierdistas líderes de la nación, Lester C. Thurow y Christopher Jencks, culminaron sus ambiciosos estudios sobre la desigualdad concluyendo que el factor suerte es fundamental en la mayoría de las fortunas, grandes y pequeñas. El beneficiario, como el ganador de una rifa, estaba en el lugar correcto en el momento correcto, y en un sistema racional no se le permitiría convertir su suerte en poder económico real, al igual que los innumerables perdedores no deberían sufrir por sus pérdidas más que una responsabilidad limitada.

Existen muchos problemas con este enfoque. El primero es que estos economistas usan la suerte como una especie de categoría residual, que contiene todos los factores que ellos no comprenden. Debido a que es mucho lo que no comprenden en economía, naturalmente exageran la importancia de la suerte.

Un error más grave es, sin embargo, una mala interpretación de la naturaleza del cambio en sí. Con frecuencia, los críticos del capitalismo imaginan haber descubierto un importante escándalo sobre el sistema al revelar su dependencia fundamental de la suerte: su distribución de los beneficios y su obtención de riquezas mediante procesos no predecibles e irracionales, su parecido en algún nivel con una lotería. Para muchos economistas, la suerte es algo malo, arbitrario, fortuito; un descenso a una falta de propósitos o caos y un campo para las correcciones del gobierno. En el mejor de los casos, haciendo una rebuscada analogía darwiniana, a los acontecimientos aleatorios tan frecuentes en una empresa exitosa se les asigna el rol de "mutaciones" producidas al azar, que son "seleccionadas" cuando se adaptan especialmente a su ambiente. Esta teoría explica las estructuras dinámicas y complejas del capitalismo no mejor de lo que comprende la plenitud pródigamente diversa del mundo natural.

Sin embargo, la suerte no es el reino de lo anárquico ni fortuito, sino el área de la libertad y la condición de creatividad. Escudriña el orden fundamental y trascendente del universo. La llamamos suerte porque está más allá del conocimiento de los procesos racionales ordenados, parte del reino de "lo misterioso" que Einstein llamaba "la cuna del verdadero arte y la verdadera ciencia".¹⁷ Cuando Hirschman escribe que la "creatividad siempre llega como una sorpresa para nosotros",¹⁸ está reconociendo esta cualidad esencial de la invención. Todo intento por reducir el mundo a las dimensiones de nuestro conocimiento excluirá la novedad y el progreso. El ámbito de la suerte es nuestro acceso al porvenir y la providencia.

17 Albert Einstein, *The World As I See It* (Londres: John Lane, 1935); citado en A. P. French, ed., *Einstein: A Centenary Volume* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979), p. 304.

18 Hirschman, *Hiding Hand*, p. 13.

El capitalismo tiene éxito porque da cabida a la suerte y así armoniza con la realidad de la situación humana en un universo fundamentalmente incomprensible pero, sin embargo, providencial. Los economistas que intentan desterrar la suerte mediante métodos de administración racional también destierran las únicas fuentes de triunfo humano. No es coincidencia que los analistas sociales y económicos más pesimistas sean los defensores de los sistemas de planificación radicales y amplios.

En 1979, John Kenneth Galbraith prácticamente perdió las esperanzas en cuanto al desarrollo económico de gran parte del Tercer Mundo. Según Galbraith, el principal obstáculo al progreso es lo que denomina la "adaptación" de los pobres a su situación difícil. No se opone a esta actitud. Encuentra en ella una "negativa razonable a luchar contra lo imposible. . . Ellos aceptan (su pobreza). Esta aceptación no es un signo de debilidad de carácter, sino más bien una respuesta profundamente racional".¹⁹ Galbraith está exactamente en lo correcto. En la medida en que los hombres son "profundamente racionales", el desarrollo económico parecerá "imposible" y no se producirá. En cambio, tal como lo demuestra Galbraith, persistirá "un equilibrio de pobreza"²⁰ y la mejor forma de escapar es emigrar al mundo industrial, que afortunadamente aún no ha aceptado plenamente la racionalidad de la resignación.

Sin embargo, existe un movimiento de economistas y sociólogos que insiste también en la "adaptación" de Occidente. En particular, los neomalthusianos o los adventistas del juicio final recitan, con tono de revelación ominosa, las conocidas matrices de desesperación racional. El economista Robert Heilbroner pronostica el despotismo y la guerra como los resultados más seguros. Marwin Harris, postulando la antropología como la verdadera ciencia de la desesperanza, propone una perspectiva de canibalismo e infanticidio (un panorama que mejora, sin embargo, con el posible término del sexismo).

En dos libros, Barry Commoner ha popularizado una teoría de fatalidad biológica, el círculo que se cierra de los límites ecológicos del crecimiento, que exige la adopción de la planificación socialista en los Estados Unidos para evitar las catástrofes familiares. En conjunto, *The Limits to Growth* puede haber sido revisado y corregido por sus autores en el acomodado y prestigioso Club de Roma, pero sigue siendo el libro más importante de nuestro tiempo. Si bien sus gráficos y estimaciones han sido desacreditados, su trayectoria y simbolismo emocional estaban misteriosamente en lo correcto, y ha repercutido en nuestra cultura y política desde su publicación.

19 John Kenneth Galbraith, *The Nature of Mass Poverty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979), p. 62.

Estas actitudes, con todos sus atractivos para la América secular, son francamente fatuas. Los grandes descubrimientos económicos y tecnológicos siempre parecen imposibles en el cálculo de la racionalidad cerrada. Cualquiera que tenga la más mínima familiaridad con la historia de alguna ciencia o del capitalismo sabe que los analistas líderes, generación tras generación, han pronosticado siempre el agotamiento del dinamismo capitalista y el término del progreso tecnológico.

En el siglo XV, el arco largo -con su cantidad ilimitada de municiones, su rápida capacidad de descarga (12 tiros por minuto) y su largo alcance de unas doscientas yardas- fue considerado como el arma máxima. Los intelectuales líderes del siglo XVII imaginaban que todos los inventos posibles ya se habían realizado.²¹ En el siglo XVIII, incluso el mismo Adam Smith pronosticó la caída del capitalismo a un Estado estacionario. Sismondi pensó que el desarrollo económico estaba completamente finalizado en 1815²² y John Stuart Mill supuso que habíamos llegado al término del camino en 1830.²³ En 1843, el comisionado de Patentes de los Estados Unidos pensó que el torrente de invenciones podría "presagiar (una época) en que el progreso humano debía terminar".²⁴ Alvin Hansen y una veintena de otros economistas pronosticaron estancamiento socialista como la perspectiva humana más probable después de la segunda guerra mundial. Incluso Thomas Edison creía que todos los principales inventos ya se habían realizado durante su vida.²⁵

Década tras década, los expertos han pronosticado el agotamiento, primero de la madera como combustible, luego del carbón y ahora del petróleo y el gas. Actualmente, cuando existe una variedad de nuevas fuentes de energía disponibles o en perspectiva mayor que nunca antes en nuestra historia, y cuando todavía es mucho el combustible fósil que queda por explorar en el mundo, ya que lo que se ha explorado hasta ahora no equivale ni a la décima parte de lo que han explorado los Estados Unidos, predomina la idea de que se está agotando la energía y que debemos volver a la

- 21 Michael W. Watts, "Mercantilism and the Great Chain of Being", monografía no publicada, Department of Economics, Universidad de Purdue.
- 22 Citado en Thomas Sowell, "Economics and Economic Man", en Irving Kristol y Paul Waver, eds., *The Americans, 1976: Critical Choices for Americans*, Vol. 2 (Lexington, Mass: D. C. Heath & Co., 1976), pp. 191/209.
- 23 John Stuart Mill, *Principies of Political Economy* (Toronto: University of Toronto Press, 1965); publicado por primera vez en 1848. Mill escribió: "Es sólo en los países atrasados del mundo que el aumento de la producción es aún un importante objetivo: en los más avanzados lo que es necesario económicamente es una mejor distribución. . ."
- 24 Stuart Bruchet, *The Roots of American Economic Growth, 1607-1861*, Torchbook ed. (Nueva York: Harper & Row, 1968).
- 25 Nathan Rosenberg, *Technology and American Economic Growth* (White Plains, N. Y.: M. E. Sharpe, Inc., 1972), p. 14.

dependencia preindustrial del viento y el sol. En una época en que se están produciendo nuevas tecnologías radicalmente importantes en todas partes, los expertos líderes imaginan que estamos entrando a una crisis tecnológica, un período de retornos científicos decrecientes. Tales opiniones son apropiadas para análisis no en las universidades (donde generalmente prevalecen) sino que en la consulta del siquiatra.

La fuente más evidente para tales creencias es el ciclo de vida individual. Dado que los seres humanos se agotan y decaen a medida que envejecen, tienden a pensar que a las sociedades les ocurre lo mismo. Es una especie de patética falacia: la atribución de las características humanas individuales a grandes fenómenos de grupo. Además, a muchos intelectuales les gusta suponer que la evolución humana ha alcanzado un pináculo supremo con sus propias publicaciones, y que nada muy importante les seguirá. A medida que envejecen pierden la pista de los nuevos acontecimientos y les resulta más fácil desecharlos que tratar de conocer a fondo sus consecuencias.

Sin embargo, el principal problema es una profunda incomprensión de la situación humana. La vida humana misma, desde toda perspectiva científica y racional, es indisciplinadamente inverosímil, en realidad, imposible. La civilización moderna es contingente y problemática sin esperanza, está sujeta a la destrucción en cualquier momento debido a posibles cambios climáticos, accidentes astrofísicos, plagas genéticas, explosiones nucleares, convulsiones geológicas y transformaciones atmosféricas, todas catástrofes concebibles que se originan más allá del conocimiento de un remedio o control posible.

A la gente le gusta hablar del "delicado equilibrio" de la naturaleza, como si el orden natural actual representara cierto consumo estático en vez de una continua lucha por la supervivencia. La historia natural es una epopeya no del equilibrio sino de cambios convulsivos, aniquilando especies completas a diestra y siniestra, transformando continentes, extirpando montañas e inundando amplias llanuras y valles. No existe un equilibrio en ecología como tampoco en economía. Todo estado estático está condenado al desastre. Nuestra supuesta crisis actual de energía y de proteína palidece ante la continua crisis de la misma existencia humana.

En todo momento de la historia humana, un cálculo racional de nuestras perspectivas llevaría a un pronóstico de fatalidad. Pero durante los milenios la raza ha florecido: ha prosperado, pero principalmente con una condición, una serie de condiciones, combinando la fe y la libertad con el riesgo y el trabajo. Principalmente cuando perdemos las esperanzas con respecto a la suerte y la providencia, cuando tratamos de calcular y controlar nuestros propios destinos mediante una máxima regulación por parte de un estado todopoderoso, es cuando se produce el desastre.

El terrible catálogo de Marwin Harris acerca del auge y la caída de sociedades anteriores dramatiza esta realidad.²⁶ Describe un ciclo repetidamente vicioso del crecimiento de la población y el agotamiento de los recursos. El climax empieza siempre con una intensificación de la actividad productiva, seguido por un aumento aun más rápido de la población, y por aspiraciones industriales, agrícolas y de búsqueda tomadas más allá del punto de los retornos decrecientes. El resultado habitual es una escasez de proteína y otro sustento, y el surgimiento de órdenes sociales cada vez más brutales, marcados por la guerra y el infanticidio, y que conducen en último término al canibalismo y otra brutalidad por el estilo.

Las peores de todas las sociedades que describe eran las dictaduras hidráulicas, que surgieron en cuencas de ríos u otras regiones cerradas y crearon inmensas burocracias y movilizaciones masivas para construir y administrar grandes plantas de agua y proyectos de regadío. Aun cuando Harris no subraya este punto, el resultado es el compromiso de todo el orden social con rígidos sistemas burocráticos y administrativos, que responden a la agravante crisis subiendo los impuestos y aumentando los controles. Toda nueva medida de desesperación tomada por los poderes dominantes aumenta aun más los obstáculos a la innovación y el progreso y hace que el desastre final sea aun más inevitable.

Sorprendentemente, sin embargo, Harris termina su libro pidiendo regulación y controles extensivos para hacer frente a la nueva crisis de escasez en América. Ve pocas posibilidades de solucionar los problemas como hombres libres. Lo que no comprende es que los descubrimientos visiblemente posibles, los recursos claramente disponibles, han sido siempre medidos y desestimados. En todo momento de la historia de la raza, el futuro se ha presentado desesperanzadamente sombrío, inhabitable por humanos libres. Todos los programas basados en lo calculable en el presente, en las estadísticas existentes, necesariamente suponen un campo cada vez menor de elección, una reducción de las posibilidades, un agotamiento de los recursos, una disminución de los retornos, entropía y decadencia.

Para combatir estas exigencias, el planificador verá siempre una necesidad de regulación cada vez más intrusa e íntima, que invade la familia y el hogar. Finalmente, a medida que se agotan las reservas, el planificador se transformará en un tirano y asesino, el Moloc del círculo que se cierra.

Al igual que las dictaduras antropófagas del reino azteca y los demás monstruosos despotismos hidráulicos descritos por Harris, un Estado que responde con confiscación y coacción a la inevitable crisis del cierre del círculo, las inexorables presiones de la población contra la tierra, termina consumiendo a su propio pueblo. Las tasas de impuestos suben y los niveles de capital descienden, hasta que

26 Marwin Harris, *Cannibals and Kings: The Origin of Cultures* (Nueva York: Random House, 1977).

la única riqueza que permanece fuera del alcance del régimen es la misma proteína de la carne humana, y esa también es finalmente tributada, limitada y amordazada, y traída al templo colosal del Estado, un sacrificio final de ingresos carnales para alimentar a la élite en decadencia. Este es el destino de toda dictadura, a menos que sea salvada por la bendición no aguardada, la afortunada caballería de la providencia que espera sólo el clarín de la libertad y de la fe.

Leszek Kolakowski, un filósofo polaco expatriado, en otro contexto, ha hecho una buena descripción de la esencia de la situación humana. Estamos en un convoy, leve pero debidamente equipado para cruzar una extensión de desierto si todo sale bien. Pero no es así. Malinterpretamos los mapas y nos extraviamos. Se producen tormentas de arena. Los camellos se detienen. Se nos acaba el agua. Pero tenemos una esperanza, una fe en la providencia, un "mito". Nuestra fe llama una especie de

Fata Morgana que hace aparecer hermosas tierras ante los ojos de los miembros de la caravana, lo cual hace incrementar esfuerzos hasta el punto en que, a pesar de todos los sufrimientos, llegamos hasta el próximo pequeño depósito de agua. Si no hubieran aparecido esos tentadores espejismos, la agotada caravana habría perecido inevitablemente en la tormenta de arena, sin esperanza.²⁷

Esta es una imagen poderosa y ricamente sugestiva, pero no creo que el punto sea exactamente correcto. No necesitamos "mitos" tanto como necesitamos creencias religiosas, las cuales, por toda su dudosa "irracionalidad", poseen en sus simbólicas profundidades la mayor de las verdades pragmáticas e históricas. Ellas nos dicen que los hombres libres, con fe en el futuro y comprometidos con éste, tendrán éxito.

3 La Necesidad de la Fe

Nuestro Problema Principal surge de un conflicto profundo entre los procesos del progreso material y los ideales de cultura y gobierno "progresistas". La igualdad, racionalidad burocrática, capacidad de predicción, liberación sexual, "populismo" político y búsqueda del placer —todos los valores de la cultura desarrollada— son en verdad bastante inconsistentes con las disciplinas e inversiones del progreso técnico y económico. El resultado es que los gobiernos modernos fingen fomentar el crecimiento económico, pero en la práctica se oponen persistentemente a él.

27 Leszek Kolakowski citado por Albert Hirschman en *Hiding Hand*, pp. 22-23.

El progreso material es ineludiblemente elitista: hace a los ricos más ricos, aumentando su cantidad, ensalzando a los pocos hombres extraordinarios que pueden producir riqueza sobre las masas democráticas que la consumen. El progreso material depende de la expansión de la oportunidad: los genios se identifican principalmente por sus obras y no por su patrimonio ni calificaciones obtenidas en pruebas. El progreso material es difícil, pues exige a sus protagonistas largos años de esmero y sacrificio, devoción y riesgo que pueden lograrse sólo con altas recompensas, no "el rendimiento promedio sobre el capital". A pesar de ser democráticamente demandado, el progreso material no es democrático en su procedimiento: significa el costoso apoyo de actividades completamente fuera del conocimiento de la gente, y con frecuencia incluso de los líderes. El progreso material es radicalmente imposible de predecir (el pronosticar una innovación es en esencia realizarla): los acontecimientos más importantes ocurren en un límite en que las cosas empiezan a escapar ligeramente de control para siempre. El progreso material se opone a la economía científica, pues no se le puede explicar ni pronosticar en términos matemáticos ni mecanicistas.

Todos quienes buscan un mundo racional y fácil de predecir —un sistema de administración y control científicos— pueden lograrlo sólo frustrando el progreso científico y material. Un mundo sin innovación sucumbe ante las leyes infalibles del deterioro y la decadencia. A medida que los recursos disminuyen según lo pronosticado, los gobiernos extienden sus controles. La distribución se vuelve de suma importancia y la planificación surte efecto. Incluso una certidumbre tan pesimista como ésta parece mejor para muchos que la noción de una lucha continua e incalculable para extender el dominio del hombre sobre la naturaleza y aumentar la riqueza material.

Es la idea de la futilidad económica —no del crecimiento capitalista— la que da libertad para la cultura del hedonismo y la sensualidad. En un mundo imperfecto y sufriente, la posibilidad de progreso implica una responsabilidad para tratar de alcanzarlo. Sólo en un mundo de "límites al crecimiento" socialmente controlados, donde el esfuerzo, la iniciativa y la creatividad humanas nunca pueden prevalecer por mucho tiempo sobre la pobreza y el sufrimiento superfluos, el ideal progresista de liberación sexual, ocio, redistribución y placer sensual puede perder su carga de decadencia e injusticia.

La ilusión del estancamiento inspira al político tanto como al hedonista. Sólo en una economía estacionaria el gobierno puede dejar de referirse a los científicos, tecnólogos y empresarios como los héroes de la época. En el Estado estacionario, todo lo que importa son las obras del poder y la burocracia: comportamiento masivo y su regulación. La conservación, la distribución y el control se transforman en valores cruciales. Los economistas también en-

cuentran su plena justificación. Sin las sorpresas de la creatividad, sus modelos pueden realmente predecir el futuro.

En un mundo sin crecimiento material, la pobreza aumentará prácticamente en todas partes. Pero los expertos llegarán con nuevos fundamentos a ignorar, en todo excepto retórica, la situación de la pobreza mundial. Al igual que las supuestas leyes de la economía clásica condenaban a los trabajadores a salarios de subsistencia, las nuevas leyes de la ecología contemporánea los condenan a una economía mundial estancada. Ninguna ley ricardiana de las rentas, ningún ciclo malthusiano de la población, fue alguna vez tan fríamente implacable en su rechazo de los sueños de los pobres como el Closing Circle (Círculo que se cierra), de Commoner.

La nueva ciencia desesperanzada de la pobreza permanente —divulgada en salones de moda y oficinas de fundaciones en todo el país— se basa principalmente en el concepto de un mundo en deterioro, regido por el concepto de entropía. La teoría de la entropía pretende ser progresista, ya que es presentada como una forma de rebatir la teoría clásica mecanicista de la competencia perfecta. Supuestamente el pilar del capitalismo, este concepto apela al universo abstracto y eterno de la primera ley de la termodinámica, donde nada cambia fundamentalmente ni se deteriora. El mundo real, según los teóricos de la entropía, es un mundo de tiempo irreversible, regido por la segunda ley de la termodinámica: la ley de la entropía, es decir, la tendencia de la energía (negantropía) a disiparse totalmente en entropía a medida que se usa. Dado que el calor se desplaza solamente en una dirección, hacia los cuerpos más fríos, y una vez que se ha perdido es imposible recuperarlo, el universo está finalmente condenado a muerte entrópica. Tal como Clausius lo manifestó: "La entropía del Universo tiende hacia un estado máximo".

Dicho en forma más sencilla, todo está disminuyendo y se agota. La energía, la tierra, la proteína, el acero —todo lo que se mencione—, se está deteriorando en gases tibios. Esto significa que cada vez es más costoso obtener combustible, tanto en dinero como en BTUs (British thermal units) gastados en su extracción. De ahí que la inflación, como una rebelión de la biosfera ante las crecientes exigencias hechas contra ella, sea considerada esencialmente como un problema ecológico. Con su imperativo de crecimiento, el capitalismo puede ser presentado como una violación de la misma ley de la naturaleza.

En sus propios y sencillos términos científicos, esta teoría adolece de un marco de tiempo más bien extendido. Aún tenemos cientos de años de combustibles fósiles, es probable que incluso de petróleo y gas, y mil millones de años de luz solar negantropica. Pero deberíamos principalmente escuchar no las palabras sino la música y reconocer que, a pesar del pretexto de la ciencia, la teoría de la entropía es esencialmente una metáfora. Presta a la crítica habitual al capitalismo una poesía trágica que apela a las clases altas

conservacionistas, preocupadas al mismo tiempo por la lucha por mantener su riqueza en una época inflacionaria y por las profecías marxistas de la lucha de clases.

Metáfora o no, la teoría de la energía es la última de una larga serie de intentos por equipar a la economía con el ropaje oficial de las ciencias físicas. Por siglos, desde la teoría cuantitativa del dinero, que debido a todos sus usos David Warsh ha demostrado que es un dudoso corolario de la ley de los gases de Boyle, hasta la teoría clásica del valor como una interacción newtoniana de ecuaciones matemáticas, los economistas han tratado de prestar a sus descubrimientos el aparente orden y certidumbre de la física y la química. Estos esfuerzos siempre fracasan por muy buenas razones.

Dado que las economías están gobernadas por los pensamientos, éstas no reflejan las leyes de la materia sino de la mente. Una ley fundamental de la mente es que la creencia es anterior al conocimiento. El nuevo conocimiento no viene sin un salto de hipótesis, una proyección del sentido intuitivo. La lógica de la creatividad es "saltar antes de mirar". No se puede ver absolutamente nada nuevo desde un lugar antiguo. El antiguo refrán "mirar antes de saltar", asegura sólo la continua "elaboración y refinamiento de las viejas ideas comprendidas en la mayor parte del saber (y la mayor parte del "progreso industrial" en compañías grandes y estáticas).

De igual modo, el concepto de la teoría de la información en economía carece del salto de sorpresa necesario en toda innovación radical. La idea de que la empresa puede comprar conocimiento como cualquier otro factor de producción, hasta que su costo sobrepase su rendimiento, y que la empresa puede segura y sistemáticamente reunir hechos hasta que las perspectivas parezcan sólidas, ignora la diferencia principal entre el conocimiento y las demás cosas. Es el salto, no la mirada, el que genera la información decisiva; el salto en el tiempo y el espacio, más allá del enjambre de hechos observables, el que abre la perspectiva del descubrimiento.

Galileo dio inicio a la edad moderna de la ciencia no observando miles de trayectorias objetivas ni derivando de ellas la ley de la gravedad; más bien "Concebí como el trabajo de mi propia mente un objeto en movimiento lanzado sobre un plano horizontal y liberado de todo impedimento".²⁸ Liberado, eso es, de los hechos; liberado, por un salto de la imaginación, de las condiciones de todos los cuerpos reales en movimiento que son frenados a través del aire resistente. La imaginación precede al conocimiento. El pensamiento creativo no es un proceso inductivo en el que un científico acumula evidencia en forma neutra y "objetiva" hasta que se hace visible una

28 Citado en José Ortega y Gasset, *Man and Crisis* (Nueva York: W. W. Norton, 1958), p. 14.

teoría en él. Por el contrario, la teoría llega primero y determina qué evidencias pueden ser observadas.²⁹

La imaginación, intuición e hipótesis son simplemente los primeros pasos del saber. Dado que la mente humana es capaz de idear sin límites, el pensador debe seleccionar determinados conceptos en qué creer. Al igual que al elegir una mujer, un hombre debe confiar en su intuición, y actuar antes de poder saber realmente. La idea no se revelará completamente ni tampoco sus posibilidades hasta que el hombre confíe en ella y se comprometa con ella, ponga emoción en ella y —en un sentido— la ame. El pensamiento creativo exige un acto de fe. El creyente debe confiar en su intuición, en las creaciones espontáneas de su mente, lo suficiente como para perseguirlas con afán hasta el punto de la experimentación y el conocimiento.

El amor parece ciego para los observadores externos, pero los amantes saben que está guiado por una visión elevada y abre nuevos campos de conocimiento y creatividad. El compromiso puede crear su propia confirmación. Para el hombre que no se atreve a amar, el mundo parece estéril y sombrío, el futuro lleno de fatalidad. Es el amor y la fe que infunden vida y energía a las ideas.

De este modo, todo pensamiento creativo es en un sentido religioso inicialmente un producto de la fe y la creencia. Pero no todas las ideas (o mujeres) son correctas. El compromiso es necesario pero no suficiente. El fanático es quien se apodera de una idea e impone su voluntad en ella sin importar la respuesta del mundo ni los hechos. La sensibilidad a las respuestas, otro aspecto del amor, es decisiva para el pensamiento creativo. El pensamiento creativo debe estar abierto al cambio y la sorpresa. Otra forma de decirlo, sin noción alguna del dogma popperiano, es que las ideas deben ser "falsificables" (es decir, expresadas en una forma en que se pueda demostrar si son verdaderas o falsas). Debe existir un proceso de selección y descarte. Si no se pudiera abandonar las malas ideas, nadie se arriesgaría a comprometerse con ellas en un mundo incierto, y el progreso se detendría.

Pero, ¿cuál es la fuente de las ideas mediante las cuales ocurre el progreso tecnológico? La respuesta, podemos estar de acuerdo, es el azar. Las teorías surgen espontánea y misteriosamente, por intuición o casualidad. Este misterio constituye el problema crucial de la historia intelectual. Un racionalista secular desconfiará de un misterio y querrá desarrollar formas más automáticas y racionalizadas de progreso. Durante la historia del pensamiento, pero especialmente en la época moderna, los hombres han tratado de desarrollar sistemas de raciocinio independientes; que avanzan paso a paso mediante relaciones lógicas herméticamente selladas; que miran antes de

29 Como Tom Bethell lo ha señalado, "En el mundo hay muchos hechos dispersos, esperando ser capturados por una hipótesis". Respuesta a carta en *Harper's*, Vol. 258, N° 1545 (febrero 1979), p. 8.

saltar, reuniendo "datos" o evidencia "objetivamente" y deduciendo la teoría en forma inductiva. Los racionalistas siempre han querido reducir el proceso del pensamiento al ámbito del cerebro humano, con su estructura y experiencia demostrable, entregando ideas en los términos de la materia, regidas por leyes coherentes, incluso físicas. El positivismo lógico, la psicología del comportamiento, el freudianismo, el marxismo, la economía clásica, el neokeysianismo, el análisis de probabilidad bayesiano, la teoría de la información, la planificación socialista, todos representan formas, con diversos grados de convicción y flexibilidad, de excluir el azar y la novedad del comportamiento humano, tanto en la realidad como en teoría.

Todos estos movimientos rechazan la idea de que lo esencial del cambio y la creatividad sea el azar. Todos suponen que las nociones del azar son aleatorias y poco confiables puesto que, según ellos piensan, más allá del campo de la racionalidad humana existe un universo intelectualmente blanco e insensible. Al igual que los actualmente de moda teóricos de la entropía, el pensador moderno supone que el universo está esencialmente muerto. La mente humana es considerada como una conciencia solitaria que se estira para tomar los objetos más allá de ella y que, en último término, está regida por las cosas que refleja y recopila y por su propia sustancia y estructura: se sostiene que es parte de un sistema regido por las leyes físicas.

Este enfoque implica una falacia fundamental. Tal como el gran filósofo norteamericano Charles Peirce ha escrito, la materia está constituida por mente inerte o "perdida" (fallen). Está regida por leyes fáciles de predecir y calcular sólo porque está muerta y su futuro está dispuesto de antemano. Pero la esencia del universo es una conciencia creativa, que está continuamente generando nueva energía y pensamiento.

La mente humana no es necesariamente autónoma ni está limitada al cerebro individual. La mente tiene acceso a una conciencia más elevada, a veces anómalamente, según Jung, denominada un inconciente colectivo, en ocasiones definido como Dios. Cuando la mente de una persona se une con la conciencia viva que es la materia ulterior del cosmos, se encuentra con nuevas verdades, vislumbra las nuevas ideas —las proyecciones de la luz en el futuro desconocido— mediante las cuales ocurre el progreso intelectual.

Sin embargo, todos los hombres se acobardan ante este pavoroso contacto con el misterio y poder cósmico. Es atemorizante dejar el ámbito del cerebro humano, su pequeña riqueza de experiencia, sus cómodos instrumentos de razón, y lanzarse al reino de la trascendencia oculta donde es posible encontrar toda la creatividad y la luz verdadera. Además, si la idea es realmente nueva e importante, provocará el rechazo de muchas otras ideas conflictivas, o exigirá un mayor esfuerzo de síntesis paradójica. Nuevamente el cerebro se rebela.

Incluso los procesos creativos relativamente simples exigen un salto al vacío —una dependencia de la providencia incalculable— que desconcierta al hombre. Gran parte de la cultura moderna revela actitudes vanagloriosas, preocupaciones limitadas y mórbidas ansiedades de las mentes humanas heladas de temor en los umbrales de una conciencia superior. Dado que nadie puede escribir algo que valga la pena desde su propia base inmediata de conocimiento, el bloqueo del escritor es casi esencialmente una falta de fe, una renuencia a entregarse a un poder superior. De igual modo, los interminables tomos de sociología y economía matemática deben sus estériles obsesiones y banales resultados a la negativa de reconocer que toda creatividad requiere un salto de imaginación y fe. El inversionista que nunca actúa antes de que las estadísticas confirmen su elección, el atleta o político que no logra hacer su movida hasta que es demasiado tarde, el empresario que espera hasta que el mercado esté probado, todos están condenados a la mediocridad por su confianza en una falsa racionalidad y por sus vacíos de fe.

Tal vez la estratagema más característica de la ansiedad del umbral sea el plan detallado. En gran parte, los planes son la mitología de un mundo racionalista secular, los ritos supersticiosos mediante los cuales un gobierno, una empresa o un pensador adquieren la confianza para un acto redentor, la fabricación de productos que crean demanda, la adopción de una nueva idea que lanza una luz salvadora, un salto al vacío que produce conocimiento.

El proceso de intuición y fe es la fase inicial en la carrera de las ideas. Las nuevas ideas pueden envejecer fácilmente. Una vez percibidas en la intensidad de la nueva revelación, tienden a expandirse y difundir su luz, reuniendo cada vez más conocimiento y hechos, hasta que se consolidan en una generalización inmóvil similar a la materia. A medida que son elaboradas, las ideas se vuelven cada vez más rígidas y complejas, abarcando extensiones de conocimiento cada vez más grandes en una forma cada vez menos satisfactoria.

Se dice que cuando uno produce una solución indebidamente complicada a un problema, no se tiene una solución sino un nuevo problema. En muchos campos de la vida moderna, desde el Departamento de Energía hasta la teoría de desarrollo económico, podemos ver la elaboración de múltiples respuestas, amontonándose en una complejidad cada vez mayor, las que constituyen colectivamente el problema esencial de la época racionalista secular.

Pero una faceta final de la ley de la mente —tal vez la más importante de todas en nuestra encrucijada actual— es el rol de los problemas. Los problemas, dilemas y paradojas no son fuentes de desaliento ni frustración sino los estímulos necesarios del nuevo conocimiento y creatividad. La mentalidad racionalista secular ve los problemas, privaciones y paradojas como obstáculos para la realización y la verdad. Si una nueva idea parece contradecir una

antigua verdad, se desecha la nueva idea. Este es el método del pensamiento convencional, que produce sólo refinamientos y elaboraciones de ideas antiguas y prohíbe la realización de nuevas inspiraciones, formas de ver ambos lados de una paradoja en una luz diferente y reconciliadora.

La ley de la mente ensalza el conflicto y el problema como la condición invariable del conocimiento en un mundo que está de paso en el tiempo. Las privaciones no reprimen el pensamiento; apelan a la creatividad y obligan a recurrir a una trascendencia redentora. El problema puede incluso fortalecer la fe y liberar nueva energía y verdad. Un pensador que se atemoriza ante la paradoja y el conflicto está prácticamente impedido de innovar.

Las reglas más importantes del pensamiento creativo se pueden resumir como fe, amor, apertura, conflicto y "falsibiabilidad". Las reglas decisivas de la innovación económica y el progreso son la fe, el altruismo, la inversión, la competencia y la bancarrota, las cuales también son las reglas del capitalismo. La razón por la cual el capitalismo tiene éxito es que sus leyes concuerdan con las leyes de la mente. Es capaz de satisfacer las necesidades humanas porque se basa en el dar, que depende de la sensibilidad con respecto a las necesidades de los demás. Está abierto a la fe y a la experimentación pues también está abierto a la competencia y a la bancarrota. El capitalismo acumula las ganancias de capital de no sólo sus éxitos sino que también de sus fracasos, capitalizadas en nuevo conocimiento. Es el único sistema apropiado para un mundo en que toda la certidumbre es una farsa.

La dinámica del crecimiento económico está constituida así por el proceso fundamental de todo el crecimiento y desarrollo en la naturaleza y el pensamiento: un flujo principalmente espontáneo e impredecible de creciente diversidad y diferenciación y nuevos productos y formas de producción. Un negocio empieza con una nueva idea, por ejemplo, una mejor trampa para ratones, y se expande en una industria diferenciada de comercialización de trampas para ratones, mantención e higiene, llevando a una proliferación de las actividades relacionadas con las trampas para ratones, desde trampas para comadreja hasta trampas para osos, desde veneno para ratones hasta artículos de uso doméstico de venta directa, tal vez culminando con una ruptura del pequeño imperio de alimento para ratones, vendiendo grandes Míkeys para los adolescentes. El esquema de desarrollo es generalmente el mismo (las ideas tienen una tendencia inherente a separarse y especializarse a medida que se aplican). Pero el proceso es sin embargo imposible de predecir, lleno del misterio de todas las cosas vivas y en crecimiento (como las ideas y los negocios).

Para que este proceso fructifique en el sistema, debe haber actividad más allá del control del sistema. La nueva producción debe ser generalmente realizada por individuos cuyo trabajo e ideas no formen parte de una institución más grande (los fabricantes y

vendedores de trampas para ratones no verán con buena cara la desviación de sus ganancias hacia la cadena de alimentos preparados). Los individuos deben tener la posibilidad de encontrar su propia forma de dividir y especializar el trabajo al margen de las expectativas, formando y adaptando nuevos bienes y servicios. Estos individuos y sus nuevas ideas son las vías por las cuales un sistema económico crece y cambia; tales vías conducen a pequeñas empresas y nuevas actividades que se unen finalmente con otras en nuevos sistemas, los que se vuelven con frecuencia rígidos e insensibles, a menos que puedan continuar asimilando o lanzando nuevos productos y procesos. Es precisamente esta interacción bastante convencional, pero absolutamente decisiva del azar, el cambio y el crecimiento que los economistas con frecuencia ignoran.

Lo más importante que hay que destacar sobre este proceso es que la mayoría de sus actividades impulsoras ocurren fuera de la visión del experto en estadísticas. Es un drama personal y psicológico que decide si un hombre se atreve a endeudarse y correr riesgos para llevar a cabo una idea innovadora que según todas las estadísticas, probablemente, al igual que los dos tercios de todos los nuevos negocios en América, fracasará dentro de cinco años. Esta decisión se verá afectada por el gobierno y, en gran parte, desalentada por los altos impuestos y tasas de interés; pero expresará en esencia un impulso de fe, una confianza en el futuro y una sensibilidad a las necesidades de otros, aun cuando no estén establecidas. Los economistas que no creen en el futuro del capitalismo tenderán a ignorar la dinámica del azar y fe que determinará en gran medida ese futuro. Los economistas que no confían en la religión no lograrán comprender nunca las formas de culto mediante las cuales se logra el progreso. El azar es la base del cambio y el canal de lo divino.

La lotería es un hecho supremo de la vida desde el momento de la concepción biológica entre millones de espermios. Todos empezamos —en el mismo ADN (ácido ribonucleico) de nuestras existencias individuales— como ganadores de una apuesta contra astronómicas probabilidades. Incluso la biología, aparentemente la ciencia más determinista, es así en sus niveles más decisivos y profundos, estocástica y aleatoria en su visión del hombre.

Y sin embargo, todavía hay más que decir sobre esto. Peirce ha demostrado que el azar no sólo está en el centro mismo de la realidad humana sino que también es la fuente más profunda de la razón y la moralidad. En su volumen postumo, *Chance, Love and Logic*, escribió: "El primer paso en la evolución es poner los diversos pensamientos en situaciones en que estén libres para moverse. . . La idea de que el azar engendra el orden es la piedra angular de la física moderna"³⁰ y, podría haber agregado, de la biología tam-

30 Charles S. Peirce, *Chance, Love, and Logic: Philosophic Essays*, Morris R. Cohén, ed., con un ensayo suplementario sobre Peirce escrito por

bién. Pero el movimiento del azar hacia el orden y la verdad no está asegurado en el curso de una vida. Las probabilidades están contra cada individuo en las consecutivas loterías de su propia vida. No se puede demostrar que el azar tenga efecto excepto en el largo plazo de la aventura humana. En realidad, un cálculo racional de la ganancia personal impulsaría a un individuo a evitar el riesgo y a buscar la seguridad ante todo. En nuestro mundo de casualidad, comprometido con una visión secular, la mano invisible del interés propio aclamada por Adam Smith conduciría a un Estado benefactor siempre creciente, a la esterilidad. Esta es la raíz de nuestra crisis y la crisis de la economía clásica actualmente.

Por lo tanto, Peirce sostiene que tanto la evolución como el progreso, ya sea en la ciencia o en la sociedad, dependen de "una concebida identificación de nuestros intereses con aquellos de una comunidad ilimitada: reconocimiento de la posibilidad de este interés como algo que puede ser supremo, y esperanza en la continuación ilimitada de la actividad intelectual . . . La lógica está arraigada en el principio social. . ."³¹ La doctrina matemática de las probabilidades de Peirce lo lleva a pensar que toda la creatividad y descubrimiento humanos exigen la trascendencia de reducida racionalidad y una adopción de valores religiosos.

"Me interesa destacar", escribió este gran filósofo lógico, "que estos sentimientos parecen ser muy similares a aquel famoso trío de Fe, Esperanza y Caridad, que según San Pablo son los tres mayores y más hermosos regalos espirituales".³² Son regalos que actúan juntos para liberar a la humanidad de la esclavitud del poder y de la mano muerta del pasado y que nos abren a las posibilidades de lo divino.

La paradoja de la casualidad es que nuestras vidas, en la medida en que son libres y están abiertas al azar, también están predestinadas y determinadas. Estocástico significa "por probabilidad aleatoria" (by random chance) pero viene del griego "diestro en su objetivo" (skillful in aiming). En todas las sociedades, la persona afortunada es considerada como en cierto modo bendita. Su buena suerte —y redención de la sociedad— es providencia.

El peor acto de arrogancia que puede cometer un líder es separar a su pueblo de la providencia, de la prodigalidad milagrosa del azar, imponiendo un sistema cerrado de planificación humana. El éxito es siempre imposible de predecir y, de ese modo, un efecto de la fe y la libertad.

Todos los pioneros, desde poetas y compositores en sus muchas manifestaciones hasta los científicos en las fronteras místicas

John Dewey (Nueva York: Harcourt, Brace & World, 1923); reimpresso ed. (Nueva York: Barnes & Noble, 1968), p. 283.

31 Ibid., p. 74.

32 Ibid., p. 75.

de la materia donde empieza nuevamente la vida, participan de formas de devoción. Todo el conocimiento de cosas vivas y en crecimiento (conceptos y economías) es en parte subjetivo e intuitivo y, de ese modo, místicamente dependiente de las ideas de otros y de la adoración, aunque sea inconsciente, de Dios. Dios es la base de todo conocimiento vivo; y la mente humana, en la medida en que puede conocer algo que está más allá de su propio y reducido alcance, participa de la mente de Dios.

En los Estados Unidos actualmente estamos presenciando el cálculo usual de la imposibilidad, recitado por los conocidos aspirantes a un plan maestro. Se dice que debemos abandonar la libertad económica porque nuestra frontera está cerrada; nuestra biosfera está saturada; nuestros recursos se están agotando; nuestra tecnología es perversa; nuestra población crece y nuestros horizontes se están achicando. Se dice que caminamos en una sombra de la muerte, con reducido oxígeno, tierra y agua contaminadas; y una precipitación radiactiva del crecimiento explosivo cayendo de las nubes de nuestro futuro en una silenciosa lluvia carcinógena. En esta situación extrema, no podemos permitirnos los lujos de la competencia, el despilfarro ni la libertad. Hemos llegado al término del camino abierto; estamos golpeando contra las puertas de una frontera cerrada. Debemos cobrar impuestos, regular y planificar, redistribuir nuestra riqueza y racionar nuestro consumo, ya que hemos llegado al término de la apertura.

Pero muy por el contrario, estos problemas y crisis son en sí la nueva frontera; son en sí el mandato para la competencia y creatividad individual y de las empresas; son en sí la razón por la que no podemos permitirnos los consuelos de la planificación. La antigua frontera del Oeste americano también pareció cerrada en un principio. Se transformó en un depósito abierto de riqueza sólo retrospectivamente, pues los colonizadores se atrevieron a arriesgar sus vidas y sus familias en la búsqueda de riquezas, de oro (que había relativamente muy poco en los Estados Unidos) y petróleo (entonces de poco uso). Sólo mirando hacia atrás, las tierras yermas de Texas y Oklahoma fueron una fuente de energía, las suaves llanuras un granero del mundo, o Thomas Edison un genio catalítico y Henry Ford la salvación del capitalismo en las garras de un antiguo círculo que se cierra. El futuro es siempre incalculable; sólo en libertad es posible dominar sus desafíos.

Los economistas que plantean la planificación en estos términos, formulan punto a punto el caso contra ellos mismos. El círculo que se cierra, la crisis de recursos, la amenaza térmica, el peligro nuclear, el "envejecimiento" de la tecnología, el aumento de la población, el factor hambre, y todo lo demás es nuevo en la eterna jeremiada del presupuestista racional y actuario de nuestro destino, todas estas condiciones son en sí el mandato para el capitalismo. Para superarlas, es necesario tener fe, recuperar la confianza en la

providencia y el azar, en la genialidad de los hombres libres y temerosos de Dios.

Esta creencia nos permitirá ver la mejor forma de ayudar a los pobres, la mejor forma de comprender las verdades de la igualdad ante Dios que sólo pueden derivarse de la libertad y diversidad en la tierra. Nos llevará a abandonar, en primer lugar, la idea de que la raza humana puede independizarse, apartarse del azar y la fortuna mediante un arrogante cerco de administración racional de los recursos, distribución de los ingresos y planificación futurista. Nuestro mayor y único recurso es el milagro de la creatividad humana en una relación de apertura a lo divino. Es un recurso que sobre todo no deberíamos negar ni a los pobres, que pueden ser los más abiertos de todos al futuro, ni a los ricos o individuos sobresalientes, que pueden prestar liderazgo, imaginación y riqueza a la causa del cambio benéfico.

La historia de la vida humana no es tanto el desfile brillante de racionalidad y propósito concebidos por la Ilustración sino más bien una saga de desiertas divagaciones y breves gratificaciones en el diálogo interminable entre el hombre y Dios, entre la alienación y la providencia, en nuestra búsqueda de la siempre floreciente y huidiza tierra prometida, que podemos ver más claramente, con la lógica más luminosa, cuando tenemos la fe y el coraje para entregarnos al azar y el destino.

Reinhold Niebuhr resumió nuestra situación de la siguiente manera:

Nada que valga la pena realizar
es terminado durante una vida.
Por lo tanto debemos ser salvados por la esperanza.
Nada verdadero o hermoso tiene completo sentido
en un contexto de la historia.
Por lo tanto debemos ser salvados por la fe.
Nada que hagamos, sin importar cuán virtuoso sea,
puede ser realizado solo.
Por lo tanto somos salvados por el amor.³³

Estas son las leyes fundamentales de la economía, los negocios, la tecnología y la vida. En ellas están las fuentes secretas de la riqueza y la pobreza.

33 Reinhold Niebuhr, citado por el padre Gerard Creedon, Church of the Good Shepherd, Alexandria, Va.

ENSAYO

CAPITALISMO, ETICA Y DOCTRINA SOCIAL CATÓLICA CLASICA*

James A. Sadowsky S. J.**

Este trabajo representa un esfuerzo por superar las distancias entre el pensamiento católico y las expresiones más renovadas del capitalismo democrático, a partir del análisis de la encíclica *Rerum Novarum*, la que constituye el documento clásico de la doctrina social de la Iglesia. Redactada en 1891, influyó en el pensamiento socioeconómico de los católicos por más de medio siglo, siendo complementada más tarde por *Quadragesimo anno* del Papa Pío XI. Ambos documentos llevan implícita una crítica tanto al sistema económico capitalista como al socialista, no obstante reconocen el derecho a la propiedad privada y conceden cierta intervención estatal. En el siguiente ensayo, James Sadowsky hace un acucioso estudio de los planteamientos insertos en esa crítica y concluye que deriva de una percepción inadecuada de los mecanismos y del funcionamiento del mercado. El autor destaca la necesidad de distinguir entre algunos efectos propios del capitalismo que perjudican a los sectores más pobres y aquellos que pueden imputarse a la excesiva participación del Estado en la actividad económica.

Llamo doctrina social clásica a la que prevaleció entre los pensadores católicos romanos desde la época *de Rerum Novarum* (1891) hasta mediados del siglo XX. *Rerum Novarum* es el título de una encíclica, una circular papal dirigida a los obispos, que expone la posición del Papa en relación a una materia de importancia para la Iglesia Católica. A pesar de que revisten gran autoridad, las encíclicas no poseen en sí y por sí, la fuerza de una doctrina. En otras palabras, las posiciones pueden cambiar —y de hecho cambian— con el tiempo. Sin embargo, *Rerum Novarum* como ningún otro documento aislado, guió el pensamiento de los fieles católicos en las cuestiones socioeconómicas durante la primera mitad de este siglo.

* Traducido con la debida autorización de *This World*, N° 6, Otoño 1983, (The Institute of Educational Affairs, New York).

** Profesor de Filosofía, Fortham University, New York.

La encíclica en cuestión fue redactada en 1891. Marx había muerto en 1883 y Engels moriría en 1895. Los más importantes tratados sobre economía clásica ya habían sido concluidos y la era de la economía austríaca ya se había iniciado con la publicación, en 1871, de los *Principios de Menger*. Aun así, *Rerum Novarum* no concede una atención significativa a los escritos de los grandes economistas, a pesar de que si se desea comprender los mecanismos del mercado, debe hacerse exactamente eso.

El Papa León XIII anhelaba con toda justicia mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. A continuación entregamos el resumen que el Papa León hace del problema que pensaba requería de atención:

Después de la destrucción de los gremios comerciales en el siglo pasado, a la que no sucedió ningún tipo de protección, y cuando las instituciones públicas y la legislación habían eliminado la enseñanza religiosa tradicional, gradualmente quedó en claro que la época actual entregaba a los trabajadores, cada uno solo y abandonado a su suerte, a la inhumanidad de los empleadores y a la ambición desmedida de los competidores. . . a lo que se suma que todo el proceso de producción, así como el comercio de todo tipo de bienes, ha sido colocado casi enteramente bajo el poder de unos pocos, de modo que unos pocos hombres excesivamente ricos han colocado un yugo de esclavitud sobre las innumerables masas de trabajadores no propietarios.

Ningún socialista, ningún teólogo de la liberación, podría haber avanzado una condena más contundente. Pero si uno espera que el Papa proceda acto seguido a proponer al socialismo como un remedio de suyo, debe aprontarse para sufrir una seria desilusión:

Para curar este mal, los socialistas, azuzando la envidia de los pobres respecto de los ricos, sostienen que es necesario terminar con la propiedad privada de los bienes y en su lugar hacer comunes a todos los bienes de los individuos, y que los hombres que presiden una municipalidad o que dirigen el Estado debieran actuar como administradores de dichos bienes. Sostienen que, a través de dicha transferencia de los bienes privados desde los individuos privados a toda la comunidad, podrán curar el mal actualmente existente mediante la división igualitaria entre los ciudadanos de la riqueza y los beneficios.

Pero su programa es tan poco adecuado para terminar con el conflicto que en realidad perjudica a los propios trabajadores. Más aún, es altamente injusto, pues viola los derechos de los legítimos propietarios, pervierte las funciones del Estado y precipita a los gobiernos en una profunda confusión.

Si el trabajador no puede usar sus salarios para adquirir propiedad, cosa que no puede hacer en el socialismo, se le quita el derecho a hacer uso de su salario como disponga. Sus propiedades "no son sino sus salarios bajo otra forma". En otras palabras, el socialismo condena al trabajador a permanecer para siempre bajo el mismo sistema salarial que deplora, ". . . en cuanto los socialistas persiguen transferir los bienes de personas privadas a toda la comunidad, empeoran la suerte de todos los asalariados, dado que al abolir la libertad de disponer del salario les quitan por ese solo acto la esperanza y la oportunidad de incrementar su propiedad y de asegurarse garantías para ellos mismos".

Propiedad Privada y Naturaleza Humana

Incluso más importante, la propia naturaleza humana exige un régimen de propiedad privada. A diferencia de los animales, el hombre debe planificar su futuro. Puede hacerlo tan sólo si es capaz de poseer los frutos de su trabajo de un modo permanente y estable. Está en las manos del hombre, escribió el Papa León XIII,

elegir las cosas que considere más indicadas para beneficiarlo, no sólo en el presente, sino que también en el futuro. De lo cual se deduce que el hombre debe ser depositario no sólo del dominio sobre los frutos de la tierra, sino que también sobre la tierra misma, ya que así podrá velar por que las cosas que le sean necesarias para su futuro le provengan de los frutos de la tierra. Las necesidades de cada hombre están sujetas, claro está, a constantes recurrencias, de modo que, satisfechas hoy, vuelven a plantearse mañana. Por tal motivo, la naturaleza, necesariamente, otorgó al hombre algo estable y duradero con lo cual puede contar como sostenido apoyo. Y nada es capaz de ofrecer ese sostenido apoyo salvo la tierra con su gran abundancia.

La posesión de la tierra por el hombre en general sólo significa que Dios no asignó ninguna porción de tierra en particular a una persona determinada, sino que dejó que los límites de la posesión privada fuesen fijados por la laboriosidad del hombre y por las instituciones de los pueblos. Para emplear la frase técnica, la propiedad en su estado original fue común más bien negativa que positivamente: poseída por nadie pero capaz de ser convertida en propiedad por cualquiera.

¿Cómo puede uno convertir lo no poseído en propiedad? Trabajando en aquello que hasta ese momento no ha sido poseído. Al hacerlo, "se apropia de aquella parte de la naturaleza física que ha cultivado". Impone su propia imagen sobre el trabajo de sus manos de modo tal que "nadie de ningún modo debe ser permitido de violar ese derecho". Más aún, aquellos que pretendan negar al indivi-

duo la propiedad del suelo que cultiva, a la par de concederle el producto que resulte de dicha actividad, olvidan que las modificaciones que el hombre introduce en la tierra son inseparables de ésta. Un hombre no puede poseer lo uno sin poseer lo otro.

En resumen, aquí tenemos la acusación que hace el Papa León XIII al socialismo:

De todas estas conversaciones se infiere que el principio fundamental del socialismo, que convertiría todas las propiedades en bienes públicos, debe ser absolutamente rechazado, pues perjudica exactamente a quienes pretenden ayudar, contraviene los derechos naturales de las personas individuales y confunde las funciones del Estado y del mantenimiento de la paz pública. Señalemos, por lo tanto, que queda establecido que al buscar ayuda para las masas debe considerarse básico antes que a ningún otro el principio de que la propiedad privada debe preservarse inviolada.

En toda la encíclica es recurrente el tópico de que debe permanecer intacto el derecho natural del hombre de poseer y transmitir propiedad a través de la herencia y que no puede ser anulado por el Estado, "pues el hombre es anterior al Estado", y "la economía del hogar es antecedente, tanto en la idea como en el hecho, a la reunión de los hombres en forma de comunidad".

A lo más, el Estado podría modificar el uso de la propiedad privada, pero jamás podrá legítimamente restar el derecho fundamental de su propiedad y ejercicio común.

Cuarenta años después de *Rerum Novarum*, el Papa Pío XI dio a publicidad su acuerdo con esta enseñanza en otra encíclica, *Quadragesimo Anno*:

Así, el prudente Pontífice ya había declarado que es ilegítimo que el Estado agote los medios de los individuos a través de tributos e impuestos insoportables. "El derecho de poseer propiedad privada deriva de la naturaleza, no del hombre; y el Estado en modo alguno posee el derecho de abolirla, sino que sólo de controlar su uso y colocarla en armonía con los intereses del bien común". Sin embargo, cuando la autoridad civil ajusta la propiedad a las necesidades del bien común, no actúa como enemigo sino como amigo de los propietarios privados; pues así previene efectivamente que la posesión de propiedad privada, establecida por el Creador en su Divina Sabiduría para el sustento de la vida humana, genere cargas intolerables, precipitando, de ese modo, su propia destrucción. Por lo tanto no destruye, sino que protege la propiedad privada, y, lejos de debilitar el derecho a la propiedad privada, le confiere nuevo vigor.

Pareciera, así, que tanto para el Papa León XIII como para el Papa Pío XI el socialismo, en el sentido de propiedad común de los bienes de producción, está fuera de cuestión. Ambos, sin embargo, conceden la intervención del Estado. La pregunta es ¿hasta qué punto?

León XIII no analizó el alcance de la nacionalización legítima de la propiedad, pero Michael Cronin —intérprete altamente respetado de la ética católica— estableció los límites de la propiedad estatal de un modo que, pienso, habría logrado la aprobación tanto de León XIII como de Pío XI:

Si la nacionalización estatal alcanzase un punto en que la presión de la restricción estatal comenzara a ser percibida por las personas privadas, de modo que ya no pueda afirmarse que las personas tienen una amplia y plena oportunidad para la empresa e inversión privada, o si tal punto ya ha sido definitivamente alcanzado, de modo que exista el peligro de amenaza contra los derechos de la persona privada de decidir libremente su empresa e inversiones, entonces el Estado ya ha sobrepasado los límites del monopolio legítimo. También, si existiera algo que fuera de importancia tan fundamental para la vida económica de la comunidad que su nacionalización por parte del Estado concedería a éste una especie de propiedad modificada sobre toda la riqueza, perjudicando gravemente la libertad de los propietarios privados en cada ámbito comercial, introduciendo así condiciones casi equivalentes a aquellas del socialismo, entonces, en dicho caso, la nacionalización estaría prohibida por menoscabar la libertad y el bienestar de la comunidad.

Cronin concede al Estado el derecho de establecer un monopolio sólo en casos justificados por razones muy graves, y sólo después de realizada una plena compensación a los propietarios existentes. Señala que:

Hay todo un mundo de diferencia entre los monopolios que son propiedad de individuos privados y los monopolios establecidos por el Estado. El individuo privado o la compañía que establece un monopolio, logra hacerlo no mediante la prohibición de una determinada línea comercial a otros, sino que como resultado de la competencia abierta y mediante el empleo de recursos legítimos puestos en juego por la competencia. Y, suponiendo que sólo se recurra a recursos o expedientes legítimos, una empresa privada tiene tanto derecho a adquirir un monopolio en abierta competencia con otros, como derecho tiene un individuo de ganar una carrera o un trofeo en una justa. Pero, por otra parte, cuando el Estado contempla el establecimiento de un monopolio en determinada línea comercial, prohíbe a todos los demás entrar en esa línea comercial, efec-

tuando así una sería usurpación de la libertad del sujeto. Tal usurpación sólo puede justificarse mediante razones muy poderosas de política o necesidad públicas.

Las Dualidades del Monopolio

El pensamiento de Cronin en relación al tema de los monopolios es muy iluminador. Son muy pocos aquellos que han demostrado estar conscientes de la diferencia entre el tipo de monopolio que resulta del rechazo de los consumidores a tratar con más de un productor de determinado bien y el monopolio que resulta cuando el Estado emplea la fuerza para prohibir a todos menos a uno de los productores del bien. Si la prohibición estatal acarrea un resultado que no hubiera surgido de otro modo, ello implica que aquellos consumidores que hubieran preferido comprar de algún otro productor son ahora impedidos de hacerlo. Se causa perjuicio tanto a aquellas firmas que hubieran entrado al mercado, como a aquellos consumidores que hubieran preferido la alternativa. En ausencia de interferencia gubernamental, los consumidores pueden elegir entre uno o varios vendedores. Cabe recalcar que, contrariamente a lo que piensan muchos, el monopolio deplorado por Adam Smith era precisamente aquel suscitado y mantenido por el poder del Estado. En efecto, en sus días jamás se empleó el término "monopolio" para designar al productor único de un bien, excepto que ese carácter único se debiera a la intervención del Estado.

A menudo se escucha que el mercado libre concebido por Smith y sus contemporáneos ya no existe. Si ello significa que habría una cantidad mucho mayor de intervención estatal de lo que hubiera aceptado Smith, entonces, por supuesto, la afirmación es correcta. Pero no es eso lo que generalmente contiene la acusación. Más bien se pretende decir que el mercado no es libre debido a que las dimensiones de las empresas son mucho mayores de lo que Smith supuso podían ser. De acuerdo a este argumento, Smith pensó que para que el mercado fuera libre y los precios "competitivos", el mercado debía consistir en empresas tan pequeñas que el retiro de alguna de ellas no llegara a afectar el precio del producto dado.

Pasemos por alto el hecho de que es una imposibilidad lógica que una firma sea así de pequeña. Todo este asunto es historia creativa. Smith en parte alguna atribuye el éxito y la libertad de los mercados a la pequenez de las firmas que componen determinada industria. Para él, la libertad del mercado no consistía sino en una cosa: la ausencia de interferencia gubernamental. En cuanto al tamaño de la firma que resultaría de la libertad de mercado, estaba perfectamente dispuesto a que los datos cayeran como fuera. En su concepto, la competencia existía cada vez que hubiera libertad legal para entrar al mercado. Mientras el mercado fuera libre en este sentido, todos los precios eran eo ipso competitivos. En todo caso, mientras los gobiernos permitan el libre comercio a través de las

fronteras nacionales, uno no será el único vendedor de determinado bien a menos que sea el único vendedor de ese bien en el mundo entero. Mientras haya dos en el mundo, la diferencia de precios difícilmente excederá los costos de transporte. El asunto es el siguiente: para mantener su calidad de monopolio, una empresa inserta en un mercado libre debe vender sus productos a un precio inferior que el precio en que podrían afrontar vender sus competidores potenciales. Una vez que deja de hacerlo, los competidores potenciales se convierten en competidores reales.

La mayor parte de los críticos contemporáneos del capitalismo tienden, con todo, a reconocer la competencia como una fuerza benéfica. Conceden que asegura precios más bajos, mejor calidad y mayor protección para los empleadores. Si lamentan algo, es que los negocios no sean suficientemente competitivos. A la luz de esto parece extraño observar a los pensadores de otra época culpando a la competencia de los males económicos de su tiempo. León XIII, por ejemplo, afirmó que "la época actual entregó a los trabajadores, cada uno solo y abandonado a su suerte, a la inhumanidad de sus empleadores y a la ambición desmedida de los competidores". Y Pío XI escribió lo siguiente:

En primer lugar, entonces, queda patente que en nuestros días no sólo es acumulada la riqueza, sino que también se concentra en las manos de sólo unos pocos un poder inmenso y la dominación económica despótica, y sucede que aquellos pocos con frecuencia no son los propietarios, sino que sólo los depositarios y directores de los fondos invertidos, quienes los administran a su parecer.

Este poder se torna particularmente irresistible cuando es ejercido por aquellos que, debido a que poseen y controlan dinero, son capaces de gobernar el crédito y manejan su asignación, suministrando, por así decirlo, la sangre vital a todo el cuerpo económico, y reteniendo en sus manos, como si lo fuera, el alma misma de la producción, de modo que nadie se atreve a levantarles la voz.

Esta acumulación de poder —que constituye la nota característica del orden económico moderno— es el resultado natural de una irrestricta libertad de competencia, que permite la supervivencia de sólo los más fuertes, lo cual muchas veces significa, aquellos que luchan más despiadadamente, aquellos que prestan menos atención a los dictados de su conciencia.

Capitalismo y "Capitalismo de Estado"

Uno de los grandes problemas que encaramos cuando tratamos las críticas contra el "capitalismo" es descubrir cuál tipo de esquema se está criticando. Para nuestros propósitos, podemos distinguir entre dos tipos de capitalismo: capitalismo "laissez-faire" y capita-

lismo de Estado. Los defensores del primero desean una situación de mercado tal que las actividades del Estado se vean restringidas a la penalización del fraude y de la violencia contra las personas y sus bienes pacíficamente adquiridos. (La violencia contra las personas y la propiedad perfectamente bien puede incluir la contaminación.) De tal modo, el Estado, en cuanto tal, no participa en la economía, excepto tal vez como comprador. Esto implica no intervenir, ya sea a favor o en contra de cualquier interés comercial. Acorde con este credo, la única cosa que el Estado es capaz de hacer en favor de las actividades mercantiles en general es salir del camino y atenerse a una estricta política de no-intervención. Lo que León XIII y Pío XI y tantos otros pasaron por alto es que las concentraciones económicas que tantas veces deploraron no podrían haber existido sin mediar el beneficio de la intervención del Estado. Siendo así y si determinado estado de cosas existe por virtud de la intervención gubernamental, ¿cómo podremos considerarlo apropiadamente en función del capitalismo? Cada vez que haya miseria económica, debemos partir por preguntarnos acaso esa miseria es debida a la ausencia de intervención en la economía o a la intervención misma. En países como los Estados Unidos, cualquier logro en la economía es interpretado como expresión del capitalismo y de la misma manera la gente imagina que la cura para las enfermedades intervencionistas es más intervención.

Claro que existen aquellos que piensan que una intervención "pro-negocios" forma parte, en sí misma, de la lógica inmanente del capitalismo, que el polluelo del capitalismo de Estado se desarrolla automáticamente a partir de los huevos del *laissez-faire*. Pío XI parece haber tenido en mente algo semejante a esto cuando escribió:

Esta concentración del poder ha conducido a una triple lucha por el dominio. Primero, hallamos la lucha por la dictadura en la propia esfera económica; enseguida, la fiera batalla por adquirir el control del Estado, a fin de que sus recursos y autoridad puedan ser abusados en la lucha económica; finalmente, el choque entre los mismos Estados. Este último surge de dos causas: porque las naciones aplican su poder e influencia política para promocionar las ventajas económicas de sus ciudadanos, sin contemplación de las circunstancias; y porque, viceversa, las fuerzas económicas y el dominio económico son empleados para decidir controversias políticas entre los pueblos.

No cabe duda respecto de que este texto describe la historia de los así llamados regímenes capitalistas. Ciertamente muchos hombres de negocio han luchado para alcanzar el dominio del Estado y en muchas instancias lo han logrado. De este modo no sólo han cometido una agresión contra sus propios conciudadanos, sino que han influido sobre sus gobiernos para que cometieran agresión contra otros pueblos. Lo que debe acentuarse, no obstante, es que

ninguna de estas monstruosidades resulta del capitalismo per se. Más bien, el capitalismo es el único sistema económico cuya existencia sería posible aun sin un Estado.

Asimismo, los abusos que en forma justificada deplorara el Papa Pío XI requieren de la existencia del Estado si se persigue su institucionalización. Sólo se puede lamentar que él y tantos otros (de manera comprensible) hayan culpado al capitalismo de aquello que resulta de un intervencionismo que no se percibe debidamente.

Trabajo, Igualdad y Contratos

Ahora veremos lo que las encíclicas nos dicen en relación al trabajo. Primero, los documentos papales rechazan el ideal de que la riqueza y las posiciones debieran estar distribuidas en forma igualitaria. Escuchemos a León XIII en relación a este punto:

Por tal razón, convengamos en primer lugar que se nace con determinada condición de existencia humana, que en la sociedad civil el más bajo no puede ser igualado con el más alto. Los socialistas, por supuesto, sostienen lo contrario, pero toda lucha contra la naturaleza es en vano. Ciertamente hay grandes y muy naturales diferencias entre los hombres. Ni los talentos ni la habilidad ni la salud ni las capacidades de todos son iguales, y la desigualdad de fortuna surge de por sí de la necesaria desigualdad respecto de estos talentos. Y esta condición de las cosas está claramente adaptada para beneficiar tanto a los individuos como a la comunidad; pues para poder llevar adelante sus asuntos, la vida de la comunidad requiere de aptitudes variadas y de servicios diversos, y para desempeñar esos servicios los hombres están determinados especialmente por sus diferencias en la propiedad privada.

Segundo, encontramos el rechazo a cualquier noción de lucha de clases:

Es un error capital en relación al asunto que estamos analizando dar por sentado que una de las clases de la sociedad es de por sí hostil a la otra, como si la naturaleza hubiera colocado a ricos y pobres unos contra otros para luchar fieramente en una guerra implacable. Esto resulta tan aberrante para la razón y la verdad que resulta cierto exactamente lo contrario; pues así como en el cuerpo humano armonizan entre sí sus diversas partes una vez que surge aquella disposición de partes y proporciones de la figura humana acertadamente llamada simetría, así también la naturaleza ha dispuesto en el caso del Estado que las dos clases mencionadas debieran de calzar armoniosamente y debieran formar debidamente contrapartes equilibradas la una respecto de la otra. Cada una necesita completamente de

la otra: ni el capital puede actuar sin el trabajo, ni el trabajo sin capital. . .

León XIII escribió que a los trabajadores se les solicita:

. . .realizar entera y conscientemente cualquier trabajo que haya sido voluntaria y equitativamente acordado; no dañar de modo alguno la propiedad o causar daño a la persona de los propietarios; proteger sus propios intereses y abstenerse de la violencia y jamás involucrarse en levantamientos; no asociarse con hombres viciosos que astutamente formulan esperanzas exageradas y que hacen grandes promesas, curso que generalmente conduce a vanos lamentos y a la destrucción de la riqueza.

La noción de "acuerdos voluntarios y equitativos" tradicionalmente ha causado problemas a los pensadores católicos y los sigue causando a muchos otros en nuestros días. Pío XI objetó la interpretación "liberal" de la libertad de contrato (entendiendo aquí "liberal" como se entendía en el siglo XIX). Los partidarios del *laissez-faire* consideraban libre un contrato mientras nadie emplease la fuerza física o la amenaza para lograr el contrato. El hecho de que una de las partes sintiera un irresistible deseo de aquello que la otra parte ofertaba no se consideraba un menoscabo de la libertad de contrato mientras la otra parte no hubiera suscitado ese deseo a través del robo, el fraude o la violencia. Los liberales aplicaban estos principios a todos los contratos, incluso los así llamados "apremiantes". Parte del problema puede originarse en la negativa a comprender que en un régimen capitalista los no-capitalistas pueden convertirse en capitalistas. Para ello, lo esencial es que los no-capitalistas reduzcan su actual nivel de consumo y comiencen a invertir. Suele responderse a esto que los trabajadores no pueden reducir su consumo. Aun así, debemos tener cuidado de no definir "trabajador" como "aquel que debe consumir todas sus ganancias".

Lo concreto es que en el siglo XIX, cuando los trabajadores disponían de entradas mucho más bajas que sus contrapartes contemporáneas, considerable número de ellos se convirtió en capitalistas. Demasiado a menudo es la falta de voluntad de restringir el consumo lo que evita que un trabajador como uno se convierta en capitalista. En nuestros días los norteamericanos han tenido especial oportunidad de observar en inmigrantes asiáticos lo que para ellos es una sorprendente voluntad para posponer el consumo inmediato. Al comienzo esos asiáticos viven en condiciones que un occidental juzgaría totalmente imposibles. Pero antes de que nos demos cuenta, ya operan exitosos negocios.

¿Cuál fue la respuesta de las encíclicas a la teoría liberal de la libertad de contrato y a la teoría del salario? León XIII establece una distinción entre el contrato laboral y otras formas de contrato.

Señala que, a diferencia de otros productos, el trabajo no puede ser separado de la persona que lo realiza:

. . .el trabajo encuentra en el hombre dos objetivos, a sabiendas impuestos por la naturaleza, a fin de que sea genuinamente personal, puesto que la energía laboral es inherente a la persona y pertenece completamente a aquel que la libera y para cuyo uso está destinado por la naturaleza; y, segundo, que sea necesario, pues el hombre tiene necesidad de los frutos de su trabajo para preservar su vida y es la propia naturaleza, que debe ser estrictamente obedecida, la que le ordena preservarla. Si el trabajo fuera considerado sólo bajo el aspecto de que es personal, no caben dudas de que estaría entre las facultades del trabajador fijar la cantidad del salario acordado en un nivel demasiado bajo. . .

Pero esta materia debe ser juzgada de modo muy diferente, si con el factor de la personalidad combinamos el factor de la necesidad, del cual el primero es separable sólo en pensamiento pero no en la realidad. En efecto, preservar la propia vida es deber común a todos los individuos y omitir este deber es un crimen. De esto surge necesariamente el derecho de asegurar las cosas imprescindibles para mantener la vida y sólo un salario ganado con su trabajo otorga a un hombre pobre los medios para adquirir esas cosas.

Tal vez Cronin aclare algo más aquello a lo que apunta León XIII:

. . . Aquel hombre que cede a otro toda su jornada de trabajo pone a disposición de ese otro todas aquellas energías con que lo ha dotado la naturaleza para satisfacer sus necesidades. Por tal motivo, el salario justo pagable a cambio del uso de esas energías, el único salario que con justicia puede ser presentado como equivalente de esas energías, es un salario capaz de satisfacer las mismas necesidades que podrían satisfacer las energías humanas. Y el salario mínimo justo será un salario capaz de satisfacer las necesidades básicas de entre aquellas necesidades, las necesidades básicas del ser humano. Esta es, entonces, la primera medida y prueba del salario mínimo justo. Es una medida basada en la naturaleza del trabajo mismo y de su función esencial.

Esto sugiere la idea de lo que los economistas han llamado "costos de oportunidad". Presumiblemente, el trabajador ha de esperar de su empleador al menos lo que podría haber obtenido gastando sus energías en propio beneficio en lugar de en beneficio del empleador. Todo santo y bueno. ¿Pero acaso no es eso lo que ocurre? ¿Por qué nuestro hombre no se autoemplea en primer lugar?

¿No se debe acaso al hecho de que piensa que su empleador le concede más de lo que habría recibido al trabajar por su propia cuenta? Al leer a Cronin uno puede concluir que las ofertas laborales tornan más pobres a los hombres de lo que hubieran sido en ausencia de tales ofertas.

Para no dejar lugar a dudas, digamos que nuestro trabajador está sumido en una pobreza abrumadora. Y, ciertamente, desde un punto de vista cristiano, debiéramos intentar ayudarlo para que pueda satisfacer sus necesidades. Pero, ¿por qué debiera ser precisamente el empleador quien asuma esta responsabilidad, si, en el hecho, el empleador no está empeorando sino que mejorando la situación del empleado?

Tal vez se aducirá que la condición necesaria de estos salarios bajos es la incapacidad del trabajador de encontrar una entrada aceptable en otra parte. Ahora bien, ciertamente es verdad que uno comúnmente no va a aceptar un trabajo de baja remuneración si la entrada alternativa es suficientemente alta. Esta es, en efecto, la razón por la cual en la actualidad no son aceptados todo tipo de trabajos humildes. La beneficencia es una poderosa fuente de desempleo voluntario; ha provisto a numerosas personas con una entrada alternativa. Pero si la teoría que estamos analizando fuese correcta, el hecho de que esa gente cuente con dicha alternativa debiera llevar a los empleadores a ofrecer salarios más elevados para inducir a la gente a aceptar el trabajo. ¿Por qué no corren a competir con la beneficencia? La respuesta es simple: los consumidores, que en última instancia pagan el costo de los negocios, no pagarán los precios más elevados que resulten de dicho aumento salarial mientras exista una alternativa de menor costo, la que en una economía mundial siempre existirá.

Son pocos los que se percatan del hecho de que son los consumidores quienes colocan techo a los salarios. En este sentido, el empleador es un intermediario. Comprando en otra parte o no comprando en absoluto, el consumidor veta la opción del empleador excesivamente generoso o extravagante. Salvo que el gobierno fuerce al consumidor a comprar el bien a un precio más elevado, no hay modo cómo los empleadores pudieran aumentar esos salarios y mantenerse en competencia.

Si hubiera existido una comprensión del mercado, el debate en torno del salario vital no se habría suscitado jamás. Lo concreto es que si los empleadores son capaces de pagar un salario vital, será el propio mercado el que los forzará a hacerlo. Y si no pueden, no están obligados a hacerlo. Por supuesto que es imposible mantenerse en competencia por cualquier lapso de tiempo y pagar salarios vitales si no se logran utilidades. Supongamos ahora que es posible lograr utilidades cuando se paga un salario vital pero que las empresas existentes no lo estén haciendo. Ello significa que será rentable para otras empresas entrar al mercado y absorber a los trabajadores de las empresas recalcitrantes, ofreciéndoles un mejor salario. Este

proceso continuará hasta que los salarios alcancen el nivel del salario vital. La única forma de mantener fuera del mercado a esos posibles competidores es que las empresas ya existentes ofrezcan, en primer lugar, el salario vital. El mejor aliado de los trabajadores será la competencia por mano de obra entre los empresarios. Desde luego que se puede sabotear el mercado y obligar a algunas firmas a pagar el salario vital cuando ello no está sustentado en las condiciones del mercado. Pero en tal caso aquellos que lo perciben lo hacen a expensas de aquellos que debido a su calidad de desempleados no reciben salario alguno. Debe entenderse que cuando hablamos de un salario vital estamos hablando de un salario real. El único modo de lograr un aumento general de los salarios reales es aumentando la productividad. No se ha encontrado todavía otro modo de lograr esto que un mercado sin restricciones. Enriquece a los ricos y también enriquece a los pobres.

¿Cuál Fue la Equivocación?

El error del pensamiento social católico del siglo pasado no residió tanto en su ética como en su falta de comprensión del modo en que opera el mercado libre. La preocupación por el trabajador era totalmente legítima, pero la preocupación poco logra a menos que sepamos las causas y la cura de la enfermedad.

Al igual que tantos otros, los pensadores católicos no estaban conscientes del grado de la intervención gubernamental en su época. Si bien substancialmente menor que en nuestros días, era considerable. Ese hecho les impidió preguntarse acaso los problemas que observaban se debían a la falta de intervención o a la propia intervención. La tendencia, por lo tanto, fue culpar de cualquier problema al mercado mismo. Y cuando esto ocurre, surge la tentación de exigir más y más intervención, que es justamente la causa de todo el problema.

Con frecuencia nuestros juicios éticos relacionados con determinada acción se basan en lo que se percibe como los efectos de dicha acción. La mayoría de la gente, por ejemplo, estará a favor o en contra de la intervención gubernamental dependiendo de lo que creen logrará esa intervención. Pero eso torna tanto más importante el que sepamos cuáles son esos efectos. Dudo que los pensadores católicos hubieran juzgado al mercado como lo hicieron si hubieran conocido mejor su mecánica.

ENSAYO

CRISTIANOS, POLÍTICA Y ESTADO MODERNO*

Edward R. Norman**

Los planteamientos del siguiente ensayo inciden sobre la controversia suscitada por los intentos de reducir las opciones políticas del cristianismo a un cuerpo de ideales de justicia social, asociado antes al progreso material que a valores evangélicos. La expresión más acabada de estos intentos se encuentra probablemente en la llamada "teología de la liberación".

Para el autor de este trabajo, una de las características más extraordinarias del cristianismo en nuestros días es el grado en que su acción social y moral, así como las formas políticas que le dan expresión, de hecho descansan sobre premisas seculares. Atendidas las dimensiones que ha cobrado el Estado moderno y las expectativas que generan las autodenominadas posiciones progresistas dentro de la sociedad, ese hecho envuelve una doble distorsión.

Los dirigentes de la Iglesia, y algunos observadores externos a ella, parecen estar concentrados por estos días en clarificar exactamente cuál es la naturaleza de la ética y de la política cristianas. Hay, sin embargo, una referencia más fundamental que cabe hacer aquí. Pues es parte de la naturaleza del Estado moderno el que sea necesario hacer primero una referencia: determinar sus capacidades éticas y evaluar el grado en que es, tal como muchas veces se le describe, secular.

Ciertamente, en un estado de cosas puro, los cristianos difícilmente hallarán satisfactorio un gobierno secular. Los cristianos son

* Traducido y publicado con la debida autorización de la revista *This World*, N° 6, Otoño 1983, editada por The Institute for Educational Affairs, New York City.

** Edward R. Norman es un eminente historiador británico. Fue ordenado sacerdote de la Iglesia Anglicana. Ha sido Decano de Peterhouse, Cambridge desde 1971. Entre sus obras destaca *Christianity and the World Order* (Oxford University Press, 1979).

personas para las cuales la vida sobre la tierra y su estructuración y organización en unidades sociales y administrativas, es determinada por el reinado de Cristo. Vidas vividas de tal modo tienen fines conocidos, y esos fines con poca probabilidad sean compatibles con la organización de la vida en torno de supuestos totalmente materialistas.

Sin embargo, la separación histórica de la Iglesia y el Estado en América del Norte y Gran Bretaña durante los últimos dos siglos fue originalmente producto de los propios cristianos. En el siglo XIX lucharon en favor de la creación de un Estado neutral pero todavía cristiano, un Estado en que el gobierno incorporaría al cristianismo en la base de la ley pero donde ningún grupo religioso tuviese prioridad sobre otro. La separación entre Iglesia y Estado era un mero artificio, reconociendo la existencia de un pluralismo religioso; no apuntaba al establecimiento de lo que sus contemporáneos habrían llamado un "Estado ateo", un Estado regido por supuestos morales genuinamente seculares. En el siglo XX, con el reconocimiento de la seriedad moral no sólo de agencias religiosas sino también de otras laicas, las élites liberales no cristianas han representado el interés por separar las consideraciones religiosas de los fines de gobierno. Son éstas las que han buscado hacer realidad la noción de gobierno secular, y son las mismas las que en la segunda mitad del presente siglo recibieron un inesperado apoyo de parte de los dirigentes cristianos liberales, ansiosos de asociar su fe con los objetivos de seriedad moral secular. En efecto, los actuales defensores de un peculiar activismo político cristiano, especialmente en el marco de la escuela de la "teología de la liberación", en realidad alegan en favor de la creación del reino de la justicia sobre la tierra, aquí y ahora. También se hallan a la búsqueda de un esquema de gobierno laico —tal vez incluso uno conducido por marxistas filosóficamente comprometidos— más que de una política cristiana en el sentido convencional de la experiencia histórica; un Estado conducido por dirigentes cristianos que intenten guiar a su pueblo hacia formas de vida cristianas. Por supuesto que son capaces de hacerlo porque identifican su comprensión del cristianismo con objetivos políticos que buscan crear condiciones de justicia social sobre la tierra. Para ellos, el Estado secular no presenta problemas: es labor providencial de Dios que asegura al mismo tiempo tanto los beneficios materiales que confieren dignidad humana a los hombres como los mecanismos institucionales que, en teoría, permiten a los hombres libertad de opción entre creencias y posiciones éticas en competencia. Esta premisa es, en relación a las expectativas humanas en el orden político, la que, me parece, requiere un análisis más bien crítico.

Las principales fuentes de opinión cristianas han dicho lo suficiente, durante todos estos últimos años, como para sugerir que los actuales reclamos en favor de niveles superiores de vida material se basan en premisas morales falsas. En el "género" del Informe Brandt —y la aceptación precedente por parte de las iglesias del

punto de vista de que la actual distribución de la riqueza entre los pueblos del mundo es inherentemente injusta— se han reiterado los llamados a las sociedades occidentales para que acepten bajar sus niveles de vida. Pero este caso no estuvo fundado sobre una negación cristiana de expectativas materiales falsas, sino que en conceptos políticos de justicia social. Constituye, en todo caso, virtualmente el único ámbito en que la cristiandad contemporánea ha apuntado a la necesidad de un nuevo realismo crítico en relación a la hipótesis de que sería el mejoramiento material lo único que interesa a la vida humana. Parte principal del debate en el seno de las diversas jerarquías eclesiásticas ha sido dedicado a la supuesta injusticia en la distribución de la riqueza dentro de las sociedades existentes; se ha caracterizado por una preocupación obsesiva por las recompensas materiales y por una generalizada y penetrante presunción de que el cristianismo estaría primordialmente enfocado hacia las necesidades humanas y no hacia el cultivo de la espiritualidad o de la calidad moral.

Es precisamente debido a esta insistencia sobre las necesidades materiales como centro de la visión ética de la humanidad que la opinión cristiana recibida suma su peso —que en ocasiones puede ser considerable en el mundo en desarrollo— al incremento de las expectativas más que a su disminución. También en términos políticos esto ha conducido a muchos cristianos a sostener que la única prueba ética aceptable para una estructura estatal o gubernamental satisfactoria es aquella calculada de acuerdo con la satisfacción de las necesidades materiales y con el cumplimiento de los esquemas de justicia social basados en ella. A esto se debe el apoyo ofrecido por la opinión cristiana de los países en desarrollo al cambio radical y a la adopción de una actitud generalmente hostil hacia lo que se considera fuerzas políticas no-progresistas en las naciones occidentales. En el marco de la actual retórica cristiana, se concibe que la religión está preocupada esencialmente de la "liberación" humana, que se contempla en sí como una condición política y económica. "Liberación" es un término clave en el vocabulario de las crecientes expectativas, un término común a los idealistas religiosos y seculares.

La hostilidad hacia el capitalismo, percibido como causa de crecientes expectativas materiales y de injusticia en la distribución de la riqueza, generalmente forma parte de esta disposición. A pesar de los juicios parciales aquí en juego, esta parte es de hecho digna de consideración. Pues los resortes del capitalismo implican aumentar las expectativas de los incentivos materiales del individuo. Esos resortes, sin embargo, no son ideológicos, como sucede en el idealismo político contemporáneo, sino que son fijados de acuerdo a los recursos del mercado: son la retribución al trabajo y guardan relación con el asunto moral de la obligación de trabajar. El capitalismo ciertamente no constituye un elemento que contribuya a las falsas expectativas materiales en que están imbuidas las sociedades occidentales. Pues allí donde el capitalismo opera sin cortapisas, los par-

ticipantes en el proceso de generación de riqueza reconocen que las expectativas generadas por los incentivos capitalistas están íntimamente ligadas a los recursos disponibles y aumentan y disminuyen consecuentemente. No es el capitalismo, con sus incentivos dependientes de la ganancia, el que provoca falsas expectativas, sino que las ideologías progresistas, que enseñan a los hombres que las estructuras políticas y sociales existentes son culpables de su estado de pobreza. Es allí donde reside la causa de las expectativas aumentadas artificialmente. Ellas sugieren una solución que no se obtiene a través de un mayor trabajo o la iniciativa del individuo, sino que a través de una simple moralidad colectiva —un cambio político en el modo de conducción de la sociedad. Las sociedades que en general este tipo de idealismo progresista encuentra mejor respuesta son aquellas en que el capitalismo recién ha comenzado a entregar sus frutos: hay muchos países latinoamericanos que ilustran cómo una élite progresista dentro de la "intelligentsia" convierte los genuinos incentivos materiales generados por el desarrollo capitalista en falsas expectativas para las masas, incrementadas por el extremismo político. Los dirigentes eclesiásticos contemporáneos han dejado establecidos algunos requerimientos estrictos y moralistas para el Estado moderno, tanto en su asociación del cristianismo con el mejoramiento material humano como en su crítico análisis del sistema económico de las sociedades occidentales.

El Estado Moderno

Volvamos ahora a la naturaleza del Estado moderno. Existe una distinción crucial entre las asociaciones políticas históricas del pasado, con sus limitadas capacidades, y la experiencia moderna de los gobiernos colectivistas. Tanto los medios para formar opiniones como las expectativas que tienen los hombres respecto del gobierno han crecido enormemente en respuesta a los mecanismos industriales y tecnológicos de la sociedad moderna y en respuesta a la decadencia del sentido de autoridad social que eran capaces de imponer las sociedades tradicionales. La experiencia ha sido liberadora, aunque también ha acarreado formidables problemas de organización humana y control social. En algunas partes del mundo —desafortunadamente en la mayoría de los países— esos problemas han sido superados, al menos en parte, a través de un retorno sobre los mecanismos de control característicos de las sociedades tradicionales. En los Estados marxistas, así como en algunos que se definen por el nacionalismo militante, la ideología ha sido tan incorporada a la experiencia y capacidades del colectivismo que la libertad individual se ha visto sustancialmente menguada. Desde este punto de vista, hay poco donde elegir entre un colectivismo rigurosamente ateo, como el de la Unión Soviética, o las cuasiteocracias del incipiente nacionalismo árabe. En Occidente, por otra parte, el precio de la libertad ha sido una gran incoherencia entre la naturaleza de la asocia-

ción humana y la práctica de una corriente y necesaria disciplina social. En nuestro ámbito, la tiranía del gobierno ha sido reemplazada por la tiranía de la opinión: las naciones occidentales se ven motivadas internamente por una desorganizada acumulación de élites educadas, activistas, grupos de presión y manipulación de los medios de información a un punto que torna muy difíciles algunas de las funciones más corrientes del gobierno. Pero lo que más define la mixtura resultante es la confusión moral —una incapacidad de describir la naturaleza ética del Estado. (Durante la década pasada el amplio respeto hacia la noción de los derechos humanos ha sido capaz de cumplir el papel de una suerte de definición moral sucedánea de la organización social. Por motivos que explicaré en su debido momento, esto no ha sido muy satisfactorio.)

El hecho concreto en relación al Estado moderno es que buena parte de su maquinaria es secular. Cuando el mensaje religioso del Nuevo Testamento es reducido a una base de aplicación potencialmente permanente, se considera que su preocupación son las relaciones entre Dios y los hombres que muchas veces son plasmadas en términos de relaciones terrenas, en cosas tales como honestidad personal, responsabilidad sexual, respeto por el valor espiritual de la vida y generosidad con los propios bienes. Ahora bien, es posible traducir estas virtudes a muchas formas de organización social, tal como ha dejado en claro la experiencia de los siglos. Pero el moderno Estado colectivista prescribe condiciones muy precisas y muy incluyentes para la vida social. En cosas tales como la provisión de infraestructuras de transporte, reservas monetarias, el nivel de financiamiento de la investigación científica o técnica, o decisiones relativas a prioridades presupuestarias, por ejemplo, no puede haber una traducción clara e indiscutible de los preceptos cristianos a términos de gobierno moderno. A fin de cuentas nada carece de valor, sin embargo, y el Estado colectivista se conducirá en la realidad —con todo lo secularizado de su maquinaria— sólo de acuerdo a los valores de aquellos que mueven sus componentes o que derivan su propio sentido de la probidad social de sus recursos. De aquí la necesidad de que los cristianos se involucren en el Estado moderno. Claro que es una condición diferente de las cosas pretender aplicar la autoridad del cristianismo a las operaciones concretas del Estado, aun cuando éste pueda de tiempo en tiempo adquirir tal respetabilidad que se convierte en depositario de un sentimiento moral ampliamente difundido.

Vamos ahora a la naturaleza de los Estados occidentales modernos, a la existencia de un pluralismo moral. Muchos dirigentes occidentales, cuando son interrogados acerca de cuál es el valor cardinal que preservarían frente a la no-libertad de las sociedades controladas, hablarían acerca del área de opción reservada a los ciudadanos en cuanto individuos en sociedad, acerca de la moralidad de escoger valores. El beneficio que desean conservar es el derecho a no tener que adecuarse a valores prescritos en ciertas áreas de la vida

social. Aquí deben formularse interrogantes en relación a la existencia real de un pluralismo moral en las sociedades occidentales, en relación al grado en que —por debajo de todas las alabanzas a la diversidad— en realidad existe un área bastante bien definida de lo que se considera requerimientos éticos no-transables. Si la sociedad fuera genuinamente pluralista, por ejemplo, el colectivismo del gobierno moderno difícilmente podría operar como lo hace: la condición esencial para la moralidad impuesta en la base del Estado benefactor es un consenso. Se parte suponiendo que la tributación obligatoria para la atención de los enfermos, o la educación obligatoria, son beneficios por sobre toda duda. Claro que, desde luego, hay áreas de interés público en relación a las cuales efectivamente existe un genuino consenso. Ello no nos conduce a una sociedad pluralista, sino que a una en que existe un acuerdo de moralidad liberal-humanitaria. ¿Cuál es la base de dicha moralidad? ¿Es secular o religiosa en su origen y orientación? ¿Puede ser cambiada o debe ser considerada sagrada? La preferencia de las figuras públicas por no definir las bases de los valores sociales en lenguaje moral ulteriormente no torna menos normativas sus prácticas sociales. Tal como ocurre, actualmente tienen a la mano la muy conveniente doctrina de los derechos humanos, y existe una suposición generalizada de que el contenido de la ideología de los derechos humanos es evidente en sí. Es una suposición que requiere de un muy cuidadoso análisis, pues, tal como ha revelado el destino de los Acuerdos de Helsinki (para sólo citar un ejemplo), ni siquiera hay acuerdo entre el Este y Occidente respecto de su contenido y mucho menos todavía dentro del propio pluralismo occidental. Y el desacuerdo entre Este y Oeste no se debe a que exista un cuerpo de derechos humanos conocido que sea cínicamente violado por una de las partes por motivos de realpolitik o control social interno. Más bien vemos que bajo la engañosa retórica común de los derechos existe una genuina divergencia entre una comprensión colectiva y otra individualista de las opciones morales en la sociedad.

Pluralismo y Creencia Religiosa

Las iglesias actualmente aportan a la sociedad pluralista un conjunto de actitudes que son imposibles de distinguir de la opinión educada en general y que de este modo no tienen nada adicional que decir sobre las capacidades morales del orden político en relación al pluralismo. Si bien otrora fueron los oponentes naturales de la diversidad moral debido a su calidad de guardianes de la verdad revelada, las iglesias han aceptado ahora esa diversidad más allá del mero reconocimiento hasta alcanzar ponerlo en práctica. Por ejemplo, "ningún grupo puede arrogarse el monopolio de la verdad", de acuerdo a un informe del Consejo de Misión y Unidad del Sínodo General de la Iglesia de Inglaterra, publicado en 1979, que en seguida señala: "Se estima que todos los sistemas de creencias y cánones

de conducta deben ser contemplados en relación a otros y poseen, por tanto, una autoridad sólo relativa y no absoluta". Esta apreciación es correcta en parte, en realidad, aunque no por las razones aducidas en el informe (que llevaba el título *Evangelism in England Today*). En su entusiasmo, especialmente por promover el ideal de la sociedad multirracial, las iglesias han abandonado la noción de asimilación racial y cultural como objetivo social y en su lugar han pasado a abogar en favor de la diversidad consciente de sí misma. También han hecho abandono del supuesto que el cristianismo, o cualquier otro sistema religioso, pueda ofrecer la base moral y uniforme para la sociedad contemporánea. Las propias iglesias contemplan ahora su papel como uno entre muchos, aunque con la tarea primordial de defender los intereses de las minorías. Es una extraña amalgama de pensamiento libertario y moralismo social prescrito. Recientemente hubo algunas señales de reacción de las bases eclesíásticas contra las actitudes secularizadas de sus dirigentes en tales materias. El surgimiento de la así llamada "moral majority" durante la elección presidencial norteamericana de 1980 fue un llamado en favor de las normas morales cristianas como base de la ley. Los líderes de las denominaciones cristianas norteamericanas estuvieron entre los primeros en atacar a la "moral majority" por su omisión a-liberal de otros componentes del pluralismo moral. Sus argumentos fueron exactamente los mismos que los de los librepensadores Victorianos contra la mantención de las provisiones religiosas en la vida pública.

Si esta aceptación y promoción del pluralismo moral en la vida social realmente derivó de un genuino pragmatismo liberal, podría tener una naturaleza bastante aceptable. En la esfera política podría buscar apoyar a aquellos que no desearon menguar el área de la opción privada y el área de la empresa. Podría bregar contra aquellos colectivistas a ultranza que buscan imponer su modelo de redención secular a la población en general. Pero la promoción del pluralismo por parte de las iglesias es, en realidad, ideológica. Guarda características positivas. Tiene que ver con la oposición contra la sociedad tradicional y con la necesidad moral de obligar a la gente a escoger alternativas progresistas. El área de selección acordada entre diversos valores está en realidad muy estrechamente circunscrita; los componentes del pluralismo moral deben ser aceptables de acuerdo a criterios estrictos. En la esfera de las opciones, consta que las iglesias han descartado —por inadecuadas para la libre selección— un buen número de posiciones. A fin de cuentas, en vez de un genuino pluralismo de los valores morales aplicables a la esfera política en realidad permiten —y por motivos morales— sólo un igualitarismo democrático universal, para ser practicado dentro de un Estado colectivo "no-sexista" y "multirracial". Eso puede ser una conclusión perfectamente aceptable, pero no es la aprobación de valores plurales. Sin embargo, a pesar de su práctica, los líderes eclesiás-

ticos todavía proclaman un ideal de moralismo plural para la sociedad fundado en una justicia abstracta.

Esto revela otra extraña característica. En su deseo de promover el ideal de una sociedad multirracial y multicultural, los clérigos han comenzado a afirmar que los valores enfrentados —seculares y religiosos— a menudo son de algún modo comprensiones diferentes de un Ser Supremo. Esto no es materia de revelación sino que de leyes morales observables, de lo divino expresado —muchas veces al parecer en forma anónima— en un área vasta de la experiencia humana, en muchas culturas. Los clérigos contemporáneos, huelga decirlo, están inconscientemente promoviendo la ley natural como la autoridad para derivar algunas verdades sociales normativas. Los principios de la ley natural en la base de la ideología contemporánea de los derechos humanos tienen un atractivo comparable, y generalmente son articulados con idéntica inocencia respecto de su verdadero pedigree en la historia de la teoría política. ¿Puede el auténtico cristianismo realmente asociarse con la moralidad secular sobre una Base de derecho natural con la precisión con que actualmente se practica? En realidad, los dirigentes cristianos en general no formulan la cosa de ese modo, pues contemplan los objetivos principales de la ideología de los derechos humanos como constituyendo una especie de índice común acordado de los diversos enfoques del pluralismo de los valores morales en la sociedad, y, más todavía, como correspondiendo a las enseñanzas de Cristo. Suponen, a fin de cuentas, que la verdad revelada y la verdad natural son la misma cosa. Sin embargo, el contenido de esta visión carece de una autoridad religiosa particular; descansa sobre reinterpretaciones de la Biblia de acuerdo con la comprensión de una seriedad moral secular contemporánea. Una de las características más extraordinarias del cristianismo de nuestros días es el grado en que su acción social y moral, así como las formas políticas que le dan expresión, de hecho descansan sobre premisas seculares.

Permítaseme sólo un ejemplo. En la edición correspondiente a diciembre de 1980 del periódico mensual del Consejo Mundial de Iglesias, *One World*, se publicó un artículo que denuncia la práctica de proveer prostitutas a los hombres de negocios que visitan ciudades del sudeste asiático. Pero las objeciones no se deben a las enseñanzas bíblicas sobre la fornicación; se deben a que las prácticas en cuestión constituyen lo que el artículo llama "imperialismo sexual". Dichas prácticas implican la explotación de mujeres, y por lo tanto constituyen señal de lo que es condenado como "el papel subordinado que se impone generalmente a las mujeres". Gran parte de las pruebas son aportadas por la hermana Mary John Mananzan, monja católica de las Filipinas, que con ocasión de la Conferencia Femenina sobre Derechos Humanos, organizada por el Consejo Mundial de Iglesias en Venecia, en 1979, declaró: "Necesitamos de una completa transformación del sistema económico y de la conciencia de las mujeres en la sociedad". Eso puede estar muy bien,

pero nos hallamos a gran distancia de la autoridad de la tradición religiosa (y también muy lejos de las opciones libres de una sociedad genuinamente pluralista). En esta área de asuntos éticos y políticos, las iglesias no ofrecen ideas y profundizaciones exclusivas.

La Contribución Cristiana

Lo anterior en cuanto a diagnóstico y en cuanto a descripción de actitudes existentes. Los cristianos están, sin embargo, involucrados en la acción política y no tienen modo de no estarlo, salvo optar por marginarse absolutamente de la sociedad. La pregunta que cabe formular ahora, entonces, es la de cuál es exactamente el aporte del cristianismo. No creo y nunca he creído que los cristianos debieran rehuir la participación política. El objetivo de mis Conferencias Reith de 1978 fue destacar que las pretensiones cristianas de conferir autoridad religiosa a sus ideas políticas a menudo están mal fundadas, y que la aceptación de la moralidad secular como fundamento de acción política ha resultado en una grave secularización del propio cristianismo. Pero los cristianos se ocupan de política, aunque no sea sino porque el área de competencia cada vez mayor del Estado colectivista moderno ha llegado a incorporar aspectos de conducta y opciones personales que siempre fueron preocupación de las religiones. Esto se ve con mayor nitidez en la educación, por ejemplo, o en el cuidado de los enfermos. Estas son materias que, desde un punto de vista religioso, guardan escasa relación con la moralidad de las teorías políticas, pero sí una estrecha proximidad con el bienestar personal. A esto se agrega que los cristianos pueden expresar legítimamente —al igual que otros— qué tipo de sociedad prefieren para poder expresar o transmitir su experiencia religiosa. Vuelvo a reiterar —siempre ciñéndome a líneas clásicas, que las iglesias en cuanto instituciones harían bien en restringirse a la definición de principios generales de conducta humana, dejando a los cristianos, en cuanto individuos, la detallada aplicación de los mismos en la arena política. Pero eso todavía significa, por supuesto, que los cristianos que participen en política tendrán que poseer una gran claridad en cuanto a la relación de su comprensión religiosa con el contenido de su acción social.

En este punto parto de la suposición de que el cristianismo, en cuanto verdad revelada, y la ética descrita en el Nuevo Testamento no ofrecen un esquema para la sociedad política. También observo que a lo largo de los siglos precedentes, los cristianos han adherido a diversos tipos de autoridad social y esquemas de gobierno y han tendido a presentar a cada uno de ellos como expresando una auténtica comprensión religiosa. De aquí que la consagración por parte de los dirigentes de las iglesias del liberalismo burgués o del socialismo colectivista como política cristiana se atiene a un modelo histórico familiar. Ahora bien, igualmente supongo que el pluralismo político y moral en la sociedad contemporánea es un fenómeno

real y tiene cualidades que deben ser reconocidas como beneficiosas. Con esto no quiero decir —como pretenden afirmar dirigentes eclesiásticos y sabios liberales— que el pluralismo sea virtuoso en sí, pues nadie puede pretender una genuina autoridad para su conocimiento de la verdad, sino que la diversidad y relativa libertad de opción protege al individuo (quien, si es sabio, será escéptico en relación a las pretensiones absolutistas avanzadas en nombre de valores políticos) de hacer imponer esquemas de sociedad por motivos morales ulteriores.

El cristianismo llega al ámbito de la confusión de alternativas en las obligaciones corrientes del ciudadano de participar en el orden político: el pluralismo existente contiene elementos alguna vez derivados de la larga tradición cristiana, mezclados y ahora generalmente confundidos con el humanismo secular, los valores utilitaristas y cualquiera que cautive el sentido moral de los formuladores de opinión. Es un área difusa, en que las definiciones son azarosas. Pocos son los que, en efecto, intentan describir con cierta precisión el credo moral exacto que se halla en el corazón de las agrupaciones políticas contemporáneas. Pero el cristiano entra al terreno del pluralismo provisto de conocimientos que sí son precisos, que sí tienen una base dogmática en la verdad revelada. Su Dios es personificado: entró a la vida humana en la persona de Cristo, no para declarar que el conocimiento era cosa abierta, sino que para solicitar lealtad, fidelidad.

Tal como sucede al activista marxista dentro de una democracia occidental, también el cristiano es llamado a participar en el contexto del pluralismo moral. Para el marxista, la verdad es verdad política: su propósito final es la destrucción misma del pluralismo en cuanto orden político y su reemplazo por el Estado total ético, organizado de acuerdo a una ideología exclusiva. Para el cristiano, que carece de un esquema político en su fuente de autoridad, el pluralismo se convierte en un área de actividad válida pero secundaria. Su contribución es también precisa, sin embargo, pues su doctrina es una doctrina del hombre y de sus limitaciones morales, que es exclusiva y con la cual busca relativizar el contexto político para concederle una autoridad moral más bien disminuida como arbitro del destino del hombre. El cristiano apunta a la falibilidad del hombre en la acción política al igual que en toda acción, a la prioridad de los impulsos emocionales por sobre los racionales en tantos cálculos sociales, y a la incapacidad de la ideología política para alterar o satisfacer grandes áreas de la experiencia humana. Para el cristiano en política, por lo tanto, la existencia del pluralismo de valores no será sino una ocasión útil pero históricamente fortuita para situar las expectativas políticas del hombre en el marco de los austeros confines de las capacidades espirituales humanas. El pluralismo habrá de ser considerado como un elemento que protege a los individuos del imperialismo de las ideas, de la ideología. Es este concepto el que desafortunadamente es negado en el cristianismo contemporáneo, con

su —en apariencias— creciente disposición a identificar la esencia de la verdad revelada con el idealismo humano y de asociar la fe religiosa con objetivos simplemente políticos.

Y, obviamente, el actual pluralismo de los valores morales de Occidente con certeza no es estable. Representa un interludio poco habitual —en la perspectiva más amplia del desarrollo humano— entre ortodoxias sociales monolíticas. Es un salto en el gráfico, que abarca desde el derrumbamiento de las sociedades unitarias del Viejo Mundo, antes de la Ilustración del siglo XVIII y el liberalismo del siguiente, hasta el nuevo totalitarismo del futuro, que ya es anticipado por gran número de pueblos del orbe. Los tiempos presentes ofrecen a la religión y a la política una oportunidad bastante atípica y probablemente efímera para explorar sus relaciones en un contexto de relativa libertad moral. Desafortunadamente, los dirigentes religiosos están prontos para presentar su aporte en términos de valores políticos. Y de ese modo no hacen sino preparar el terreno para las totalidades políticas que habrán de sobrevenir.

Una Dimensión Espiritual

Dentro del pluralismo de valores, por supuesto aquellos que realmente creen en los suyos propios (como debieran los cristianos) buscarán convertir a otros a su propia exclusividad. Ya he sugerido que buena parte de la retórica del pluralismo en el discurso contemporáneo es en realidad espurio, debido a que por debajo de toda la habladería en torno de la diversidad, algunos valores son considerados como normativos en toda situación. Suponiendo que se diese la oportunidad para cambiar el ordenamiento de los valores a través de la manipulación de la opinión en la sociedad (o a través de la educación liberal y de los medios de comunicación, para decirlo con menos franqueza), ello no acarrearía, en realidad, un perjuicio mayor. Tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos el gobierno es influenciado de ese modo: ambas son sociedades en que el pluralismo opera actualmente con buenos resultados. Sus pueblos reciben un cuerpo de información lo suficientemente vasto, lo cual significa que un espectro de valores más amplio logra hacerse presente, ofreciendo entonces mayor cantidad de opciones.

Los cristianos, interesados en la naturaleza del hombre, en los resortes emocionales de la acción, aplicarán a la conducta política pruebas que derivan de un conocimiento de la ambigüedad moral. Saben que, al igual que en la teoría política clásica (en San Agustín, por ejemplo) el gobierno es en sí otorgado por Dios con el fin de restringir el mal del hombre. Los cristianos comenzarán, entonces, por preguntar acerca de las características morales de los individuos influyentes en la sociedad política como medio para determinar la verdadera esencia de su aporte. Lo harán no con el fin de excluir —pues todos los hombres están corrompidos en su interior, judíos y griegos por igual, como afirmó San Pablo— sino con el fin de

enunciar la flaqueza moral humana como paso preliminar para desinflar las pretensiones absolutas de la virtud política. No se dejarán impresionar por el idealismo de un hombre —como sucede con la sociedad contemporánea— sino por lo que éste en realidad es. Por supuesto que les preocupará el contenido de los programas políticos, pero esa preocupación devengará de su acción como ciudadanos dentro del pluralismo, más que de su aporte peculiar cristiano a la sociedad civil. La distancia que nos separa de este tipo de modelo queda demostrada porque se considera insoportablemente a-liberal discriminar en la vida política o pública en base a lo que se estima son las creencias "privadas" de una persona.¹

Sugiero, entonces, que las ideas políticas serán derivadas tanto por los cristianos como por quienes no lo son de un área compartida de pluralismo de valores, pero que los cristianos tienen su propio y único aporte que hacer a la configuración de la sociedad política, aporte que procede de la tradición y autoridades religiosas. Ello los informa acerca de la naturaleza humana, y no debe en modo alguno considerarse una materia abierta dentro del pluralismo.

Una de las consecuencias, al menos bajo las circunstancias de la sociedad actual, es que los cristianos debieran operar en contra del crecimiento y extensión de la acción del Estado en respuesta a la ideología, considerándola como amenaza para la supervivencia de valores no-seculares y no politizados. Pienso, también, que los cristianos debieran actuar primordialmente a través de otras instancias que el Estado —a través de la vida familiar y las relaciones interpersonales, que constituyen el tema central de la moral presentada en los Evangelios, el mundo cara-a-cara de las parábolas. La acción cristiana en esos planos, donde es experta, logrará entonces penetrar los ámbitos políticos y sociales más vastos, ámbitos en que carece de un programa guía, pero donde estará más cerca de la posibilidad de aprehender la amenaza de la exclusividad moral secular. El cristianismo influye sobre el mundo en forma indirecta, a través de la lealtad que proclama el testimonio de una autoridad superior en las vidas de aquellos que componen las imperfectas sociedades de los hombres. Al mundo gris del pluralismo el cristianismo aporta una dimensión espiritual desde la cual contemplar el mismo cuerpo de conocimientos sociales a disposición de todos los demás. Una vez más constituye uno de los grandes errores de la Iglesia contemporánea.

¹ Cuando el Sr. M. Foot se convirtió en líder del Partido Laborista británico en 1980, por ejemplo, revisé en vano todos los diarios para encontrar alguna mención sobre sus actitudes u opiniones religiosas. Constituye un indicio de los actuales términos de referencia de la vida pública británica que no se les ocurriera ni a quienes lo eligieron ni a quienes comentaron esta opción en la prensa, considerar este punto como un área de interés necesaria. En los Estados Unidos, al menos, todavía persiste una tradición cristiana en la vida pública de considerar los valores religiosos de aquellos a quienes se confía el bienestar de la sociedad.

nea el que —a mi juicio— haya adoptado durante años su visión del hombre a partir de la moralidad secular, sólo para descubrir que —tras rendir su autoridad espiritual realmente única— nadie hace ya mucho caso de su proclamación del humanismo que ha sustituido.

Los cristianos debieran contribuir al área confusa de las diversas alternativas en competencia con su conocimiento anterior —exclusivamente mantenido— no del arreglo de la sociedad sino del hombre y de su naturaleza. En el marco del pluralismo, los cristianos no pueden reclamar una autoridad religiosa para los programas e ideas que los valores relativos de su lugar y generación consideran más imperativos. Pero sí pueden abogar en favor de limitaciones a la competencia moral de la ideología política, como la más auténtica contribución de aquellos que están convencidos de que los instintos más fundamentales e inmutables del hombre se expresarán a sí mismos en una amplia gama de esquemas políticos. En pocas palabras, el activista cristiano confrontará la ostentosa moralización política de la sociedad contemporánea con criterios más duraderos respecto de los hombres y su destino social. Reconoce un contexto para la actividad humana que aminora el sentido que tienen los hombres de su propia capacidad.

ESTUDIO

ACERCA DE LA JUSTICIA EN SANTO TOMAS DE AQUINO*

Gonzalo Sánchez G-H.**

En este trabajo se aborda el tema de la Justicia en Santo Tomás de Aquino, estableciéndose las exigencias que tal virtud impone. Además, siguiendo el plan del autor estudiado, se distinguen los campos de la justicia general o legal, de la justicia distributiva y de la justicia conmutativa. Al mismo tiempo, se destacan las relaciones existentes entre la justicia general y la particular.

El primer objetivo que persigo es justificar por la sola vía de la exposición de unas cuantas ideas de Santo Tomás lo mucho que tiene que decirle a esta engreída época moderna, que cree poder prescindir —sin detrimento para la verdad— de sabios tan insignes como el nombrado, por el solo hecho de que su pensamiento fuera elaborado con tanta antelación. ¡Como si el pensamiento fuese perecible!

Mi segundo objetivo dice relación con la institución que patrocina este encuentro, pues tiene miras muy distintas y —por qué no decirlo— distantes a las de quien les habla. Pero este factor, lejos de amilanarme, sirvió de impulso y estímulo para la redacción del breve trabajo a que daré lectura, porque, aun cuando el debate pueda ser difícil, debemos asumir la diversidad, condición indispensable de la tolerancia y la unidad.

La tarea es indagar en las raíces de nuestras diferencias. Y esto no es en absoluto menos necesario que la búsqueda de caminos comunes entre las diversas corrientes de pensamiento.

El tercer objetivo se relaciona con el tema propuesto.

Si bien la amplitud y riqueza del pensamiento de Santo Tomás justificarían sobradamente el tratamiento de otras virtudes, la justi-

* Trabajo presentado el 2 de octubre de 1984 en el Seminario "Justicia Distributiva y Escolástica" organizado por el Centro de Estudios Públicos. Otros trabajos presentados en ese seminario ver en *Estudios Públicos* N° 18, Otoño 1985.

** Abogado, Universidad de Chile. Profesor de la Universidad Diego Portales.

cia tiene una significación de tal envergadura que puede enfrentar a las personas y mover las voluntades con inusitada fuerza y valor.

Por su parte, el propio Santo Tomás le otorga a esta virtud un sitial preferente dentro del contexto de las virtudes morales, respecto de las cuales tiene un carácter preeminente.¹

Debo sí advertir que, para abordarla con rigor, hubiese sido necesario profundizar diversas cuestiones tales como su objeto, sus elementos y características. Sin embargo, me aplicaré directamente al estudio de las diversas formas de la justicia propiamente tal. Ofreceré, en consecuencia, un panorama general sobre dichas formas.

Recordemos que la justicia consistirá en "el hábito virtuoso de la voluntad por el cual somos inclinados con firmeza y constancia a dar a cada uno su derecho".² La justicia aspirará a dar a cada uno, a cada otro, lo que le pertenece, en igualdad.

Pero surge de inmediato una pregunta clave: ¿Quién es ese otro? Pues bien, ese otro puede ser una persona humana considerada en particular, o la comunidad de la cual formamos parte. De allí que la justicia se ocupe de regular un triple orden: el de las partes al todo; el de la comunidad a las personas, y el de una persona a otra.³

Intentaremos mostrar cómo esta triple dimensión será reglada por una misma virtud, para cuyo efecto nos ceñiremos al plan del propio Santo Tomás distinguiendo la justicia general de la particular, estableciendo las especies que de la última de las señaladas existen, es decir, la justicia distributiva y conmutativa.

La Justicia General o Legal

A fin de obtener una justa comprensión de la misma, formularé diversos alcances relativos a la inserción del hombre en la sociedad. La primera reflexión está referida a la necesidad que experimenta la persona humana de vivir en sociedad, lo que parece obedecer a ciertos rasgos que le son consubstanciales. Santo Tomás abunda en comentarios demostrativos de dicho aserto.⁴

Por lo demás, la historia de la humanidad refleja cómo el hombre "en todos los tiempos y todas las latitudes, ha formado núcleos compactos y suficientemente desarrollados para constituir una sociedad civil perfecta, con sus leyes o sus costumbres y con su autoridad correspondiente".⁵ Y "cuando una cosa sucede siempre y en

1 Cfr. Santo Tomás, *Summa Theologica*, 2.2, q. 58, a 12.

2 Teófilo Urdanoz O. P., *Introducción a la summa teológica*. Ed. B. A. C., Madrid, p. 246. Ver también *Summa Theologica*, 2.2, q. 58, a. 1.

3 Cfr. Teófilo Urdanoz O. P., o. c. p. 334.

4 Cfr. Saint Thomas D'Aquin *Du Royaume*, texto traducido y presentado por Frère Marie Martin-Cottier. Ed. Eglhoff. (París 1947), p. 26 y siguientes.

5 P. Santiago Ramírez O. P., *Doctrina Política de Santo Tomás* (Madrid), p. 21.

todas partes, es señal evidente de que responde a una inclinación y a una ley natural",⁶ se puede entonces concluir que es propio del hombre vivir en sociedad. Sin embargo, precisemos la cuestión.

Podemos mencionar, a lo menos, dos razones que explican el fenómeno. Por una parte, su pertenencia a la sociedad, tiene origen en el hecho de que, no obstante ser persona, está sujeto a un cúmulo de necesidades, que no puede satisfacer aisladamente. Debido a ello, es propio afirmar que es un ser indigente, debiendo recurrir a los otros, para la satisfacción de las mismas.⁷

Por la otra, el hombre tiende naturalmente a la comunidad, simplemente en virtud de que es persona. Y es propio de la naturaleza de las personas, en razón de ser inteligentes y libres, el sobreabundar en conocimientos y amor, y tender a la comunicación de ese conocimiento y amor, no atesorándolos para sí mismas, siendo así impulsadas a la relación con los otros.⁸

En consecuencia, hay —por lo menos— una doble explicación en cuanto al porqué el hombre requiere vivir en sociedad: su indigencia y la urgencia que tiene de amar y comunicarse.

En seguida, y sobre la base de los supuestos precedentemente señalados, debemos agregar que forma parte de ella, siendo en rigor una parte. Ahora bien; sabemos que la parte está ordenada al todo (y en definitiva al bien común que constituye el fin del todo, atendido lo cual —como quedará establecido posteriormente— debe estar a su servicio), pues es evidente que "hay más en el todo que en cada una de las partes".⁹

Lo anterior es de una perfecta lógica, precisando, empero, ser bien entendido, pues existe el peligro cierto —si se concibe lo enunciado de manera simplista— de jibarizar la condición del hombre.

Es por ello que, junto con afirmar que la de Santo Tomás es una doctrina de la primacía del bien común, debemos decir que este bien es esencialmente humano, estando destinado al servicio de la persona. No comprenderlo así, puede arrastrar a equivocadas conclusiones y dramáticas consecuencias. No es superfluo, por lo tanto, poner el acento en este aspecto.

En torno a esto se impone recordar que, si bien "cada persona individual es a la comunidad como la parte al todo".¹⁰ "el hombre no está ordenado a la sociedad política en su totalidad y en todas sus características".¹¹

6Ibid.p.21.

7 Cfr. Cottier, op. cit, pp. 26-28; T. R. P. Labourdette O. P. *Les Vertus Morales* (pro manuscrito, ad usum de los alumnos) pp. 55-56; Maritain, Jacques *La Persona Humana y el Bien Común* (Buenos Aires, 1968), ed. club de lectores, p. 53 y siguiente.

8 Cfr. Labourdette, o. c. p. 56 y; Maritain, o. c. pp. 53-54.

9 Labourdette, o. c. p. 56.

10 *Summa Theologica*, 2.2, q. 64 a 2.

11 *Summa Theologica*, 1.2, q 21, a. 4.

Advirtamos, en consecuencia, que la persona, en cuanto es parte de ella, está subordinada al bien del todo, pero no según todo lo que habita en su ser, pues hay en ella realidades que son superiores a la sociedad política.

Es oportuno al respecto poner de manifiesto que el bien común "no se mantiene en su verdadera naturaleza si no respeta aquello que es superior a él; si no está subordinado, no como puro medio sino como un fin infravalente, al orden de los bienes eternos y a los valores supratemporales de los que depende la vida humana".¹²

Sin olvidar que la persona humana según algunos de sus caracteres está por encima de la sociedad, podemos concluir que el hombre es parte de ella, y en cuanto es parte, debe estarle subordinada, del mismo modo en que el bien privado lo está en relación al bien común.

Lo hasta aquí puntualizado permite una aproximación más segura a las exigencias que la comunidad puede imponer a sus miembros. Aunque, de paso, podemos anotar que siendo "connatural a la parte amar más que a sí misma el todo al cual ella pertenece, de preferir el bien común a su bien propio. . .",¹³ la primera actitud de la persona en relación con la sociedad debiera ser una actitud de amor que la impulse a sacrificarse por ella; lo que interesa para los efectos del presente trabajo es indagar acerca de aquello que al hombre impone el bien común.

Bajo un cierto aspecto, puede afirmarse que este último comporta un derecho objetivo: el derecho que tiene la comunidad a recabar de los particulares una actitud compatible con su condición de parte.

No basta, por lo tanto, el que las personas estén sólo prontas a recibir aquello que proviene del bien común, materia ésta que abordaremos a propósito de la justicia distributiva. Deben asumir que, en tanto partes del todo, son deudoras del mismo.

"Y la exigencia del todo en relación a ella, es que sea verdaderamente parte, es decir, que se encuentre al servicio del conjunto".¹⁴

Para hacer frente al indicado deber, contamos en el plano de las virtudes con la justicia, y más precisamente con aquella denominada justicia general o legal.

Los apelativos de general y legal se explican fácilmente. Es general, aunque sea en sí misma "virtud especial y propia",¹⁵ porque abraza todas las demás virtudes, orientándolas hacia el bien común

12 Maritain, o. c. p. 68.

13 T. R. P. Labourdette O. P. *La Justice* (pro manuscrito, ad usum de los alumnos), p. 40.

14 Labourdette O. P. *Les Vertus Morales* (pro manuscrito, ad usum de los alumnos) p. 57.

15 Urdanoz, o. c. p. 259.

de la comunidad, a la cual pertenecemos.¹⁶ Ella lo invade todo y se vale de otras virtudes. Así, la justicia puede precisar de nosotros actos de fortaleza, templanza, liberalidad o prudencia. . . En suma, "todo lo que interesa al bien común de la comunidad cae bajo su exigencia. . ."¹⁷ A su vez, se le llama legal, pues lo que el bien común reclama de las personas es expresado, conocido e impuesto por la ley.

La virtud en cuestión compele a los particulares a conformar su acción a las leyes y reglas que rigen el funcionamiento de la comunidad, e indica que la no observancia de ellas conduce a la disolución de la misma.¹⁸ Ella permite comprender la importancia que tiene para la comunidad que la conducta de sus miembros se ajuste a la ley, para asegurar su continuidad y desarrollo. Hay que advertir sí que las leyes serán auténticas y obligarán, si sustantivamente guardan apego a la ley natural, pues sólo es verdadera ley aquella que deriva de esta última. De lo contrario, y cuando se la contradice, más que denominarla ley, debe ser concebida como la "corrupción de la ley",¹⁹ en cuyo caso no obliga.²⁰

En consecuencia, los miembros del cuerpo social son urgidos a cumplir con los preceptos de la ley, si al tenor de lo ya expresado conduce efectivamente al bien común. Si, por el contrario, representa solamente la voluntad o el deseo de la autoridad, no tiene —de modo alguno— fundamento suficiente para obligar.

Entonces, la justicia general es, a su vez, denominada legal, porque es por intermedio de la ley y de su observancia que las personas, en tanto partes de la sociedad, deben conducirse respecto del bien común.

Esta justicia general o legal tiene por objeto el bien común "que impone a los miembros de la sociedad exigencias estrictas de derecho a los particulares".²¹ No es ocioso insistir en esto, que constituye el objeto formal de la misma.

Los miembros de la sociedad tienen deberes para con ella, de forma tal que el desprecio por el bien común, cualquiera sea el grado en que se manifieste, se opone abiertamente a la justicia. Pretender sólo el bien privado o anteponerlo al bien común, atenta en su contra.

El bien común debe constituir una preocupación de todo hombre. De allí que se justifique la presencia de una virtud que oriente nuestra vida hacia él.

16 Cfr. *Summa Theologica* 2.2, q. 58, a. 6.

17 Labourdette, *La Justice* o. c., p. 41.

18 Cfr. Labourdette, *Les Vertus Morales* o. c., p. 58.

19 *Summa Theologica*, 1.2, q. 96, a. 6.

20 Cfr. *Summa Theologica*, 1.2, q. 96, a. 6.

21 Urdanoz, o. c., p. 260.

Esta virtud se encargará de regular la participación a la vida común, desarrollando en nosotros el sentido de la comunidad y, en el plano político, el sentido cívico.²²

Doy, de consiguiente, por descontada la común apreciación acerca de la grandeza e importancia de una tal virtud.

Agregaría, por último, unas palabras sobre los sujetos de deberes y derechos en la justicia general o legal. En cuanto a esto, suficiente es insistir en que están obligados por ella todos los miembros de la comunidad, por cuanto son partes de ella y ya sabemos que la parte debe estar ordenada al todo. Sin embargo, es preciso distinguir los distintos modos en que ella alcanza a las partes.

En primer término y "de una manera principal y arquitectónica, reside en los gobernantes, como miembros capitales del cuerpo social, a quienes compete la función rectora en el mismo. A ellos incumbe la obligación primordial de atender y proveer a las necesidades comunes, y a la vez constructiva, mediante el ejercicio del poder civil, imponiendo las normas de dicha justicia".²³ Es decir, los que tienen a su cuidado la comunidad, y la misión de dirigirla al bien común, están sujetos a ella, pues sería un grave contrasentido que el principio rector se sustrajera a los deberes que la misma impone.

En segundo lugar, obviamente también lo están los restantes miembros del cuerpo social, quienes, como ya ha quedado expresado, deben ordenar su conducta en el sentido del bien común, quedando obligados al cumplimiento de la ley y sujetos a la auténtica autoridad.

Además, y ahora en cuanto a quienes son sujetos de derecho en este tipo de justicia, igualmente se requiere formular algunos alcances. La autoridad, que es quien preside el bien común y tiene por misión organizar la vida en común, constituirá el principal sujeto de derechos. Y al hablar de autoridad, entendemos incluidos en ésta noción no sólo a los titulares de los poderes públicos, sino también a los que ejercen una función directiva en las sociedades intermedias, que coadyuvan tan claramente en los propósitos del bien común.

Finalmente, puede afirmarse que, en definitiva, serán sujetos de derecho todos los miembros de la comunidad, pues "al fin, los particulares son los beneficiarios últimos de los bienes comunes; por lo tanto, tienen también derechos, y no sólo deberes, ante la sociedad, y son verdaderos acreedores ante quienes llevan la gestión del bien social".²⁴

22 Cfr. Labourdette, *Les Vertus Morales* o. c. p. 58.

23 Urdanoz, o. c. p. 267.

24 Urdanoz, o. c. p. 268.

La Justicia Particular

Junto con referirse a la Justicia general o legal, que tiene por función ordenar "al hombre inmediatamente al bien común",²⁵ Santo Tomás consigna la existencia de una justicia particular que, en oposición a la anterior, ordena, por una parte, la relación entre las personas consideradas individualmente y, por la otra, aquella de la comunidad y la persona.

La Justicia particular obedece entonces a la necesidad de regular dos tipos de movimiento. De un lado, la persona humana, por su condición de tal, posee ciertos derechos que las otras deben considerar. Esto abre paso a un tipo de regulación virtuosa concerniente a las personas entre sí. Del otro, la persona tiene ciertos derechos que emanan de su condición de miembro del todo. Es lo que podría denominarse "el movimiento del todo a la parte".²⁶

De lo dicho se desprende claramente la diferencia que existe entre dos grandes dominios: el de la Justicia legal o general y el de la particular, siendo esta última necesaria, pues no obstante la eminencia de la primera no tiene por función regular directamente la actividad que tiene por término a los particulares.

A este propósito, en la *Suma Teológica* se advierte que "la Justicia particular se ordena a una persona privada, que respecto de la comunidad es como la parte al todo. Ahora bien, toda parte puede ser considerada en un doble aspecto: uno, en la relación de parte a parte, al que corresponde en la vida social el orden de una persona privada a otra. . . Otro es el del todo respecto de las partes, y a este orden se asemeja el orden existente entre la comunidad y cada una de las personas. . .".²⁷

La distinción referida precedentemente conduce a la conclusión que Santo Tomás explicita a continuación cuando el efecto establece dos especies de Justicia particular, denominadas conmutativa y distributiva, respectivamente, acerca de las cuales conviene reflexionar más detenidamente.

Examinaré a continuación cada una de las dichas especies, comenzando por la distributiva.

La Justicia Distributiva

Al estudiar algunos de los rasgos principales de esta especie de justicia, una observación previa se impone. Santo Tomás la aborda sucintamente, lo que puede inducir a error, en cuanto a la importancia que le concede, debido a que fue más específico al tratar la conmutativa. Tal idea constituiría una deformación de su pensamiento. Si bien es cierto, gran parte de la materia de la justicia es

25 *Summa Theologica*, 2.2. q. 58, a. 7.

26 Labourdette, *La Justice* o. c. p. 69.

27 *Summa Theologica*, 2.2, a. 61, a. 1.

absorbida por la conmutativa,²⁸ no lo es menos que la distributiva tiene una importancia fundamental en la vida de la comunidad.²⁹

Por lo demás, son no pocos los autores acordes en que la distributiva, o como también es llamada, "Justicia del bien común. . . axiológicamente es más excelente que la conmutativa, por la misma superioridad del bien común sobre el bien privado",³⁰ aunque sea evidente que "la forma de la Justicia —que es de estricta igualdad— la realiza de un modo más perfecto aquella Justicia interindividual"³¹

Al parecer, la menor extensión con que dispensó a la distributiva Santo Tomás, obedece a que siguió el plan de Aristóteles. No se puede, en consecuencia, basándose en la mera extensión consagrada a una u otra, colegir que le otorga menor importancia a la justicia distributiva. Antes bien, de estas dos especies de justicia particular la más "noble", la única que por lo demás puede ser atribuida a Dios, es la distributiva.^{32 33}

Luego de esta precisión, permítaseme esbozar las principales cuestiones atinentes a la misma.

En primer término, intentaremos aproximarnos a la noción de justicia distributiva.

Esta supone, naturalmente, que las personas forman parte de la sociedad. Al referirnos a la Justicia legal, pudimos advertir cómo ésta ordena el movimiento de la parte en función del todo, prescribiéndose aquello que las personas deben hacer en vista del bien común.

Ahora, en cambio, consideraremos la persona como miembro de la comunidad y el modo en que —en dicha condición— va a participar del bien común.

Para formarse una idea de aquello que está en el ámbito de la Justicia distributiva, será indispensable describir lo que podría denominarse movimiento inverso, en relación a aquel que regula la justicia legal.

En síntesis, Santo Tomás deja ver que de la misma manera en que al todo no le son indiferentes las partes, tampoco a éstas les es ajeno al todo, cuando expresa que "como la parte y el todo son en cierto modo una misma cosa, así lo que es del todo es en cierta manera de la parte".³⁴ Siendo así, es menester "ordenar el bien común a las personas particulares por medio de la distribución".³⁵

28 Cfr. Urdanoz, o. c. p. 333.

29 Cfr. Labourdette, *Les Vertus Morales* o. c. p. 63.

30 Urdanoz, o. c. p. 335.

31 Ibid. 335.

32 Cfr. Labourdette, *La Justice* o. c. pp. 70-71.

33 Cfr. Labourdette, *Les Vertus Morales* o. c. p. 61.

34 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 1. sol 2.

35 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 1. sol. 4.

De acuerdo con lo anterior, habrá que averiguar de qué modo o bajo qué criterio se ha de hacer la distribución de lo que es común.

Sabemos que todas las personas tienen la calidad de partes y que todas son iguales, si consideramos la común naturaleza específica de ellas y su vocación sobrenatural,³⁶ como también que "la forma general de la justicia es la igualdad".³⁷

Asimismo, estamos en conocimiento que es propio de la justicia distributiva asignar a las personas una porción de los bienes comunes, en mérito de que lo que es del todo se debe a las partes.³⁸ Pero la asignación no se ha de verificar de cualquier manera.

El dato inicial es éste: la persona ha de recibir una parte de aquello que es de todos, teniendo en cuenta a las demás personas. Sin embargo, no es suficiente fraccionar el todo a repartir en iguales y tantas partes, cuantas sean las personas, teniendo cada una derecho a recibir idéntica cantidad. Un tal procedimiento nos podría conducir a grandes absurdos. Por ejemplo, y ante la necesidad de disponer el racionamiento de alimentos, y si ustedes quieren más puntualmente, el racionamiento fuera de leche, debiérase distribuir la misma cantidad de este vital elemento a los adultos y a los niños.³⁹

La distributiva se propone una distribución proporcional de los bienes existentes, siendo la igualdad perseguida muy distinta de aquella propia de la conmutativa.

Santo Tomás estima que en la distributiva se determina el medio "según la proporción de las cosas a las personas".⁴⁰ Así, la situación de excepción descrita precedentemente, se resuelva mediante esta especie de justicia.

Ella se adapta a las personas atendiendo a aquello que éstas son en la comunidad, según los títulos o necesidades de esas personas, teniendo en cuenta a todas las demás. Si hay racionamiento en tiempos de guerra,⁴¹ se otorgará distinta ración de leche a los adultos y a los lactantes.

La distribución de los bienes comunes a los particulares deberá verificarse equitativamente considerando diversos factores, tales como los méritos, dignidad y necesidades de las personas: "méritos respecto de la comunidad, dignidad o puesto que ocupan en ella, necesidades que deben ser atendidas socialmente".⁴²

Lo manifestado no implica desconocer la naturaleza del hombre; las personas participan de una igualdad fundamental, que exige ser respetada, por sobre todo tipo de odiosas e infundadas discrimi-

36 Cfr. Labourdette, *La Justice* o. c. p. 75.

37 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 2, sol. 2.

38 Cfr. *Summa Theologica* 2.2, q. 61, a. 2.

39 Cfr. Labourdette, *La Justice* o. c. p. 74.

40 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 2, resp.

41 Cfr. Labourdette, *Les Vertus Morales* o. c. p. 61.

42 Urdanoz, o. c. p. 335.

naciones. Más aun: es un presupuesto inevitable de la propia justicia distributiva, la igualdad de naturaleza de los seres humanos, lo cual sirve de cimiento a los derechos fundamentales del hombre.

La especie de justicia en estudio asume la condición humana en plenitud, de modo que nada autoriza a preterirlos. Omitir esta consideración, puede prestarse a falsas interpretaciones, que deformen la justicia. Sin embargo, y no obstante lo expuesto, inútil sería no reconocer que los hombres, al mismo tiempo de compartir la misma naturaleza, se distinguen bajo ciertos aspectos tales como el talento, las virtudes intelectuales y morales, y las necesidades de orden material y espiritual.

Una visión integral del hombre advierte tanto aquello por lo cual las personas son iguales cuanto aquello en que difieren. Se deben evitar, por lo mismo, dos géneros de desviaciones perniciosas y frecuentes: la una, que olvida la igualdad fundamental de los hombres, y la otra, que pretende una igualdad absoluta y en todos los planos, haciendo total abstracción de las diferencias existentes entre las partes que conforman la sociedad.⁴³

Por ello la justicia distributiva, mediante su acto que es el distribuir, sin perjuicio de reconocer la igualdad de las personas, se esmerará en asignar los bienes a repartir, habida cuenta de las diferencias que efectivamente se dan entre ellas.

Corresponde ahora intentar particularizar aquello que ha de distribuirse. Me adelanto a apuntar que esto abarca una muy variada y discutida gama de materias.

En efecto, y siempre con el propósito de lograr una igualdad proporcional, será menester distinguir los bienes, las cargas e incluso las funciones que deben ser justamente asignadas.

En relación a los bienes, serán materia de distribución tanto los de orden material como espiritual.

Respecto de los primeros, debemos recordar, ante todo, que las personas tienen, de por sí, derecho a aquellos bienes elementales para la subsistencia. Es un derecho incuestionable.

No se pueden soslayar las vitales necesidades del hombre: Hay que satisfacerlas a fin de permitir una vida auténticamente humana.

Los bienes materiales deben, entonces, distribuirse en proporción a las necesidades de las personas o grupos humanos. Ahora bien; servida que sea esta primordial exigencia, será lícito atender al rango y la cuantía de las aportaciones al bien común⁴⁴ para determinar la medida en que deben participar las personas, en esos bienes comunes.

Por otra parte, y respecto de los bienes espirituales, e incluyamos en éstos los de tipo moral, cuanto el acceso a la cultura y la

43 Cfr. **Labourdette**, *La Justice o. c.* pp. 76-77.

44 Cfr. **Urdanoz**, o. c. p. 340.

ciencia, además de los honores y premios que puedan corresponder, debe también guardarse la medida de una equitativa distribución.⁴⁵

Reconozcamos que lo expuesto es muy sugerente. Lamento estar impedido, dada la brevedad del tiempo, de hacer mayores comentarios que expliquen las proyecciones e implicancias de lo afirmado.

En segundo lugar, esta especie de Justicia se ocupa de la distribución proporcional de distintas cargas económicas y sociales. Santo Tomás se refiere a esto, siguiendo a Aristóteles, de manera precisa.⁴⁶

Se trata de aportes a la comunidad, impuestos a las personas, mediante la justicia legal, en función del bien común, "sujetos a las mismas normas de justa y proporcional distribución, la cual refluye luego en bienestar de los particulares".⁴⁷

Entre éstos merecen especial mención los impuestos y cargas tributarias, que se han de establecer equitativamente, observando los haberes y capacidad económica de los obligados. También, es posible imponer otras prestaciones de acuerdo a los requerimientos de la sociedad y aptitud de los convocados a prestar un servicio. Pero esto no puede dar pie a asignaciones discriminatorias, sobrecargando a unos en relación a otros.

En fin, la distributiva tiene mucho que decir en materia económica y social, pues tanto la autoridad como los particulares se encuentran en situación de promover, facilitar y materializar una más justa distribución de los bienes. Fundamental importancia tiene al efecto la legislación, que debe obrar como mecanismo eficaz para alcanzar tal propósito.

Por último, la distributiva ayudará en la asignación de los cargos y funciones públicas, para que sean escogidas las personas más dignas⁴⁸ y aptas para los mismos. En la elección de la autoridad pública, han de considerarse, entonces, las "cualidades relativas de mayor idoneidad respecto del bien común".⁴⁹

Santo Tomás fija normas que permitan escoger las personas a ser investidas de autoridad, mencionando la dignidad de las mismas, sin que ello signifique la superioridad de unos seres sobre otros, porque reconoce que algunos pueden "contribuir más al bien general, a causa de su poder o de su habilidad en el mundo, o por otros factores parecidos".⁵⁰

45 Ibid., p. 340.

46 Cfr. *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 3; y *Comentario a la Etica a Nicómaco*, lec. 927.

47 Urdanoz, o. c. p. 340.

48 Según se establece en la 2.2, q. 63, a. 2, la dignidad puede ser entendida en un doble sentido; de un modo absoluto o en función del bien común.

49 Urdanoz, o. c. p. 339.

50 *Summa Theologica* 2.2, q. 63, a. 2.

Asimismo, deben considerarse las aptitudes para ejercer las funciones públicas. Cualquier oficio requiere considerarlas. Pero en el caso que nos ocupa es más urgente aún, pues se trata de la noble y elevada función de conducir a las partes hacia el bien común.

Supuesta la comprensión de esta especie de justicia, corresponde también referirse a aquello que se le contrapone. Santo Tomás lo explica, en la cuestión 63, 2-2, de *la Suma Teológica*.

Se recordará lo ya establecido, en el sentido de que si bien la distributiva basa sus preceptos en la radical igualdad de los seres humanos, no aspira a distribuir los bienes, cargas y funciones, según una igualdad aritmética. Las asignaciones tomarán en cuenta la condición de los destinatarios; sus necesidades, capacidades o dignidades. Al distribuir, por lo tanto, se han de considerar diversas circunstancias que legitiman una repartición diferenciada. Y el fundamento para otorgar a cada uno aquello que se le confiere es lo que se denomina "acepción de la causa propia de la dispensación".⁵¹

Lo anterior difiere substancialmente de la acepción de personas, práctica opuesta a la distributiva. Esta consiste en dispensar los bienes, cargas o funciones, dando el favor a ciertas personas, sin existir fundamento objetivo para ello, como cuando se designa en un cargo público a alguien por razones de amistad o vínculos de sangre.

"La acepción de personas quebranta esta proporción igual de las causas en que se funda la justa distribución, introduciendo motivos o razones de favor personal ajenos a la justicia de los títulos por los que se deben y se apropian los bienes comunes a los particulares. Se trata, pues, del vicio de preferencia injusta de unas personas sobre otras en la distribución de beneficios y honores debidos".⁵²

La acepción de personas, cualquiera sea la materia en relación a la cual se verifique, es la más característica de las transgresiones que puede cometerse en contra de la distributiva. Pero no es el único modo de contradecirla.

Se la puede traicionar, además, por otras vías. Son múltiples las situaciones en las cuales se intenta y alcanza el propósito inverso a una repartición justa. Así ocurre, por ejemplo, cuando las partes se oponen a la justa distribución o algún particular se sustrae al cumplimiento de las obligaciones que en justicia corresponden. Asimismo, y de forma más genérica, cuando los miembros de la sociedad sólo buscan las ventajas inherentes al bien común, olvidando su contribución al mismo.⁵³

De esta manera, y por lo que quedará dicho, no sólo está en condiciones de atentar en contra de esta especie de justicia aquel o aquellos que tienen por función la justa distribución, sino también quienes deben conformarse a ella.

51 Urdanoz, o. c. p. 401.

52 Ibid., p. 401.

53 Cfr. Labourdette, *La Justice* o. c. p. 92.

Para finalizar esta tentativa de análisis de la especie en estudio, indaguemos algo más acerca de sus sujetos.

En primer término, serán beneficiarios de ella las partes del cuerpo social. No obstante, hincapié ha de hacerse en que no se trata de los "individuos aislados, sino como solidarios entre sí o miembros de la sociedad. La distributiva por fuerza se dirige a una pluralidad de sujetos, cuyos méritos y necesidades debe comparar. Porque no hay distribución sino entre muchos y formando una sociedad".⁵⁴

En segundo lugar, cabe precisar a quiénes obliga. De partida, si el dirigir la distribución de los bienes comunes radica en la autoridad, la distributiva debe encontrarse de manera eminente en ella.

En seguida, y puesto que Santo Tomás emplea una fórmula lo bastante amplia como para no circunscribir este deber sólo a la autoridad política, la virtud debe residir igualmente en otros agentes, distintos de la autoridad política o los poderes públicos. Lo dicho comprende, entonces, a los poseedores de bienes que pueden ser considerados comunes.

Asimismo, e igual como ocurre con la Prudencia cívica, la justicia distributiva también reside en aquellos a quienes se distribuye, "en cuanto están contentos con la justa distribución".⁵⁵ Es decir, al conformarse a ésta, lo que puede no ocurrir, según lo expuesto con antelación.

La Justicia Conmutativa

Habiendo establecido algunos de los lineamientos centrales de la justicia distributiva, nos corresponde finalmente hacer lo propio con la otra especie, a saber, la conmutativa.

Al discutir acerca de ella, debo anotar que el dominio de la misma es tan dilatado como complejo y que el tratamiento dado a ella por Santo Tomás permite comprender una diversidad de materias que, por cierto, no pueden ser abordadas en el marco de esta exposición.

A fin de abreviar, detengámonos en lo que aparece como más relevante, sin perjuicio que en el debate que debe realizarse posteriormente puedan ventilarse trascendentes cuestiones, que imponen una meditación mayor.

Ya hemos hablado acerca del triple movimiento que es regulado por la justicia, estableciendo aquellos que conciernen a la justicia general y distributiva. Nos faltaba referirnos a las relaciones que existen entre los particulares y a la virtud que tiene por objeto regularlas.

54 Urdanoz, o. c. p. 336.

55 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 1.

Luego de habernos detenido en la distributiva, resultarán, por la vía de un análisis comparativo, más comprensibles problemas centrales de la conmutativa.

Iniciemos su explicación precisando que son sujetos de la misma todas las personas, en razón de los derechos que su condición humana les confiere. En último término, es la dignidad de la persona humana la que se encuentra en el origen de estos derechos, los cuales han de ser reconocidos y respetados cabalmente a todo hombre, tanto por cada uno de sus iguales en naturaleza cuanto por la comunidad, la que desde el ángulo de la conmutativa es considerada en la misma situación que un particular.⁵⁶

Añadamos a lo dicho que una de las características de la conmutativa será la reciprocidad, en el sentido de que cada uno, en relación al otro, tendrá los mismos derechos y deberes.⁵⁷

En seguida digamos que, como ocurre con todos los tipos de justicia, la especie en estudio aspira a la igualdad, la que no es, sin embargo, del mismo tipo que en la distributiva. De lo contrario, no se justificaría una especie de justicia distinta.

Como se dirá más adelante, la conmutativa, que es "directiva de las conmutaciones —o intercambios— que pueden darse entre varias personas",⁵⁸ tiende a un tipo de igualdad denominada aritmética o de cosa a cosa.⁵⁹ Se trata de una igualdad objetiva: "Se debe a otro una cosa igual a la que se le había quitado o era suya, sin atender a la proporción con las personas".⁶⁰

En consecuencia, la situación de los sujetos que participan del intercambio no tiene relevancia, lo que implica una diferencia sustantiva con la distributiva.

En fin, también difieren ambas especies en cuanto a la razón de lo debido, pues como lo afirma Santo Tomás "de un modo se debe a alguien lo que es común, y de otro modo lo que le es propio".⁶¹

Efectivamente, la conmutativa "manda dar a cada uno lo que es plenamente suyo y a que tiene perfecto derecho. . .; en la distributiva, en cambio, se distribuye a muchos lo que se les debe no como bien propio, sino en cuanto los bienes comunes en cierto modo se deben a ellos".⁶² Asimismo, difieren en cuanto a su "objeto material o a la clase de operaciones en que se actúan".⁶³

Pero las rápidas consideraciones hasta aquí efectuadas, no bastan para completar la fisonomía de la conmutativa. Ayudará a este

56 Cfr. Labourdette, *La Justice* o. c. p. 70.

57 Ibid., p. 70.

58 Urdanoz, o. c. p. 339.

59 Cfr. *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 2, resp. y sol.

60 Urdanoz, o. c., p. 337.

61 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 2, sol 5.

62 Urdanoz, o. c. p. 337.

63 Urdanoz, o. c. p. 339.

cometido el adentrarnos en el análisis de ciertos caracteres generales de ésta.

Ya he referido el que "la conmutativa dirige los intercambios que pueden darse entre dos personas".⁶⁴ Ella dice relación con los intercambios.

Y dicha noción "designa. . . aquella situación en la cual buscamos producir o restablecer un equilibrio, una equivalencia objetiva, en las relaciones entre dos particulares que, desde este preciso punto de vista, actúan de igual a igual".⁶⁵

Santo Tomás establece dos clases de intercambio, regulables por una misma especie virtuosa, pues a pesar de que la conmutativa hace frente a situaciones distintas, en definitiva el tipo de igualdad perseguido es el mismo, procediendo en ambos casos la restitución, acto propio y universal de la justicia conmutativa.⁶⁶

Por otra parte, nos encontramos con los intercambios voluntarios, comprensivos de una amplia y capital gama de materiales tales como: el comercio, el justo precio, el dinero, el trabajo, el salario, etcétera.

Es el campo de los acuerdos, convenciones y contratos a través de los cuales las personas se ligan entre sí. La situación de intercambio supone la voluntad de las partes, lo que no es óbice a que, con ocasión de lo convenido, no pueda atentarse en contra de la justicia.

Si bien es cierto corresponde a la conmutativa el regularlos, oportuno es consignar que las materias sobre las cuales versa no son ajenas a las otras formas de justicia, toda vez que está comprometido el bien común.

Además, están los intercambios involuntarios, que obedecen a una lógica distinta. A éstos les sirven de fundamento tanto los derechos de la persona humana, cuanto los atentados de que éstos puedan ser objeto. Aquí está el centro de la cuestión.

Al transgredírseles, se rompe la igualdad, la que ha de restablecerse mediante la debida reparación. El transgresor se convierte en deudor de aquel en contra de cuyos derechos atentó. El infractor ha materializado una conducta lesiva para los derechos del otro, y aunque no ha tenido quizá la intención de obligarse, por las consecuencias que la infracción al derecho trae aparejadas, queda obligado —en mérito de su injusta acción— al intercambio que impone la conmutativa.

64 *Summa Theologica*, 2.2, q. 61, a. 3.

65 Labourdette, *La Justice* o. c. p. 78.

66 *Summa Theologica*, 2.2, q. 62, a. 1.

Estoy consciente de la limitación de tiempo, en virtud de lo cual me abstendré de analizar acotadamente los derechos que Santo Tomás examina. Pero sería muy propicio que en el debate que se iniciará a continuación pudiésemos ahondar —entre otras materias— en el derecho a la vida,⁶⁷ que aparece tan despreciado mediante variadas manifestaciones y prácticas y, el derecho de propiedad,⁶⁸ que ha sido tradicionalmente desfigurado.

Palabras Finales

He querido enfocar a un mismo tiempo la justicia general, la distributiva y conmutativa, porque sólo de esa forma se puede tener una visión de conjunto, y comprender las relaciones que entre ellas existen.

67 Cfr. *Summa Theologica*, 2.2, q. 64, aa. 5, 6, 2 y 4.

68 Cfr. *Ibid.*, 2.2, q. 66, aa. 2 y 7.

ESTUDIO

ANÁLISIS QUINQUENAL DEL SECTOR SILVOAGROPECUARIO 1981 - 1985

Héctor Velis*

El presente estudio considera básicamente la evolución de los rubros que conforman el sector silvoagropecuario nacional en el quinquenio comprendido entre los años 1981-1985, como asimismo sus perspectivas en el corto plazo.

El análisis de los diferentes subsectores (agrícola, pecuario y forestal) incluye la revisión de los antecedentes relacionados con superficie, producción, existencias, comercio exterior, niveles de autoabastecimiento y de consumo por habitante, en un intento por identificar los principales factores que han influido en su comportamiento.

El conocimiento de la situación de los rubros silvoagropecuarios en un período significativo de tiempo (quinquenio) y a la vez reciente, posibilita la comprensión y/o evaluación de la respuesta de los productores a las distintas políticas aplicadas y también permite visualizar en mejor forma las perspectivas de cada rubro, muchos de los cuales muestran nítidamente un comportamiento cíclico. Además, el quinquenio considerado incluye años como 1981 y 1984 que constituyen verdaderos hitos en nuestra economía, ya que el primero de ellos marca el inicio de un período de recesión y consecuentemente el fin de la etapa conocida como "boom económico" y el año 1984 en el cual comienza a definirse un período de recuperación económica.

En los últimos años es posible advertir signos que evidencian una sostenida reactivación del sector silvoagropecuario en general, producto de la aplicación de numerosas medidas específicas enmarcadas dentro del contexto global del sistema económico actualmente en aplicación y del dinamismo del empresariado.

Tales medidas dicen relación con el establecimiento de aranceles específicos, bandas de precios y poderes compradores, tipo de

* Ingeniero Agrónomo, Universidad Austral de Valdivia; Jefe de la Subdivisión de Estadísticas Agropecuarias, Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro N° 1

Producto Geográfico Bruto, Total y Agrícola
(Millones de Pesos de 1977)

Año	PGB total	PGB agrícola	Ponderación PGB agrícola (%)
1981	383.551	28.682	7,4
1982	329.523	28.084	8,5
1983	327.180	27.061	8,3
1984	347.926	28.988	8,3
1985	356.447	30.612	8,6

Fuente: Ministerio de Economía.

Cuadro N° 2

Balance Comercial de Productos Silvoagropecuarios
(Millones de Dólares de Cada Año)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1981	798,1	766,0	32,1
1982	711,8	564,5	147,3
1983	656,4	510,8	145,6
1984	813,1	462,9	350,2
1985	836,9	250,4	586,5

Fuente: Oficina de Planificación Agrícola. (Odepa)

cambio real alto, promulgación de nuevas leyes como la ley de riego, la ley sobre normas de producción, elaboración y comercialización de alcoholes, ley de regularización de la propiedad agrícola, decreto de fomento de la producción forestal, normas sobre certificación de calidad para la fruta de exportación, controles sanitarios, renegociación de las deudas, programa de transferencia tecnológica, entre otras.

Es así como en el período analizado, pese a que el Producto Geográfico Bruto Total (PGB total) decreció en un 7,1%, el PGB agrícola aumentó en un 6,7%, llegando a tener un 8,6% de participación en el PGB total.

Respecto del balance comercial de los productos silvoagropecuarios, el panorama es bastante promisorio, ya que entre los años 1981 y 1985 el monto de las exportaciones aumentó en un 4,9% y en cambio las importaciones disminuyeron un 67,3%.

Cuadro N° 3

Valor de la Producción Silvoagropecuaria*

ítem	1984		1985	
	Millones \$	%	Millones \$	%
Agrícola				
Cultivos Anuales	68.979	27,7	85.328	29,4
Hortalizas	29.235	11,8	30.050	10,3
Frutales	28.863	11,6	36.285	12,5
Vitivinícola	6.910	2,8	7.038	2,4
Total Agrícola	133.987	53,9	158.701	54,6
Pecuario				
Bovino	30.846	12,4	37.850	13,0
Ovino	1.927	0,8	2.614	0,9
Porcino	9.753	3,9	9.946	3,4
Aves	10.518	4,2	12.834	4,4
Leche	16.192	6,5	16.182	5,6
Huevos	9.024	3,6	9.322	3,2
Lana	4.002	1,6	4.240	1,5
Total Pecuario	82.279	33,0	92.988	32,0
Total Agropecuario	216.266	86,9	251.689	86,6
Forestal	32.536	13,1	38.810	13,4
Total Silvoagropecuario	248.802	100,0	290.499	100,0

* Millones de pesos de febrero de 1985.

Fuente: Odepa.

A continuación se presenta la estructura del valor de la producción silvoagropecuaria, en la cual se desglosan los diferentes rubros que incluye dicho sector y que serán analizados más adelante.

1 Subsector Agrícola

Cultivos Anuales Esenciales

Al analizar las últimas cinco temporadas agrícolas se aprecia un significativo crecimiento en la superficie sembrada de un 20% para el período. En forma paralela, también han aumentado los rendi-

Cuadro N° 4

Superficie Sembrada con Cultivos Anuales Esenciales

Año Agrícola	Superficie (há)	Variación Anual (%)
1981/1982	946.844	-12,4
1982/1983	872.697	-7,8
1983/1984	1.053.003	20,7
1984/1985	1.086.300	3,2
1985/1986	1.138.590	4,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Cuadro N° 5

Distribución de la Superficie Sembrada por Grupo de Cultivo

Año Agrícola	Total	Superficie (há)			Superficie Relativa (%)		
		Cereales	Chacras	Industriales	Cereales	Chacras	Industriales
1981/82	946.844	649.190	260.030	37.624	68,5	27,5	4,0
1982/83	872.697	635.460	190.140	43.097	72,8	22,3	4,9
1983/84	1.053.003	782.360	211.160	59.483	74,3	20,1	5,6
1984/85	1.086.300	800.220	200.050	86.030	73,7	18,4	7,9
1985/86	1.138.590	797.180	200.450	140.960	70,0	17,6	12,4

Fuente: INE.

mientos unitarios y, por ende, la producción total, con lo cual se ha logrado alcanzar el autoabastecimiento o un nivel muy cercano a él en muchos rubros tradicionalmente deficitarios como el trigo, maíz, arroz, azúcar y tabaco. La situación descrita ha permitido disminuir sensiblemente las importaciones con el consiguiente ahorro de divisas y, a la vez, reducir la dependencia del exterior en estos productos estratégicos.

La distribución del área sembrada con cereales (trigo, avena, cebada, centeno, arroz y maíz), chacras (poroto, lenteja, garbanzo, arveja y papa) y cultivos industriales (maravilla, raps, remolacha y tabaco) había sido más o menos constante en la década de los años setenta (73% cereales, 20% chacras y 7% industriales), en donde las variaciones porcentuales entre estos grupos de cultivos eran del orden del 1%. Sin embargo, a partir de la temporada 1981/1982 di-

Cuadro N° 6
Evolución del Cultivo de Trigo

Año Agrícola	Superficie (há)	Producción (qqm)	Rendimiento (qqm/há)
1981/1982	373.800	6.504.500	17,4
1982/1983	359.180	5.859.500	16,3
1983/1984	471.320	9.882.800	21,0
1984/1985	506.190	11.646.910	23,0
1985/1986	569.170	16.258.090	28,6

Fuente: INE.

Cuadro N° 7
Importaciones de Trigo

Año	Volumen (Ton)	Variación (%)	Valor (Mill. US\$)	Variación (%)
1981	1.029.268	18,3	211,0	20,1
1982	992.034	-3,6	175,8	-16,7
1983	1.158.283	16,8	198,3	12,8
1984	958.866	-17,2	154,5	-22,1
1985	475.291	-50,4	67,8	-56,1

Fuente: Banco Central de Chile.

chas fluctuaciones son de un 3% y las proporciones entre cultivos se tornan mucho más dinámicas. Esto obedece a la rentabilidad de cada cultivo y a una respuesta más rápida de parte de los agricultores para adecuarse a las condiciones del mercado.

Durante el último quinquenio los cultivos que más se han destacado por su positiva evolución en cuanto a producción son el trigo, el maíz, la remolacha, el raps y la maravilla.

En dicho período el cultivo del trigo experimentó un incremento en su superficie de un 52,3%, alcanzando en el último año agrícola (1985/1986) el mejor rendimiento histórico con 28,6 qqm/há.

Las importaciones, por su parte, cayeron entre los años 1981 y 1985 en 53,8%, lo que representa un ahorro de 143,2 millones de dólares.

Cuadro N° 8
Consumo Aparente de Trigo

Año	Consumo Aparente (Ton)	Producción* (Ton)	Importación** (Ton)	Nivel Abastecimiento (%)
1981	1.715.238	685.970	1.029.268	40,0
1982	1.642.484	650.450	992.034	39,6
1983	1.744.233	585.950	1.158.283	33,6
1984	1.947.146	988.280	958.866	50,8
1985	1.639.982	1.164.691	475.291	71,0
1986	1.825.809	1.625.809	200.000***	89,0

Fuente:

* INE.

** Banco Central de Chile.

*** Estimación.

Cuadro N° 9
Evolución del Cultivo de Maíz

Año Agrícola	Superficie (há)	Producción (qqm)	Rendimiento (qqm/há)
1981/1982	107.130	4.840.500	45,2
1982/1983	117.950	5.115.500	43,4
1983/1984	138.370	7.213.900	52,1
1984/1985	130.520	7.717.760	59,1
1985/1986	104.740	7.212.890	68,9

Fuente: INE.

Para el año 1986 se estima que las importaciones de este cereal no superarán las doscientas mil toneladas. Este bajo nivel que presentan las internaciones de trigo confirman que el país casi ha logrado su autoabastecimiento, ya que en el presente año la producción nacional supliría el 89% de la demanda.

La situación descrita obedece al establecimiento de bandas de precios, apertura de poderes compradores, transferencia tecnológica y apoyo crediticio (crédito cerealero).

Respecto del cultivo del maíz, aun cuando muestra una disminución de un 2,2% en su área sembrada, durante el período analizado su producción ha aumentado en un 49%, exhibiendo, también, en la última cosecha (1986) el más alto rinde histórico con 68,9 qqm/há.

Cuadro N° 10
Importaciones de Maíz

Año	Volumen (Ton)	Variación (%)	Valor (Mill. US\$)	Variación (%)
1981	309.051	-28,9	48,2	-30,9
1982	397.181	28,5	50,8	5,4
1983	143.624	-63,8	22,4	-55,9
1984	36.220	-74,8	8,5	-62,1
1985	377	-99,0	1,0	-88,2

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro N° 11
Consumo Aparente de Maíz

Año	Consumo Aparente (Ton)	Producción* (Ton)	Importación** (Ton)	Nivel Abastecimiento (%)
1981	827.101	518.150	309.051	62,6
1982	881.231	484.050	397.181	54,9
1983	655.174	511.550	143.624	78,1
1984	757.610	721.390	36.220	95,2
1985	772.153	771.776	377	100,0
1986	776.289	721.289	55.000***	92,9

Fuente:

* **INE** -

** Banco Central de Chile.

*** Estimación.

Como consecuencia de lo anterior, las compras de maíz en el exterior han disminuido sensiblemente y en el año 1985 aquéllas quedaron limitadas tan sólo a las importaciones de semilla.

Es en este cultivo donde más claramente se aprecian los resultados de una mayor eficiencia debido a la modernización. A ello ha contribuido el Programa de Transferencia Tecnológica, traducido en el incremento de los rendimientos por hectárea, que en el quinquenio alcanza a un 52,4%.

Las importaciones para este año se estiman en 55.000 toneladas destinadas a cubrir las necesidades de semilla y el déficit originado por la menor superficie sembrada en la última temporada.

Cuadro N° 12

Evolución del Cultivo de la Remolacha

Año Agrícola	Superficie (há)	Producción (qqm)	Rendimiento (qqm/há)
1981/1982	21.950	8.089.370	368,5
1982/1983	35.610	13.799.350	387,5
1983/1984	47.830	18.429.520	385,3
1984/1985	44.120	21.244.210	481,5
1985/1986	51.280	26.383.720	514,5

Fuente: INE.

Cuadro N° 13

Importaciones de Azúcar Refinada

Año	Volumen (Ton)	Variación (%)	Valor (Mill. US\$)	Variación (%)
1981	198.450	-31,4	113,0	-44,7
1982	180.590	-9,0	54,8	-51,5
1983	203.500	12,7	48,2	-12,1
1984	176.457	-13,3	42,1	-12,7
1985	6.738	-96,2	1,1	-97,4

Fuente: Banco Central de Chile.

El cultivo de la remolacha, que en la temporada 1979/1980 ocupó tan sólo un área de 11.100 hectáreas, muestra en el quinquenio un alza de un 133,6% en su superficie sembrada, y en la última cosecha (1986) presentó el mayor rendimiento histórico con 514,5 qqm/há. Han favorecido a este cultivo la dictación de aranceles específicos para la importación de azúcar y el establecimiento del Programa Remolachero, que básicamente asegura al productor agrícola un poder comprador, asistencia técnica y crediticia. Paralelamente, el auge de la remolacha ha sido determinante en el descenso de la cesantía en el sector agrícola, además de sus positivos efectos sobre el transporte y en la producción bovina. En la actualidad, este es el cultivo más rentable entre los cultivos anuales esenciales.

El crecimiento del área cultivada con remolacha azucarera también ha significado un interesante aporte a la rotación predial de cultivos, como asimismo a la obtención de mejores rindes en los cultivos que le suceden (trigo, maíz, etc.).

ANÁLISIS DEL SECTOR SILVOAGROPECUARIO

Cuadro N° 14

Consumo Aparente de Azúcar Refinada

Año	Consumo Aparente (Ton)	Producción*	Importación** (Ton)	Nivel Abastecimiento (%)
1981	332.812	134.362	198.450	40,4
1982	315.377	134.787	180.590	42,7
1983	415.857	212.357	203.500	51,1
1984	511.387	334.930	176.457	65,5
1985	329.803	323.065	6.738	98,0
1986	384.874	380.874	4 000***	99,0

Fuente:

* I ansa.

** Banco Central de Chile.

*** Estimación.

Cuadro N° 15

Evolución del Cultivo de Oleaginosas

Año Agrícola	Superficie (ha)	Raps		Superficie (há)	Maravilla	
		Producción (qqm)	Rendim. (qqm/há)		Producción (qqm)	Rendim. (qqm/há)
1981/1982	10.320	132.240	12,8	3.420	53.920	15,8
1982/1983	2.730	29.400	10,8	2.900	46.300	16,0
1983/1984	4.230	40.900	9,7	4.920	74.500	15,1
1984/1985	19.160	319.120	16,7	19.970	325.010	16,3
1985/1986	56.980	971.030	17,0	30.070	543.810	18,1

Fuente: INE.

La evolución del comercio exterior del azúcar demuestra que en la actualidad Chile ha alcanzado el autoabastecimiento en este producto esencial, ya que las importaciones registradas en el año 1985 corresponden únicamente a desembarcos en la zona del Norte Grande (Zona Franca de Iquique), cuya lejanía a los centros nacionales de producción justifica dicha internación.

En cuanto al raps y maravilla, ambos exhiben un significativo crecimiento en su superficie sembrada, de un 452,1% y 779,2%, respectivamente, para el quinquenio considerado.

En los últimos años el nivel de abastecimiento interno ha ido creciendo en forma destacada y se espera que en 1986 solamente se importen alrededor de cuarenta mil toneladas de aceite.

Cuadro N° 16

Importaciones de Aceite Refinado

Año	Volumen (Ton)	Variación (%)	Valor (Mill. US\$)	Variación (%)
1981	75.887	38,9	48,8	21,4
1982	83.599	10,2	43,2	-11,5
1983	107.309	28,4	59,7	38,2
1984	87.845	-18,1	71,5	19,8
1985	81.015	-7,8	54,3	-24,1

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro N° 17

Consumo Aparente de Aceite Refinado

Año	Consumo Aparente (Ton)	Producción* (Ton)	Importación* (Ton)	Nivel Abastecimiento (%)
1981	90.306	14.419	75.887	16,0
1982	91.415	7.816	83.599	8,6
1983	110.489	3.180	107.309	2,9
1984	92.689	4.844	87.845	5,2
1985	108.068	27.053	81.015	25,0
1986	103.623	63.623	40.000**	61,4

Fuente:

* Banco Central de Chile.

** Estimación.

Finalmente, en relación con los cultivos anuales esenciales en general, se puede señalar que las perspectivas para el corto plazo prevén crecimientos más moderados tanto en el área sembrada como en los rendimientos unitarios. El incremento en los rindes coincide con la evolución de los indicadores de consumo de fertilizantes y pesticidas, los cuales se han visto favorecidos, entre otros factores, por la caída de los precios internacionales de la urea y del petróleo.

Hortalizas y Flores

La superficie nacional con hortalizas es relativamente constante fluctuando alrededor de las 90 mil hectáreas.

El volumen de las exportaciones hortícolas en 1985 creció en un 17,6% respecto de 1981 y el valor de ellas se vio incrementado en un 38,5%.

Cuadro N° 18
Consumo de Fertilizantes (Toneladas)

Año	Salitre Sódico	Salitre Potásico	Urea	Fosfato Diamónico	Superfosfato Triple	Superfosfato Normal	Sulfato Potasa
1981	84.546	39.015	48.164	37.110	75.685	8.721	13.149
1982	165.024	47.478	23.378	22.282	73.797	10.371	9.606
1983	177.804	39.072	53.461	36.132	91.623	5.515	11.665
1984	232.100	46.000	74.945	47.890	117.013	14.052	14.719
1985	286.900	41.900	97.800	54.800	142.000	16.240	17.517

Fuente: Odepa.

Cuadro N° 19
Consumo Total de Fertilizantes

Año	Consumo (Ton)	Variación (%)
1981	306.390	-10,1
1982	351.936	14,9
1983	415.272	18,0
1984	546.719	31,7
1985	657.157	20,2

Fuente: Odepa.

El comercio exterior de hortalizas frescas está representado mayormente por la exportación de cebollas, melones, espárragos, orégano, tomates y ajos, entre otros. El de hortalizas industrializadas está compuesto principalmente por pastas, pulpas y extractos de tomates y hortalizas deshidratadas y el de semillas por tomates, lechugas y anís.

En el rubro de floricultura el monto de las exportaciones ha aumentado en un 1.008,5% entre 1981 y 1985. Este espectacular incremento se debe al creciente interés de los agricultores por esta actividad y a su reciente incorporación al mercado externo.

Las perspectivas señalan una tendencia positiva en las exportaciones hortícolas, aun cuando éstas se presentan en forma cíclica, y a la vez una diversificación de los productos exportados, destacándose el rubro de la floricultura.

Cuadro N° 20

Volumen de las Exportaciones Hortícolas

Año	Hortalizas (Toneladas)			Total
	Frescas	Industrializadas	Semillas	
1981	22.099,0	4.010,8	238,6	26.348,4
1982	32.916,0	3.405,3	257,0	36.578,3
1983	12.386,2	3.076,2	414,6	15.877,0
1984	38.693,0	5.974,2	606,8	45.274,0
1985	24.815,0	5.572,1	591,7	30.978,8

Fuente: Odepa.

Cuadro N° 21

Monto de las Exportaciones Hortícolas

Año	Hortalizas (Miles de Dólares)			Total
	Frescas	Industrializadas	Semillas	
1981	7.273,1	3.900,4	2.511,7	13.685,2
1982	11.643,9	3.246,5	3.200,1	18.090,5
1983	5.648,7	2.929,7	3.757,2	12.335,6
1984	11.815,7	6.168,9	5.117,9	23.102,5
1985	6.690,9	5.904,5	6.364,4	18.959,8

Fuente: Odepa.

Frutales

La superficie frutícola nacional creció un 30% en el quinquenio 1981/1985. Esta variación se ha debido principalmente al incremento en la superficie plantada con uva de mesa (91,9%), manzanos (13,6%), perales (33,9%) y nectarinos (10,8%).

El aumento en la actividad frutícola se ha visto reflejado especialmente en la evolución de las exportaciones, las cuales han sido incentivadas además de las condiciones geográficas favorables del país, por diversas medidas de fomento como un valor real alto del dólar, certificación de conformidad de calidad, controles sanitarios y difusión de las normas de calidad, entre otras. Asimismo, se aprecia una fuerte tendencia a la incorporación de tecnología, lo que hace razonable esperar que en las próximas temporadas se mantenga

Cuadro N° 22

**Monto de las Exportaciones de Floricultura
(En Miles de Dólares)**

Año	Flores Frescas	Flores Secas	Flores Industriales	Plantas Ornamentales	Semillas	Total
1981	88,7		-	1,8	-	90,5
1982	80,9	1.296,3	7,7	0,8	.	1.385,7
1983	300,6		5,7	0,6	6,4	313,3
1984	351,2		25,3	6,9	7,4	390,8
1985	534,3		402,4	15,7	50,8	1.003,2

Fuente: Odepa.

Cuadro N° 23

**Total de Exportaciones de Productos
Hortícolas y Floricultura**

Año	Monto Productos Hortícolas (miles US\$)	Variación Anual (%)	Monto Floricultura (miles US\$)	Variación Anual (%)
1981	13.685,2	-10,7	90,5	-15,0
1982	18.090,5	32,2	1.385,7	1.431,2
1983	12.335,6	-31,8	313,3	-77,4
1984	23.102,5	87,3	390,8	24,7
1985	18.959,8	-17,9	1.003,2	156,7

Fuente: Odepa.

su crecimiento, aunque en términos más moderados en lo que respecta a nuevas plantaciones, pero con un sostenido incremento en la producción global debido a la entrada en producción de huertos establecidos en este último período.

Entre 1981 y 1985 los volúmenes totales que se exportaron se han incrementado en un 68,7% y sus valores en un 83,6%.

Las perspectivas para 1986 indican que es factible se alcancen los 60 millones de cajas exportadas.

En el último quinquenio las exportaciones de uva de mesa han crecido en forma acelerada para llegar en la última temporada a ocupar el primer lugar dentro de las exportaciones frutícolas, tanto en

Cuadro N° 24

Avance de Exportaciones 1986

	Enero-mayo 1985 Monto (miles US\$)	Enero-mayo 1986 Monto (miles US\$)	Variación (%)
Productos			
Hortícolas	14.553,6	15.148,1	4,1
Floricultura	666,4	1.106,7	66,1

Fuente: Odepa.

Cuadro N° 25

Superficie Frutícola Nacional*
(En Hectáreas)

Año	Total	Uva Mesa	Manzanos	Nectarinos	Perales	Otros
1981	89.800	15.960	16.900	6.600	3.600	46.740
1982	97.400	18.360	17.600	7.050	3.800	50.590
1983	102.850	20.900	18.100	7.350	4.100	52.400
1984	109.600	25.700	18.640	7.425	4.500	53.335
1985	116.650	30.625	19.200	7.310	4.820	54.695

Fuente: Odepa.

* Considera solamente huertos industriales.

Cuadro N° 26

Exportaciones Frutícolas (Fruta Fresca)
Volumen (Toneladas)

Año	Total	Uva Mesa	Manzanas	Nectarines	Peras	Otros*
1981	310.178	79.802	187.171	6.023	21.667	15.515
1982	339.498	109.231	181.626	8.556	25.647	14.438
1983	378.339	149.930	179.296	13.440	20.149	15.524
1984	454.501	178.419	208.370	18.296	27.947	21.469
1985	523.277	227.720	201.254	27.002	30.096	37.205

Fuente: Banco Central de Chile.

* Destacan ciruelas, duraznos, nueces y limones.

Cuadro N° 27

Ingresos por Exportaciones Frutícolas (Fruta Fresca)
Valor (Millones de Dólares)

Año	Total	Uva Mesa	Manzanas	Nectarines	Peras	Otros
1981	195,8	76,0	81,5	5,2	13,8	19,3
1982	230,0	107,7	81,8	7,5	12,7	20,3
1983	218,7	125,8	62,9	6,8	9,3	13,9
1984	290,3	164,7	74,5	14,1	11,4	25,6
1985*	359,4	219,0	77,1	14,7	13,7	34,9

Fuente: Banco Central de Chile.

* Cifras preliminares sujetas a variaciones por ajuste I. V. V.

Cuadro N° 28

Destino de las Exportaciones de Uva de Mesa*
(En Porcentajes)

Año	EE. UU.	A. Latina	Europa	Asia	Otros Mercados
1981/82	75,4	2,3	11,1	11,2	
1982/83	68,4	1,0	16,2	13,6	0,8
1983/84	72,9	0,9	9,6	16,0	0,6
1984/85**	77,9	0,2	11,1	10,8	-

Fuente: Asociación de Exportadores de Chile.

* Período noviembre a agosto.

** Período septiembre a marzo.

lo referido a volúmenes como al retorno de divisas, desplazando al rubro tradicionalmente predominante que hasta 1984 era manzanas.

Este aumento se ha destinado principalmente a los EE.UU., que es el principal comprador de uva de mesa de nuestro país. En cambio, el mercado externo de la producción nacional de manzanas se ha diversificado, teniendo un aumento creciente el de EE.UU. y Asia en desmedro del mercado europeo.

Vitivinícola

La superficie plantada con viñas viníferas ascendía en 1981 a una cifra cercana a las 100.000 hectáreas, las cuales en la actualidad han disminuido a 75.000 hectáreas. Esta baja se debe al arranque de viñas y en menor grado al injerto con variedades de uva de mesa,

Cuadro N° 29

Destino de las Exportaciones de Manzanas*
(En Porcentajes)

Año	EE. UU.	A. Latina	Europa	Asia	Otros Mercados
1981/82	7,9	8,8	62,2	21,1	-
1982/83	8,2	15,7	46,8	29,2	0,1
1983/84	12,7	6,2	51,9	29,0	0,2
1984/85**	19,0	2,3	48,1	30,6	-

Fuente: Asociación de Exportadores de Chile.

* Período noviembre a agosto.

** Período septiembre a marzo.

Cuadro N° 30

Superficie, Producción y Rendimientos de Viñas Viníferas

Año	Superficie (hectáreas)	Variación (%)	Producción (mill. lts.)	Variación (%)	Rendim. (lts/há)	Variac. (%)
1981	105.000	1,9	594	1,4	5.657	-0,5
1982	105.000	0,0	610	2,7	5.809	2,6
1983	95.000	-9,5	520	-14,8	5.474	-5,8
1984	78.000	-17,9	400	-23,1	5.128	-6,3
1985	75.000	-3,8	450	12,5	6.000	17,0

Fuente: Odepa.

ocasionados a su vez por la sobreoferta de vino en el mercado que hizo crisis en el año 1982. Hay que tener presente que sobre el 90% de la producción se destina al consumo interno.

Se estima que en 1986 la superficie disminuirá a 68.000 hectáreas con una producción cercana a los 300 millones de litros, situación originada por los arranques e injertos ya mencionados, además de las condiciones climáticas adversas para esta actividad que se observaron en el año agrícola 1985/1986.

Respecto de los rendimientos unitarios, también se observa una disminución, excepto en 1982 y 1985. Esto obedece al descuido de las viñas, principalmente las ubicadas en los sectores de secano, a causa de la baja rentabilidad del producto.

La oferta indudablemente es inferior a la de hace 5 años; sin embargo los precios en 1985 recién están recuperando los niveles

Cuadro N° 31
Precios Nominales de Vinos
(\$/Arroba Sin IVA)

Año	Cabernet	Burdeos	País	Semillón
1981	700	600	500	400
1982	400	330	230	130
1983	400	330	180	120
1984	750	650	550	550
1985	750	650	550	550

Fuente: Fecovit-SNA.

Nota: Los precios corresponden al mes de julio de cada año.

- Cabernet y burdeos = vinos tintos.
- Semillón = vinos blancos.
- País = vinos tintos y blancos.

que tenían en 1981. Esto confirmaría la suposición de que se estarían agotando los stocks acumulados en temporadas pasadas.

Lo anterior, en conjunto con la promulgación de la Ley N° 18.455 sobre normas de producción, elaboración y comercialización de alcoholes, debiera permitir un ajuste en la oferta con la consecuente regularización del mercado del vino.

2 Subsector Pecuario

Carne Bovina

Para analizar el rubro de producción de carne bovina es aconsejable, en primer lugar, conocer la evolución que ha presentado el beneficio durante los últimos años, estadísticas que ilustran claramente el comportamiento de esta actividad.

Se acepta que la especie bovina en nuestro país presenta un comportamiento cíclico, que incluye períodos alternativos de retención de ganado y de liquidación de existencias, ambos ciclos de duración variable. En el año 1981 terminó un ciclo de retención, dando inicio a otro de liquidación de vientres y por lo tanto de aumento de producción de carne y del beneficio. Las causas dicen relación con la caída de los precios al productor de la carne y de la leche y consecuentemente por la difícil situación de los productores de la zona sur, ya que precisamente en 1981 comenzaron a vencer los compromisos crediticios de los agricultores, los cuales fueron contraídos en una época de mejores precios, menores avalúos y menor tributación, en general. Las necesidades de caja de los

Cuadro N° 32

Beneficio y Producción de Carne en Vara de Ganado Bovino

Año	Beneficio (cabezas)	Variación	Carne en Vara (toneladas)	Variación
1981	690.000	13,0	184.624,0	13,8
1982	780.898	13,2	194.566,3	5,4
1983	879.400	12,6	208.125,1	7,0
1984	866.286	-1,5	196.831,8	-5,4
1985	719.718	-16,9	174.832,2	-11,2

Fuente: INE.

Cuadro N° 33

Existencia Nacional de Ganado Bovino

Año	Miles de Cabezas
1981	3.750
1982	3.800
1983	3.780
1984	3.650
1985	3.400

Fuente: Odepa.

ganaderos los obligaron a liquidar no sólo vientres, sino también ganado de trabajo (bueyes) y reproductores (toros).

Cabe recordar que las regiones IX y X concentran el 50% de las existencias nacionales de ganado bovino y aportan sobre el 70% de la producción de carne y el 77% del volumen total de leche.

Ahora bien, de acuerdo a las estadísticas disponibles, el ciclo de liquidación iniciado en 1981 habría llegado a su término en el año 1984, en el cual comienza nuevamente una fase de retención de vientres (vacas y vaquillas) posibilitada por la renegociación de las deudas, mejoría en los precios de la carne y la leche, reactivación del rubro de cultivos anuales esenciales, condiciones climáticas favorables que originaron un significativo incremento en la producción de las praderas, entre otros factores.

La evolución que presenta el stock nacional del ganado bovino determina que las posibilidades de exportación de carne sean mínimas en el corto plazo. De mayor factibilidad es la alternativa de ex-

Cuadro N° 34
Importación de Carne Bovina

Año	Volumen (ton)	Valor (Millones US\$)
1981	7.182	16,1
1982	5.055	10,4
1983	1.815	2,7
1984	4.595	7,5
1985	6.133	6,5

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro N° 35
Consumo Aparente de Carne Bovina por Habitante

Año	Consumo por habitante (kilogramos)
1981	17,0
1982	17,4
1983	18,0
1984	17,0
1985	15,0

Fuente: INE.

portar ganado de reproducción, aprovechando nuestra condición de país libre de fiebre aftosa.

Para el año 1986 se estima que las existencias alcancen los 3.220.000 cabezas.

En cuanto a las importaciones de carne bovina, éstas han mostrado las siguientes variaciones en los últimos años.

Las perspectivas para el año 1986 indican que la producción nacional de carne en vara debiera experimentar un crecimiento anual del 1% y que el consumo por habitante disminuiría en una cifra cercana al 2%.

Carne Ovina

En el quinquenio analizado la producción de carne ovina disminuyó en 13,7%, aun cuando en el año 1985 registró un crecimiento anual de un 13,3%.

Cuadro N° 36

Producción de Carne Ovina en Vara y Consumo por Habitante

Año	Carne en Vara (toneladas)	Consumo por Habitante (kilogramos)
1981	15.600,2	1,0
1982	14.875,6	1,0
1983	13.307,3	1,0
1984	11.887,9	0,9
1985	13.465,0	0,9

Fuente: INE.

Cuadro N° 37

Exportación de Carne Ovina Congelada

Año	Volumen (ton)	Valor (Mill. US\$)
1981	4.467	7,4
1982	3.535	5,1
1983	2.063	3,0
1984	1.875	2,3
1985	2.370	2,9

Fuente: Banco Central de Chile.

Las perspectivas de producción de carne ovina para 1986 señalan una disminución anual de un 3% y una mantención del nivel de consumo.

En relación al comercio exterior de carne ovina, sus exportaciones cayeron en el quinquenio 1981-1985, en un 46,9% en cuanto a volumen y en un 60,8% en cuanto a su valor.

A continuación se presenta la evolución de las existencias de ganado lanar en el quinquenio.

El cuadro anterior confirma la apreciación que este rubro, especialmente en las zonas central y centro sur, se encuentra en declinación debido a las menores expectativas de rentabilidad, subdivisión de la propiedad, elevada mortalidad, acción de depredadores y en menor grado la sustitución por ganado bovino.

Cuadro N° 38
Existencia Nacional de Ganado Ovino

Año	Miles de Cabezas
1981	6.185
1982	6.220
1983	6.220
1984	6.100
1985	5.800

Fuente: Odepa.

Cuadro N° 39
Producción de Carne Porcina en Vara y Consumo por Habitante

Año	Carne en Vara (toneladas)	Consumo por Habitante (kilogramos)
1981	55.838,7	5.0
1982	57.702,9	5.1
1983	59.228,4	5.1
1984	59.133,4	5.2
1985	66.065,7	5,5

Fuente: INE.

Carne Porcina

La producción de carne de cerdo aumentó en el quinquenio en un 18,3% y el consumo aparente por habitante creció en un 10%.

Se estima que en el año 1986 la producción de carne porcina en vara aumentaría en un 14%, respecto del año anterior.

En el cuadro siguiente se muestra la situación de comercio exterior de este rubro.

El favorable comportamiento del rubro porcino, caracterizado por un incremento tanto de las existencias como de la producción y en forma paralela por un notable mejoramiento del nivel tecnológico de los criaderos comerciales, determina que a partir del año 1986 Chile se transforme en un país exportador de carne de cerdo.

Cuadro N° 40
Importación de Carne de Cerdo

Año	Volumen (Ton)	Valor (Mill. US\$)
1981	886	s/i
1982	428	1,2
1983	112	0,2
1984	929	1,0
1985	102	0,1

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro N° 41
Existencia Nacional de Ganado Porcino

Año	Miles de Cabezas
1981	1.100
1982	1.130
1983	1.100
1984	1.020
1985	973

Fuente: Odepa (1981-1983); INE (1984-1985).

Carne de Ave

La oferta de carne de ave en el quinquenio analizado experimentó un descenso de un 45,5%, determinado por la caída en el poder adquisitivo de la población y por la competencia con otras carnes. En todo caso, se espera que en el año 1986 se produzca una recuperación de un 8% respecto de 1985.

Este rubro, al igual que el porcino, ha iniciado en 1986 el envío de carne a otros países, lo cual ha sido posible debido al elevado nivel de tecnología de que disponen los principales planteles avícolas.

Es importante destacar que en este rubro existe una elevada concentración de la producción, superior al 80% del total nacional, en sólo dos empresas, lo que les permite, en alguna medida, adoptar acciones tendientes a modificar el comportamiento del mercado.

Cuadro N° 42

Producción de Carne en Vara de Ave y Consumo por Habitante

Año	Carne en Vara (toneladas)	Consumo por Habitante (kilogramos)
1981	132.983	11,8
1982	121.454	10,6
1983	94.570	8,1
1984	81.099	6,8
1985	72.592	5,9

Fuente: INE.

Cuadro N° 43

Recepción de Leche en Planta

Año	Volumen (Miles lts.)	Variación (%)
1981	663.137	12,0
1982	567.061	-14,5
1983	502.016	-11,5
1984	491.517	-2,1
1985	588.453	19,7

Fuente: Odepa.

Leche

La principal estadística de este rubro la constituye la recepción de leche a nivel de planta, que en el año 1985 registró un crecimiento anual de un 19,7%, estimándose que en 1986 se producirá nuevamente un aumento, esta vez de un 13% respecto de 1985.

Las fluctuaciones de la producción de leche obedecen al efecto de diversos factores entre los que se cuentan las medidas relacionadas con el tipo de cambio, política arancelaria, situación económica de los productores y de la industria, poder adquisitivo de la población, política de compras del Sistema Nacional de Servicios de Salud, acción del clima y del nivel tecnológico sobre la disponibilidad de forraje, precios internacionales, donaciones del exterior y obviamente los precios al productor de la leche y de la carne.

Cuadro N° 44
Producción Nacional de Leche

Año	Volumen (Miles lts.)	Variación (%)
1981	1.200.000	11,1
1982	1.056.000	-12,0
1983	900.000	-14,8
1984	880.000	-2,2
1985	1.012.000	15,0

Fuente: Odepa.

Cuadro N° 45
Producción de Huevos y Consumo por Habitante

Año	Producción (mill, de unid.)	Consumo por Habitante (unidades)
1981	1.238	110
1982	1.211	105
1983	1.187	102
1984	1.201	101
1985	1.325	110

Fuente: INE.

Además de la entrega a planta, la producción nacional de leche tiene otros destinos tales como la venta directa a la población, auto-consumo humano, industrialización predial y crianza de terneros.

Huevos

En el quinquenio 1981-1985 se observa un incremento de un 7% en la producción de huevos para el consumo de la población.

Es dable esperar que en 1986 se produzca un nuevo incremento en la producción, ascendente a 14%. Este porcentaje podría ser mayor si se concretan las conversaciones preliminares para exportar huevos a Japón, Hong-Kong y otros países.

Cuadro N° 46

Producción Nacional y Exportación de Lana de Ovino (Sucia)

Año	Producción* (toneladas)	Exportación**	
		Volumen (Ton)	Valor (Mill. US\$)
1981	21.600	11.328	19,8
1982	21.600	12.780	21,2
1983	21.400	10.446	15,4
1984	21.000	9.064	16,1
1985	20.700	7.897	11,5

Fuente:

* Odepa.

** Banco Central de Chile.

Cuadro N° 47

Plantaciones Forestales por Especie
Superficie (Hectáreas)

Año	Total	Pino Radiata	Otras Especies
1981	93.214	88.529	4.685
1982	68.633	61.637	6.996
1983	76.331	63.884	12.447
1984	93.602	76.982	16.620
1985	96.278	80.630	15.648

Fuente: Conaf.

Lana

La oferta nacional de lana de ovino (sucia) disminuyó entre 1981 y 1985 en un 4,2%.

3 Subsector Forestal

Las plantaciones forestales durante el período 1981-1985 han tenido un aumento de un 3,3%. A ello ha contribuido la política de fomento de la producción forestal canalizada a través del DL 701, que bonifica la forestación y manejo de los bosques acogidos al mencionado decreto.

Cuadro N° 48

Consumo de Madera en Trozo por las Principales
Industrias Forestales
(Miles de m³ Sólido sin Corteza)

Año	Total	Pulpa Mecánica	Pulpa Química*	Madera Aserrada	Tableros y Chapas**
1981	7.767,8	311,7	3.151,4	3.619,7	323,9
1982	6.687,5	288,7	2.816,5	2.450,2	240,1
1983	8.596,2	408,7	3.522,2	3.356,9	282,1
1984	9.452,9	390,6	3.619,3	4.174,3	363,1
1985	10.363,3	394,3	3.649,4	4.578,4	467,8

Fuente: Corfo-Infor.

* Incluye astillas provenientes de aserraderos.

** Incluye astillas provenientes de aserraderos.

Cuadro N° 49

Exportaciones de Madera en Trozos

Año	Total Exportaciones (miles m ³)	Monto (millones de US\$)
1981	361,0	17,7
1982	892,0	36,9
1983	1.026,3	34,0
1984	905,6	29,8
1985	1.273,4	40,1

Fuente: Corfo-Infor.

A partir de 1983 se observa un mayor interés en plantar especies diferentes de las coníferas, que aún siguen siendo las más importantes en las nuevas plantaciones. Es así como en 1985 el eucalipto (5.345 háts plantadas) representa un 34,2% dentro de las otras especies y un 5,6% respecto del total plantado. Situación semejante muestra el atriplex, con una importante plantación localizada en la IV Región (3.647 háts), correspondiéndoles un 23,2% en las otras especies y un 3,8% del total plantado en 1985.

En el quinquenio analizado el consumo de madera en trozos ha tenido un aumento del 33,4%, situación originada por una mayor

Cuadro N° 50
Producción de Madera Aserrada por Especie
(Miles de m³)

Año	Total	Pino Radiata	Otras Especies
1981	1.731,9	1.454,3	277,6
1982	1.172,4	1.012,5	159,9
1983	1.606,2	1.422,7	183,5
1984	2.001,5	1.709,5	292,0
1985	2.190,6	1.871,0	319,6

Fuente: Corfo-Infor.

Cuadro N° 51
Exportaciones de Maderas Aserradas

Año	Total (miles m ³)	Pino Radiata (miles m ³)	Otras Especies (miles m ³)	Monto (mill. US\$)
1981	864,7	847,4	17,3	95,7
1982	618,7	605,3	13,4	63,5
1983	754,9	739,1	15,8	65,8
1984	885,8	862,5	23,3	74,1
1985	706,0	691,8	14,2	54,5

Fuente: Corfo-Infor.

disponibilidad de materia prima a causa de la explotación de nuevas plantaciones y por una creciente demanda de parte de las principales industrias forestales.

Las exportaciones de madera en trozos también se han visto estimuladas, registrándose un aumento del 252,7% entre 1981 y 1985.

Madera Aserrada

La producción de madera aserrada en el año 1985 aumentó en un 26,5% respecto del año 1981, dado que están entrando en producción nuevas plantaciones de pino que compensan la disminución de las reservas de maderas nativas.

Las exportaciones de este rubro se han visto disminuidas en un 18,4% debido al creciente aumento de la demanda interna, especialmente el referido a fabricación de cajas para fruta de exporta-

Cuadro N° 52
Producción Industria Celulosa y Papelera
(Miles de Toneladas)

Año	Pulpa Mecánica	Pulpa Química	Papel Periódico	Otros Papeles y Cartones
1981	124,7	617,9	130,7	148,2
1982	115,5	552,3	124,4	145,3
1983	139,9	656,2	155,2	169,6
1984	157,1	682,3	170,4	204,6
1985	157,7	679,6	172,1	197,3

Fuente: Infor (1981, 1984, 1985)
Cicepla (1982, 1983)

Cuadro N° 53
Exportaciones Industria Celulosa y Papelera

Año	Pulpa		Papel Periódico		Cartulina	
	Volumen (miles ton)	Monto (mill. US\$)	Volumen (miles ton)	Monto (mill. US\$)	Volumen (miles ton)	Monto (mill. US\$)
1981	410,4	183,3	42,7	21,3	13,6	12,4
1982	462,1	172,7	54,9	27,0	9,0	8,7
1983	523,4	159,9	92,2	34,2	8,6	8,2
1984	492,7	200,0	110,4	39,8	14,0	13,5
1985	503,1	150,9	116,4	48,8	10,3	9,5

Fuente: Corfo-Infor.

Cuadro N° 54
Producción Industria de Tableros y Chapas

Año	Tableros de Fibra (miles ton)	Tableros de Partícula (miles ton)	Tableros Contrachapados (miles m)	Chapas (miles m ²)
1981	42,1	46,7	17,5	8.283,0
1982	43,7	36,6	10,1	9.605,0
1983	41,6	46,8	15,0	10.698,5
1984	39,9	74,3	20,4	11.244,5
1985	42,8	88,6	39,5	13.430,0

Fuente: Corfo-Infor.

Cuadro N° 55
Exportaciones Industria de Tableros y Chapas

Año	Tableros y Chapas (miles ton)	Monto (mill. US\$)
1981	22,0	5,6
1982	34,6	9,4
1983	34,1	7,7
1984	41,4	9,0
1985	43,1	9,6

Fuente: Corfo-Infor.

Nota: Para la estimación del volumen de producción en toneladas se usaron los factores de conversión:

- 1.000 m² de chapas = 0,62 tonelada, y
- 1 m³ de tableros contrachapados = 0,65 tonelada.

ción, además de la fuerte competencia con otros países (URSS y Nueva Zelandia) y a limitaciones de mercados como el argentino.

Industria Celulosa y Papelera

La producción de este rubro entre 1981 y 1985 ha aumentado en un 12,8% para la pulpa y en un 31,7% en el papel para periódicos, debido principalmente a que la materia prima originada de podas y raleos de nuevas plantaciones ha sido abundante. Esto se ve reflejado en el aumento del consumo de madera en trozo por parte de esta industria.

Las exportaciones en igual período también se han visto incentivadas por este aumento de la producción y el fomento a las exportaciones impulsado por las políticas gubernamentales.

Industria de Tableros y Chapas

La producción de esta industria aumentó en un 55% entre 1981 y 1985, producto de la disponibilidad de materia prima proveniente del manejo de las nuevas plantaciones y del aserrío de maderas, como también del creciente aumento en el consumo de madera en trozos.

Las exportaciones, en igual período, han aumentado en un 71,4% dado que este rubro es de reciente incorporación al mercado externo.

A futuro se prevé un aumento en las producciones de la industria forestal por la entrada en producción de nuevas plantaciones, lo cual, a su vez, originaría un aumento en las exportaciones del subsector.

ESTUDIO

OFERTA EXPORTABLE DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Irene Cerón R. *

Entre 1974 y 1986 las exportaciones totales de bienes aumentan en un 96% y las exportaciones agrícolas 11 veces, incrementando su importancia relativa de 2% a 13%. Este crecimiento de las exportaciones agrícolas se concentra fundamentalmente en los rubros frutícolas. Y dentro de éstos en uva de mesa y manzanas (81% del valor de las exportaciones frutícolas.)

Chile es el principal exportador de frutas de clima templado del Hemisferio Sur, liderando el mercado de uva de mesa, durazno y nectarines. El principal mercado de destino de la fruta es Estados Unidos, destacándose entre las exportaciones a este país uva de mesa, nectarines, ciruelas y manzanas.

Dadas las perspectivas de crecimiento de la oferta exportable y la capacidad potencial de incremento de plantaciones, la expansión de las exportaciones estará condicionando a la ampliación y diversificación de mercados, remoción de medidas proteccionistas en los mercados de destino, mejoramiento de calidad y de sistemas de producción, transporte, manejo y comercialización, y diversificación de la producción exportable, a través del desarrollo de otras variedades y especies frutales y hortícolas.

Considerando las perspectivas de crecimiento de los frutales tradicionales y el desarrollo de nuevas especies frutícolas, frutales menores y horticultura de exportación, se estima un crecimiento real de las exportaciones agrícolas a 1990 del orden de un 70%.

Las perspectivas de la agroindustria son más limitadas por sus menores ventajas comparativas en relación con la fruta fresca y la existencia de barreras proteccionistas más acentuadas, siendo más factible el desarrollo de productos semiprosesados.

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Economista Departamento de Estudios Odeplan.

I Antecedentes Generales

La política de apertura comercial que se empezó a implementar en 1974 a través del aumento del tipo de cambio y reducción de aranceles y trabas para-arancelarias, significó un fuerte incentivo para el desarrollo de aquellas actividades agrícolas en que el país goza de ventajas comparativas.

Las exportaciones agrícolas que hasta 1974 fluctuaban en torno a un 2% del valor de las exportaciones de bienes, se dinamizan llegando a representar un 6,8% en 1981 y un 13% en 1985/86. Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1.1, gran parte de este aumento de las exportaciones agrícolas se concentra en los rubros frutícolas, cuyo retorno por exportaciones aumenta 25 veces entre 1974 y 1986, pasando desde 1% del valor de las exportaciones de bienes en el período 1971-1974 a 11% en 1986. Este incremento de las exportaciones de fruta fresca excede con creces al del resto de los rubros agrícolas, y no guarda relación con el crecimiento que experimentan las exportaciones agroindustriales, cuya importancia relativa aumenta desde 0,5% en 1971-1974 a 1,5% en 1986. (Cuadro N° 1.1.)

El significativo aumento de las exportaciones frutícolas queda de manifiesto al considerar que los volúmenes de fruta exportados en 1986 son once veces los volúmenes anuales exportados en el período 1966-1970 y casi cuatro veces los del período 1976-1979. En este aumento generalizado de las exportaciones frutícolas, muy superior al del resto de los rubros agrícolas, se destacan las especies correspondientes a uva de mesa, manzanas, nectarines, peras y limones. (Cuadro N° 1.2.)

El mercado externo ha pasado a constituir una alternativa altamente promisoría para el sector frutícola ya que, a pesar de disponer el país de un potencial de abundantes recursos naturales, el desarrollo de este sector estaba restringido por la estrechez del mercado interno. Es así como la superficie plantada con frutales aumenta de 65.700 hectáreas en 1974 a 123.800 en 1985, registrando un desarrollo espectacular en relación con las tendencias históricas; en efecto, entre 1965 y 1974 el aumento de la superficie plantada alcanzó sólo a 12.000 Hás. El proceso de apertura al comercio internacional, además de incentivar la inversión en plantaciones, ha contribuido a mejorar la eficiencia y productividad del sector a través del mejoramiento de la calidad de las especies plantadas y de las técnicas de producción y manejo tanto a nivel de predio como en las etapas de postcosecha y distribución.

El 80% de las exportaciones frutícolas se concentra en uva de mesa y manzana, que son las especies que han presentado un mayor crecimiento de la producción entre 1974 y 1986, siendo este aumento de 4.3 veces en la uva y de 3 veces en las manzanas; cabe señalar que los volúmenes exportados representan el 75% de la producción en el caso de la uva y el 61% en las manzanas. Les siguen

en importancia peras, nectarines y ciruelas, que en conjunto alcanzaron al 15% del valor de las exportaciones frutícolas de la última temporada; los volúmenes exportados representan el 58% de la producción de peras, el 42% de la producción de nectarines y el 38% en el caso de las ciruelas; en todas estas especies los niveles de producción en 1986 fueron más del doble de los alcanzados en 1974. El resto de las especies frutícolas de exportación son menos significativas en términos de valor de las exportaciones y de la proporción de la producción nacional que se orienta al mercado externo; se exceptúan en este sentido las almendras y nueces que, aunque poco significativas en términos del valor de las exportaciones, destinan una proporción importante de su producción al mercado externo, 54% y 77%, respectivamente, registrando aumentos de producción de 4 y 2,2 veces entre 1974 y 1986. (Cuadro N° 1.3.)

Considerando que las perspectivas de crecimiento de la oferta exportable están condicionadas por el stock de plantaciones existentes en términos de número, edad y evolución del rendimiento por especies, el desarrollo de la producción de los otros oferentes internacionales que compiten con los exportadores chilenos, el comportamiento de la demanda internacional y de la superficie potencial susceptible a destinarse a plantaciones frutales en el futuro, en lo que sigue se analizan los principales aspectos que han caracterizado el desarrollo de la oferta exportable de estas especies en el último decenio, y sus perspectivas.

II Uva de Mesa

2.1 Desarrollo del Sector

Es el rubro de producción agrícola que presenta mayor dinamismo en el último decenio.

Entre las temporadas agrícolas de 1973/74 y 1985/86 la producción de uva de mesa se quintuplicó y los volúmenes exportados aumentaron 16 veces, transformándose así en el principal rubro frutícola de exportación. El desarrollo del sector ha estado orientado al mercado externo, cuya participación en el destino de la producción ha aumentado desde 33% en 1974 a 75% en 1986, en tanto que el mercado interno de consumo e industrialización ha adquirido un carácter marginal acentuadamente fluctuante de acuerdo con las alternativas de colocación en el mercado internacional. (Cuadro N° 2.1.)

El aumento de la producción ha obedecido a mejoras en los rendimientos y a incrementos de las superficies plantadas. Cabe señalar que los parronales se caracterizan por ser una de las inversiones frutícolas de más corta maduración, ya que empiezan a producir a partir del segundo año, alcanzando en el cuarto año un rendimiento superior al 55% de su etapa adulta.

Cuadro N° 1.1

Embarques de Exportación
(Millones de US\$ y Porcentaje)

	1971		1973		1974	
	Monto	% Total	Monto	% Total	Monto	% Total
Total	962.2	100.0	1.247.5	100.0	2.152.5	100.0
Agrícolas	22.7	2.4	20.8	1.7	42.9	2.0
- Cereales	0.1					
- Leguminosas	5.4	0.6	5.6	0.4	19.0	0.9
- Hortalizas	3.1	0.3	2.5	0.2	3.0	0.1
- Frutas*	13.4	1.4	13.6	1.1	18.4	0.9
- Semillas y fibras	0.7	0.1	-	-	2.5	0.1
- Otros						
Agroindustrial	5.8	0.6	5.3	0.5	10.4	0.5
- Fruta seca	0.5	0.1	1.0	0.1	1.3	0.1
- Conservas, jugos, pulpa y concentr.	0.9	0.1	0.8	0.1	1.8	0.1
- Cebada malteada	2.0	0.2	0.8	0.1	3.0	0.1
- Vinos y bebidas	2.4	0.2	2.7	0.2	4.3	0.2
- Productos del Agro para alim. animal						

En 1974 sólo un 5,4% de la superficie correspondía a etapa en formación, por lo que inicialmente el aumento de exportaciones sólo fue posible por restricción del consumo interno y mejoras en los rendimientos; al respecto, en un estudio de Corfo se estimaba que entre 1974 y 1981 el rendimiento medio nacional por há había subido en 40% en la etapa de comienzo de producción y un 20% en el período de plena producción. La alta rentabilidad de este cultivo ha inducido a un acentuado aumento de la superficie plantada; esta expansión se ha realizado a costa de otros cultivos menos rentables y por injertos de viñas viníferas y pisqueras, concentrándose fundamentalmente en las regiones V y Metropolitana aun cuando ha habido incrementos significativos en la III, IV, VI y VII regiones.

La superficie de plantaciones de uva de mesa creció aceleradamente en el período 1975-1980, triplicando la superficie existente en 1973 y 1974; esta tendencia de acentuado crecimiento se

1981		1985		1986	
Monto	% Total	Monto	% Total	Monto	% Total
3.930.7	100.0	3.823.0	100.0	4.222.4	100.0
268.0	6.8	420.6	10.9	557.1	13.2
		3.4	0.1	3.3	0.1
47.2	1.2	36.9	1.0	40.9	1.0
3.2	0.1	4.8	0.1	10.1	0.2
198.6	5.1	357.5	9.3	478.7	11.3
4.0	0.1	1.1		12.2	0.3
		16.9	0.4	11.9	0.3
61.0	1.6	67.9	1.8	90.1	2.1
7.9	0.2	13.8	0.4	22.3	0.5
14.3	0.4	15.6	0.4	26.1	0.6
15.7	0.4	6.8	0.2	4.8	0.1
16.8	0.4	20.4	0.5	21.5	0.5
6.3	0.2	11.9	0.3	15.4	0.4

Fuente: Banco Central. Indicadores de Comercio Exterior.

* Incluye frutas frescas y congeladas.

ha mantenido en los últimos años alcanzando en 1986 un nivel de 33.400 Hás, casi el triple de la superficie existente en 1980. En esta forma, este cultivo concentra actualmente la mayor superficie plantada con frutales, creciendo su participación desde 6% en 1973 a 23% en 1985.

Por efecto de la expansión de la superficie y el aumento de los rendimientos, la producción de uva de mesa ha tenido un crecimiento explosivo a partir de 1980 con una tasa promedio anual de 24% alcanzando en 1985/86 un nivel de producción de 307.000 toneladas, 2,6 veces superior a la producción de 1979. En el mismo período la oferta exportable aumentó en 3,6 veces absorbiendo una proporción creciente de la producción. Se estima un crecimiento de

Cuadro N° 1.2
Principales Productos Agrícolas de Exportación
Evolución Volúmenes Físicos Exportados
(Miles de Toneladas)

	a	a	1986		Volumen Físico	
	Promedio Anual 1966/1970	Promedio Anual 1976/1979	b Monto	c % Produce.	Exportado en 1986 Respecto de: 1966/1970 1976/1979	
Leguminosas de Grano:	14.1	55.6	81.3		5.7	1.5
- Arvejas	0.2	2.2				
- Garbanzos	1.5	2.3	2.5	26.7	1.6	1.0
- Fréjoles	10.0	37.7	62.1	61.7	6.2	1.6
- Lentejas	2.5	13.4	16.7	67.7	6.8	1.2
- Fréjol Semilla						
Hortalizas:	29.2	47.8	18.6		0.6	0.4
- Ajos	1.3	4.1	1.4	1.7	1.1	0.4
- Cebollas	27.9	43.3	15.6	1.2	0.6	0.4
- Espárragos	-		1.5			
- Tomates		0.4				
Frutas:	59.2	168.8	670.0		11.3	4.0
- Uva de mesa	12.5	41.2	231.3	75.2	18.5	5.6
- Manzanas	19.0	94.5	312.8	60.7	16.4	3.3
- Peras	4.3	15.2	45.0	57.7	10.5	3.0
- Cerezas	0.2	0.4	1.2	12.6	6.1	3.0
- Ciruelas	3.4	1.9	19.2	38.4	5.7	10.0
- Duraznos y Nectarines	2.3	6.6	39.6	26.6	17.4	6.0
- Melones	16.2	2.2	7.9	15.5	0.5	3.6
- Nueces	0.9	*3.1	4.6	76.6	*4.9	*1.5
- Almendras	0.1	*0.3	1.0	54.1	*7.0	*3.8
- Paltas	-	-	3.5	10.0		
- Limones	0.3	3.4	5.1	7.2	17.0	2.1

Fuente:

a Departamento de Economía Agraria U. Católica de Chile. *Panorama Económico de la Agricultura* N° 22.

b Banco Central de Chile, *Indicadores de Comercio Exterior*.

c Calculado con estadísticas de Producción de Odepa.

* Incluye sólo exportaciones de productos con cascara.

la producción del orden del 17% en la temporada 1986/87, tasa ligeramente superior al crecimiento de las exportaciones (16%).

2.2 Principales Variedades de Exportación

La estructura de producción por variedades de uva de mesa está fuertemente influida por la demanda de Estados Unidos, que es su principal mercado y cuyas preferencias se centran en las variedades sin pepas. La variedad Sultanina o Thomson Seedless concentró en la última temporada el 57% de la producción; siguiéndole en importancia la Rivier con una participación de 13,4 y la Fíame Seedless con 6,8%.

Cuadro N° 13

Oferta Exportable de Productos Frutícolas
Año 1986
Evolución de la Producción 1974-1986

Embarques Exportac. Año 1986					
	Volumen T.N.	Físico % Prod.	Valor Mill US\$	FOB % Exp. Bienes	Produce. 1986 Produce. 1974
Fruta Fresca y Congelada:			463.5	11.0	
- Uva de mesa	231.294	75.2	249.0	5.9	5.3
- Manzanas	312.807	65.5	126.4	3.0	4.3
- Peras	45.024	68.2	25.2	0.6	2.4
- Ciruelas	19.187	55.1	16.5	0.4	4.0
- Nectarines	30.368	37.9	22.6	0.5	2.2
- Duraznos	9.215	26.5	9.3	0.2	0.7
- Cerezas	1.190	12.5	3.0	0.1	1.9
- Limones	5.069	7.4	1.4	-	1.1
- Paltas	3.537	5.0	2.4	0.1	2.4
- Otras			5.8	0.1	
- Melones	6.154		1.9		
Frutas de Naturaleza Seca:			15.2	0.4	
- Nueces	4.563	66.1	4.4	0.1	2.2
- Almendras	1.041	56.3	10.8	0.3	3.9
Agroindustria Frutícola:			40.4	1.0	
- Pasas	8.491		7.8	0.2	
- Ciruelas Secas	8.683		7.0	0.2	
- Manzanas Secas	1.291		3.0	0.1	
- Pulpa de Fruta	1.415		1.0	-	
- Conservas duraznos	10.664		6.5	0.2	
- Otras conservas	3.737		2.5	0.1	
- Jugo de Manzana	8.951		10.7	0.3	
- Otros Jugos	1.944		1.9	-	
Total Exp. Bienes			4.222.4	100.0	

Fuente: Elaborado con antecedentes del Banco Central y Odepa.

Cuadro N° 2.1
Uva de Mesa
Desarrollo del Sector

Tempo- rada	a Superficie Huer- tos Industria- les (Há)	b Produc- ción (Ton)	c Exporta- ciones (Ton)	d Consumo Inter- no Aparente (Ton)	Exporta- ciones (%)	Consumo Interno (%)
65/66	5.500					
73/74	4.150	58.200	13.573	44.627	23.3	76.6
74/75	4.250	59.100	25.167	33.933	42.6	57.4
75/76	5.550	63.000	30.774	32.226	48.8	51.1
76/77	6.950	68.900	37.284	31.616	54.1	45.9
77/78	8.405	75.400	51.055	24.345	67.7	32.3
78/79	10.290	78.880	50.646	28.234	64.2	35.8
79/80	12.550	85.000	49.603	35.397	58.4	41.6
80/81	13.500	121.675	79.802	41.873	65.6	34.4
81/82	16.900	162.680	109.231	53.449	67.1	32.9
82/83	20.300	196.400	149.930	46.470	76.3	23.7
83/84	24.100	225.000	178.419	46.581	79.3	20.7
84/85	28.700	276.200	231.527	44.673	85.8	14.2
85/86	33.355	307.500	231.500	76.000	75.3	24.7
86/87	36.000	360.000	269.138*	90.862	75.0	25.0

Fuente: a y b Odepa en base a catastros Corfo y antecedentes regionales, modificados con Encuesta INE de abril 1985. Cifras sujetas a revisión. 1986/87 Proyección.
c Banco Central: Indicadores de Comercio Exterior. Cifras anuales correspondientes al año final de cada temporada, en el que se concentran la producción y exportación.

d Obtenido como diferencia entre producción y exportaciones.

* Estimado con información del período enero-junio 1987.

En el Cuadro N° 2.2 se pueden apreciar la tendencia de las exportaciones de cada una de estas variedades en las últimas temporadas y la evolución de sus precios en EE.UU. La Sultanina o Thomson Seedless mantiene su hegemonía, y a pesar del acentuado aumento de sus exportaciones ha mantenido un precio relativamente estable. La Rivier, Emperador y Almería son variedades tardías que registran precios más bajos y tienden a ser desplazadas por variedades sin pepa de mayor demanda y mejores precios, tales como Ruby, Red y Black Seedless, cuyas exportaciones han aumentado, lo que en el caso de la Ruby y Red Seedless ha contribuido a deprimir sus precios.

La Fíame Seedless, que compite con la Thomson, ha tenido una rápida expansión en sus plantaciones en los últimos años, respondiendo a los altos precios alcanzados en EE.UU. en temporadas anteriores. Como resultado, ha registrado un crecimiento extraordinario, aumentando su incidencia en las exportaciones de uva de mesa desde 1,6% en la temporada 1983/84 a 12,4% en la última temporada. Al igual que en el caso de las otras nuevas variedades sin pepas, el incremento de la oferta ha inducido una baja en los precios.

Cuadro N° 2.2

Importancia Relativa de las Exportaciones Chilenas
de Uva de Mesa por Variedad
Su Estacionalidad y Precios en Mercado de EE. UU.

Variedades	Volúmenes Totales Exportados (Miles cajas) Temporadas			Mercado de Estados Unidos Precio Promedio Ponderado en Filadelfia (Dólares por Caja) Temporadas		
	1983/84	1984/85	1985/86	1983/84	1984/85	1985/86
Sultanina	11.717	17.254	16.133	9.31	8.55	9.41
Rivier	5.667	6.059	5.621	5.77	8.13	6.75
Emperor	2.427	2.428	1.253	5.51	6.85	7.18
Almería	1.419	1.169	633	6.49	8.57	6.76
Perlette	504	601	657	13.85	13.71	13.58
Fíame S.	383	1.454	3.731	12.88	10.73	8.22
Ruby S.	317	441	504	9.77	10.52	8.87
Red S.	253	376	410	11.75	13.23	13.26
Black S.	24	132	251	11.16	7.59	9.34
Otras	927	880	859			
Total	23.638	31.063	30.052			

Variedades	Estacionalidad	
	Periodo	Máximo
Sultanina	Diciembre-Abril	Febrero-Marzo
Rivier	Enero-Abril	Marzo-Abril
Emperor	Febrero-Abril	Marzo
Almería	Marzo-Abril	Abril
Perlette	Noviembre-Febrero	Enero
Fíame S.	Diciembre-Marzo	Febrero

Fuente: Corfo. La Uva de Mesa. Situación Actual y Perspectivas. Gerencia de Desarrollo AA/86/56.

La Perlette es una variedad precoz, que aunque representa un 3% de las exportaciones a EE.UU., concentra su oferta en las tres últimas semanas de diciembre, lo que se traduce en precios iniciales muy altos, los que caen rápidamente al aparecer la competencia de Sultanina y Fíame Seedless, de superior calidad.

2.3 Mercados Externos

Competencia de Chile en el Mercado Internacional

Chile es el más importante exportador del hemisferio sur, aumentando su participación desde 80% en 1982 a 85% en 1985; su único competidor es Sudáfrica. Las exportaciones de Argentina no son significativas, ya que, aun cuando tiene niveles de producción superiores a Sudáfrica, está orientada al mercado interno, pues la

Cuadro N° 2.3

Mercados Externos de la Uva de Mesa
Participación Porcentual en Volúmenes Físicos Exportados
(En Toneladas)

Año	índice Quantum de Exportaciones (Base 1974 = 100) (Ton)	Participación Porcentual Mercados Externos					
		EE. UU.	América Latina	Europa	Canadá	Medio Oriente	Lejano Oriente
1974	100,0	74,5	25,6	1,9	2,0	-	-
1975	185,4	79,2	17,0	1,9	1,9	-	-
1976	226,7	78,5	15,0	1,9	4,7	-	-
1977	274,3	80,3	12,2	4,0	3,0	0,5	-
1978	376,2	75,4	8,8	6,9	1,7	4,3	-
1979	373,1	76,5	6,7	4,8	2,7	7,3	-
1984	1.314,5	79,3	1,9	6,4	1,3	10,3	0,8
1985	1.705,8	78,7	1,0	10,3	0,04	8,2	1,8
1986	1.688,9	79,8	1,3	12,0	0,02	5,3	1,5

Fuente: 1974-1979. Corfo, "Análisis y Perspectivas del Sector Frutícola". Gerencia de Desarrollo AA 82/89.
1984-1986. Corfo, "La Uva de Mesa. Situación Actual y Perspectivas". Gerencia de Desarrollo AA 86/96.

calidad de sus parras no es adecuada a los requerimientos de los mercados internacionales, y su injertación masiva es poco factible por el alto costo de la inversión.

Nuestro país presenta ventajas de distancia importantes respecto del mercado norteamericano, lo que lo habilita para ser prácticamente el único abastecedor de uva de mesa fresca fuera de temporada. Por este motivo, este es el principal mercado de Chile; captando tradicionalmente alrededor del 80% de sus exportaciones, expandiéndose en forma simultánea con la tasa de crecimiento de la oferta exportable. (Cuadro N° 2.3.)

América latina, que era el segundo mercado en importancia en la década del 70, teniendo como principales compradores a Brasil y Venezuela, ha perdido su significación por efecto de la restricción de importaciones derivadas de problemas de balanza de pagos, siendo sustituida por los mercados de Europa y Medio Oriente, que empiezan a adquirir importancia creciente a partir de 1977 y 1978, respectivamente. En estos últimos mercados Chile enfrenta la competencia de Sudáfrica, que goza de ventajas comparativas en términos de distancia; por ser su participación minoritaria, la oferta nacional no tiene una incidencia tan relevante en el comportamiento de los precios, como sucede en Estados Unidos.

Mercado de Estados Unidos y Canadá: Siendo Chile prácticamente el único abastecedor de uva fresca de temporada, enfrenta sólo la competencia de producción refrigerada de California, de in-

Cuadro N° 2.4

Distribución Porcentual de los Embarques Mensuales de Uva de Mesa de Chile a Estados Unidos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Diciembre		0,2	0,2	0,1	0,3	0,3
Enero	1,7	1,4	4,0	4,8	4,8	13,4
Febrero	20,8	15,0	14,4	26,3	15,6	30,0
Marzo	38,2	41,6	34,8	35,6	43,5	29,5
Abril	26,8	32,5	41,5	26,6	28,5	24,7
Mayo	12,5	9,5	5,1	6,6	7,3	2,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: USDA.

ferior calidad, y de algunas variedades de producción interna de producción tardía y primores.

Las exportaciones a este mercado alcanzaron en la última temporada a 177.000 toneladas, registrando un aumento de 14 veces respecto de 1974.

Dado que los precios que se obtienen a inicios de la temporada son sustancialmente superiores, cuando los embarques constituyen "primores" en la temporada Otoño-Invierno de EE.UU., y que además el aumento progresivo de la oferta tiende a hacer declinar los precios a través de la temporada, se observa una tendencia a distribuir las ofertas incrementando los embarques de los primeros meses de la temporada (diciembre a febrero) y disminuyendo el peak de marzo-abril. (Cuadro N° 2.4.)

Esto ha sido posible por la entrada en producción de plantaciones de la III y IV Regiones, cuyas cosechas se concentran en los meses de diciembre a febrero y cuyos mayores costos de producción se compensan con los precios preferenciales obtenidos en los mercados internacionales a inicios de temporada.

También han contribuido a este cambio de estacionalidad el aumento de producción y exportaciones de la variedad Fíame Seedless, que se comercializa a fines de diciembre y en enero y febrero, y la disminución de las exportaciones de las variedades Emperador y Almería; además, cabe señalar que en la temporada 1985/86 se dieron rendimientos inferiores a los normales en las zonas centro-sur, lo que afectó la producción y exportaciones de las variedades Sultanina y Rivier.

El consumo de uva chilena se concentra en cuatro meses (enero-abril), en tanto que en el resto del año el mercado es abastecido fundamentalmente por la uva de mesa californiana en estado fresco y frigorizada. En el período 1981 a 1985 el consumo interno abastecido por California sube desde 350.000 toneladas a 545.000, en tanto que el consumo fuera de temporada abastecido por Chile aumentó desde 49.000 toneladas en 1981 a 178.000 en 1985,¹ con lo que su participación en el abastecimiento del consumo anual subió de 12,3% en 1981 a 34% en 1985. Considerando que el período de comercialización de la uva chilena es la mitad del de la uva California, el abastecimiento promedio mensual que provee Chile en el período fuera de temporada alcanza al 65% del que provee California en el resto del año.

En general, en las últimas temporadas se ha observado una tendencia a la baja en los precios, especialmente en aquellas variedades nuevas como Fíame Seedless, Red Seedless y Blackseedless, que por sus altos precios relativos han registrado acentuados aumentos de oferta en las últimas temporadas, lo que ha llevado sus precios a nivelarse con los de la Sultanina, en tanto que esta última variedad ha tendido a mantener su precio estable a pesar del aumento de oferta. (Cuadro N° 2.2.)

Mercado de Europa: Las exportaciones de Chile a este mercado alcanzaron en la última temporada a 26.000 toneladas, registrando un aumento de 140% respecto de 1983/84 y de 6,5 veces respecto de 1979.

En época de temporada, Europa es abastecida principalmente por Italia, Francia, España y Grecia, con una gran heterogeneidad de variedades de uva, entre las que predominan las variedades con pepa, a diferencia de Estados Unidos; la variedad que tiene más presencia en el mercado es la de Rivier, exportada por Francia. En el período fuera de temporada predominan las variedades de Sudáfrica y Chile. En este mercado la diferencia de los precios fuera de temporada es mayor que en EE.UU., y en términos relativos, exceptuando la Sultanina, son mejores para Chile que los de EE.UU., pero con un nivel de demanda más reducido a precios rentables.

Cabe señalar que la devaluación del dólar en Europa ha tenido un impacto positivo sobre los precios de la uva chilena, registrándose un mejoramiento sustancial respecto de la temporada anterior (1984/1985).

En 1982, Chile abastecía el 17% del consumo de uva fuera de temporada de Europa, siendo Sudáfrica el abastecedor principal. Considerando que las exportaciones de Sudáfrica han crecido a una tasa promedio anual de 10% en los últimos años, la participación de Chile sería en la actualidad del orden de 35%.

1 *Chilean Winter Fruit Marketing Report*. Management Associates, junio 1985.

Mercado de Medio Oriente: Este mercado, que registró una fuerte expansión alcanzando el segundo lugar después de EE.UU. hasta 1983, disminuyó acentuándose en la última temporada.

2.4 Agroindustria

Las exportaciones de pasas, si bien han tenido un crecimiento significativo desde 2,3 toneladas en 1983 a 8,5 toneladas en 1986, en términos de retorno en valor alcanzan solamente un 3% de la uva de mesa, constituyendo sólo una alternativa de utilización de los desechos de exportación de esta última. La rentabilidad del negocio no permite plantaciones especiales para estos efectos como sucede con los principales países productores; por este motivo, la pasa chilena corresponde a una variedad grande desconocida en el mercado mundial, siendo su principal mercado América latina, y cuya expansión estaría condicionada a fuerte campaña de promoción.

Las exportaciones de conservas de uva alcanzaban en 1984 a US\$ 333 mil, siendo su destino Italia y Singapur, y las de jugo a US\$ 36 mil con destino a Canadá y EE.UU. Las exportaciones de conservas de uva a Singapur obedecen al hecho de tratarse de un producto muy solicitado como alimento en determinadas fiestas religiosas.

2.5 Perspectivas

El sostenido aumento de la superficie plantada desde 4.300 Hás en 1974 a 13.500 Hás en 1980 y 30.600 Hás en 1986, permite predecir que la tendencia de crecimiento de la producción se mantendrá en los próximos años. En efecto, considerando la secuencia de incremento en la superficie plantada, se deduce que en la temporada 1985/86 alrededor de un 33% de las plantaciones estaba en plena producción, manteniéndose un 32% en etapa de formación (1 a 2 años) y un 34% en etapa de crecimiento, lo que permite concluir que por el solo crecimiento vegetativo la producción tendería a aumentar al doble entre 1985/86 y 1991/92 sin considerar nuevas plantaciones.

En estudio realizado al respecto,² se estima un crecimiento de la producción de 88% entre 1985/86 y 1991/92. La mitad de este aumento correspondería a la variedad Flame-Seedless, que sextuplicarían los niveles de producción de 1985/86, en tanto que las variedades Sultanina y Perlette aumentarían su producción en alrededor de 60% y la Rivier en 33%.

Respecto de las posibilidades de expansión de la superficie plantada, en el mismo estudio se señala que la expansión en la III y

2 Luis Escobar: "Proyecciones de la Oferta y de los Precios de las principales especies frutícolas de exportación", Departamento Industrias. Seminario de Desarrollo Frutícola. Corfo. Octubre 1986.

IV Región estaría limitada por el recurso agua y por un equilibrio de rentabilidad que desincentivaría la sustitución de otros cultivos. En todo caso, se estima que la superficie potencial sin limitaciones leves para vid de mesa es de 60.000 Hás en la V Región y 153.000 Has en la Región Metropolitana;³ considerando que la superficie actual plantada en esas regiones es de 10.357 Hás en la V Región y 8.939 Hás en la Región Metropolitana; la limitación real para la expansión de la oferta exportable de uva de mesa está dada por la posibilidad de comerciar la fruta producida a precios rentables en los mercados internacionales.

Considerando que el desarrollo del sector ha estado orientado al mercado externo y que resulta difícil una gran expansión de la demanda interna a precios rentables, se concluye que la oferta exportable debiera crecer en los próximos años a tasas superiores que las perspectivas de aumento de la producción; al respecto resulta interesante señalar el aumento de 25% que registran los volúmenes exportados en el 1^{er}- trimestre de este año. En tal caso, en EE.UU. hacia 1990 la oferta mensual de uva chilena fuera de temporada tendería a igualar la oferta mensual de uva californiana, homogeneizando el consumo y disminuyendo el margen preferencial que tiene la uva chilena sobre el precio de la californiana en el período de temporada. En Europa, de mantenerse la tendencia de crecimiento de las exportaciones sudafricanas, la oferta total de uva del Hemisferio Sur aumentaría hacia 1991 en alrededor de 75% incrementando la participación de Chile a cerca de un 40%.

Para minimizar el efecto negativo de este aumento de la oferta sobre los precios y la rentabilidad del negocio, es indispensable diversificar el mercado, aumentar las labores de promoción y propaganda destinadas a incentivar la demanda, y mejorar los sistemas de comercialización, velando por que la calidad y presentación del producto se adecúen a los requerimientos del mercado.

Esto último es de gran importancia, considerando que los países a través de medidas de control fitosanitario y de presencia de residuos químicos, tienden a restringir el acceso a los mercados de la uva chilena, tal como sucede actualmente con la discusión en EE.UU. respecto de los límites de tolerancia en el uso de generadores de anhídrido sulfuroso que hasta julio de 1985 eran permitidos y cuyo uso, en el caso de la uva chilena, es indispensable para evitar la botritis en el largo viaje a Estados Unidos.

Otra restricción importante en EE.UU. es el "Marketing Order", que regula el ingreso de importaciones fijando temporadas en que el producto debe cumplir con determinadas condiciones de calidad. Esta disposición regía a partir del 1° de mayo para la uva chilena, pero los productores californianos han presionado para

3 Giren. "Potencialidad Frutícola de los recursos de suelo, clima y agua (Regiones V, VI, VIII y Metropolitana)". Seminario de Desarrollo Frutícola. Corfo. Octubre 1986.

adelantar esta fecha a fin de evitar la competencia de la uva chilena al inicio de sus cosechas. Adicionalmente se podría extender esta restricción hasta fines de diciembre, lo que obstaculizaría el acceso de la uva chilena de inicio de temporada procedente de la zona norte.⁴

Las perspectivas de industrialización vía deshidratación, conservas y jugos no son muy alentadoras, ya que las ventajas comparativas de Chile se fundamentan principalmente en dotación de recursos naturales que le permite ofrecer fruta fresca de buena calidad en período fuera de temporada en los mercados del Hemisferio Norte, lo que no guarda relación con su competitividad en materia de producción industrializada.

III Manzanas

3.1 Desarrollo del Sector

Con el incentivo de la apertura al comercio internacional, entre 1973/74 y 1985/86, la producción de manzanas se cuadruplicó, las exportaciones aumentaron 10 veces y las plantaciones se expandieron en un 70% desde 11.290 Hás en 1973 a 19.000 Hás en 1986. (Cuadro N° 3.1.)

Los aspectos más característicos de este desarrollo han sido los siguientes:

- Crecimiento sostenido de las exportaciones a una tasa promedio anual de 30% en el período 1974-1981. Esta tendencia declina en los años siguientes registrándose disminuciones de los volúmenes exportados en 1982 y 1983, crecimiento moderado en 1984 y 1985 y un aumento extraordinario de 45% en 1986, y 10% en 1987.

- Inicialmente el aumento de las exportaciones se logra vía sustitución de las ventas al mercado interno, disminuyendo el consumo interno aparente desde 90.000 toneladas en 1974 a 56.000 en 1976. El progresivo aumento de la producción permitió recuperar los niveles históricos de consumo interno a partir de 1980 con un rápido crecimiento en los años siguientes.

- La expansión de la producción a una tasa promedio anual de 14% entre 1973/74 y 1980/81 se logró con el aumento de producción de las plantaciones en etapas de formación y producción creciente existentes en 1974, que correspondían a plantaciones del sector reformado y otras realizadas en el contexto del Programa de Desarrollo Frutícola de Corfo; también favoreció este aumento de producción la mayor eficiencia en el manejo de las plantaciones, y en el período de postcosecha, se estima un mejoramiento de los rendimientos de 30% en el lapso señalado.

4 Corfo. "La Uva de Mesa. Situación Actual y Perspectiva". Gerencia de Desarrollo AA 86/96.

Cuadro N° 3.1
Manzanas
Desarrollo del Sector

Temporada	Superficie Huertos Industriales (Hás) 1	Produc. (Ton) 2	Export. (Ton) 3	Consumo Interno Aparente (Ton) 2 - 3
1965-66	8.500			
1973-74	11.290	120.270	29.203	91.067
1974-75	11.350	125.000	45.332	79.668
1975-76	11.700	130.000	73.575	56.425
1976-77	12.600	150.000	76.460	73.540
1977-78	12.970	175.000	116.122	58.878
1978-79	13.800	210.000	124.307	85.693
1979-80	14.734	245.000	163.013	81.987
1980-81	15.500	298.000	187.000	111.000
1981-82	16.900	345.000	181.626	163.374
1982-83	17.600	365.000	179.296	185.704
1983-84	18.100	410.000	208.370	201.630
1984-85	18.640	425.000	202.862	222.138
1985-86	18.965	515.000	312.807	202.193
1986-87	19.900	550.000	332.356*	217.643

Fuente: 1 y 2 Odepa en base a catastros Corfo y antecedentes regionales, modificados posteriormente con encuesta INE de abril de 1985, 1986 Proyección. 3 Banco Central. Indicadores de Comercio Exterior. Cifras anuales correspondientes al año final de la temporada que concentra la mayor parte de la producción y exportaciones.

* Estimado con cifras del Período enero-junio 1987.

- Las plantaciones de manzanas registran un crecimiento sostenido, en especial en el período 1976-1981, en el que se duplican las tasas históricas, volviendo en los últimos años a la tendencia histórica de crecimiento del orden del 4% anual.

Gran parte de estas plantaciones sólo empiezan a producir en los últimos años del período, ya que hasta 1977 y 1978 predominaron las variedades tradicionales que tienen un período de maduración de cinco años alcanzando su productividad máxima a los doce años; sólo a fines del período se empiezan a introducir las variedades semienanas y tipo Spur de producción más precoz.

Las plantaciones se concentran en las regiones VI y VII (91%), correspondiendo un 3,5% a las regiones V y Metropolitana y un 4,2% a la VIII.

- El desarrollo de esta actividad ha estado orientado fundamentalmente a la exportación, cuya participación en el destino de la producción aumenta de 24% en 1974 a 61% en 1986. Del remanente que queda en el mercado interno aproximadamente 2/3 corresponden a consumo en fresco y 1/3 a materia prima para industrialización. A pesar del notable incremento de las exportaciones en 1986 (54% en términos físicos), en 1987 se registra un nuevo incremento del orden del 6%.

3.2 Principales Variedades

Aun cuando las variedades rojas han tenido una tasa de expansión más alta ocupando en la actualidad aproximadamente 2/3 de la superficie plantada, en términos de producción y exportaciones la participación de las variedades verdes y rojas son muy similares.

Las variedades Granny Smith (verdes) y Richard Delicious (rojas) ocupan la mitad de la superficie plantada y se reparten el 90% de las exportaciones. (Cuadro N° 3.2.)

Desde 1982 se ha registrado una acentuada expansión de las superficies plantadas con variedades Spur tales como Red Spur, Red King Oregon y Starking Delicious, que utilizan sistemas de producción de mayor densidad, lo que implica un mayor costo de inversión, pero que tienen la ventaja de un rendimiento más precoz y aumento de la productividad por hectárea.

El principal mercado de las variedades verdes es Europa, seguido de Estados Unidos; este último mercado se concentra principalmente en estas variedades por ser productor de manzanas rojas de excelente calidad. Las manzanas rojas tienen como principal mercado el Medio Oriente seguido por Europa y América latina. (Cuadro N° 3.2.)

3.3 Mercados Externos

Competencia Internacional

En este rubro, Chile enfrenta la competencia de los principales productores del Hemisferio Sur. Como se puede apreciar en el Cuadro N° 3.3, en el período analizado Chile es el que presenta un crecimiento más espectacular aumentando su participación en las exportaciones del Hemisferio Sur desde 5% en 1973/74, a 27% en 1980/81 y 38% en 1985/86.

El aumento de las exportaciones chilenas se ha contrarrestado con disminuciones de las exportaciones de Argentina, Australia y en menor grado Sudáfrica; especialmente significativa ha sido la reducción de la producción y exportaciones argentinas en la última temporada, originada en factores climáticos; esta reducción de 50% en el volumen físico de exportaciones argentinas no alcanzó a ser com-

Cuadro N° 3.2

Principales Variedades de Manzanas
Porcentaje Exportable por Regiones y
Mercado de Destino

Variedades	Porcentaje Exportable		Miles de Cajas	% Total
	VI Región	VII Región		
- Granny Smith	55.0	65.0	4.628.7	44.9
- Richard Delicious	52.7	29.8	4.386.6	42.6
- Starking Delicious	55.7	57.6	910.9	8.8
- Red Speer	69.0	70.0	34.0	0.3
- Red King Oregon	67.0	60.0	35.7	0.3
- Starkrimson	63.0	74.6	39.5	0.4
- Otras Variedades	.	-	273.8	2.7
Total			10.309.2	100.0

Volúmenes Físicos Exportables Temporada 1984-1985
Participación Porcentual Mercados de Destino

Europa	Medio Oriente	USA	Latino- américa	Lejano Oriente	Canadá
69.4	6.0	22.3	1.8	0.4	0.04
27.3	58.7	2.1	10.1	1.8	
23.0	27.8	0.6	13.0	35.5	
67.4	29.1		3.5		
60.7		11.1	28.2		
64.8	6.7	28.5			
17.2	10.8	3.1	1.6	67.3	
46.3	30.6	11.1	6.6	5.4	0.02

Fuente: 1 Corfo. La Manzana Chilena. Situación Actual y Perspectivas. Gerencia de Desarrollo AA 86/24.

2 Asociación de Exportadores A. G. Depto. de Computación y Estadística.

Cuadro N° 3.3

**Evolución de las Exportaciones de Manzanas
de los Países del Hemisferio Sur
(Miles de Toneladas)**

Países		Temporadas						
		1973/74	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Argentina	Produc.					872.0	942.8	600.0
	Export.	280.0	227.7	232.7	213.8	190.2	215.0	100.0
Australia	Produc.					267.0	340.0	320.0
	Export.	108.7	38.9	47.5	29.0	16.0	28.0	30.0
Chile	Produc.	120.3	298.0	345.0	365.0	410.0	425.0	515.0
	Export.	29.2	187.0	181.6	179.3	208.4	202.9	312.8
N. Zelandia	Produc.					255.7	285.0	311.0
	Export.	63.8	99.5	96.4	91.6	126.0	149.0	157.0
Sudáfrica	Produc.					504.3	472.6	488.3
	Export.	145.6	166.7	222.0	143.9	221.4	199.6	214.3
Total	Produc.					2.309.0	2.469.9	2.234.3
	Export.	627.3	719.8	780.2	657.6	762.0	794.5	814.1

Fuente: Elaborado con antecedentes de Odepa, Banco Central, FAO y USDA.

pensada por el extraordinario aumento de 54% en las exportaciones chilenas durante 1986.

El principal mercado de la manzana chilena es Europa con una participación del orden de 50%, seguido por el Medio Oriente (25 a 30%) y Estados Unidos (10%), distribuyéndose el resto entre Latinoamérica y el Lejano Oriente. (Cuadro N° 3.4.)

Mercado Europeo

En este mercado, Chile enfrenta la competencia de todos los productores del Hemisferio Sur, siendo sus principales competidores Sudáfrica, Nueva Zelandia y Argentina. Chile tiene, sin embargo, la ventaja de llegar al mercado con 20 a 30 días de anticipación con respecto a Argentina y Sudáfrica, lo que le permite obtener los mejores precios al inicio del período de comercialización. Por el alto volumen comercializado en este mercado, su evolución tiene gran impacto en el negocio exportador; es así como la revaluación del dólar en la temporada 1984/85 afectó significativamente los retornos de este rubro de exportación a través de una fuerte reducción de los precios y los volúmenes exportados. En la temporada 1985/86 se revierte esta situación por la devaluación del dólar y otros factores coyunturales originados por la merma de la producción

Cuadro N° 3.4
 Mercados Externos de Chile
 Exportación de Manzanas Según Región de Destino

I Volúmenes Físicos Exportados
 (Miles de Cajas)

Región de Destino	1982	1983	1984	1985
	1983	1984	1985	1986
Europa	4.400.7	5.532.5	4.772.4	8.560.5
Medio Oriente	2.419.7	2.745.4	3.146.5	3.408.6
USA	818.2	1.387.1	1.141.3	1.645.6
Latinoamérica	1.474.3	663.3	676.1	1.099.5
Lejano Oriente	328.1	349.2	561.2	921.3
Otros Mercados	10.0	21.6	2.0	
Total	9.451.0	10.699.1	10.299.5	15.635.5

argentina y el embargo a Sudáfrica por parte de los Países Escandinavos e Irlanda, lo que favoreció el aumento de 52% en las exportaciones de Chile a Europa; este mercado ha sido tradicionalmente el principal consumidor de variedades verdes; sin embargo, las variedades rojas están adquiriendo una importancia creciente en las últimas temporadas.

Mercado del Medio Oriente

Este mercado, que empezó a desarrollarse hace 8 a 10 años, ha pasado a ocupar el segundo lugar, manteniendo una tendencia de crecimiento sostenido.

Se caracteriza por ser un mercado controlado por escasos recibidores, algunos con empresas exportadoras en Chile, funciona casi exclusivamente con precios a firme, comercializando fundamentalmente variedades rojas, las que se utilizan como alimento y como adorno.

Los principales consumidores son Arabia Saudita (65%), Emiratos Árabes (20%), Kuwait (13%), Bahrian y Libia (1% c/u).

En este mercado, Chile enfrenta la competencia de Sudáfrica, Nueva Zelanda y Australia, siendo la competencia de Nueva Zelanda reducida por escasa disponibilidad de manzanas rojas, en tanto que la competencia de Sudáfrica está restringida por razones políticas, lo que permite a Chile ser el principal proveedor.

II índice Exportaciones (Base 1982/83 = 100)				III Participación % de Cada Mercado			
1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986
100.0	125.7	108.4	194.5	46.6	51.7	46.3	54.8
100.0	113.5	130.0	140.9	25.6	25.7	30.6	21.8
100.0	169.5	139.5	201.1	8.7	13.0	11.1	10.5
100.0	45.0	45.9	74.6	15.6	6.2	6.6	7.0
100.0	106.4	171.0	280.8	3.5	3.3	5.4	5.9
				0.1	0.2		
100.0	113.2	109.9	165.4	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Asociación de Exportadores A. G. Depto. de Computación y Estadística.

Mercado de Estados Unidos

Chile y Sudáfrica son los principales proveedores de este mercado, seguidos por Nueva Zelanda; la participación de Australia es poco significativa y hasta 1981 Argentina no tenía presencia en este mercado. En los últimos años este mercado ha experimentado un acentuado crecimiento, alcanzando en 1985/86 un volumen 150% superior al volumen importado desde Chile en 1981. Sus preferencias se centran en la Granny Smith, siendo un mercado de buenos precios y muy exigente respecto de calibres.

Mercado Latinoamericano

Ha perdido importancia por las dificultades económicas de sus países: los principales compradores son Perú, Colombia, Panamá, Ecuador, Bolivia y Puerto Rico. Excepcionalmente en la última temporada se exportó a Brasil, por los problemas de producción de Argentina.

Mercado del Lejano Oriente

Es de desarrollo reciente para Chile, siendo los principales mercados Hong-Kong (51%), Taiwán (48%) y Singapur (0.9%). En estos

mercados los principales competidores de Chile son Nueva Zelanda y Australia y en menor grado Sudáfrica. Es fundamentalmente un mercado de variedades rojas.

Por el clima reinante en esta zona, se requieren embalajes especiales que resistan la alta humedad relativa. Este mercado está controlado por siete empresas que se relacionan con los exportadores chilenos sobre la base de confianza mutua.

3.4 Agroindustria de la Manzana

Los principales rubros son jugo concentrado y manzanas deshidratadas. Estas industrias han tenido un desarrollo sostenido aumentando la materia prima procesada desde 29.400 toneladas en 1977/78 a 63.000 en 1983/84 y 74.500 en 1984/85, captando alrededor del 18% de la producción de manzanas.

Aun cuando la calidad de fruta es en general fruta de descarte y de calidad inferior a la de consumo en fresco, en algunas oportunidades se produce competencia entre ambos mercados; en todo caso, el desarrollo de la agroindustria ha favorecido el mejoramiento de los precios internos de la fruta comercial y de descarte. La variedad más apetecida es la Granny Smith, que por su textura y composición da un jugo de alta acidez y fruta deshidratada de color blanco muy apetecida en el mercado internacional.

La producción de pulpa es un rubro de escasa significación; actualmente es producida sólo por dos empresas como una actividad marginal para utilizar capacidad temporal ociosa, se utiliza para producir jugos y mermeladas, parte se consume en el país y parte se exporta. Las exportaciones totales de pulpa de fruta han presentado una tendencia decreciente en términos de volumen y precios, repuntando en 1986 con un volumen de 1.415 toneladas y un retorno de US\$ 1 millón.

El rubro más importante en término de exportaciones es el jugo, cuyo volumen exportado ha aumentado desde 2.400 toneladas en 1981 a 8.951 toneladas en 1986, observándose una tendencia creciente en 1987, el precio internacional se ha mantenido fluctuante e inferior al de 1981, los retornos han aumentado de US\$ 2.4 millones en 1981 a US\$ 11 millones en 1986. Sus principales mercados son Estados Unidos y Canadá.

La exportación de manzanas secas sólo se ha desarrollado en estos últimos años, aumentando el valor de la exportación de US\$ 0.2 millón en 1983 a US\$ 3 millones en 1986, por un incremento en volumen y precio, la cantidad exportada en 1986 alcanzó a 1.291 toneladas. Los principales mercados son Europa, especialmente Alemania Federal, Venezuela, Estados Unidos y Canadá.

El desarrollo de la agroindustria ha sido favorecido por el tipo de cambio real alto prevaleciente en los últimos años y por problemas coyunturales de menor producción en países competidores. En conjunto, las exportaciones agroindustriales representan alrededor

de un 12% del valor FOB de las exportaciones de fruta fresca. Por ser una actividad incipiente y de mayor riesgo, en general, es asumida como actividad alternativa en las temporadas de invierno cuando las plantas tienen menor actividad.

3.5 Perspectivas

Como entre 1974 y 1985 las plantaciones se expandieron en alrededor de 70%, una proporción importante de las plantaciones actuales corresponde a especies en formación o en etapa de producción en alza, que por crecimiento vegetativo aseguran un aumento sostenido de la producción en los próximos años. Se estima que a 1990 la producción de manzanas alcanzará cifras del orden de 650.000 toneladas anuales, manteniendo la tendencia de crecimiento de los últimos años (1982/83) del orden de 7.9% anual; por la distribución de las plantaciones este crecimiento será superior para las variedades rojas que para las verdes. Como el desarrollo del sector ha estado orientado al mercado externo, la oferta exportable debiera crecer a una tasa igual o superior.

El aumento proyectado de la producción chilena coincide con perspectivas de acentuado incremento de la oferta mundial. Al respecto, se estima que la producción del Hemisferio Sur tendrá un crecimiento de 67% entre 1986 y 1990, frente a un aumento de la producción en Chile de 35%; en esta proyección incide la recuperación de la producción argentina de la acentuada caída observada en 1986. (Cuadro N° 3.5.) Asimismo, la producción interna de EE.UU. tendería a aumentar desde 4 millones de toneladas en la actualidad a cerca de 7 millones de toneladas en 1990.*

Estos masivos aumentos de producción muy superiores a las perspectivas de crecimiento de la demanda, tenderían a ejercer una presión a la baja en los precios internacionales que podría ser del orden del 3% anual en Europa y el 1% en EE.UU.

Esta situación, que en el mejor de los casos podría diluirse en un plazo más largo que el señalado, en una perspectiva más óptima, es un factor que debe considerarse por su efecto en la rentabilidad del negocio y por consiguiente en las decisiones de inversión en nuevas plantaciones.

Todo esto significa también mayores exigencias en términos de calidad y precio, lo que implica la necesidad de mejorar las técnicas de producción, manejo y comercialización y promoción para aumentar los rendimientos, reducir los costos y ampliar y diversificar los mercados.

* John E. Askwith. "Situación actual y perspectivas de la fruticultura en N. Zelandia". Seminario Desarrollo Frutícola Corfo. Los Andes. Octubre, 1986.

Cuadro N° 3.5

Proyección Producción Manzanas a 1990
(Toneladas)

Países	Año 1986		Proyección 1990 Producción	% Aumento 1986-1990
	Producción	Exportaciones		
Argentina	600.000	100.000	1.200.000	100
Chile	515.000	313.000	650.000	35
Nueva Zelandia	311.000	157.000	480.000 *	54
Sudáfrica	488.000	214.255	800.000	64
Australia	320.000	30.000		
Total	2.199.000	736.255		
Total s/Australia	1.879.000	706.255	3.130.000	67

Fuente: 1 Odepa, Banco Central y USDA.

2 John E. Askwith. Situación actual y perspectivas de la fruticultura en Nueva Zelandia. Seminario de Desarrollo Frutícola Corfo (octubre 1986).

* De esta cantidad 250.000 toneladas se destinarían a exportación.

Otros factores inciertos que inciden en estas perspectivas son lo que suceda en el futuro con la valorización del dólar en el mercado europeo, la actitud europea frente a las importaciones de Sudáfrica y el desarrollo de técnicas de frío o conservación que aumente la autosuficiencia de los países del Hemisferio Norte a través del año; al respecto se menciona la posibilidad de un revestimiento denominado "Prolong", que prolongaría el período de guarda de las manzanas sin cámaras de frío, y finalmente la posible imposición de cuotas de importación desde el Hemisferio Sur en la Comunidad Económica Europea, con fines proteccionistas ante aumentos de su producción interna.

Otra alternativa de aumento de las exportaciones chilenas de variedades rojas sería a través de la instalación de nuevos frigoríficos de Atmósfera Controlada, lo que permitiría prolongar el período de comercialización en los mercados latinoamericanos y orientales.

Cuadro N° 4.1
Peras
Desarrollo del Sector

Temporada	Superficie Plantada (Has) 1	Producción (Ton) 2	Export. (Ton) 3	Consumo Interno Aparente (Ton) 2-3
1965-66	2.800			
1973-74	2.600	32.540		
1974-75	2.615	33.800	8.925	24.875
1975-76	2.630	35.500	13.485	22.015
1976-77	2.700	37.500	11.983	25.517
1977-78	2.720	38.150	15.828	22.322
1978-79	2.820	38.250	20.781	17.469
1979-80	2.980	43.090	22.368	20.722
1980-81	3.300	45.500	21.667	23.833
1981-82	3.600	50.550	25.645	24.905
1982-83	3.900	57.000	20.149	36.851
1983-84	4.400	66.000	27.947	38.053
1984-85	4.800	71.000	30.524	40.476
1985-86	5.815	78.000	45.024	32.976
1986-87	6.400	76.000	46.665*	29.335

Fuente: 1 y 2 Odepa en base a catastros Corfo y antecedentes regionales, modificados posteriormente con encuesta INE de abril de 1985. 1986/87 Proyección.

3 Banco Central. Indicadores de Comercio Exterior. Cifras anuales correspondientes al año final de la temporada donde se concentra la mayor parte de la producción y exportaciones.

* Cifras estimadas con información del período enero-junio 1987.

IV Peras

Desarrollo del Sector

Es la tercera actividad frutícola de exportación, con un valor de US\$ 25 millones en la última temporada, equivalente a un 10% del valor de exportaciones de uva de mesa y un 20% del de las manzanas.

Entre 1975 y 1986 las cantidades exportadas aumentaron 4 veces y la producción y la superficie plantada se duplicaron. La participación de las exportaciones en el destino de la producción ha aumentado desde 26% en 1975 a 58% en 1986 (Cuadro N° 4.1), en

Cuadro N° 4.2

Principales Variedades de Peras por Región de Destino
(Número de Cajas)
Septiembre 1984 a Agosto 1985
Por todos los Puertos de Embarque

Variedad	USA	Europa	Lejano Oriente	Medio Oriente	Latinoamérica	Total
Variedades			29.557			29.557
Summer Bartlett	101.657	307			5.992	107.956
Packam's Tr.	173.295	899.265	98.319	81.065	46.151	1.298.095
Winter Bartlett	12.834	2.803			6.927	22.564
Red Bartlett	9.746				--	9.746
D'Anjou	480	59.003	--	33.329	240	93.052
Beurre Bosc	80.316	688	--	5.000	--	86.004
R. Williams	328				--	328
Winter Nellys	--	16.275			18.268	34.543
Bartlett	18				183	201
D'Comices	336	--			--	336
S. Izquierdo	480	--			1.920	2.400
Grand Champion	327				--	327
Chairgraux		282	--		--	282
Total	379.817	978.623	127.876	119.394	79.681	1.685.391

Fuente: 2 Asociación de Exportadores A. G. Depto. de Computación y Estadística.

1987 la participación relativa de las exportaciones aumenta a 61% al coincidir el aumento de las exportaciones con una disminución de la producción.

La expansión de la superficie se ha producido fundamentalmente a partir de 1979, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 12%. El aumento de producción está fuertemente influido por la producción creciente de las plantaciones en formación y en etapa de crecimiento a inicios del período y por mejoras en los rendimientos. El aumento de las exportaciones se ha logrado vía restricción del consumo interno y aumentos de producción, el consumo interno se ha mantenido en niveles cercanos a los de 1974, con aumentos a partir de 1983.

4.2 Principales Variedades

La variedad de exportación más relevante es la Packam's, con una participación cercana al 80% en 1984/85, siguiéndole en im-

Cuadro N° 4.3

**Evolución de las Exportaciones de Peras
de los Países del Hemisferio Sur
(Toneladas)**

Países	Temporadas						
	1973/74	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Argentina							
Producción					167.000	145.000	70.000
Exportaciones	32.528	36.290	62.767	68.879	56.114	74.300	28.000
Australia							
Producción					122.000	144.000	137.000
Exportaciones	33.304	36.073	23.247	27.983	25.000	31.000	30.000
Chile							
Producción					72.000	70.000	73.200
Exportaciones	8.925	25.647	20.149	27.947	30.523	29.838	43.900
N.Zelandia							
Producción					13.172	12.700	13.200
Exportaciones		2.395	2.188	2.000	2.200	2.526	3.000
Sudáfrica							
Producción					128.405	152.750	151.800
Exportaciones	22.724	48.750	45.645	54.562	41.730	48.450	55.575
Total							
Producción					502.577	524.450	445.200
Exportaciones	97.481	149.155	153.996	181.371	155.567	186.114	160.475

Fuente: Elaborado con antecedentes de Odepa, Banco Central, FAO y USDA.

portancia la Summer Bartlett, la Danjou y la Beurre Bosc, que en conjunto representan el 17% de los volúmenes exportados.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 4.2, el principal mercado es Europa, que concentra sus preferencias en Packam's y Danjou al igual que el mercado de Medio Oriente; en cambio, en EE.UU. las preferencias se distribuyen principalmente en Packam's, Summer Bartlett y Beurre Bosc; en el Lejano Oriente la variedad más vendida es la Packam's.

4.3 Mercados Externos

Aunque en menor escala, las peras tienen mercados y competidores muy similares a los de las manzanas.

La participación de Chile en las exportaciones del Hemisferio Sur ha aumentado desde 9% en 1973/74 a 16% en 1984/85 y 28% en 1985/86. El aumento de participación en 1985/86, al igual que en el caso de las manzanas, obedece a una acentuada caída de las exportaciones argentinas compensado parcialmente con crecimiento de las exportaciones chilenas. (Cuadro N° 4.3.)

Cuadro N° 4.4

Mercados Externos de Chile
Exportación de Peras Según Región de DestinoI Volúmenes Físicos Exportados
(Miles de Cajas)

Región de Destino	1982 1983	1983 1984	1984 1985	1985 1986
Europa	588.7	855.8	978.6	1.484.4
USA	243.7	413.6	379.8	617.0
Medio Oriente	192.0	123.6	119.4	111.5
Latinoamérica	143.5	79.9	79.7	111.4
L. Oriente		52.5	127.9	82.2
Total	1.168.0	1.525.4	1.685.4	2.406.5

Los principales mercados externos son Europa y Estados Unidos con una participación creciente, que en la temporada 1985/86 alcanzó a 60% y 25%, respectivamente. Los mercados de Latinoamérica y Medio Oriente registran una tendencia decreciente, y sólo a partir de 1983 se ha ampliado el mercado al Lejano Oriente. (Cuadro N° 4.4.)

En Europa, las exportaciones chilenas de peras gravitan menos que las manzanas, siendo los principales competidores Sudáfrica, Argentina y Australia. La producción europea aunque es alta no es apta para el almacenaje en frío, por lo que su competencia es poco significativa para los productores del Hemisferio Sur.

Estados Unidos es el mercado principal de las variedades Bartlett de Verano y Beurre Bosc; en cambio, las variedades Danjou y Packam's enfrentan la competencia de la pera Danjou americana disponible gracias a las buenas condiciones de almacenamiento; por esto, respecto de estas últimas variedades, EE.UU. constituye sólo un mercado alternativo que depende de las oportunidades en los otros mercados.

En el Lejano Oriente, Chile compite con las exportaciones de Australia, que gozan de un merecido prestigio y que es el principal proveedor de esta zona.

4 Perspectivas

Se estima que en 1990 la producción de peras registrará un aumento del orden de 50% respecto de 1986, considerando el incre-

II índice Exportaciones (Base 1982/83 = 100)				III Participación % de Cada Mercado			
1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986
100.0	145.4	166.2	252.1	50.4	56.1	58.1	61.7
100.0	169.7	155.8	253.2	20.9	27.1	22.5	25.6
100.0	64.4	62.2	58.1	16.4	8.1	7.1	4.6
100.0	55.7	55.5	77.6	12.3	5.2	4.7	4.6
	100.0	243.6	156.6		3.4	7.6	3.4
100.0	130.6	144.3	206.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente : Asociación de Exportadores A. G. Depto. de Computación y Estadística.

mentó extraordinario de las exportaciones en 1986; es difícil que la oferta exportable crezca a una tasa similar, sobre todo si las exportaciones argentinas vuelven a sus niveles normales históricos; si esto sucede el aumento de las exportaciones podría ejercer una tendencia a la baja en los precios. En todo caso, las perspectivas serían mejores que en el caso de las manzanas, si se mantienen las tendencias de Sudáfrica, que junto con Argentina constituyen los principales competidores de Chile. Cabe señalar que en el primer trimestre de 1987, los volúmenes exportados aumentaron sólo en 2%.

Respecto de las perspectivas a largo plazo, se estima que una buena alternativa de diversificación de la producción es el desarrollo de las plantaciones de peras asiáticas, originarias del Japón y China, que se han empezado a desarrollar comercialmente en época reciente, despertando gran interés en los principales centros de producción mundial, en atención a la gran demanda y altos precios que alcanzan estas variedades en la actualidad.

Esta especie es más resistente que la tradicional, manteniéndose firmes y jugosas al madurar, sin ablandarse. Además, tiene un mercado potencial amplio en el Lejano Oriente.

Cuadro N° 5.1
Principales Frutas de Carozo Exportables
Desarrollo del Sector

Temporada	Sup. (Há) 1	Duraznos Prod. (Miles Ton) 2	Exp. (Miles Ton) 3
1973/74	11.050	111.8	
1979/80	7.380	81.9	3.2
1980/81	7.200	81.0	3.2
1981/82	7.100	82.6	2.7
1982/83	7.000	83.5	2.9
1983/84	6.900	80.0	5.0
1984/85	6.940	76.7	6.7
1985/86	6.985	80.2	9.2
1986/87	7.300	82.0	11.3*

V Duraznos, Nectarines y Ciruelas

5.1 Desarrollo del Sector

Las ciruelas cuyos volúmenes físicos exportados han aumentado 4.6 veces entre 1980 y 1986, registrando un aumento de 27% en el primer semestre de 1987, es la especie de carozo que más se ha expandido. La superficie plantada creció en forma sostenida alcanzando en 1986 una magnitud 3.2 veces superior a la de 1973. (Cuadro N° 5.1.)

La superficie plantada con nectarines, que creció en forma sostenida a una tasa de más de 6% anual entre 1973 y 1983, ha tendido a estabilizarse en los últimos años. Simultáneamente se ha producido un cambio en la distribución regional de las plantaciones y en las variedades plantadas, sustituyéndose variedades tradicionales por otras tempraneras y tardías que registran mejores precios en el mercado internacional y mejores características de calidad y manejo en el período postcosecha, aumentando la proporción de oferta exportable desde 19% en 1980 a 38% en 1986 y 44% en el primer semestre de 1987.

La producción de duraznos se ha mantenido estable, a partir de la temporada 1979/80, en un nivel de producción 30% inferior a los niveles históricos, lo que obedece a una acentuada disminución de la superficie plantada desde 11.000 Hás en 1973 a 7.000 en 1986. Esta evolución ha implicado una reconversión de la produc-

Nectarines			Ciruelas		
Sup. (Há)	Prod. (Miles Ton)	Exp. (Miles Ton)	Sup. (Há)	Prod. (Miles Ton)	Exp. (Miles Ton)
1	2	3	1	2	3
3.990	30.7		1.685	12.6	
5.700	37.3	6.6	3.300	17.4	3.4
6.100	40.7	6.0	3.700	18.2	3.1
6.800	45.8	8.6	4.700	22.7	3.0
7.500	54.5	13.4	5.500	26.0	5.6
7.450	62.0	18.3	6.400	34.5	8.8
7.400	66.4	26.9	7.200	42.0	16.5
7.375	68.7	30.4	7.880	50.0	19.2
7.350	70.0	30.8*	7.980	53.0	24.3*

Fuente: 1 y 2 Odepa en base a catastros Corfo y antecedentes regionales y modificada posteriormente con Encuesta INE de abril de 1985. Cifras correspondientes a huertos industriales, sujetas a revisión. 1986/87 Proyección.

3 Banco Central. *Indicadores de Comercio Exterior*. Cifras anuales correspondientes al año final de la temporada, donde se concentra la mayor parte de la producción y exportaciones.

* Cifras estimadas con información correspondiente al período enero-junio 1987.

ción hacia las variedades de exportación, orientándose los nuevos huertos a la exportación a diferencia de los tradicionales que estaban orientados al mercado interno. Las exportaciones que se mantuvieron estables hasta 1983, han tenido un acentuado crecimiento en los últimos años, estimándose que en 1987, cuadruplicarían el nivel histórico del período 1980-1983.

5.2 Mercados Externos

A pesar de que en Chile las exportaciones de fruta de carozo son relativamente menos significativas que otros rubros como uva de mesa y manzanas desde el punto de vista de la oferta internacional, Chile es el principal exportador de duraznos y nectarines del hemisferio sur, con una participación creciente que va desde 87% en 1981 a 92% en 1986, siendo sus únicos competidores Nueva Zelanda (6%) y Sudáfrica (2%). (Cuadro N° 5.2.)

Cuadro N° 5.2

Evolución de las Exportaciones de Duraznos y Nectarines
de los Países del Hemisferio Sur
(Miles de Toneladas)

Países		Temporadas					1985/86
		1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	
Argentina	Produc.				241.0	270.0	180.0
	Export.	0.1	0.5	1.0	0.1	0.1	
Australia	Prod.				53.5	64.0	67.0
	Export.						
Chile	Produc.	121.7	128.4	138.0	142.0	143.1	148.9
	Export.	9.2	11.3	16.3	23.3	33.6	39.6
N. Zelandia	Produc.				27.3	28.6	31.8
	Export.	0.4	0.6	0.5	1.4	1.4	2.3
Sudáfrica	Produc.				133.3	126.4	135.5
	Export.	0.8	1.5	0.4	0.3	0.6	1.0
Total	Produc.				597.1	632.1	563.2
	Export.	10.5	13.9	18.2	25.1	35.7	42.9

Fuente : Elaborado con antecedentes de Odepa, Banco Central, FAO y USDA.

El principal mercado de estas especies es EE.UU., que capta alrededor del 80% de las exportaciones, siendo Chile prácticamente, el único proveedor en el período fuera de temporada. La oferta a este mercado ha aumentado en forma acelerada entre 1983 y 1986, los volúmenes de exportaciones subieron 4,6 veces en duraznos, 3,5 veces en ciruelas y 2,2 veces en nectarines. (Cuadro N° 5.3.)

En 1986 las exportaciones de nectarines alcanzaron a 21.512 toneladas frente a una oferta de temporada californiana de 180.000 toneladas; en el mismo año la oferta de duraznos chilenos fue de 6.345 toneladas siendo la oferta californiana de 122.000 toneladas.

Por la perecibilidad de estas frutas, los otros mercados tienen un carácter marginal. En el caso de nectarines y ciruelas, ha adquirido importancia el mercado del Medio Oriente con una participación del orden del 10%, siendo esta participación mínima (1 a 2%) en el caso de los duraznos. Los mercados de Europa y Latinoamérica tuvieron un incremento notable en la última temporada triplicando los volúmenes importados desde Chile en duraznos y cuatuplicándolos en nectarines y ciruela.

La perecibilidad de estas frutas acorta su período de comercialización en los mercados más distantes; para obviar esto, un porcentaje importante de los nectarines se envía a Europa por vía aérea, compensando el mayor costo con los más altos precios de inicio de la temporada.

Cuadro N° 5.3

Principales Mercados de Exportación de Duraznos,
Nectarines y Ciruelas
(Miles de Cajas)

Temporada	Total	USA	Europa	Latino- américa	Medio Oriente	Lejano Oriente	Otros
Duraznos							
1982/83	385.4	186.0	36.3	132.8	25.6	0.1	4.5
1983/84	550.9	438.8	44.7	41.1	21.1		5.4
1984/85	795.2	718.2	37.0	30.5	7.2		2.4
1985/86	1.059.1	853.4	60.2	126.4	18.3		0.8
Néctarines							
1982/83	1.775.7	1.435.8	112.3	94.1	120.1		13.4
1983/84	2.159.5	1.787.4	91.3	54.6	205.5		20.1
1984/85	3.522.0	3.021.4	52.5	46.4	398.6		3.0
1985/86	3.822.2	3.161.6	154.6	232.0	273.2	2	0.7
Ciruelas							
1982/83	759.2	619.6	10.8	59.5	63.0		
1983/84	1.164.3	921.4	14.0	15.4	193.0		
1984/85	2.239.2	2.017.3	35.6	30.2	151.7		
1985/86	2.665.9	2.177.7	145.6	125.8	214.1	15	2.0

Fuente: Asociación de Exportadores de Chile A. G.

Cabe señalar que en general los precios en Europa son superiores a los de EE.UU., lo que también se observa en los precios de temporada.

5.3 Agroindustria

Los principales rubros agroindustriales de exportación son las conservas de durazno, que mantienen el liderazgo en esta línea de exportaciones, y las ciruelas secas. En 1985 el valor FOB de las exportaciones de estos rubros alcanzó a US\$ 5 millones y US\$ 3.5 millones, respectivamente, representando aproximadamente el 80% y el 33% del valor de las exportaciones de duraznos y ciruelas para consumo fresco. La exportación de duraznos deshidratados, en cambio, es aún incipiente, alcanzando en 1985 a 209 toneladas⁵ frente a un volumen de 4.730 toneladas de ciruelas deshidratadas.

Las exportaciones de conservas de duraznos han tenido un crecimiento extraordinario en los últimos años, aumentando desde

Cuadro N° 6.1

índice de Precios, Quantum y Valor de Exportaciones de Bienes
Base 1980 = 100

Año	índice de Precios			índice Quantum			índice Valor		
	Prod. agrícola	Ind. Alim.	Total	Prod. agrícola	Ind. Alim.	Total	Prod. agrícola	Ind. Alim.	Total
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	102.5	100.8	86.6	107.0	86.1	96.6	109.7	88.6	83.6
1982	96.7	82.4	72.3	117.6	118.2	109.7	113.8	97.4	79.4
1983	80.4	92.5	70.9	129.2	122.0	115.5	103.9	112.8	82.1
1984	91.6	83.2	67.7	154.5	130.1	115.6	141.5	108.3	78.3
1985	92.9	60.9	62.4	192.1	176.0	131.2	178.5	107.2	81.9
1986	106.3	68.1	64.1	221.8	189.9	141.1	236.4	129.4	90.4

Fuente: Banco Central. Indicadores de Comercio Exterior.

3.700 toneladas en 1982 y 1.800 toneladas en 1983 a más de 9.000 toneladas en 1986.

Las ciruelas secas también muestran una acentuada expansión de las exportaciones en los últimos años con crecimientos anuales de los volúmenes físicos exportados de 70% en 1985 y 75% en 1986.

5.4 Perspectivas

Debido al importante y sostenido crecimiento de la superficie plantada con ciruelos, es el rubro con mayores perspectivas de incremento de la producción, estimándose una tasa de crecimiento del orden de 10 a 12% anual en los próximos años. Como la mayor parte de las nuevas plantaciones se ha orientado a la actividad de exportación, se estima que la oferta exportable crecerá a una tasa superior del 15% anual, concentrándose el aumento en las variedades japonesas, que tienen mejores perspectivas en el mercado internacional.

La producción y oferta exportable de nectarines aumentarían en un 25% aproximadamente a 1990, en tanto que respecto de los duraznos, dado el período de maduración de las nuevas plantaciones, se estima que la oferta se mantendría relativamente estable con tendencia a disminuir hacia 1990.

VI Evolución de los Precios Internacionales

El esfuerzo exportador que se ha materializado en un aumento sustancial de los volúmenes físicos exportados ha sido, en general, contrarrestado por el acentuado y persistente deterioro del precio internacional de nuestras exportaciones. (Cuadro N° 6.1.)

Cuadro N° 6.2

**Evolución Precios y Quantum de Exportación de los
Principales Rubros Frutícolas
índice base 1980 = 100**

	1986 Valor FOB US\$ (millones)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Uva de mesa									
Quantum	249.0	100.0	160.1	219.1	300.7	357.9	464.5	464.0	538.4
1 Precio FOB		100.0	108.7	112.4	95.7	105.2	106.2	122.9	120.2
Manzanas									
Quantum	126.4	100.0	114.8	111.4	110.0	127.8	124.4	191.9	203.4
1 Precio FOB		100.0	95.0	98.3	76.6	77.9	79.9	88.2	95.9
Peras									
Quantum	25.2	100.0	96.9	114.7	90.1	124.9	136.5	201.3	209.4
1 Precio FOB		100.0	119.5	92.7	86.5	76.5	77.8	105.0	113.4
Ciruelas									
Quantum	16.5	100.0	91.0	90.1	164.4	259.8	489.0	567.1	720.2
1 Precio FOB		100.0	108.0	130.8	84.6	108.4	67.5	90.3	85.8
Nectarines									
Quantum	22.6	100.0	91.1	129.4	203.2	276.6	406.9	459.1	464.9
1 Precio FOB		100.0	99.8	99.7	58.2	87.8	65.4	85.2	82.6
Duraznos									
Quantum	9.3	100.0	98.9	84.1	89.8	156.8	209.4	287.4	350.6
1 Precio FOB		100.0	109.1	104.5	80.5	121.5	118.5	129.1	112.4
índice tipo de cambio 2		100.0	100.0	100.0	192.3	225.6	353.8	480.7	538.7
IPM Agropec.		100.0	85.4	121.1	154.0	183.6	247.6	337.0	422.5

Fuente: Banco Central. *Indicadores de Comercio Exterior.*

a Precio promedio embarque, exportación. Tiene carácter referencial dado que no corresponde al retorno efectivo.

b Tipo de cambio del período de exportaciones frutícolas.

* Estimado con cifras período enero-junio 1987.

Aun cuando las exportaciones agrícolas también registran un deterioro de sus precios internacionales, en todo caso han resultado bastante menos afectadas por este problema; entre 1980 y 1986 los volúmenes físicos exportados aumentan en 122% y el valor de las exportaciones en 136%. (Cuadro N° 6.1 citado.)

Entre 1980 y 1985 los principales productos frutícolas de exportación, con excepción de uva de mesa y duraznos, registran disminuciones de sus precios internacionales que van desde -20% en el caso de las manzanas a -35% en los nectarines. Esta situación se revierte en 1986 y 1987, observándose una tendencia generalizada

de mejoramiento de los precios internacionales de la fruta chilena en 1986, con una leve declinación en 1987; entre los factores que favorecen esta situación se destacan: la devaluación del dólar en Europa, que contribuyó a mejorar los precios en esos mercados; la disminución de la producción frutícola argentina, que contrarrestó el acentuado aumento de la oferta chilena de pomáceas en 1986; el problema de Chernobyl, el mejoramiento de la calidad y del período de oferta de los productos exportados. (Cuadro N° 6.2.)

La disminución del precio internacional ha estado influida por la menor demanda originada por la recesión internacional de 1981-1982, pero su persistencia hasta 1985 denota la incidencia de otros factores. En ciruelas y nectarines la persistencia de la tendencia de deterioro de los precios internacionales, que generalmente se agudiza con el aumento de exportaciones, está denotando la creciente competencia entre los propios exportadores de Chile y el aumento de la presencia de los productos chilenos en los mercados internacionales, lo que acrecienta su gravitación sobre los precios. Respecto de las manzanas y peras, el comportamiento de los precios ha estado más influido por la oferta internacional, pues en el período considerado la oferta exportable nacional se ha mantenido relativamente estable.

Excepcionalmente, el precio promedio internacional de las exportaciones de uva se ha mantenido en niveles nominales superiores a los de 1980, a pesar del extraordinario aumento de las cantidades exportadas, registrándose sólo una disminución en 1983 con una recuperación parcial en 1984 y 1985 y una leve disminución en 1987; han contribuido a esto: los aumentos de demanda incentivados por las campañas de producción en EE.UU., principal mercado, la diversificación de los mercados con la expansión de la oferta al Medio Oriente, la diversificación de la oferta con la introducción de variedades de mayor demanda y mayor precio relativo como la Fíame Seedless, y el cambio de estacionalidad a través de un incremento de la importancia relativa de los primores, al aumentar la producción de la zona norte.

El durazno, con algunas caídas excepcionales, muestra, en general, una tendencia creciente de su precio internacional a pesar de sustanciales aumentos de la oferta; entre los factores que explican esta situación se pueden señalar mejoramientos en la calidad y estacionalidad de las frutas ofrecidas y existencia de una demanda potencial insatisfecha, sobre todo tratándose de un sector en que Chile ocupa el liderazgo de la oferta del Hemisferio Sur, con una participación del 93%.

Finalmente, cabe hacer notar que el efecto negativo del deterioro de los precios internacionales sobre la rentabilidad del sector exportador ha sido paliado por la acentuada devaluación del peso a partir de 1982 y el reintegro del 10% de las exportaciones menores, implementado en 1986. Esto ha implicado que los precios internacionales traducidos a moneda nacional, aun en los casos de mayor

deterioro, registren una evolución notablemente más favorable que la de los precios internos del sector, medidos por el IPM agropecuario. (Cuadro N° 6.2.)

VII Otros Productos Agrícolas

La expansión de las exportaciones agrícolas originada por la apertura al comercio internacional se ha concentrado en los rubros frutícolas tradicionales.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 7.1, exceptuando los melones, cuyo volumen exportado aumenta en un rango más próximo al promedio de los rubros frutícolas, el resto de los productos agrícolas muestra un crecimiento bastante menos significativo e incluso disminuciones de sus volúmenes exportados en estos últimos años.

A fin de visualizar los principales factores que han incidido en esta situación y la factibilidad de que se revierta en el futuro, en lo que sigue se analiza el desarrollo de cada uno de estos rubros.

7.1 Productos Frutícolas No Tradicionales

Estas especies que desde el punto de vista de las exportaciones son poco significativas en la actualidad, pueden ser importantes por tratarse de especies que tienen zonas específicas de adaptación y/o una gran rentabilidad, o que tienen grandes perspectivas futuras por tener un incipiente desarrollo en el sector exportador. (Cuadro N° 7.1.)

Nueces: Su producción está orientada fundamentalmente a la exportación (66% en 1986). Aun cuando los volúmenes físicos exportados registran un aumento del orden de 60% entre 1980 y 1986, el valor de las exportaciones ha aumentado menos (39%) por efecto de una sostenida disminución de sus precios internacionales.

La mayor parte de las exportaciones corresponde a la fruta con cascara. Los mercados más importantes son Brasil, Argentina y Uruguay, pero existen buenas perspectivas en EE.UU., Europa y Oriente.

La superficie plantada registra un crecimiento sostenido entre 1973 y 1983 y una reducción en 1985 y 1986, de lo que se deduce que existen perspectivas de aumento de la producción en los próximos años.

Limonos: Las exportaciones muestran una tendencia decreciente en el período 1981-1984, acompañada de un acentuado deterioro de los precios internacionales; en 1985 se produce un significativo aumento de los precios internacionales y de los volúmenes físicos exportados registrándose nuevamente una acentuada disminución en 1986. La superficie plantada se ha mantenido en el período 1973-1980 con fluctuaciones, compensándose las nuevas plantaciones con eliminación de plantaciones anteriores.

Cuadro N° 7.1
Principales Rubros de Exportación Agrícola
Evolución 1980-1986
(Cifras en T.M. y Millones US\$)

	1980		1986		% Aumento 1980-1986	
	Volumen	Valor FOB	Volumen	Valor FOB	Volumen	Valor
Rubros Frutícolas						
Principales ¹	248.432	149.3	647.895	451.9	160.8	202.7
Melones	3.490	1.1	7.933	1.9	127.3	72.7
Cerezas	881	1.7	1.190	3.0	35.1	76.5
Limones	6.207	3.1	5.069	1.4	-18.3	-54.8
Paltas			3.537	2.4		
Almendras	549	3.1	1.041	4.4	89.6	41.9
Nueces	2.883	7.8	4.563	10.8	58.3	38.5
Moras congeladas	-	-	2.697	2.3		
Frutillas congeladas	-	-	791	0.6		
Orégano						
Aceitunas en salmuera	-	-	1.222	1.3		
Cerezas sulfitadas	591	1.4	502	0.8	-15.1	-42.9
Flores frescas	-	-	488	1.1		
Tabaco en ramas	-	-	1.103	3.8		
Fréjoles	50.046	32.0	62.145	25.3	24.1	-20.9
Lentejas	2.117	1.3	2.453	1.6	15.9	23.1
Garbanzos	14.166	14.8	16.696	13.6	17.9	-8.1
Cebollas	27.409	4.6	15.603	2.4	-43.0	-47.8
Ajos	1.161	1.1	1.445	2.1	24.4	90.9
Espárragos	-	-	1.538	3.6		
Semillas	s/i	3.6	2.141	10.5		91.7
Hortalizas deshidratadas	531	1.6	843	3.9	58.8	143.7

Fuente: Banco Central. *Indicadores de Comercio Exterior.*

1 Uva, manzanas, peras, ciruelas, nectarines y duraznos.

Los principales mercados son EE.UU. (70%), Europa (29%) y Latinoamérica (1%).

Cerezas y Guindas: Los volúmenes físicos exportados de cerezas presentan una tendencia decreciente en el período 1981 a 1983, observándose un acentuado incremento en 1984 y 1985. Los precios internacionales muestran una acentuada tendencia decreciente con una leve recuperación en 1985 y un aumento de 44% en 1986.

Al igual que en todos los países del mundo, esta actividad representa un pequeño porcentaje de la actividad frutícola por su gran perecibilidad, dificultad de manejo al estado fresco y corta estacionalidad (2 meses).

Los principales mercados actuales de la cereza son EE.UU. (53%), Latinoamérica (26%), Europa (15%); por tener el carácter de "primor" en el período fuera de temporada del Hemisferio Norte tiene buenas perspectivas de mercado a futuro.

Entre la temporada 1973/74 y 1985/86 la superficie se ha incrementado en 2,3 veces y la producción ha aumentado en 94%, es-

timándose un crecimiento de la producción a 1990 del orden de 50%.

Las exportaciones a Europa y EE.UU. se hacían por avión debido a la gran perecibilidad de esta fruta, pero en 1984 se iniciaron en forma experimental las exportaciones por vía marítima en charters y containers de atmósfera controlada con excelentes resultados, lo que amplía las posibilidades de exportación.

Paltas: Entre 1973 y 1985 la superficie plantada ha aumentado en 73% y la producción en 128%. Las exportaciones empiezan a adquirir importancia a partir de 1985. El acentuado aumento de las plantaciones permite predecir un crecimiento de la producción y las exportaciones en los próximos años, advirtiéndose un cambio en la estructura de producción hacia la variedad Hass en desmedro de la palta fuerte.

Aceitunas: El objetivo principal del cultivo en nuestro país es la producción del fruto para el consumo de mesa. Sólo en los últimos años ha empezado a adquirir significación la exportación de aceitunas en salmuera, con un importante aumento en 1986, alcanzando un nivel del orden del 20% de la producción en fresco. Los precios FOB que presentaban tendencia decreciente, se recuperan en 1985 y 1986.

Kiwi: Esta especie exótica fue introducida en el país en los últimos años, demostrando gran adaptabilidad y excelente rendimiento y rentabilidad, con altos precios en el mercado internacional; estimándose que existe una amplia superficie con aptitud potencial para este cultivo.

Sin embargo, cabe señalar que a juicio de expertos neozelandeses los altos precios internacionales del kiwi obedecen a que se trata de un producto nuevo, escaso y de consumo selecto, pero la expansión de las plantaciones a nivel mundial, especialmente en EE.UU. y Japón, al aumentar la producción tenderían a transformarlo en un producto de consumo masivo, reduciendo su precio internacional en los próximos años.

Los volúmenes exportados a Europa y también a EE.UU. han aumentado desde 216 cajas en 1983 a 244.400 en 1986.

Almendras: Los volúmenes exportados de variedades con cascaras y sin cascara han sido fluctuantes, siendo su nivel en 1985 inferior al de 1980, aun cuando la producción ha aumentado en cerca de 50%, lo que podría explicarse por el acentuado deterioro del precio del orden de 40% entre 1980 y 1985. Cabe señalar que en 1986 se observa un repunte de los volúmenes físicos exportados.

Berries: Son frutales menores que incluyen frambuesas, frutillas, moras, murtilla, rosa mosqueta, arandanas y zarzaparrilla, algunas de las cuales se dan también en estado silvestre. Los principales rubros de exportación son frutillas y frambuesas congeladas y en fresco, y rosa mosqueta deshidratada, aun cuando también existen exportaciones menores de moras y zarzaparrilla. Por su gran perecibilidad, los principales problemas que obstaculizan su exporta-

ción han sido de rechazos por defectos sanitarios y de calidad originados en mal manejo a nivel de predios y sobre todo en el período de postcosecha y comercialización, los que se están superando. Las exportaciones de rosa mosqueta deshidratada se han incrementado 4 veces entre 1980 y 1986.

Los principales mercados son Europa, EE.UU. y Canadá, aun cuando las frutillas también se exportan a Medio Oriente.

7.2 Sector Hortícola

A pesar de que este sector dispone de recursos potenciales de suelo y mano de obra para aumentar su producción, el incremento de las exportaciones está frenado fundamentalmente por problemas de conservación y transporte a los mercados de destino, debido a la gran perecibilidad de la mayoría de estas especies y al hecho de que su relación precio-volumen no permite el recargo que significa el transporte por avión.

El ajo, que no presenta problemas de perecibilidad y que históricamente era un rubro de exportación significativo, registró en los últimos años una extraordinaria y sostenida disminución debido a la pérdida de competitividad de la producción interna originada en disminución de los rendimientos por mala calidad de la semilla e inadecuadas prácticas de cultivo (monocultivo), y por el deterioro de los precios internacionales. Esta situación se revierte en 1986 al aumentar la producción desde 100 toneladas en el año anterior a 1.500 toneladas en 1986; el repunte de los precios internacionales a partir de 1985 y la política de reintegro del 10% del valor FOB de las exportaciones menores, incentivaron las mejoras técnicas necesarias para mejorar la calidad y cantidad de las exportaciones.

Las cebollas también podrían repuntar en la medida que se mejoren las técnicas de manejo postcosecha y que la calidad y costos se adecúen a las exigencias y precios del mercado internacional.

En los últimos años han empezado a adquirir significación las exportaciones de espárragos por vía aérea, lo que encarece su costo y limita su aumento masivo, pero aun cuando se ha probado en forma experimental la factibilidad de su transporte por vía marítima, el problema subsiste por la baja frecuencia de los barcos en su período de cosecha.

Otro rubro con perspectivas es la producción de semillas, cuyas exportaciones han aumentado desde US\$ 3.6 millones en 1980 a 11.8 millones en 1986. En Chile existen condiciones ecológicas y climáticas muy apropiadas para este tipo de producción, pero para asegurar la colocación en el mercado externo, las exportaciones se tienen que realizar sobre la base de contratos con productoras internacionales de semillas.

Otra hortaliza que se está empezando a exportar con éxito por barco es la alcachofa; sin embargo, podría resultar afectada por la baja frecuencia del transporte. Experimentalmente también se ha

probado que el tomate resiste el período de transporte por barco, lo que facilitaría su exportación.

Las exportaciones de melones han sido fluctuantes, dependiendo de la relación entre precios internos y externos; así, a pesar de una fuerte disminución del precio internacional, los niveles más altos de exportación corresponden a los años 1983 y 1984, al compensarse parcialmente esta disminución con la devaluación del peso. Los principales mercados son EE.UU. y Europa. En la temporada de las exportaciones chilenas la variedad que prima en Estados Unidos es la Cantaloup, exportada por México, líder del mercado; Chile exporta principalmente la variedad Haney Dew (melón tuna), que aunque tiene menor precio internacional es la única que resiste el viaje en barco a temperatura de 10° C (o en su defecto a espacio ventilado, lo que en este caso aumenta el porcentaje de pérdida por mala conservación). Chile tiene ventajas en producción de Cantaloup, que tiene más alto precio internacional, pero no es exportable por su perecibilidad; sin embargo, experimentalmente se ha obtenido una variedad apta para ser transportada en cámara de frío, lo que posibilitaría su exportación.

Respecto de los rubros agroindustriales, las hortalizas deshidratadas (pimentones, ajos y cebollas) presentan una tendencia creciente de sus volúmenes exportados, que debiera mantenerse por la expansión de plantas deshidratadoras. Otro rubro cuyas exportaciones se han expandido es el concentrado de tomates, que se comercializa vía contratos a firma con empresas extranjeras, siendo su principal mercado actual Japón. Se estima que este producto podría ser afectado en el futuro, al igual que otros productos procesados, por la tendencia mundial de volver a los productos naturales en desmedro de los procesados.

7.3 Leguminosas

Los principales rubros son fréjoles y lentejas, en tanto que el valor de las exportaciones de garbanzos sólo representa cerca de un 2% de las exportaciones de bienes.

La reducción de las importaciones de los países latinoamericanos provocó una acentuada tendencia decreciente de los precios y cantidades exportadas en el período 1981 a 1983. La recuperación del precio internacional a partir de 1984 incentivó un fuerte aumento de las exportaciones en 1985 y 1986.

Por la alta incidencia de las exportaciones en estos rubros de producción, el desfase entre la variación de la demanda (y el precio internacional) y la respuesta en términos de producción interna, se traduce en acentuadas fluctuaciones en el remanente que queda para consumo interno. Así, en situaciones de caída de los precios internacionales, el aumento del remanente reduce también los precios en el mercado interno acentuando el efecto negativo sobre la rentabilidad del productor, en tanto que en la situación inversa se

perjudica al consumidor interno al aumentar los precios por disminución del remanente. Esta situación origina gran inestabilidad en estos sectores, produciendo fluctuaciones de la producción y perjudicando su desarrollo.

Resumen y Conclusiones

1 Evolución de la Oferta Exportable Agrícola

La apertura al comercio internacional ha tenido un impacto extraordinario en el desarrollo de las actividades agrícolas de exportación. Entre 1974 y 1986 el valor de las exportaciones agrícolas aumenta 11,3 veces, lo que frente a un incremento de 89% de las exportaciones totales, ha significado una mejora de su importancia relativa desde un 2% a un 13%.

En este desarrollo se destacan las exportaciones frutícolas cuyo valor aumenta en 25 veces, registrando un crecimiento de 237% las hortalizas y de 115% las leguminosas. La incidencia de la fruticultura en las exportaciones agrícolas se acentúa desde 43% en 1974 a 86% en 1986, disminuyendo la participación de las leguminosas de 44% a 7% y la de las hortalizas de 7% a 2%.

La apertura al comercio internacional permitió aprovechar los recursos naturales y las características ecológicas, climáticas y geográficas que posee Chile para producir una variedad de especies frutales de excelente calidad y gran demanda en los países del Hemisferio Norte en el período fuera de temporada, aprovechando así un mercado potencial que se ha extendido al Mediano y Lejano Oriente.

También contribuyen a esta ventaja comparativa los siguientes factores: bajo costo de la mano de obra, mucho más barata que en las regiones frutícolas competidoras; menor distancia relativa al mercado de EE.UU.; adelanto de temporada de cosecha de algunas frutas, que le permite llegar primero a los centros de consumo, como sucede con las manzanas en Europa, etc.

En estas condiciones la devaluación del peso y las reducciones arancelarias a partir de 1974 mejoraron la rentabilidad del sector frutícola exportador, incentivando la inversión privada en el sector, la que se vio favorecida además por el restablecimiento de la propiedad privada, el desarrollo del sistema financiero y el apoyo estatal en materia de investigación, información y asistencia técnica y financiera.

La superficie de huertos industriales plantada con los principales rubros frutícolas de exportación⁶ aumentó desde 49.000 Hás en 1973 a 105.500 Hás en 1986, en el mismo lapso la superficie plantada con rubros orientados al mercado interno varía desde 17.000 Hás a 25.000 Hás.

La producción de especies exportables⁶ que en 1974 era del

6 Uva de mesa, manzanas, peras, nectarines, ciruelas, duraznos, limones, nogales y almendras.

orden de 440 mil toneladas, en 1986 alcanza a 1.180.000, exportándose cerca del 60% de esta producción. La producción de las otras especies frutícolas aumenta desde 100.000 toneladas a 180.000.

El 94% del valor FOB de las exportaciones frutícolas corresponden a las especies de uva de mesa, manzanas, peras, nectarines, ciruelas y duraznos. Chile lidera el mercado de uva de mesa, durazno y nectarines; y en manzanas, peras y ciruelas constituye una fracción importante y creciente de la oferta del Hemisferio Sur.

Entre 1980 y 1985 se observa un deterioro de los precios internacionales de las principales especies frutícolas de exportación, con excepción de la uva de mesa y duraznos, cuyos precios nominales han tendido a mantenerse e incluso a subir a pesar del considerable aumento de la oferta. La disminución de precios de ciruelas y nectarines coincide con acentuados aumentos de la oferta nacional, en tanto que en manzanas y peras obedece a otros factores, como podría ser el aumento de la competencia, pues la oferta nacional es relativamente estable durante este período. En 1986 y 1987 se advierte una reversión de esta tendencia, observándose un aumento generalizado del precio internacional de las principales exportaciones frutícolas, que entre otras causas obedece a la devaluación del dólar en Europa, a la disminución de la oferta de pomáceas de Argentina, y el problema de Chernobyl. En todo caso, cabe señalar que los efectos del deterioro de los precios internacionales sobre la rentabilidad del sector se han atenuado con la devaluación del peso en 1982 y 1985 y el reintegro del 10% sobre las exportaciones menores, a partir de 1986; no obstante, la evolución combinada de los precios internacionales y el tipo de cambio han sido mucho más favorables que la evolución de los precios internos agropecuarios (medidas por el IPM), que afecta a la actividad no exportadora.

Gozando Chile de grandes ventajas comparativas en términos de recursos naturales, condiciones climáticas y ecológicas, disponibilidad y costo de mano de obra, temporadas de producción, etc., el desarrollo de otros rubros agrícolas con potencial exportador ha estado limitado fundamentalmente por problemas de perecibilidad y alta incidencia del costo del transporte, como es el caso de gran parte de las hortalizas y de algunas frutas como damascos, cerezas, frutillas y berries entre otras.

El mercado de exportación de las leguminosas, que se concentraba en los países latinoamericanos, se ha visto restringido por los problemas de recesión y balanza de pagos que han afectado a estos países.

2 Perspectivas

Dado el aumento de las plantaciones y el período de maduración de las especies, la tendencia de crecimiento de la producción frutícola exportable debiera mantenerse en los próximos años, estimándose incrementos de la producción a 1990 del orden

de 70% en uva de mesa y ciruelas, 50 a 60% en peras y cerezas, y 20% en nectarines; en tanto que la producción de duraznos tenderá a disminuir. Por la orientación exportadora, la oferta exportable debiera aumentar a tasas superiores.

La superficie potencial (270.000 Hás) aproximadamente es el triple de la superficie actual de especies de exportación, siendo la limitante real a la expansión de oferta exportable la posibilidad de comercializar internacionalmente la fruta producida a precios rentables.

El aumento de oferta internacional que se vislumbra a futuro (especialmente en manzanas y kiwis) incrementará la competencia que enfrenta la creciente oferta chilena acentuando la tendencia de deterioro de los precios internacionales; por otra parte, resultará difícil aumentar y mantener los niveles de exportaciones si se normaliza la situación de Argentina. Todo esto determinará un crecimiento de los retornos frutícolas más moderado que el observado hasta ahora.

En el futuro, en estos rubros será cada vez más importante el perfeccionamiento de las técnicas de producción, manejo y comercialización, a fin de mejorar rendimientos y calidad, y reducir costos; como asimismo el énfasis en los esfuerzos de promoción, investigación de mercados y mejoramiento de la comercialización en orden a ampliar y diversificar mercados, y desplazar competidores.

Entre las alternativas de diversificación de mercados, frecuentemente se menciona a Japón como un excelente mercado potencial, cuyo acceso está vedado por las barreras que imponen los fuertes controles fitosanitarios, y que en el caso específico de la uva chilena son totalmente injustificadas, pues se basan en la existencia de mosca de la fruta en el Norte Grande, región que está aislada de la zona frutícola por la esterilidad del desierto. Siendo esta barrera también de carácter proteccionista, resultan difíciles de remover. En este mercado, Chile tiene ventajas de distancia frente a su principal competidor, Sudáfrica (9.700 km. frente a 10.600) y desventajas respecto de Nueva Zelanda, que actualmente exporta a este país limones, melones, kiwis y uvas, representando estas últimas un 1% del consumo de Japón.

Respecto de la manzana, se menciona la instalación de frigoríficos de atmósfera controlada, como una alternativa que permitiría aumentar el período de comercialización de la manzana roja en Medio Oriente a octubre-noviembre, lo que implica competir con la manzana de Europa y EE.UU.

Considerando la capacidad potencial existente y la estrechez del mercado interno, la alternativa de desarrollo de los rubros de exportación sigue siendo la más rentable y factible. Dado que el sostenido crecimiento de los rubros tradicionales puede acotarse en términos de rentabilidad, resulta cada vez más imperiosa la diversificación de la producción exportable a través del desarrollo de técnicas de producción, conservación y comercialización de otras

especies y variedades tales como: paltas, kiwis, chirimoyas, papayas, damascos, peras asiáticas, kakies y frutales menores o berries; las que por tratarse de variedades menos difundidas gozan de un mayor mercado potencial.

El dinamismo que han adquirido las plantaciones, producción y exportaciones de estas nuevas especies en los últimos años, permite pronosticar un acelerado desarrollo futuro aumentando su participación relativa, que por ahora es pequeña dado su desarrollo incipiente.

Algo similar ocurre con las exportaciones hortícolas, cuyo desarrollo exportador está condicionado a la superación de los problemas que implica su conservación en el largo viaje a los mercados de destino, ya que disponiendo de un enorme mercado potencial en los países desarrollados en el período fuera de temporada y de grandes ventajas comparativas en materia de producción, su expansión está limitada por problemas de costos y frecuencia de transportes. Es por esto que el desarrollo de las hortalizas deshidratadas y la producción de semillas presentan mejores perspectivas en el corto plazo.

Considerando las perspectivas de crecimiento de los rubros tradicionales y de las nuevas variedades y especies frutícolas y hortícolas, se estima que las exportaciones agrícolas tendrán un aumento real del orden de 70% entre 1986 y 1990.

El desarrollo alternativo de la agroindustria frutícola de exportación aparece limitado por las menores ventajas comparativas en este rubro respecto de la fruta fresca y por las políticas proteccionistas de los países desarrollados, siendo esta alternativa más factible para productos semiprocesados (jugos, pulpa, fruta deshidratada). Otra alternativa es la producción de azúcar de fruta, sustituto eficiente de la sacarosa y la glucosa de maíz.

Referencias

- John E. Askwith, "Situación Actual y Perspectivas de la Fruticultura en Nueva Zelandia". Seminario de Desarrollo Frutícola, Corfo, octubre, 1986.
- Asociación de Exportadores de Chile AG., *Estadísticas Hortofrutícolas de Exportación*,
- Banco Central, *Indicadores de Comercio Exterior*.
- Enrique Bruzzone, "Aspectos Críticos del Negocio de Manzanas y Peras. Proyecciones". Seminario. "Aspectos Relevantes del Negocio Frutícola Temporada 1985-1986". Fundación Chile, octubre, 1986.
- Giren, "Potencialidad Frutícola de los Recursos de Suelo, Clima y Agua (Regiones V - VI - VII y Metropolitana)". Seminario de Desarrollo Frutícola Corfo. Octubre, 1986.
- Corfo, *Análisis y Perspectivas del Sector Frutícola*. Gerencia de Desarrollo AA 82/39.

- Corfo, *La Manzana Chilena. Situación Actual y Perspectivas*. Gerencia de Desarrollo. AA 86/24.
- Corfo, *La Uva de Mesa. Situación Actual y Perspectivas*. Gerencia de Desarrollo. AA 86/56.
- Corfo, *Estudio de la Competencia en el Mercado Externo para la Fruta Chilena*. Gerencia de Desarrollo. SAF 84/44.
- Luis Escobar, "Proyecciones de la Oferta y de los Precios de las Principales Especies Frutícolas de Exportación". Seminario de Desarrollo Frutícola Corfo. Octubre, 1986.
- FAO, *Anuario FAO de Comercio*, Vol. 37.
- Francisco Kiger M., "Industrialización de los Excedentes de Fruta de Exportación". Revista *Próxima Década* N° 35.
- Cristian Krarup, "Buenas Perspectivas para la Exportación de Hortalizas". Revista *Próxima Década* N° 50.
- Lincon College, "Marketing Structures for the Horticultural Industry Research", *Report N° 174* Canterbury, New Zealand. Noviembre, 1985.
- Lincon College, "The Competitive Position of New Zealand Fresh Fruit. Exporta Research", *Report N° 173*. Canterbury, New Zealand. Noviembre, 1985.
- Odepa, *El Sector Agrícola Chileno. Políticas y Resultados*. Julio, 1986.
- Claudio Ortiz, "Las Cerezas y Guindas: Un Negocio Frutícola en Crecimiento", Revista *Próxima Década* N° 20.
- Prochile, *Chile Exportaciones-Inversiones y Economía*. Publicación periódica. Universidad Católica, *Revistas Panorama Económico de la Agricultura*. Departamento Economía Agraria.
- U.S.D.A., *Foreign Agriculture Circular. Horticultural Products*. Febrero, 1986.

ESTUDIO

OCUPACIÓN, DESIGUALDADES Y POBREZA. ASPECTOS CRÓNICOS Y POLÍTICA ECONÓMICA DE LARGO PLAZO

Luis Arturo Fuenzalida*

Con apoyo en extensa revisión bibliográfica relativa a América latina y Asia, son fundamentadas dos ideas: a) para reducir la extrema pobreza es preciso entenderla y entender a la vez cómo funciona la economía; y b) el libre juego del mercado, por sí solo, no se ocupa adecuadamente de ella, ni siquiera en casos de "milagros económicos". El autor acoge la identificación de "el problema del empleo" con el trío de desocupación, desigualdad y pobreza, meras facetas de un solo problema. Reconoce que una economía de mercado, libre de distorsiones a la competencia de obstáculos a la nivelación entre valores privados y sociales y abierta al mercado internacional, puede resolver el problema del empleo. Recuerda por qué entre 1945 y 1980 la ocupación creció en menor proporción que la producción. Comparte la posición de quienes califican como muy ineficiente la acción indirecta para reducir la pobreza y desigualdad vía control de precios, subsidios a bienes de primera necesidad, salario mínimo, etc.; y reconoce la ventaja en eficacia que tiene la acción directa, es decir, el apoyo al sujeto mismo de extrema pobreza. Señala que el problema del empleo no es, pues, inherente al sistema capitalista de mercado, sino corregible mediante conjugación de programas asistenciales (paliativos) con aquellos de acción directa que apuntan a genuinas causas de pobreza. Todo ello es conciliado con teorías sobre el capital humano y libertad para escoger entre alternativas, y con ideas sobre segmentaciones en la oferta y demanda de servicios de trabajo. Se repasa luego el panorama de extrema pobreza en Chile hasta entrada la actual recesión.

* Ingeniero Comercial; M. A. en Economía, Universidad de Chicago; Ex Director Nacional de Presupuesto; Decano Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

1 Introducción

La pobreza tiene sus síntomas y causas. Por los síntomas se la puede caracterizar y medir. Se dice, por ejemplo, que los pobres tienen míseros padrones de vida material y escasos medios y oportunidades para cuidar su salud y educación. De acuerdo con ello se pueden identificar los pobres, localizarlos y medir los grados de su pobreza, con base en la medición de indicadores tales como calidad de la vivienda, hacinamiento y promiscuidad, dieta nutricional habitual, desarrollo físico e intelectual de los menores, morbilidad, nivel educacional y otros. En la economía de mercado, los individuos, las familias, deben comprar los bienes y servicios con que satisfacen sus necesidades. Otro síntoma de la pobreza, pues, es el bajo nivel de renta individual o familiar, nivel que escasamente alcanza para comprar mezquinas provisiones de bienes y servicios. Se puede medir, entonces, la pobreza midiendo el nivel de la renta individual o familiar. Debe notarse que no son criterios equivalentes el de caracterizar la pobreza según la renta o según patrones de consumo; por ejemplo, además del ingreso se requiere, en opinión de algunos estudiosos, un mínimo de educación y cultura para distinguir cuáles necesidades son más importantes y así poder juiciosamente distribuir la renta en la satisfacción de las diversas necesidades.¹ Las fuentes de renta individual o familiar son el trabajo personal, utilizado por el propio trabajador o la prestación de servicios a cambio de una remuneración; la propiedad que el individuo tenga de factores productivos, genéricamente su capital (tierras y bienes raíces, capitales mobiliarios, activos nominales —patentes, derechos de llaves, etc.—, maquinarias, herramientas y equipamientos de producción, etc.), y las donaciones de particulares y transferencias del Estado. Una escuálida renta es, pues, síntoma de pobreza. Decir que se es pobre porque la renta personal es magra impone de inmediato una pregunta adicional: ¿por qué es baja esa renta? La descripción precedente sirve para orientar las respuestas: a) porque el individuo tiene escasa capacidad, habilidad y destreza para trabajar; b) porque carece de propiedades que pudiesen rendirle renta; c) porque no recibe suficientes donaciones de particulares ni transferencias del Estado. Puede adquirirse capital, esto es, una fuente de renta, mediante herencia, donaciones y acumulaciones de ahorros; la última fuente es la más común, ya que la mayoría de los individuos poco o nada hereda y poco o nada recibe a título de donaciones. Los ahorros pueden ser invertidos en capital no humano (como los casos ilustrados hasta aquí) o en capital humano, a saber, educación, mejoramiento de la salud, migración hacia mejores oportuni-

1 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El Acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 89. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

dades, etc. Un rasgo de la pobreza es el llamado "círculo vicioso de la pobreza": por ser críticamente pobre se está mal de salud y desnutrido, por tanto, falto de vigor para trabajar; con escasa educación, lo que a su vez dificulta la posibilidad de mejorar habilidades, y con ínfima capacidad de ahorro, si alguna, por lo que no hay base para acumular capital, eternizándose, entonces, ese estado de extrema pobreza. Estas reflexiones ponen de relieve que la erradicación de la pobreza exige actuar, a la vez, en dos áreas complementarias: el área asistencial tradicional, destinada a mejorar el inmediato acceso a los bienes y servicios básicos —para corregir por ejemplo problemas de salud y nutrición—, y el campo de factores que ofrezcan fuentes permanentes de mayores ingresos, a saber, capital humano (fundamentalmente educación, ocasionalmente traslado hacia regiones o ambientes con mejores oportunidades) y, si es posible, capital no humano. También podría pensarse en medidas orientadas a imponer remuneraciones mínimas para los servicios del trabajo y precios máximos para los bienes y servicios de primera necesidad, y, por ese conducto, facilitar a los pobres el acceso a estos bienes. Empero, tales medidas tienen el inconveniente de premiar a los consumidores y penalizar a los productores (que a menudo también son pobres), toda vez que precios máximos entrañan niveles por debajo de aquellos determinados por el mercado, cosa que a su vez trae consigo déficit de abastecimientos; y salarios mínimos entrañan magnitudes mayores que aquellos niveles determinados por el mercado, premiando a los trabajadores y penalizando a los empleadores (que a menudo también son pobres), cosa que provoca exceso de oferta de mano de obra en opciones de trabajo contractual y encarecimiento del costo de contratación y menor empleo de trabajo en tales opciones, amén de no favorecer a la mayor parte de los sujetos de la extrema pobreza, quienes son, el trabajador independiente, el artesano, el camelot, el pequeño productor, etc. Las transferencias efectuadas por el Estado, a expensas de los individuos más acomodados, se destinan a programas asistenciales como ser subsidios para vivienda modesta, para cuidado de la salud y para desempleo (vía subsidio directo a la cesantía, al trabajador enfermo o accidentado, o vía "empleo mínimo" como en el caso chileno actual); y se destinan también a inversión en capital humano, educación gratuita para los pobres y subsidiada para otros no tan pobres. "A pesar de que en forma natural", conforme lo enseña la historia socioeconómica, "siempre surgen las instituciones de caridad, el mercado no es un mecanismo eficiente para organizar y dirigir la cantidad de recursos (. . .) que la sociedad desea asignar a esta importante actividad redistributiva".²

2 Fontaine N., Ernesto, "Reflexiones en torno a Políticas Redistributivas de Ingreso", Documento de Trabajo N° 74, p. 38. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC) 1981. Santiago, Chile.

Estas ideas introductorias sustentan dos proposiciones. Primeramente, reconocer que el alivio de la extrema pobreza exige acción inmediata, asistencial, más meramente paliativa, que difícilmente actuará, pues, sobre las causas genuinas del problema, de modo que, para curar el fenómeno, se precisa otra acción, adicional y simultánea, que afecte las causas básicas. Segundo, es ilusorio, utópico, esperar que los meros mecanismos del mercado bastarán para erradicar la extrema pobreza dentro de un plazo social y políticamente razonable, de modo que el problema torna ineludible una acción organizada del Estado. Una consecuencia directa de la primera proposición es la necesidad de entender la naturaleza de la pobreza para poder identificar sus causas genuinas y, actuando precisamente sobre ellas, para conseguir exitosos resultados.

2 Pobreza Persistente en Medio del Próspero Desarrollo Económico

La experiencia adquirida en la promoción del desarrollo económico, desde la Segunda Guerra Mundial y la apreciación crítica de los resultados, especialmente de aquellos conseguidos durante las décadas de 1960 y 1970, muestran que el crecimiento económico de los países en desarrollo fue sorprendentemente veloz³ y reiteradamente superó las metas adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas.⁴ Sin embargo, tan insospechado y expresivo progreso no trajo consigo, dentro de los países en desarrollo, un fruto que muchos estudiosos y economistas esperaban, a saber, una satisfactoria reducción en las desigualdades económicas, un substancial aumento en la ocupación de mano de obra no calificada y una notoria reducción en la pobreza. Había sido casi unánime la preocupación activa con el crecimiento económico conjugada con la esperanza pasiva en que éste traería consigo abundante ocupación de trabajo, reducción en la concentración de la renta y de la propiedad, y alivio en la pobreza. Era generalizada la creencia de que el progreso por sí mismo irrigaría beneficios automáticamente a través de todas las capas económico-sociales.^{5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20}

- 3 Ranis, Gustave, "Employment, income Distribution and Growth in the East Asian Context: A comparative Analysis", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 1.
- 4 Lewis W., Arthur, "The slowing down of the engine of growth", *American Economic Review*, v. 70, N° 4, septiembre 1980, p. 555.
- 5 Lederman, Esteban, *Los Recursos Humanos en el Desarrollo Económico de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (lipes), ONU. Santiago, Chile, p. 4, 1969.
- 6 Hofmeister, Ralph, "Growth with Employment in Latin America: Some implications for Asia", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)

Una visión panorámica muestra que la proporción de pobres, dentro de América latina, se redujo de 51% en 1960 a 40% en 1970, alcanzando aproximadamente 33% de la población total en 1977; en términos absolutos, empero, aumentó aproximadamente desde 110.000.000 en 1960 a 112.000.000 en 1970; siendo que los indigentes (los más pobres de los pobres), cuya proporción disminuyó de 26% en 1960 a 19% en 1970, no vieron alterada su renta per cápita que a ese nivel no es promedio sino común.²¹

- 7 Ranis, Gustave. "Output and employment in the 70's: Conflicts or complements", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 8 Ridker, Ronald, "Employment and unemployment in Near East and South Asian countries. A review of evidence and issues", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 9 Turnham, David, *The Employment Problem in Less Developed Countries*, 1971. OECD. París.
- 10 Bhagwat, Avinash, "Main features of the employment problem in developing countries", *Staff Papers*, v. 20, N° 1, marzo 1973. International Monetary Fund, Washington, DC, USA.
- 11 OEA. *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*. OEA. 1973, p. 1, Washington, DC, USA.
- 12 Adelman, Irma & Morris, C. T. "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, p. 25, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 13 Bruton, Henry J. 1974, "Economic development and labour use: a review", en Edwards, Edgar O. (Ver Bibliografía Complementaria N° 1), también en *World Development*, diciembre 1973.
- 14 Foxley, Alejandro. "Introducción", 1974, p. 8, en *Distribución del Ingreso*, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 15 Morawetz, David, "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal*, v. 84, N° 335, septiembre 1974.
- 16 Liedholm, Carl & Chuta, Enyinna, *The Economics of Rural and Urban Small-Scale Industries in Sierra Leone*, pp. 1 y 2, Dept. of Economics, Michigan State University. East Lansing, Michigan, USA, 1976.
- 17 Tinbergen, Jan. "Creación de Empleos y Redistribución del Ingreso", *Información*, v. 12 N° 2, p. 3, 1976. OIT Geneve.
- 18 Selowski, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, pp. 16 y 17, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 19 Meller, Patricio. "Enfoques sobre demanda de Trabajo: Relevancia para América Latina", *Revista Brasileira de Economía*, v. 34 N° 1, pp. 76 y 77, enero-marzo 1980. Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro.
- 20 Tsiang, S. C., "Foreign trade and investments as boosters for take-off: The Experience of Taiwan", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, pp. 25 y 27.
- 21 Tockman, Victor. "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan* N° 3, junio 1980, p.

La constatación de estos desengaños motivó, por una parte, aguda controversia acerca de la capacidad intrínseca que una próspera economía capitalista de mercado tiene para resolver problemas de empleo, desigualdad y pobreza, y, por otra, promovió el estudio objetivo y empírico de estos tres problemas. Se aproximaron así las investigaciones de antropólogos, economistas y sociólogos, en torno al tema de la pobreza, contribuyendo al progreso de la teoría económica sobre la distribución del ingreso y la economía del trabajo.

3 Regreso al Mercado Libre. Desarrollo con Absorción de Pobreza

Las reflexiones de muchos de los estudiosos citados más arriba y las discusiones entre ellos conformaron, entre otras, una hipótesis que gradual y persistentemente ha venido recibiendo favorable sanción empírica. De acuerdo con aquélla, por lo menos en lo tocante a economías pequeñas —esas economías cuyas mudanzas no son capaces de alterar los precios vigentes en el mercado internacional²²— una política económica dirigida a aproximar o igualar el costo y beneficio privados con el costo y beneficio sociales, dirigida a eliminar las imperfecciones a la competencia en los mercados de bienes y servicios y de factores productivos, dirigida a igualar el precio de demanda por los productos con sus respectivos costos marginales de producción, y el precio de oferta de los servicios de factores productivos con el valor del producto marginal de los mismos, manteniendo estabilidad en el nivel general de los precios, apertura al mercado mundial y valuación realista de la paridad monetaria, esa política lleva la economía capitalista de mercado a un vigoroso desarrollo y progreso, acompañado de rápida creación de empleo y eventual reducción de desigualdades y de pobreza. Con base en esa hipótesis se han explicado las frustraciones de las décadas de 1940 a 1970. Los intentos de industrializar un país, a la manera popularizada después de la crisis mundial de 1929-1932 y de la Segunda Guerra Mundial, esto es, la ortodoxia que ampara indiscriminadamente mediante barreras proteccionistas la producción doméstica de bienes importables; que sobrevalúa la moneda y establece exenciones aduaneras para abaratar los bienes de capital importados; que reduce artificialmente la tasa de interés para abaratar el financiamiento de inversiones en capital físico; que fomenta artificialmente, pues, las industrias intensivas en capital físico; y que intenta favorecer a

128. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

22. Corbo, Vitorio & Ossa, Fernando. "Economías Pequeñas y Abiertas: Una Visión General", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, pp. 1-2.

sectores de bajos ingresos mediante salarios mínimos artificialmente altos, financiamiento de la seguridad social con base en impuestos a la contratación de mano de obra, y defensa de la estabilidad del empleo mediante la legislación sobre inamovilidad; es decir, la casi autarquización del país e introducción de substanciales distorsiones en el sistema de precios, que ilusoriamente abaraten el capital y de hecho encarezcan la mano de obra, todo ese bagaje de política ortodoxa frena el crecimiento económico,^{23 24 25 26 27 28 29 30 31} limita la absorción de mano de obra, favorece el apareamiento de dualismos y áreas de privilegio en los mercados de servicios de trabajo, acarrea ineficiencias en la utilización de recursos productivos y debilita los estímulos para el ahorro y el desarrollo empresarial. El sector agropecuario pierde oportunidades de exportación y se ve castigado por el alto costo de insumos y de equipamientos producidos domésticamente bajo el amparo proteccionista; cosa

- 23 Schultz, Theodore W. "Teoría del Crecimiento Económico y Rentabilidad de la Agricultura Latinoamericana", *Cuadernos de Economía*, v. 8, N° 24, agosto 1971. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 24 OEA. *Guidelines for Achieving Maximun Employment and Growth in Latin America*. OEA, 1973. Washington, DC, USA.
- 25 De Castro S., Sergio. "Failure of the protectionist Policy in Chile", pp. 200-205, 1976, en Méndez, Juan Carlos. (Ver Bibliografía Complementaria N° 5.)
- 26 Méndez, Juan Carlos. *Panorama Socio-Económico de Chile*. 1980, p. 15. Printer Santiago, Chile.
- 27 Corbo, Vitorio & Ossa, Fernando. "Economías Pequeñas y Abiertas: Una Visión General", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, pp. 16 y 18-21, noviembre 1981.
- 28 Cortés D., Hernán. "Trade reform and the Economy: The Chilean Experience", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile. Noviembre 1981, pp. 2-5 y 37-39.
- 29 De Melo, Jaime. "Sources of growth and Structural change in Korea and Taiwan: Some comparisons", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, noviembre 1981, pp. 31-32. Santiago, Chile.
- 30 Kim, Kwang Suk. "Lessons from Korea's Industrialization Experience", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile. Noviembre 1981, pp. 3-7.
- 31 Krueger, Anna O. "The Experience and Lessons of Asia's superexporters". Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile. Noviembre 1981, pp. 7-14, 17-30 y 32-34.

análoga sucede con las exportaciones en general; la industria tiende a la adopción de tecnologías con intensidad de capital innecesariamente grande³² y, peor aun, se especializa en una producción de bienes que de por sí son intensivos en capital, precisamente el recurso más escaso; como la mayor parte de la fuerza de trabajo no es asalariada, no tiene empleador, sino que trabaja en actividades informales, en el llamado mercado secundario, y no está sindicalizada, la legislación laboral de "avanzada" no la favorece y las llamadas conquistas sociales benefician apenas a una minoría privilegiada de la fuerza de trabajo, de modo que resultan frustrados los esfuerzos de aliviar la pobreza.³³ Esa política tradicional premió a los capitalistas y castigó a los trabajadores.

En la controversia económico-profesional muchos economistas desconfiaban de la eficacia de actuar sobre el sistema de precios (eliminando las distorsiones artificiales descritas más arriba) para estimular un crecimiento más rápido del empleo y, por esa vía, aliviar la pobreza; desconfiaban, pues, del modelo de economía social de mercado, porque creían que en la producción de bienes hay escasa posibilidad de sustitución entre trabajo y capital, predominando más bien opciones tecnológicas caracterizadas por proporciones prácticamente fijas para combinar esos recursos productivos; y creían que las opciones intensivas en mano de obra se caracterizan por ser dispendiosas en capital, esto es, requieren alta dotación de capital por unidad de producto (o de valor agregado), mientras que las modernas tecnologías intensivas en capital (grande dotación de capital por trabajador) son muy económicas en mano de obra y, especialmente, en capital por unidad de producto (o de valor agregado). Consecuencia de ello era la creencia en un dilema, en un regateo o compromiso ("trade-off") entre equidad y crecimiento económico, entre maximización de la producción (o renta nacional) y maximización del empleo de mano de obra. En efecto, se afirmaba que concentrar la inversión en opciones de tecnología intensiva en capital, en los países en desarrollo, traería consigo más fruto en producción, mayor ritmo de crecimiento en la renta nacional aunque menor expansión en el empleo de mano de obra, que dispensar la inversión en proyectos intensivos en mano de obra. Es hasta concebible que invertir hoy en opciones intensivas en capital brinde mayor empleo futuro que la alternativa de invertir hoy en opciones intensivas de mano de obra. Quienes compartían estas ideas admitían, pues, que el objetivo de crecimiento económico exigía sacrifi-

32 Masón, R., Hal & Sakong, Ll. "Level of economic development and capital to labour ratios in manufacturing", *Review of Economics and Statistics*, v. 53, N° 2, mayo 1971.

33 Prealc. *Educación y Empleo en América Latina*. Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 293, 1978, Santiago, Chile.

car la velocidad en la creación de empleo presente.^{34 35} La evidencia empírica no consiguió acabar esta discusión, porque la complejidad del problema, la impropiedad de las informaciones estadísticas y las simplificaciones metodológicas necesarias para cuantificar modelos econométricos tornaban los resultados ajenos a la realidad que se quería examinar.³⁶ No obstante, es tan vasto el elenco de estudios empíricos con resultados evidenciando razonable sustitución entre capital y trabajo (elasticidades cercanas, iguales y mayores que la unidad) que se volvió difícil creer en la hegemonía de las proporciones fijas dentro de cada tecnología; y, lo que es más importante, se constataron conspicuas evidencias de vastas posibilidades en la producción de bienes que son en sí mismos intensivos en mano de obra y susceptibles de ser producidos en empresas pequeñas y medianas (característicamente intensivas en mano de obra), opciones válidas si es que se orientara el desarrollo hacia las exportaciones y se aprovechara el enorme tamaño del mercado internacional, por oposición a la pequeña extensión del mercado interno, cuyas demandas son rápidamente saturables.^{37 38 39 40 41 42 43 44}

45 El desempeño y espectacular progreso de economías pequeñas (que incluyen ciudades-estados como Hong-Kong y Singapur, y

- 34 Stewart, Francés & Streeten. Paul. 1971. "Conflicts between output and employment objectives in developing countries", *Oxford Economic Papers*, v. 23, N° 2, julio 1976.
- 35 Stewart, Francés. "Technology and employment in less developed countries", 1974, p. 109, en Edwards, Edgar O. (Ver Bibliografía Complementaria N° 1.)
- 36 Morawetz, David. "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal*, v. 84, N° 335, septiembre 1974, pp. 515-516.
- 37 Ranis, Gustave. "Output and employment in the 70's: Conflicts or complements", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 38 Ridker, Ronald. "Employment and unemployment in Near East and South Asian countries. A review of evidence and Issues", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 39 Morawetz, David. "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal*, v. 84, N° 335, septiembre 1974.
- 40 Pack, Howard, "The employment-output trade-off in LDCs a microeconomic approach", *Oxford Economic Papers*, v. 26, N° 3, noviembre 1974.
- 41 Tockman, Víctor. "Distribución del Ingreso, Tecnología y Empleo en el Sector Industrial de Venezuela", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 456-457. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 42 Selowsky, Marcelo. *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 43 Meller, Patricio, "Production functions and efficiency frontiers for

países grandes como Corea del Sur y Formosa), acompañado de reducciones en las disparidades económicas, cuando se han corregido distorsiones en el sistema de precios y se ha orientado la economía hacia los mercados de exportación, así como el sugestivo progreso registrado por la economía chilena entre 1977 y 1981,⁴⁶ confirman la validez y efectividad de dejar la destinación de los recursos y elección de tecnologías a la voluntad del mercado.

4 Desempleo y Seudoempleo, Desigualdad y Pobreza, Casi un Mismo Problema

Las investigaciones abocadas al estudio del desempleo, desigualdad y pobreza fueron también esclarecedoras y fructíferas desde el punto de vista pragmático. Se reconoció como utópico acabar con el desempleo vía industrialización a la manera ortodoxa. En efecto, si el empleo en el sector moderno fuese 25% de la ocupación total y el crecimiento de la fuerza de trabajo fuese de 4% anual, para absorber en la industria moderna todo el crecimiento en la oferta de mano de obra, sería necesario que la ocupación en el sector moderno creciese a la tasa de 16% anual, tasa evidentemente utópica,⁴⁷ ⁴⁸ especialmente si se considera que la elasticidad empleo que tiene la producción en la industria moderna es bajísima,⁴⁹ de modo que, para aumentarlo a 16% anual, la producción de la industria moderna tendría que crecer a ritmos irrealistas. Los mencionados estudios acabaron centrando la atención en el subempleo y en la naturaleza del empleo mismo, una vez que se percibió el carácter engañoso de la tasa de desocupación. En efecto, fue verificado que durante épocas recesivas, en los países menos desarrollados, el desvanecimiento de las esperanzas de encontrar empleo remunerado

industrial establishments of different sizes. The Chilean case: year 1967", Tesis doctoral. Universidad de California, Berkeley, USA, octubre 1974.

- 44 Meller, Patricio & Muñoz, Osear. "Pequeña Industria y Estructura Productiva en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 1, p. 80, julio 1979. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 45 Lavín I., Joaquín. "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 6 y 8-9. Viña del Mar, Chile.
- 46 Méndez, Juan Carlos. *Panorama Socio-Económico de Chile*. 1980, pp. 18-19 y 25-29. Printer Santiago, Chile.
- 47 Turnham, David. *The Employment Problem in Less Developed Countries*, pp. 9-10, 1971. OECD. París.
- 48 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, p. 25. ILO. Geneve.
- 49 Meller, Patricio, "Enfoques sobre Demanda de Trabajo: Relevancia para América Latina", *Revista Brasileira de Economía*, v. 34, N° 1, enero-marzo 1980. Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro.

desestimula a muchos cesantes en su empeño de hallar ocupación remunerada; desisten, pues, del intento y, así siendo, en las encuestas ocupacionales no comparecen entre los desocupados ni en la fuerza de trabajo. Paradojalmente, pues, en dichos países, durante épocas de recesión, la tasa de desempleo escasamente aumentaba y, en ocasiones, disminuía; y las épocas de expansión se acompañaban, a menudo, por aumentos en la llamada tasa de participación y aumentos en la tasa de desocupación (por ejemplo, las cifras de septiembre de cada año, entre 1961 y 1970, de la fuerza de trabajo en el Gran Santiago, suelen mostrar ese tipo de conducta.⁵⁰ Asimismo, se constató que la cesantía es un lujo que se pueden dar los individuos algo más afortunados, los que tienen niveles de renta algo mayores y educación algo mejor, en cuanto aquellos más modestos, jefes de familia, especialmente mujeres cuando cabezas de familia, no pueden por sus responsabilidades y mísera condición persistir desempleados, viéndose forzados a aceptar empleos con los menores niveles de remuneración o quedar, simplemente, subempleados,^{51 52} por ejemplo, ocupados remuneradamente pero en jornada parcial. Hubo estudios que verificaron la ineficacia de la educación como defensa contra el desempleo y que reconocieron para ella el papel de brindar, a quien encuentra ocupación remunerada, acceso a los mejores empleos, esto es, a esos con mejores rentas y condiciones de trabajo, en cuanto los trabajadores sin educación se concentran en los "malos empleos", esto es, casos de opciones con subempleo o con hiperempleo, el último un caso de baja remuneración e intensa jornada de trabajo.⁵⁴ En otras palabras, si la inquietud con la desocupación obedece a la pobreza que ella entraña, la condición de pobreza es más aguda en un vasto número de trabajadores "mal empleados", quienes ni siquiera pueden darse el lujo de estar cesantes. Confluyeron así, pues, en el estudio de la pobreza y de su persistencia las otrora desconectadas investigaciones sobre desocupación, desigualdad y marginalidad, cobrando interesante

50 Méndez, Juan Carlos. *Chilean Economic Policy*. 1979, Imprenta Calderón, pp. 330 y 333-334, Santiago, Chile.

51 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "La Dimensión Ocupacional de la Pobreza", 1978, pp. 510-511, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

52 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 16, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.

53 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: a Survey", *World Development*, V. 6, N° 11-12, pp. 1222-1223, noviembre y diciembre 1978.

54 Moráis, Antonio Luis, *Emprego, Desemprego e Subemprego de Mao-de-Obra, Pesquisa Piloto*. Proyecto de disertación de maestría (no publicado) 1973, pp. 21-22 y 24. Universidad Federal de Pernambuco. Recife, PE, Brasil.

y útil importancia la preocupación con los niveles absolutos de pobreza, con la "extrema pobreza".^{55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68}

5 Error de Puntería en el Alivio a la Pobreza

Los estudios específicos sobre pobreza han puesto de relieve la reiteración de un error de puntería ("error focal" como es llamado en la literatura) cometido muchas veces en el intento de aliviar

- 55 Bauer, P. T. & Yamey, B. S. *The Economics of Underdeveloped Countries*, 1963, pp. 74-75. Cambridge University Press. Londres.
- 56 Lederman, Esteban, *Los Recursos Humanos en el Desarrollo Económico de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), ONU. Santiago, Chile, pp. 10-13, 1969.
- 57 OEA. *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*. OEA. 1973, pp. 1, 27-28 y 126. Washington, DC, USA.
- 58 Raczynski, Dagmar. "Pobreza y Movilidad Social", 1974, p. 62, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 59 Pinera, Sebastián & Selowsky, Marcelo. "El Precio Social del Trabajo y el retorno Social de Inversiones en Educación en Mercados Laborales Segmentados", *Cuadernos de Economía*, v. 13, N° 40, p. 6, diciembre 1976. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 60 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: a Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, pp. 1213-1221, noviembre y diciembre 1978.
- 61 Ilpes, *La Pobreza Crítica en América Latina. Diagnósticos, Explicación y Políticas*. 1978. Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), ONU. Santiago, Chile.
- 62 Montecinos, M. Verónica. *Algunos Factores que inciden en las Decisiones de Empleo de Mano de Obra en la Pequeña Industria. Un Análisis de Corto Plazo*. 1975, pp. 18-19. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Ministerio del Trabajo. Santiago, Chile.
- 63 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, pp. 1-3. ILO. Geneve.
- 64 Prealc. *Educación y Empleo en América Latina*. Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 18, 1978, Santiago, Chile.
- 65 Prealc. *Sector Informal. Funcionamiento y Políticas*. 1978, p. 295. Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc). Santiago, Chile.
- 66 Raczynski, Dagmar. "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, p. 162, abril 1979. Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil. Ecuador.
- 67 Tockman, Víctor. "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 124-125. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 68 Uthoff, Andras. "Otra Mirada al Modelo de Capital Humano. Gran Santiago, 1961-1978", *Estudios Económicos*, N° 16, 2° semestre 1980 y 1er. semestre 1981, pp. 6-7. Depto. de Economía, Universidad de Chile. Santiago.

la condición de individuos en situaciones de miseria. Ya se mencionó la limitada eficacia de la legislación sobre salario mínimo, inmovilidad del empleo y seguridad social,⁶⁹ conquistas que beneficiaron sólo a minorías del universo que se pretendía favorecer. A manera de segundo ejemplo, quien recorra ciudades metropolitanas de América latina encontrará en cada una un gran barrio o Villa Kennedy, de departamentos, casas y chalets edificados con recursos de la Alianza para el Progreso, originalmente destinados a sectores de bajos ingresos y que acabaron en viviendas de clase media y familias acomodadas.⁷⁰⁻⁷¹ Como tercera ilustración cabe recordar que la falta de acceso a la propiedad de la tierra fue entendida "como uno de los principales obstáculos al mejoramiento de las condiciones de vida en la mayor parte de la población rural" (. . .). "La hipótesis tradicional (establecía) una relación directa entre el grado de concentración de la propiedad de la tierra y las precarias condiciones de vida del campesinado (. . . especialmente) de los trabajadores de los grandes predios". "Este ha sido uno de los principales argumentos para justificar el proceso de reforma agraria". "Aunque no es posible negar la relación que exista entre concentración de la propiedad de la tierra y pobreza rural, la evidencia empírica no permite sostener que sean precisamente los estratos aludidos los que soportan las condiciones más precarias. Como veremos más adelante, éstas afectan de preferencia a los sectores minifundistas y de pequeños propietarios en general".⁷²⁻⁷³ Como cuarta ilustración, en una interminable serie de ejemplos, sobresalen "los subsidios a la educación superior (que) son tal vez transferencias del tipo más regresivo en la economía, clara y más desigualmente distribuidos que los ingresos personales", por lo que "la equidad y la eficiencia apuntan hacia una obvia solución: el reemplazo de la educación superior

- 69 Kast, Miguel. "Política Económica y Desarrollo Social en Chile". Documento sin fecha, pp. 4-6. Odeplan, Presidencia de la República. Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos* N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.
- 70 Tironi, Ernesto. "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 108. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 71 Kast, Miguel, "Política Económica y Desarrollo Social en Chile". Documento sin fecha, p. 13. Odeplan, Presidencia de la República. Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos* N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.
- 72 Vergara, Pilar. "Pobreza rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes Fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), pp. 187-188, 1978. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 73 Cortázar, R. & Downey, R. "Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria", Doc. N° 53, mayo 1976, pp. 6-9. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica. Santiago, Chile.

gratuita por un sistema en que las matrículas cubran los costos de esa educación y los estudiantes reciban préstamos a ser reembolsados después de su graduación".^{74 75} El actual conocimiento sobre el universo de la pobreza, basado en estos estudios específicos sobre la misma, permite advertir oportunamente la repetición del error de beneficiar sectores diferentes al que se desea aliviar.^{76 77}

Tales investigaciones han insistido en la heterogeneidad de la pobreza, hoy llamada "su especificidad", y han llevado a reconocer que los esfuerzos para aminorar o erradicar la pobreza deben ser diferentes a depender del grupo específico que se desea atender.⁸⁰
^{81 82 83 84} y deben diferir también según que esa pobreza específica sea transitoria, accidental, esto es, llamada a desaparecer con el progreso de la economía capitalista, en cuyo caso medidas de carácter paliativo pueden ser eficaces; o según que la pobreza sea persistente pero corregible, no congénita o inherente al sistema capitalista de mercado, en cuyo caso los paliativos serían ineficaces. Si la pobreza fuese congénita al capitalismo no habría solución sino mudar de sistema económico-social. Se entiende, pues, la importancia de contar con una teoría de la pobreza o de esclarecer la modalidad de

⁷⁴ Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 78, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.

⁷⁵ Kast, Miguel, "Políticas de Matrículas y Financiamiento de las Universidades Chilenas", pp. 1-2. Odeplan, Presidencia de la República, Santiago, Chile. Mayo 1974.

⁷⁶ Azevedo, Thales. "A casa para o povo", *Jornal a Tarde*, p. 4, edición de 14 de abril de 1978. Salvador, BA, Brasil.

⁷⁷ Molina, Pilar, "Sólo para la Extrema Pobreza", en el diario *El Mercurio*, p. D-7, edición de 14 de marzo de 1982. Santiago, Chile.

⁷⁸ Diario *El Mercurio*, p. C-1, edición de 24 de mayo de 1982. Santiago, Chile.

⁷⁹ *The Urban Edge*, 1981, v. 5, N° 11, diciembre 1981. Council for International Urban Liaison. Washington, DC, USA.

⁸⁰ Foxley, Alejandro & Muñoz, Osear. "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 382-383. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)

⁸¹ Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes Fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 166, 168 y 182. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

⁸² Foxley, Alejandro, "Introducción", 1974, pp. 10-11, en *Distribución del Ingreso*, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)

⁸³ Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, p. 67. Printer Santiago, Chile.

⁸⁴ French-Davis, Ricardo, "Mecanismos y Objetivos de la Redistribución del Ingreso", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 325. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

"inserción" de la pobreza en la organización capitalista de mercado, asunto cuya discusión continúa en el tapete de actualidad tanto en su aspecto actual^{85 86 87 88 89 90} como en sus aspectos teóricos.^{91 92}
93 94 95 96 97

6 Concentración del Capital, Principal Causa de la Pobreza

Las explicaciones sobre la naturaleza y las causas de las desigualdades económicas, es decir, la naturaleza y las causas de la seve-

- 85 Adelman, Irma & Morris, C. T. "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, pp. 28-29, 65-67 y 70-72, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 86 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, pp. 1-3. ILO. Geneve.
- 87 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, World Bank Staff Working Papers N° 335, pp. 16-17, 1979. IBRD, Washington, DC, USA.
- 88 Schmidt-Hebbel, Klaus, "Una Mirada al problema de la Distribución del Ingreso" (mimeo), Documento N° 128. Depto. de Estudios, Empresas B.H.C., enero 1980, pp. 2-3, Santiago, Chile.
- 89 Corvalán V., Oscar E., "Apprenticeship in Latin America: The Inacap Program in Chile. A case study", Occasional Paper N° 6, 1981, p. 18. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (Cide). Santiago, Chile.
- 90 Tsiang, S. C. "Foreign trade and investment as boosters for take-off: The Experience of Taiwan", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 25.
- 91 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: a Survey", *World Development*, V. 6, N° 11-12, pp. 1200-1202 y 1232, noviembre-diciembre 1978.
- 92 Cortázar, R. Moreno, E. & Pizarro, C. "Condicionamientos Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza", 1978, pp. 217, 222-225, 257 y 268, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 93 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 104-107, 110, 113-116 y 120-124, ONU (Cepal), Santiago, Chile.
- 94 Williamson, B., Carlos, "Segmentación en el Mercado de Trabajo", 1978, pp. 1-2 y 5-6. Memoria de Ingeniero Comercial (no publicada). Universidad Católica. Santiago, Chile.
- 95 Raczynski, Dagmar, "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, p. 162, abril 1979. Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil. Ecuador.
- 96 Schultz, Theodore W. "La Economía de ser Pobre", 1979, pp. 2 y 7-8 Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa). Santiago, Chile.
- 97 Liu, Pak-wai & Wong, Yue-chim, "Human capital and inequality in Singa-

ra y persistente pobreza,^{98 99 100} a fin de adoptar eficaces y certeras políticas de alivio o de erradicación, han dividido a los estudiosos en posiciones antagónicas. De un lado hay quienes insisten en ser la muy dispareja distribución de la propiedad del capital la principal causa de desigualdad y pobreza; de modo que corrigiendo la concentración de la propiedad sobre los bienes de producción durables y no humanos, resultaría sustancialmente menguada la concentración en la distribución total de las rentas familiares o personales y abierta la posibilidad de superación de la miseria. Dos hechos respaldan esta argumentación. En primer lugar, el conocimiento empírico, estadístico, que se tiene sobre la distribución de las rentas del trabajo y de las rentas del capital, muestra que esta última y la distribución misma de la propiedad del capital son mucho más desiguales, esto es, entrañan mucho mayor concentración que la distribución de las rentas del trabajo^{101 102} a pesar de las correcciones metodológicas necesarias, es muy improbable alterar sensiblemente las conclusiones que, en abono de esta afirmación, presentaba.¹⁰³ Esa concentración cobra importancia porque en los países en desarrollo más del 40% (y a menudo más de la mitad) de la renta nacional corresponde a retribuciones al capital. En segundo lugar, hay notoria persistencia de la pobreza a través de generaciones de individuos. Quien nace pobre estaría, salvo excepción, condenado a ser pobre. Lo más probable es que hijos y nietos de barrenderos de la vía pública sean pobres; y que hijos y nietos de altos ejecutivos de la banca sean ricos.^{104 105} Los hijos de padres pertenecientes al conjunto de extrema pobreza seguramente vienen desnutridos desde el vientre mater-

pore", *Economic Development and Cultural Change*, v. 29, N° 2, pp. 275-276, enero 1981.

- 98 Cain, Glen G. "The challenge of segmented labour market theories to orthodox theory: a survey", *Journal of Economic Literature*, v. 14, N° 4, p. 1218, diciembre 1976.
- 99 Editor de Challenge, 1980. "Once more, Capitalism, Socialism, Democracy", editorial de Challenge, julio-agosto 1978, p. 33.
- 100 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 16, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 101 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, pp. 16-17.
- 102 Samuelson, Paul A. *Economics*, McGraw-Hill. Nueva York, 1980, pp. 83-84, 758-759.
- 103 Marzolo, José Domingo, "Estudio Preliminar sobre la Concentración de la Riqueza en la propiedad de Valores Mobiliarios", 1963, p. 42. Memoria de Ingeniero Comercial (no publicada). Universidad Católica. Santiago, Chile.
- 104 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 23.
- 105 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill. Nueva York, 1980, p. 87.

no y, por tanto, con limitaciones perennes en su capacidad intelectual, salvo que hubieran recibido sólida y compensatoria nutrición durante la infancia, cosa, pues, muy improbable, porque la desnutrición es característica permanente y general de los indigentes.¹⁰⁶ Peor aun, es común —esta afirmación se basa en los testimonios orales de profesores, enfermeras y asistentes sociales de la Universidad Federal de Bahía, Brasil, quienes, estudiando la vida en hogares de familias de extrema pobreza, relataban sus observaciones y experiencias en un grupo de estudio formal sobre el desarrollo rural—¹⁰⁷ la costumbre de reservar el más nutritivo alimento, especialmente carne, para la cabeza adulta de la familia de extrema pobreza, sostén del presupuesto familiar, dejando apenas el sobrante para los niños, quienes pueden saciarse con carbohidratos (harina de mandioca, plátanos, azúcar y melazas, pan, patatas, spaguettis, arroz, etc.). Hoy es claro que "la severa desnutrición (subalimentación) en la temprana infancia, conforme a un creciente elenco de evidencias, es capaz de detener el desarrollo físico e intelectual de un niño. Combinada con las privaciones sociales propias de la pobreza, la desnutrición puede deteriorar las facultades de raciocinar y de hablar, las habilidades motoras y la conducta social, negando así al individuo el derecho básico a realizar el potencial humano que lleva en sus genes. Si un niño permanece desnutrido, prolongadamente subalimentado, durante un lapso crítico de su desarrollo, el daño puede, al parecer, ser inalterable, no habiendo cantidad de alimentación compensatoria o de educación capaz de restablecer enteramente lo que fue perdido".^{108 109} Agrava este cuadro el hecho de reconocer que quien nace hijo de familia acomodada recibe oportuno y eficiente cuidado preventivo y curativo de la salud, ambiente favorable para el desarrollo de la personalidad, carácter e imaginación, y educación oportuna y de buena calidad. A grandes rasgos se puede verificar que la distribución del ingreso es más desigual cuanto más desigual es la educación entre quienes reciben ingreso. (¹¹⁰ cita evidencias sobre asociación positiva entre índices de Gini para

106 OEA, *Guidelines for Achieving Maximun Employment and Growth in Latin America*. OEA, 1973, pp. 92 y 96, Washington, DC, USA.

107 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 79. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

108 Eckholm, Erik & Record, Frank, "The malnourished mind", *Development Forum*, marzo 1977, p. 5. ONU. Geneve.

109 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 82. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

110 Solari, Aldo E. "Educación y Pobreza", 1978, p. 482, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

ingresos y educación, en Colombia)¹¹¹ A nivel del individuo y de su respectiva familia, dentro de la estratificación social, se puede constatar que "el estrato de origen influye fuertemente en (las) posiciones sociales futuras (del individuo)". "Existe una tendencia marcada hacia una herencia del estrato ocupacional paterno". "La permanencia intergeneracional en el estrato inferior se ve reforzada por una conservación del nivel educacional paterno (o materno)". "La educación (que tiene un adulto) depende fuertemente de (su) origen social, al mismo tiempo que exhibe una asociación estrecha con la posición ocupacional de ese adulto. Pero, aun una vez alcanzado un mismo nivel ocupacional (entre adultos), las personas de origen social bajo logran posiciones ocupacionales menores que las que provienen de un sector alto. Una educación discordante con la del estrato de origen produce movilidad ascendente si aquélla es superior, y descendente si la educación es menor. Sin embargo, el grado en que esto ocurre depende nuevamente del origen social". "Los resultados (del estudio practicado en algunos barrios de Santiago y Talca urbanos y en Talca rural) insinúan (. . .) que el estado de pobreza no es sólo no-transicional (en otras palabras, es persistente a través de generaciones dentro de una misma familia), sino que, además, se caracteriza por una interrelación fuerte entre origen y educación, en la que el primero no constituye sólo una desventaja inicial que se transmite a través de la educación, sino que produce también secuelas negativas posteriores".¹¹² La presión de la herencia, en términos de capacidad y propiedad, es enfatizada desde el punto de vista económico por Milton Friedman, entre otros.^{113 114}

La herencia con que el individuo comienza a ganar su vida, esto es, su bagaje de capital no humano, personalidad y carácter, estado de salud, nivel social y educación iniciales dependen en alto grado, como es natural, de la riqueza, educación y nivel social que tenían sus padres. Esas fuerzas no son, empero, las únicas determinantes de la suerte del individuo. Las fortunas familiares se desvanecen a través de las generaciones, hay ascensión y descenso verticales a través de generaciones y a través de niveles de ingresos y estratos sociales, dentro de la familia, movilidad que no es posible ni realista

- 111 Urrutia M., Miguel, "Distribución de la Educación y Distribución de Ingresos en Colombia", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, v. 1, N° 3, 1971. Bogotá.
- 112 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, pp. 74-75, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 113 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal Income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 10.
- 114 Tockman, Víctor, "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 136-138. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Santiago, Chile.

desconocer.¹¹⁵ Entre la postura de Gilder que, en un extremo, enfatiza la fuerza de tales desplazamientos, y la postura de Racyznski que, en el otro extremo, destaca la presión del origen social, la conciliación radica en reconocer que, cuanto mayor es la escalada, esto es, cuanto más peldaños abarca la trayectoria del individuo a través de niveles socioeconómicos, más improbable es el fenómeno, menor la frecuencia relativa de tales desplazamientos (véase, por ejemplo, el caso brasileño, según estudios de José Pastore).¹¹⁶ Reflexionar sobre el origen de la enorme clase media (social o de ingresos) que hoy predomina en Chile, por contraste con el cuadro de estratificación de comienzos del siglo, torna difícil creer que la clase media provenga principalmente del estrato superior, pues en tal suposición el crecimiento vegetativo de éste tendría que haber sido increíblemente grande; otra fuente alternativa, la inmigración extranjera, en el caso chileno fue modesta; de modo que lo más realista es admitir que la clase media en su mayor parte es oriunda de los niveles socioeconómicos inferiores, lo cual equivale a decir que, en el todo, en la formación de clase media, en el proceso de reducción de desigualdades, más que el origen social y la herencia en salud y virtudes que los individuos traen, pesan la educación que recibieron en la escuela y mucho la que adquieren en su vida activa, conjuntamente con el apareamiento de nuevas oportunidades, de actividades de producción y de modalidades de producción que demandan crecientes elencos de trabajadores de niveles intermedios, modalidades que de por sí inducen o tal vez circunstancialmente se conjugan con una evolución ideológica equalitarista que debilita gradualmente barreras de discriminación socioeconómica. Gilder ilustra cuán difícil es acumular riqueza o siquiera mantenerla a través de generaciones en una misma familia: a la postre hasta se desvanecen los medios corporales de esa riqueza, unas tierras pierden valor mientras se aprecian otras que no eran propiedad de esa familia; el valor de sus capitales mobiliarios se esfuma mientras prospera el valor de otras riquezas intangibles que esa familia no poseía; de modo que, en último término, la riqueza se reduce a un elemento bien más difícil de transferir entre padres e hijos, a saber, la austeridad, la habilidad empresarial, la imaginación y perseverancia y la capacidad innovativa para percibir oportunidades lucrativas donde el común de los hombres nada ve. Hijo de rico tiene facilidades, pues, para ser rico. Hijo de pobre nace no condenado, pero con di-

115 Gilder, George F. *Wealth and Poverty*, Basic Books Publishers, Nueva York, 1981, pp. 51-63. Ver también "Acerca de la Riqueza y la Pobreza" en *Estudios Públicos* N° 24, Primavera 1986, pp. 117-148.

116 Tockman, Víctor, "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 136-137. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

ficultades para enriquecerse.^{117 118} En el conjunto, el fenómeno de reducción de desigualdades muestra, entonces, tres dimensiones. Por una parte, la educación inicial y el autoaprendizaje durante la vida posibilitan a los individuos escalar posiciones, ascender ocupacionalmente, subir uno (el caso de la mayoría de quienes ascienden) o tal vez varios escalones (el caso de grupos menos numerosos); en segundo lugar, el progreso tecnológico, dividiendo y especializando procesos de producción y extendiéndolos, introduciendo persistentemente nuevos bienes, así como componentes en los que antes parecían indivisibles, expande en tamaño y complejidad la demanda derivada por servicios de trabajo, crea, pues, gradual y persistentemente nuevas oportunidades, esto es, más numerosos y nuevos escalones intermedios y abrevia el espesor de los mismos; y, en tercer lugar, todo eso se conjuga, como se decía más arriba, con persistentemente creciente acceso a las fuentes del capital financiero y de la tecnología, en otras palabras, se conjuga con el gradual y persistente desaparecimiento de barreras de discriminación económico-social. El resultado de estos tres tipos de fuerzas domina sobre aquel que emana de la mera acumulación de riqueza perecible (tierra, minas, valores mobiliarios, patentes de fabricación, derechos de llave, posiciones monopólicas, etc.) —de donde se escuche hoy referencias a la "explotación por el capital humano" en vez de la vieja creencia en la "explotación por el capital" entendido en su antiguo sentido¹¹⁹ y hace que quienes ascienden excedan en número sobre quienes descienden, y que el total de ascensos disminuya con el número de peldaños ascendidos, así como el total de descensos también disminuye con el número de escalones en la caída. Es el ascenso neto gradual el que determina la evolución en la forma de la distribución total de ingresos¹²⁰ y no el ascenso extremo de unos poquísimos individuos que cambian intergeneracionalmente de pobres a ricos (como erróneamente es teorizado en algunos tests estadísticos citados por Gian Singh Sahota).¹²¹ Es claro que el mismo raciocinio hecho con referencia al número de individuos que ascienden relativo al número de quienes descienden a través de la estratificación de ingresos, vale también para la cuantía de los cambios de riqueza envueltos en tales desplazamientos y para las magnitudes de los cambios en los respectivos niveles de ingreso. Dos conclusiones se siguen de lo expuesto hasta aquí. Primero, la pobreza crítica y la aguda desigualdad socio-

117 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, pp. 22 y 32.

118 Samuelson, Paul A. *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 87.

119 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 25.

120 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 87, nota 10.

121 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 23.

económica no son inherentes a la economía capitalista de mercado. No es necesario acabar con esta modalidad de organización social para erradicar la extrema pobreza y las agudas desigualdades. Estas son, más bien, corregibles, son el resultado de factores controlables. Segundo, dentro de un régimen de libertad, entre otras cosas, libertad para escoger medios en qué invertir ahorros, en otras palabras, dentro de un régimen con propiedad privada sobre los recursos productivos no humanos —con excepción de aquellos que en virtud de la Constitución son de propiedad común, tales como el aire, la luz, el mar, etc.— un esfuerzo para reducir las desigualdades económico-sociales debería:

- 1 Propender al mejoramiento de los patrones nutricionales, habitacionales y educacionales, al mejor cuidado de la salud y saneamiento ambiental, especialmente en niveles de bajas rentas;¹²²
- 2 facilitar la capacitación de individuos, la educación no formal, en la etapa postescolar;¹²³
- 3 robustecer la inversión en tecnología moderna (no apenas en el sector agropecuario) y su propagación encima de los niveles que el mero mercado determina;
- 4 adoptar un marco de organización para la economía capitalista de mercado, que ofrezca óptimo ambiente para un veloz desarrollo económico, y
- 5 promover un cambio de valores culturales orientado a la erradicación de barreras de discriminación económico-social.

Subsiste una interrogante. ¿Se abreviaría la espera, sería más rápida la evolución descrita, si el Estado efectuase, rápida y drásticamente, una redistribución de la propiedad de la riqueza? La pregunta, para ser fiel con la historia, se refiere a la riqueza en su sentido tradicional, la riqueza perecedera, como dice Gilder, el capital en la antigua concepción. Los calificativos de "rápida y drásticamente" tienen como finalidad evitar que esa riqueza huya del país, cosa sobre la cual luego se volverá. Para no transferir la concentración de la propiedad de un medio de riqueza a la de otro, la redistribución exige algún despojo a todos los capitalistas, esto es, un substancial gravamen a la propiedad.¹²⁴ La riqueza que así recibiese el Estado

122 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, pp. 86-88. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Santiago, Chile.

123 Faure, Edgar (Editor), *Aprender a Ser*, 1973, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

124 Cortázar, R. & Downey, R., "Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria", Doc. N° 53, mayo 1976, p. 35, Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica, Santiago, Chile.

sería puesta a disposición del gobierno, si es el caso de un sistema socializante, o de individuos de bajos estratos de ingreso, si un régimen capitalista de mercado. Nótese que, si en vez del despojo se opta por gravar pesadamente la renta del "capital", ello sacrifica la condición de rapidez y posibilita la fuga de capitales por la vía financiera y de comercio exterior. Del despojo generalizado cabe esperar lesivas consecuencias:

- 1 Resistencia y reacción contra el Estado de parte de quienes resulten económicamente damnificados;¹²⁵
- 2 pérdida de eficiencia económica, pues los nuevos propietarios y administradores, inexpertos y sin preparación, difícilmente sabrían hacer tan provechoso uso de la riqueza como los antiguos propietarios;
- 3 reducción en el ahorro, por causa de la reducción de renta derivada de la pérdida de eficiencia económica.¹²⁶ El valor de la riqueza depende de la capacidad que tenga su propietario para hacerla fructificar,¹²⁷ para hacerla generar renta. Los medios de riqueza redistribuidos perderían valor al no ser ya capaces de generar tanta renta como otrora, ni poder ser vendidos: si lo pudieran, el sistema no tardaría en retornar a una situación semejante con la original (pues para actuar sobre las desigualdades es preciso actuar sobre sus causas genuinas.)¹²⁹ En definitiva se ganaría tal vez en equidad (nótese que hasta esa ganancia es controversial y magra a juicio de muchos,¹³⁰ ¹³¹ pero al precio de una aguda pérdida en la renta nacional y en su ritmo de crecimiento. En este proceso, muchos "capita-

- 125 Cortázar, R. & Downey, R., "Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria", Doc. N° 53, mayo 1976, pp. 1-2, Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica, Santiago, Chile.
- 126 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, pp. 82 y 757. -
- 127 Encina, Francisco Antonio, *Nuestra Inferioridad Económica*, Editorial Universitaria, 1978, pp. 34-40, Santiago, Chile.
- 128 Gilder, George F., *Wealth and Poverty*, Basic Books Publishers, Nueva York, 1981, pp. 47-48 y 51.
- 129 Fishlow, Albert, "Distribución del Ingreso por tramos en Brasil", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 101. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 130 De Castro S., Sergio, "Failure of the Protectionist Policy in Chile", p. 200, 1976, en Méndez, Juan Carlos. (Ver Bibliografía Complementaria N° 5.)
- 131 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 59, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 132 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*. Printer Santiago, Chile. 1980, p. 20.

listas" con experiencia y educación, que saben organizar y administrar las actividades de producción, emigrarían al exterior, donde tienen alternativas más atractivas; y con ellos emigraría una verdadera riqueza, la habilidad para generar renta, emigraría un verdadero capital, capital humano. La opción es, pues, política. Y la decisión es difícil, temeraria, irresponsable, primero porque nadie acepta el despojo de lo propio sin reaccionar violentamente en contra, y, segundo, porque no pudiendo preverse el precio de la ganancia en equidad,¹³³ esto es cuánto perdería el país en genuina riqueza y en ingreso total, hay peligro de descubrir tarde que el precio es caro, es decir, hay riesgo de caer en un completo caos. No sorprenden, entonces, la prudencia y la cautela que los gobiernos, mismo radicales, corrientemente tienen frente a semejante política. De allí que la redistribución drástica y rápida acarree conflictos y crisis violentas y que, por lo común, tales redistribuciones, cuando no impuestas por un poder extranjero,¹³⁴ se efectúan previa revolución que trastorna hasta lo más íntimo de la organización de una nación. El esfuerzo para reducir desigualdades socioeconómicas debe respetar, pues, la propiedad privada.

La precedente es argumentación escolástica especulativa. Empero, el recurso a los hechos, el empirismo, no esclarece la ventaja ni la eficacia de una drástica redistribución de la propiedad; por el contrario, apoya más bien el escepticismo de Samuelson (el temor de muy probables consecuencias lesivas para el tamaño de la renta nacional y para su tasa de crecimiento, acompañadas de incompleta alteración en la concentración del ingreso). Casi todos los proyectos y experiencias de redistribución de la propiedad apuntan hacia la tenencia de la tierra agropecuariamente aprovechable. Hay quienes honestamente acreditan que la reforma agraria, entendida como subdivisión de latifundios en favor de unidades familiares—"La tierra para quien la trabaja"— y en contra de grandes propietarios, es condición previa para el feliz despegue del modelo de pequeñas economías abiertas descrito anteriormente. En un extremo, en una posición evocadora de la antigua escuela histórica, están las investigaciones que, luego de reunir y analizar un vasto acervo de antecedentes sobre países pobres, en desarrollo incipiente,

133 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 743.

134 Ranis, Gustave, "Employment, income Distribution and growth in the East Asian Context: A comparative Analysis", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, Santiago, Chile, noviembre 1981, pp. 2-3.

en franco desarrollo y ya desarrollados,^{135 136} concluyen en que sólo después de eliminar agudas desigualdades en la propiedad de la tierra es que progresaron la mayoría de los países que están hoy en franco desarrollo. Otros^{137 138} dicen que la reforma agraria fue una de las condiciones iniciales que favorecieron la decolada y enérgico desarrollo económico de Corea del Sur y Formosa. Los hechos, no obstante, acumulados también en una copiosa lista de investigaciones apoyan la hipótesis que afirma ser la pobreza campesina principalmente exceso de mano de obra (no calificada) en el agro^{139 140} y un problema de precaria tecnología conjugada con escaso uso de insumos modernos¹⁴⁵ en la producción —semillas seleccionadas, aditivos para el suelo y fertilizantes, defensivos oportunamente aplicados contra plagas y enfermedades, riego artificialmente oportuno, eficientes sistemas de comercialización para insumos y equipos y para productos finales, y acceso oportuno al cré-

- 135 Adelman, Irma & Morris, C. T. "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 136 Adelman, Irma, "Income distribution, Economic Development and Land Reform", *American Behavioural Scientist*, v. 23, N° 1; y Adelman, I & Morris, E. T., 1974, op. cit.
- 137 Ranis, Gustave, "Employment, income Distribution and growth in the East Asian Context: A comparative Analysis", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 3.
- 138 Tsiang, S. C., "Foreign trade and investment as boosters for take-off: The Experience of Taiwan", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 19.
- 139 Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, 1964, New Haven, USA.
- 140 Schultz, Theodore W., "Knowledge is Power in Agriculture", *Challenge*, v. 24, N° 4, septiembre-octubre 1981.
- 141 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 212. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 142 Corvalán, A., "El empleo en el Sector Agrícola: Realidad y Perspectivas". Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), 1976, Santiago, Chile.
- 143 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, World Bank Staff Working Papers N° 335, pp. 57-59, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 144 Eberstadt, Nick, "The Legacy of Theodore Schultz", *RF Illustrated*, v. 5, N° 1, p. 9, octubre 1980. Fundación Rockefeller. Nueva York.
- 145 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 201-202 y 208. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

dito— cosa que a su turno acontece porque los respectivos precios son generalmente prohibitivos, como resultado de las políticas proteccionistas que han amparado a la industrialización artificial. Tal situación se ve agravada por el ausentismo de los grandes propietarios rurales, cuyas familias residen en las ciudades, pues en el medio rural no se ofrece buena educación, atención de salud ni satisfactorios medios de comunicación. Quienes quedan, por tanto, a cargo de la administración de establecimientos agropecuarios son personas de bajo nivel cultural y educacional, las menos preparadas para una eficiente gestión empresarial, si lo estuvieran no tardarían en tornarse ausentistas.¹⁴⁶ Todo ese cuadro está copulado con el desaprovechamiento de la enorme y muy elástica demanda por productos agropecuarios exportables que existe en el mercado internacional. El potencial de mayor renta para el sector agropecuario que la corrección de las mencionadas anomalías materializaría es tan grande que ello pone de manifiesto la secundaria importancia remanente para la distribución de la propiedad rural.¹⁴⁷ En otras palabras, más una vez, la insistencia apunta hacia la verdadera riqueza, a saber, la tecnología y su propagación (extensión rural) y el capital humano. Los esfuerzos para aminorar la pobreza campesina deben orientarse, pues, hacia la inversión en tecnología moderna, esto es, adaptación local de técnicas agropecuarias probadamente exitosas en ultramar, investigación propiamente tal, extensión agrícola y comercialización de insumos modernos; y hacia la inversión en capital humano, a saber, educación y cuidado de la salud,^{148 149 150 151 152 153 154} esfuerzos que, con-

- 146 Schultz, Theodore W., "Teoría del Crecimiento Económico y Rentabilidad de la Agricultura Latinoamericana", *Cuadernos de Economía*, v. 8, N° 24, pp. 111-117, agosto 1971. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 147 Schultz, Theodore W., "La Economía de ser Pobre", 1979, pp. 2 y 7. Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa), Santiago, Chile.
- 148 Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, 1964, New Haven, USA.
- 149 Schultz, Theodore W., "La Economía de ser Pobre", Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa), Santiago, Chile, 1979, pp. 2, 8, 22 y 24.
- 150 Schultz, Theodore W., "Knowledge is Power in Agriculture", *Challenge*, v. 24, N° 4, septiembre-octubre 1981.
- 151 Schumacher, E. F., *Small is Beautiful*, Harper & Row, Nueva York, 1973, pp. 72, 158-159, 185 y 186.
- 152 Solari, Aldo E., "Educación y Pobreza", 1978, p. 505, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 153 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 190. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 154 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market Performance in developing

forme a la opinión de muchos otros estudiosos citados anteriormente, deben comprender también el bagaje de política correspondiente a lo que en líneas precedentes fue denominado modelo de economía social de mercado.

7 Porción Importante de las Desigualdades es Escogida por los Individuos. Teoría del Capital Humano

Mientras predominaba la hipótesis que realizó la desigual distribución de la riqueza como principal causa de desigualdades económico-sociales y esa doctrina se extendía hasta el área política, llegando a amparar conflictos como aquellos acaecidos en Bolivia, Perú, Chile¹⁵⁵ y, hoy, Centroamérica, otro abordaje de explicaciones, la hipótesis del capital humano se gestó a mediados de la década de 1950 y gradualmente se ha articulado con base en rigurosos tests empíricos y en una rigurosa teoría. También es ésta una creencia en que buena parte de las desigualdades económicas son no esenciales en la organización capitalista y, como tales, son corregibles. La teoría del capital humano deriva de planteamientos clásicos, estructurados en una hipótesis por Milton Friedman.¹⁵⁶ Conforme a él, las desigualdades obedecen en grado importante a las decisiones de los individuos. Ellos, según sus propias preferencias, escogen (y durante la vida reescogen si así lo desean) entre opciones que difieren: a) en la proporción en que se combinan remuneraciones monetariamente bajas y altas retribuciones no pecuniarias; b) en la trayectoria intertemporal de ingreso; c) en la proporción en que se combinan bajas pero seguras remuneraciones y altos pero arriesgados ingresos; d) en la combinación entre 1) opciones con menores rentas inmediatas pero buenas posibilidades de autocapacitación, aprendizaje y acumulación de experiencias, y 2) otras opciones con mejores rentas inmediatas pero escasas posibilidades de autodesarrollo personal;¹⁵⁷ y e) que difieren, análogamente, en otros aspectos.¹⁵⁸ Siendo que predominan los individuos con preferencias más

Countries: a Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, pp. 1202-1203, 1978.

- 155 Foxley, Alejandro, "Introducción", 1974, p. 9, en *Distribución del Ingreso*, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 156 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, pp. 9 y 10.
- 157 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: A Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, p. 1202, 1978.
- 158 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: A Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, p. 1206, 1978.

marcadas, por ejemplo, hacia rentas monetarias seguras, la oferta relativa de los servicios en tales oficios y ocupaciones será más holgada que en actividades de rentas más inseguras. Por tanto, el nivel medio de estas rentas será mayor que el nivel medio de aquéllas. Las desigualdades son, pues, en buena parte, expresión de la escasez relativa de la oferta de servicios de trabajo, por lo que partes considerables de aquéllas deben ser entendidas como diferencias equalizadoras una vez que se reconocen las diferencias en cuanto a riesgo, trayectoria temporal del ingreso, status social, etc., que tienen los diversos oficios y ocupaciones. *Mutatis mutandi* para las rentas del capital. La desigualdad en la distribución de la propiedad sobre el último, conjuntamente con la desigual distribución de habilidades congénitas en los individuos y con la escasez relativa de servicios de trabajo, conforman la desigual distribución del ingreso.

La teoría del capital humano, que se debe al trabajo creativo de T. W. Schultz, Jacob Mincer, Gary Becker y otros miembros de la Escuela de Chicago, ha penetrado y continúa entrando en las más diversas ramas de la teoría económica: teoría del capital, teoría de la distribución, economía del trabajo, desarrollo económico, etc. En el aspecto que aquí interesa, la hipótesis de considerar la educación (y, hoy, cuidado oportuno de la salud y nutrición infantil incluyendo la pre-natal) como inversión en capital humano, cuyos frutos acrecientan los niveles de ingreso por encima de aquellos que el individuo hubiese alcanzado sin esa educación, ha conseguido explicar en grado considerable las disparidades en la distribución de las rentas del trabajo. La inversión en capital humano, efectuada a través de la educación básica formal y de la capacitación y aprendizaje informales durante la vida de trabajo, mejorando la calidad, destreza y capacidades del factor trabajo, consigue explicar buena parte de los vacíos que en la teoría del crecimiento económico no lograban llenar el mero capital físico (riqueza en su antigua acepción) y ocupación de trabajo medida en meros hombres-años.¹⁵⁹ Trátase de una teoría que atribuye porción substancial de las diferencias económicas de largo plazo a decisiones de los individuos en el corto plazo, quienes conciliando preferencias entre ahorro y consumo, de un lado, y, de otro, inversión en capital físico, en opciones financieras y en capital humano, optan, a nivel individual, por aplicar parte de sus ahorros en la educación de sí mismos y de los hijos, en la migración hacia lugares con oportunidades económicas más atractivas, optan por dejar en herencia a sus hijos principalmente educación en vez de efímeros valores mobiliarios y propiedades raíces, etc. Entre las diversas alternativas de inversión pública en capital humano, la educación ha comparecido, en las numerosas investigaciones efec-

159 Véase, como enfoque no técnico pero de sensata reflexión crítica a Schumacher, E. F. *Small is Beautiful*. Harper & Row, Nueva York, 1973, p. 72.

tuadas incluso en países en desarrollo,^{160 161 162 163 164 165} como la opción más eficaz para reducir disparidades socioeconómicas, cuyo efecto persiste de padres a hijos^{166 167} y consigue influenciar hasta la capacidad, tezhón e imaginación empresarial.^{168 169 170} Se entiende, pues, el enorme énfasis en la educación que ponen quienes adhieren a la teoría del capital humano; se entiende la indiferencia de éstos cuanto al realismo del modelo de competencia perfecta que está tras ella, su abstracción, por tanto, de las imperfecciones a la competencia, del lado de la demanda de mano de obra, que son enfatizadas por quienes abrazan las teorías de segmentación del mercado de trabajo^{171 172 173} así como su confianza en la hipótesis del capital humano, a pesar de las críticas de quienes dan más crédito,

- 160 Adelman, Irma & Morris, C. T., "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, p. 71, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 161 Fishlow, Albert, "Distribución del Ingreso por tramos en Brasil", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 104 y 105. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 162 Ducci P., Jorge, "Determinantes de la Distribución Personal del Ingreso en Chile", 1977, Memoria de Ingeniero Comercial, no publicada. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 163 Prealc. *Educación y Empleo en América Latina*, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 13, 1978, Santiago, Chile.
- 164 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978.
- 165 Solari, Aldo E., "Educación y Pobreza", 1978, p. 505, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 166 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 167 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, pp. 12 y 15, marzo 1978.
- 168 Lydall, Harold F., *The Structure of Earnings*, 1968, Clarendon Press, Oxford.
- 169 Welch, Finis, "Education in Production", *Journal of Political Economy*, v. 78, N° 1, enero-febrero 1970.
- 170 Fuenzalida, Luis Arturo, "Criação de Emprego o Renda, Setor Informal e apoio as Microempresas", *Revista Económica de Nordeste*, v. 11, N° 4, pp. 664-665, 669-670 y 672, octubre-diciembre 1980. Banco de Nordeste do Brasil, Fortaleza, CE, Brasil.
- 171 Pinera, Sebastián & Selowsky, Marcelo, "El Precio Social del Trabajo y el retorno Social de Inversiones en Educación en Mercados Laborales Segmentados", *Cuadernos de Economía*, v. 13, N° 40, p. 6, diciembre 1976. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 172 Ducci P., Jorge, "Determinantes de la Distribución Personal del Ingreso en Chile", pp. 74-75, 88 y 102, 1977, Memoria de Ingeniero Comercial, no publicada. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), Santiago, Chile.
- 173 Williamson, B., Carlos, "Segmentación en el Mercado de Trabajo", 1978,

en la explicación de desigualdades socioeconómicas, a las habilidades congénitas de los individuos (sosteniendo que la educación no hace sino rotular tales habilidades y que presta, entonces, a los empleadores, el mero servicio de seleccionar candidatos y etiquetarlos con diplomas y certificados;¹⁷⁴ y se entiende, finalmente, la fe en la naturaleza corregible de las disparidades socioeconómicas, de la pobreza, no inherentes a la esencia de la organización capitalista.

8 Factores Institucionales. Segmentación de la **Demanda por Servicios de Trabajo**. Mercados de Privilegio

Contra la teoría del capital humano hay severas críticas, apoyadas en buen número de estudios empíricos efectuados por quienes insisten en que las imperfecciones a la competencia, del lado de la demanda de mano de obra, parcelan el mercado de trabajo creando áreas privilegiadas e inaccesibles o escasamente abiertas para trabajadores que estén fuera de tales grupos o élites. En consecuencia, individuos con un mismo nivel de capital humano y con iguales características heredadas, a depender de su suerte y encasillamiento en diversos segmentos del mercado de trabajo pueden tener rentas, en su carácter de trabajadores, considerablemente dispares.¹⁷⁵ Hay, pues, factores de segmentación con importancia tal vez mayor —según algunos adeptos de la hipótesis de segmentación— que el mero capital humano, que determinan las desigualdades y condicionan la pobreza.^{176 177 178 179 180 181 182} Tales fac-

pp. 5-6. Memoria de Ingeniero Comercial (no publicada). Universidad Católica. Santiago, Chile.

- 174 Corvalán V., Oscar E., "Apprenticeship in Latin America: The Inacap Program in Chile. A case study", Occasional Paper N° 6, 1981, p. 18. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (Cide), Santiago, Chile.
- 175 Fishlow, Albert, "Distribución del Ingreso por tramos en Brasil", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 105. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 176 Harberger, Arnold C., "Cálculo del Costo Social de substitución de la mano de obra", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 83, N° 6, pp. 640 y 644, junio, 1971. OIT. Gineve.
- 177 De Castro S., Sergio, *Diferencias de Salarios en el Mercado Laboral Chileno*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile, 1973, pp. 17, 51, 67-71, 97-98 y 118.
- 178 Cain, Glen G., "The Challenge of segmented Labour market Theories to Orthodox theory: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 14, N° 4, p. 1218, diciembre 1976.
- 179 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "El Sector Informal Urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 4, N° 3, noviembre-diciembre 1976. OIT. Gineve.
- 180 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "La Dimensión Ocupacional de la Pobreza", 1978, pp. 511, 523, 528-529 y 531, en Instituto Latinoa-

tores son, entre otros, el sexo del trabajador; el sector y ramo productivo en que él trabaja —por ejemplo, se afirma que en las industrias dinámicas las remuneraciones son mayores que en las industrias tradicionales y en éstas mayores que en la agropecuaria de subsistencia—; las características organizacionales dentro del segmento, por ejemplo, sindicalizado versus no sindicalizado, amparo o desamparo respecto de la legislación laboral, etc.; la estructura del mercado en que actúa el establecimiento donde labora el trabajador; la legislación que discrimina entre trabajadores intelectuales (empleados) y manuales (obreros); el tamaño de la empresa empleadora, etc. Entre los diversos seguidores de la hipótesis de segmentación, el grupo más conspicuo y numeroso, juzgado por su profusa y elaborada producción literaria, es el que defiende la hipótesis de dualismo en el mercado de trabajo, idea que aparece en la literatura con los rótulos de mercado informal, primario y moderno, el de los privilegios, o informal, secundario y tradicional, el otro. El mercado formal da empleo a individuos afiliados a los sistemas de previsión y seguridad social y amparados por la legislación laboral; dentro de él hay desigualdades de salarios que obedecen al carácter dinámico o tradicional del ramo de actividad, al tamaño de la empresa, al hecho de haber o no sindicato y al sexo del trabajador. En este sector, las empresas empleadoras son formales y bien constituidas, y, como tales, tienen amparo en la legislación proteccionista y de comercio exterior, capacidad para acogerse a exenciones tributarias y a sistemas de crédito privilegiado y liberal, acceso a las posibilidades de comprar divisas y efectuar importaciones en condiciones ventajosas, acceso al mercado de capitales y a las fuentes de tecnología moderna y eficiente; y generalmente operan en mercados grandes, estables y de competencia imperfecta. Los trabajadores del sector formal, cuando independientes, son de casi completa y buena educación y provienen, a menudo, de "buen origen social". Las empresas del sector informal tienen atributos opuestos a aquellos de las empresas del sector formal, y se caracterizan, además, por su precaria tecnología, baja dotación de capital por trabajador y alta ocupación de mano de obra familiar y no calificada. El mercado informal, casi sinónimo del mundo de la pobreza, da oportunidades de empleo, generalmente inestables, no contractuales y al margen de la

mericano de Planificación (Iipes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

- 181 Corvalán V., Oscar E., "Apprenticeship in Latin America: The Inacap Program in Chile. A case study", Occasional Paper N° 6, 1981, p. 18. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (Cide). Santiago, Chile.
- 182 Uthoff, Andras, "Otra Mirada al Modelo de Capital Humano. Gran Santiago, 1961-1978", *Estudios Económicos*, N° 16, 2° semestre 1980 y 1er. semestre 1981, pp. 30-31. Depto. de Economía, Universidad de Chile. Santiago.

legislación laboral, a trabajadores con escasa educación y baja productividad, en empresas generalmente de minitamaño, informales, y en oficios y actividades que escasamente ofrecen al individuo posibilidades de automejoramiento; y da posibilidades de ganar su sustento a trabajadores por cuenta propia, independientes, a trabajadores de servicios domésticos y a trabajadores ocasionales. En el sector informal hay alta facilidad de entrada, alta rotación en el empleo, miserables condiciones de trabajo y subutilización de las capacidades del trabajador; predominio de actividades con poca dotación de capital por trabajador y de bajo nivel tecnológico.^{183 184 185 186 187}

- 183 Bauer, P. T. & Yamey, B. S., *The Economics of Underdeveloped Countries*, 1963, p. 39. Cambridge University Press. Londres.
- 184 Anderson, Michael B., *A Model of Small Chilean Firms*, Tesis of doctoral (publicada). 1972, pp. 25-26 y 146. Latin American Economic Studies. Cornell University, Ithaca, N.Y. USA.
- 185 Harper, Malcolm, *The African Trader*, East African Publishing House, Nairobi, Kenya, 1973, p. 7.
- 186 Schumacher, E. F., *Small is Beautiful*, Harper & Row, Nueva York, 1973, pp. 161-162 y 165.
- 187 Adelman, Irma & Morris, C. T., "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, pp. 65-66 y 71, en Foxley, Alejandro. (Editor) (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 188 Foxley, Alejandro, Introducción, en Foxley, Alejandro (Editor) Distribución del Ingreso, 1974, pp. 11-12. Fondo de Cultura Económica, México.
- 189 Ffrench-Davis, Ricardo, "Mecanismos y Objetivos de la Redistribución del Ingreso", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 356. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 190 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, p. 62, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 191 Cain, Glen G., "The Challenge of segmented Labour market theories to orthodox theory: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 14, N° 4, diciembre 1976.
- 192 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "El Sector Informal Urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 4, N° 3, noviembre-diciembre 1976. OIT. Geneve.
- 193 Aryee, George, *Small-Scale Manufacturing Activities: A Study of the Interrelationship between the Formal and the Informal Sectors in Kumasi, Ghana*. 1977, pp. 1-2, 22, 32-39, 42, 50, 58-59 y 81-82. ILO, Geneve.
- 194 Cavalcanti, Clovis, "O Setor Informal Urbano de Salvador: Relatório Preliminar" (mimeo), 1978, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, Recife, PE, Brasil, abril 1978.
- 195 Cavalcanti, Clovis, *Viabilidade do Setor Informal*, Superintendencia de Desenvolvimento de Nordeste (Sudene), 1978. Recife, FE, Brasil.
- 196 Montecinos, M. Verónica. *Algunos Factores que inciden en las Decisiones de Empleo de Mano de Obra en la Pequeña Industria. Un Análisis de Corto Plazo*. 1975, pp. 18-9. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Ministerio del Trabajo, Santiago, Chile.
- 197 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, pp. 1-3, ILO, Geneve.

suerte que abre o cierra acceso a los segmentos privilegiados, conjugada con las desigualdades congénitas del individuo y con la dispar distribución del capital se concertan para imprimir concentración en la distribución total del ingreso. En la respectiva teoría de la pobreza, el análisis de la inserción del sector informal, dentro de la economía capitalista de mercado, es escolástico y difícil de verificar estadísticamente.^{207 208} En opinión de algunos estudiosos, el sector informal exhibe independencia y eficiencia, pues con técnicas rudimentarias y escaso acceso al capital, siendo un sector esencialmente autónomo, consigue maximizar el empleo y generar ahorros que son reinvertidos, en el propio sector, en miniempresas, viviendas, etc. En la opinión de otros analistas, el sector informal no es autónomo sino que muestra relaciones de integración con el sector formal, al cual exporta bienes y principalmente servicios, del

- 198 Prealc, *Educación y Empleo en América Latina*, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 18, 1978, Santiago, Chile.
- 199 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "La Dimensión Ocupacional de la Pobreza", 1978, p. 512, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 200 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 103-104. ONU (Cepal), Santiago, Chile.
- 201 Raczynski, Dagmar, "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, pp. 159, 162 y 164-172, abril 1979, Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil, Ecuador.
- 202 NFE, "Women and production", *NFE Exchange* N° 22, 1981, p. 2, College of Education, Michigan State University, USA.
- 203 Uthoff, Andrés, "Otra Mirada al Modelo de Capital Humano. Gran Santiago, 1961-1978", *Estudios Económicos*, N° 16, 2° semestre 1980 y 1er. semestre 1981, pp. 6-7. Depto. de Economía, Universidad de Chile. Santiago.
- 204 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: A Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, noviembre-diciembre 1978.
- 205 Corbo, Vitorio & Stelcner, M., "La Segmentación del Mercado Laboral Reconsiderada: El caso de los Asalariados, Gran Santiago, 1978", *Estudios de Economía*, N° 15, 1er. semestre, 1980, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- 206 Gilder, George F., *Wealth and Poverty*, 1981, pp. 140-141. Basic Books Publishers, Nueva York. Ver también "Acerca de la Riqueza y la Pobreza", en *Estudios Públicos*, N° 24, Primavera 1986, pp. 117-149.
- 207 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978. ONU (Cepal). Santiago, Chile.
- 208 Raczynski, Dagmar, "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, abril 1979. Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil. Ecuador.

cual recibe crédito, ventas al menudeo y seguridad de abastecimiento, y en el cual invierte una porción de sus ahorros. Ellos ven, pues, complementación entre ambos sectores. Y ambos grupos niegan evidencias de explotación de parte del sector formal. Otros estudios enfatizan la existencia de tal explotación y una autonomía en el sector informal: describen el poder del sector formal bajo el amparo de sindicatos, colegios profesionales y del Estado (causantes de segmentaciones), siendo que este último subinvierte en "capital humano" dentro del sector informal. Aquel poder lo ven fortalecido, además, por barreras que limitan el acceso del sector informal a las fuentes de capital y de tecnología moderna. Un cuarto grupo de estudiosos percibe condiciones de explotación del sector informal por el sector formal conjugadas con integración económica: el sector formal vende al informal más caro que a sí mismo y le compra más barato, fluyendo de esta manera un excedente neto en favor del sector formal.²⁰⁹ Tockman, para el caso chileno y con datos de 1967, identifica un predominio de síntomas de subordinación y de complementación (integración), una capacidad de ahorro en el sector informal urbano equivalente al 20% de sus exportaciones al sector formal urbano y al sector agropecuario, relativa autonomía en materia de insumos, pues se autoabastece en 82% de tales necesidades, pero notoria integración en lo tocante al consumo, ya que 37% del mismo le es abastecido por el sector formal. La elasticidad ingreso de las exportaciones del sector informal al formal es 1,9, bien mayor que la elasticidad ingreso de las importaciones del sector informal, 0,9, de modo que las perspectivas de integración parecen promisorias. Los índices de precios muestran un mejoramiento global favorable al sector informal, en la década 1960-1970, debido esencialmente a las exportaciones de servicios domésticos al sector formal. Una buena parte de quienes comparten la hipótesis de la segmentación del mercado laboral y especialmente del dualismo visualiza desigualdades no inherentes al sistema capitalista de mercado, esto es, originadas en factores corregibles. Consecuentemente, en la concepción de una política orientada a reducir desigualdades socioeconómicas y a reducir la pobreza, acentúa una vigorosa acción estatal de inversión en capital humano dentro del sector informal; inversión en vivienda popular; eliminación de barreras que limitan el acceso del sector informal a las fuentes de tecnología moderna y del capital²¹⁰ y eliminación de distorsiones artificiales al sistema de precios así como de factores que imperfeccionan la competencia y que en conjunto con la conducta de sindicatos, colegios

209 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 116-124. ONU (Cepal). Santiago, Chile.

210 Muñoz G., Oscar, "Desarrollo, Distribución del Ingreso y Democratización", *Estudio N° 32*, 1979, pp. 32-33. Corporación de Investigaciones Económicas de América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

profesionales y del Estado conforman las segmentaciones ya descritas.

9 La Pobreza Absoluta. Pobreza Extrema o Crítica

Las inquietudes académicas, preocupaciones sociales y políticas, así como las necesidades pragmáticas emanadas de políticas para aliviar la pobreza,²¹¹ se decía anteriormente, impulsaron, amén de la controversia académica, una creciente variedad de estudios empíricos que, desviando la atención del aspecto relativo que tienen las desigualdades hacia el aspecto absoluto de la miseria, han permitido caracterizar lo que hoy se denomina extrema pobreza o pobreza crítica. Los objetivos han comprendido: a) establecer qué caracteres definen la frontera que separa la extrema pobreza de un estado de pobreza menos dolorosa y menos apremiante, con el cual hoy la sociedad pueda convivir; b) establecer el número de individuos que componen la extrema pobreza, y distinguir y cuantificar, en la medida de lo posible, los caracteres y especificidades de subconjuntos identificables dentro del todo; c) establecer dónde residen, en qué se ocupan y qué perspectivas de superación se visualizan para estos conglomerados de personas. Sin duda la demarcación de una frontera entre extrema pobreza y lo demás (no tan pobres y no pobres) es y siempre será controversial; sin embargo, los resultados, si disímiles, no conducen a contradictorias políticas de erradicación. Cabe añadir también que esta suerte de estudios defiende contra los riesgos de error focal ya descritos.

Un primer resultado es que, pese a haber transcurrido tan largo tiempo desde la época de Charles Dickens, el número de individuos que hoy están en condiciones de extrema pobreza y los caracteres distintos de esa condición, ponen de relieve que ella, por la globalidad de su miseria y por la tardía superación que parece aguardar a los críticamente pobres, es dramática como lo era en la época de David Copperfield y Oliver Twist. Y sin desconocer las especificidades dentro de la pobreza juzgada por el tamaño que tiene el conjunto de personas críticamente pobres, es "catastrófica, de gravedad comparable a cataclismos o terremotos".²¹² La extrema pobreza es, por tanto, problema no apenas de los críticamente pobres, sino que es un problema común de la nación, pobres y ricos, como lo han sido las enfermedades epidémicas, la tuberculosis o los terremotos de dimensiones casi nacionales. Es un problema social. Este problema no es privativo de Chile: "27% de la población de América latina vive en condiciones de pobreza crítica, mientras que en África es

211 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 19, 47 y 49. Printer Santiago, Chile.

212 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 25. Santiago, Chile.

el 39% y en Asia el 42% ",^{213 214} La lógica de encuadramiento y clasificación, diferente de un criterio a otro (quintil de familias con menores rentas, personas cuya renta es inferior a un sueldo vital, miembros del sector informal, personas cuyas viviendas son precarias y exhiben hacinamiento, etc.) hace que las respectivas estimaciones sobre el tamaño del universo sean también diferentes. Por ejemplo, en el sector informal hay perceptible número de familias acomodadas, así como también hay individuos críticamente pobres en el sector formal. Sea que la identificación de los críticamente pobres esté hecha con arreglo a criterios de empleo, criterios sociológicos,²¹⁵ medidas de concentración en los menores tramos de ingreso, o de concentración entre quienes tienen iguales atributos de pobreza crítica, todas las estimaciones acerca del tamaño del problema dan resultados catastróficos. Entre las apreciaciones más altas, basadas en datos de Desal, uno de cada cuatro habitantes de la ciudad de Santiago²¹⁶ en 1967 pertenecería al sector que Desal llamaba marginalizado. Para ese mismo año, con base en la encuesta nacional del Centro de Estudios Estadístico-Matemáticos (CEEM) de la Universidad de Chile, ha sido encasillado como pobre (trabajadores que reciben renta menor o igual a un sueldo vital) el 45% de la población activa.²¹⁷ Para el mismo año de 1967 fue estimado en 28% del empleo total en el país el tamaño del sector informal,²¹⁸ lo que entrañaría reputar como extremadamente pobre por lo menos una de cada cinco personas. En un estudio de Cieplan referido al año 1969 se estimó en 25% de la población del país el tamaño de la pobreza, la cual a su vez fue caracterizada por un nivel de ingreso familiar inferior a 280 dólares (US\$) per cápita,²¹⁹ aquel tamaño quedaba reducido a un orden de 20% de la población total como resultado del efecto

- 213 Molina S., Sergio, "Introducción", 1978, p. 1. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4).
- 214 Tockman, Víctor, "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 124-125. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 215 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, p. 62, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 216 Chateau, Jorge, "Algunos Antecedentes sobre la Situación de los Pobladores en el Gran Santiago", Documento de Trabajo, N° 115, junio 1981, pp. 4-5. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Santiago, Chile.
- 217 Foxley, Alejandro & Muñoz, Osear, "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 377. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 218 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 119 y 121. ONU (Cepal). Santiago, Chile.
- 219 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre

redistributivo de los impuestos y gastos públicos, que, además, suplementaban en 44% la renta media de quienes subsistían en la condición de pobres. Para 1970, con apoyo en datos del censo demográfico de ese mismo año, fue estimado como extremadamente pobre el 21% de la población de Chile,²²⁰ es decir, 1.916.000 personas, o uno de cada cinco habitantes. También en 1970, uno de cada cinco habitantes de la provincia de Santiago aparecía como extremadamente pobre.²²¹ Prácticamente la misma proporción de pobreza crítica resultó de los estudios de Isabel Heskia, para toda la población del país correspondiente al año 1973.²²² Y, entre las apreciaciones más conservadoras, la de Lavín, referida al año 1979, arroja 1.200.000 personas, esto es, uno de cada nueve individuos, como dimensión de la extrema pobreza en el país. Es irrealista imaginar, pues, que en 1982 la proporción de población de Chile en extrema pobreza sea menor de 12%, es decir, menos que 1.380.000 personas, magnitud que, indiscutiblemente es alta, pese a ser de menor proporción que en otros países de América latina, África y Asia.

No sorprende, entonces, que cada uno de los últimos cuatro gobiernos haya hecho insólitos esfuerzos para aminorar las disparidades económicas; y que el presente gobierno, además de aplicar crecientes proporciones del gasto fiscal en el llamado gasto social²²³ haya adoptado radicales reformas para eliminar importantes causas de segmentación en el mercado de trabajo y para establecer bases que posibiliten un rápido y persistente crecimiento económico, copulado con reducción de desigualdades económico-sociales,²²⁴ dentro del modelo descrito en los primeros párrafos del presente documento²²⁵ y cuyos resultados ha sido dable palpar antes de la actual recesión mundial. En efecto, Lavín señala que, si, por una parte, la renta media en el grupo de pobreza crítica creció en 48% entre

1979, pp. 114-116. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

- 220 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 15. Santiago, Chile.
- 221 Liona, Agustín, "La Pobreza Extrema en la Provincia de Santiago, Chile", 1978, p. 341. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 222 Lavín L, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, p. 7. Viña del Mar, Chile.
- 223 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 62-69. Printer Santiago, Chile.
- 224 Kast, Miguel, "Política Económica y Desarrollo Social en Chile", Documento sin fecha, pp. 2-3. Odeplan, Presidencia de la República, Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos*, N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.
- 225 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 15-22. Printer Santiago, Chile.

Cuadro N° 1

Año	Aumento del PIB real (% anual)	Proporción de familias en extrema pobreza (%)
1973	-3,6	20
1974	5,7	26
1975	-14,3	33
1976	3,8	36
1977	9,7	22
1978	8,3	18
1979	8,2	14

Fuente: Lavín L, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 14-15. Viña del Mar, Chile.

1973 y 1979, contra 53% en los demás sectores, por otra, el número de individuos en extrema pobreza se redujo, en ese lapso, de 1,9 millón a 1,2 millón,²²⁶ de modo que "el crecimiento económico experimentado entre 1973 y 1979 alcanzó a las personas de todos los estratos de ingreso y no sólo a los más ricos"; es decir, "el crecimiento económico ha empujado a las personas de todos los estratos a tramos de ingresos superiores (. . .), ricos y pobres", cosa que también se observa con los ingresos familiares.²²⁷ Más interesante aun, Lavín muestra que buena parte del progreso en el estrato de extrema pobreza se materializó después de 1976, cuando más próspera era la economía del país.²²⁸ (Ver Cuadro N° 1.)

En apoyo de estas observaciones, Schmidt-Hebbel recuerda que la expansión en el empleo es considerada en la literatura como la mejor cura para la pobreza; y siendo que de hecho "el factor trabajo se concentra en los estratos de menores ingresos", una decreciente tasa de desocupados es poderoso factor desconcentrador

226 Lavín L, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 7 y 10-11. Viña del Mar, Chile.

227 Lavín I, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 8-9. Viña del Mar, Chile.

228 Papenek, Gustove F., "Distribution of income, wealth and Power" (mimeo), 1973, pp. 10-12 y 14, Hebrew University of Jerusalem.

Cuadro N° 2

Año	Porcentaje de la Fuerza de Trabajo sin empleo ni renta	Coefficiente de Gini
1970	5,76	0,543
1976	15,36	0,595
1977	10,46	0,566
1978	10,14	0,557

Fuente: Schmidt-Hebbel, Klaus, "Una Mirada al problema de la Distribución del Ingreso" (mimeo), Documento N° 128. Depto. de Estudios, Empresas B.H.C., enero 1980, p. 9. Santiago, Chile.

de rentas.²²⁹ El cita los siguientes datos de Isabel Heskia, modificados por J. Rodríguez para corregir la omisión original correspondiente a desempleados sin ingreso. (Ver Cuadro N° 2.)

Esos indicadores muestran que el aumento en la proporción de la fuerza de trabajo que está desocupada y sin renta es concomitante con crecientes desigualdades de ingresos, del mismo modo que *pari-passu* con las reducciones de aquella proporción disminuye, a su vez, la concentración o disparidad. Entre los índices más difíciles de influenciar está el indicador de la mortalidad infantil, cuyo nivel, en los países en desarrollo, depende en muy alto grado de los rigores, persistencia y extensión de la extrema pobreza. En este aspecto, en abono de los esfuerzos de precedentes y del presente gobierno (que atienden con cada vez mayor especificidad a los genuinos destinatarios), salvo agudizamientos de poca duración en los años 1964, 1966, 1970 y 1971, el índice nacional de la mortalidad infantil muestra persistente declinación desde 1961, mejoramiento que es más sustancial a partir de 1975. (Ver Cuadro N° 3.)

En apoyo de esos indicadores se comprueba, entre otros mejoramientos, sustanciales reducciones en la mortalidad por tuberculosis (cuya principal causa es la desnutrición) y aumento de 63 a 67 años en la esperanza media de vida de la población.^{230 231}

229 Schmidt-Hebbel, Klaus, "Una Mirada al problema de la Distribución del Ingreso" (mimeo), Documento N° 128. Depto. de Estudios, Empresas B.H.C., enero 1980, p. 13. Santiago, Chile.

230 Diario *El Mercurio*, p. C-1, edición de 24 de marzo de 1982. Santiago, Chile.

231 Raczynski, Dagmar, "Por qué bajan los índices de Mortalidad", *Estudios Cieplan*, diciembre 1981. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

Cuadro N° 3

Tasa de Mortalidad Infantil. Chile
(Porcentaje de cada mil nacidos vivos)

Año	TMI	Año	TMI	Año	TMI	Año	TMI
1958	116,1	1965	95,4	1970	79,3	1975	55,4
1959	115,2	1966	97,7	1971	70,5	1976	54,0
1960	120,3	1967	94,3	1972	71,1	1977	47,5
1961	108,9	1968	83,5	1973	65,2	1978	38,7
1962	108,0	1969	78,7	1974	63,3	1979	
1963	100,2					1980	
1964	102,9					1981	27,2

Fuente: Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, p. 82. Printer Santiago, Chile.
Diario *El Mercurio*, p. C-1, edición de 24 de marzo de 1982. Santiago, Chile.

Es común que los residentes de grandes ciudades, testigos oculares de las privaciones típicas de barrios de tugurio, crean que la pobreza urbana es más aguda que la rural.²³² Sin embargo, los estudios de pobreza revelan lo contrario: es más mísera la pobreza rural. Para el caso chileno contemporáneo sólo hay informaciones fragmentarias. Los datos globales, reunidos con base en estadísticas coherentes, son aquellos de Isabel Heskia, y de Foxley & Muñoz, correspondientes al año 1967; los del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (IEUC), cuyo estudio se apoyó en informaciones muestrales extraídas del censo demográfico de 1970; y los de Pilar Vergara, que provienen de la misma fuente. Entre 1967 ó 1970 y 1982 ha habido tal cúmulo de modificaciones y reformas estructurales en la economía chilena y especialmente en el sector rural, que resulta casi candido mirar hoy datos de aquellos años para apreciar las actuales desigualdades socio-económicas. La precariedad de antecedentes sirve para recordar cuán urgente es actualizar tales estudios de pobreza y de distribución de rentas. Los estudios de Isabel Heskia subestiman las rentas de la población rural pobre, pues no comprenden regalías dadas en especie ni consumo y uso de producción propia.²³³ Sus datos, en los tres deciles de rentas más bajas dentro de la distribución nacional de ingresos, arrojan para obreros agropecuarios una renta media notoriamente menor, casi la mitad, que la renta media corres-

232 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 76.

233 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, pp. 23 y 31. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

pondiente a obreros industriales de esos mismos tres deciles.²³⁴ Si bien entre éstos quedaban comprendidos los obreros de la minería y construcción, es difícil creer que una corrección a la omisión de regalías y autoconsumo y una eliminación de las rentas de obreros mineros, consigna aminorar sustancialmente aquella discrepancia. A niveles bajos de renta, pues, parece bien menor la renta media de la población rural pobre que aquella de la población urbana pobre. Mientras en la población remunerada total de 1967, el 31% era rural, en la mitad más pobre de la porción remunerada total era desproporcionadamente mayor, 46%, la porción rural; visto en otra forma, mientras el 60% de la población remunerada urbana total se encuadraba en la mitad más rica, el 75% de la población rural remunerada se encasillaba en la mitad más pobre.²³⁵ Enfatizando la disparidad entre los ingresos medios de los individuos remunerados urbanos y rurales, Isabel Heskia afirmaba que el "50% de perceptores rurales de menores ingresos recibía, en promedio, un ingreso líquido inferior a E° 100 al mes, es decir, menos de la mitad del sueldo vital (que en 1967 era de E° 306 mensuales, para la industria santiaguina, sin deducir impuestos; y E° 203, según Odeplan, una vez descontados los impuestos) establecido para ese año, e incluso inferior al salario mínimo (el salario mínimo obrero, en Chile, en 1967, era de E° 144/mes, casi igual al neto, pues los descuentos eran ínfimos)".²³⁶ Foxley & Muñoz señalan, con referencia a los finales de la década de 1960, que "el estrato más pobre, con un sueldo vital o menor, está compuesto por obreros y, en menor proporción, por los llamados trabajadores independientes o por cuenta propia. Pero, si se atiende al tipo de actividad, casi la mitad de las personas de este estrato laboran en el sector agrícola, ya sea como obreros agrícolas o trabajadores independientes, que (según afirman más adelante) son en su mayoría pequeños propietarios y productores".²³⁷ Con los datos del universo de pobres, de 1967 (encuesta de CEEM, pobres tienen ingresos menores o iguales a un sueldo vital, que era de E° 230 de la época), Foxley & Muñoz muestran que 40% de ellos se ocupaban en el sector agropecuario, rural. Una dificultad que complica estas comparaciones es la necesidad de abstraer de las diferencias entre remuneraciones medias de los pobres urbanos y de los pobres rurales una porción que es mero

234 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, p. 19. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

235 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, pp. 21 y 22. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

236 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, pp. 23 y 31. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

237 Foxley, Alejandro & Muñoz, Osear, "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 378 y 379. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

componente equalizador de rentas, que compensa entre los pobres urbanos el mayor costo de vida por concepto de vivienda más onerosa, alimentos más caros, transporte (desde la residencia hasta el lugar de trabajo) más caro que en el medio rural, etc.²³⁸ El IEUC, cuyo criterio para identificar la extrema pobreza no fue la renta de las personas sino el carácter precario de la vivienda, según su calidad arquitectónica, hacinamiento y condiciones de salubridad, identificó como rural 32% del total de personas en extrema pobreza, siendo que, en la agricultura se ocupaba, como trabajador o propietario, 30% de la fuerza de trabajo extremadamente pobre.²³⁹ Pilar Vergara, caracterizando el bienestar con apoyo en datos de salud, educación y vivienda, señalaba que "las principales discrepancias entre bienestar urbano y rural se dan en salud y educación, la vivienda (siendo) aproximadamente pareja."^{240 241} Ella agregaba que el bienestar rural es mayor cuanto menor sea la densidad de minifundios (proporción del área de la comuna ocupada por minifundios), cuanto mejor la calidad de los suelos, cuanto mayor el uso de capital (equipamientos), cuanto mayor la utilización de insumos modernos y cuanto mayor la proporción de tierra por trabajador. Los análisis factorial y de regresión múltiple que ella efectuó confirmaron ser la calidad del suelo (que compareció como la más importante) y el capital (segundo en importancia), los dos esenciales determinantes del nivel de bienestar.²⁴² Tanto es así, que ella afirmó lo siguiente: "Cuando los suelos de las comunas son pobres, las condiciones de vida de la población que habita en ellas son deficientes, cualquiera sea el tamaño de los predios que en ellas predomine";²⁴³ "la fertilidad de los suelos de las comunas rurales está estrechamen-

- 238 Harberger, Arnold C., "Cálculo del Costo Social de substitución de la mano de Obra", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 83, N° 6, junio, 1971, p. 641, OIT. Geneve.
- 239 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 23. Santiago, Chile.
- 240 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 178-179. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 241 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, pp. 91-93. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 242 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 187-202. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 243 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 201-208. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

te asociada al grado en que se aplican a la tierra tecnologías que elevan la productividad (tractores y fertilizantes), y el efecto conjunto de ambos factores explica parte considerable de las diferencias en los niveles de bienestar rural".²⁴⁴ La densidad de minifundios es mayor cuanto peor la calidad de los suelos;²⁴⁵ baja calidad de suelos exige mayor área para el minifundio y, por tanto, menor densidad de población rural, cosa que encarece y dificulta el acceso a la educación y servicios de atención a la salud. En concordancia con otros numerosos estudios acerca de la naturaleza de la pobreza rural,^{246 247} los de Pilar Vergara amparan la eficacia de erradicar esa pobreza mejorando los servicios rurales de educación y cuidado de la salud conjuntamente con la propagación de tecnologías modernas, las que, a su vez, por tener mayores costos operacionales que las tecnologías rudimentarias, exigen para los minifundistas y pequeños productores adecuado acceso al crédito, asociado con apropiados sistemas de comercialización. Es preciso reiterar que difícilmente los programas de erradicación de la extrema pobreza rural conseguirán elevar el nivel de bienestar de todo ese actual conjunto en el medio rural mismo. Esos programas deben ser complementarios a políticas que fomenten el desarrollo económico general, las que, estimulando el empleo en los sectores productivos urbanos, promuevan mayor absorción de trabajadores desde el medio rural. Ya fue mencionado que tal política debe orientar la economía hacia el mercado internacional, eliminar distorsiones del sistema de precios y los mecanismos ya descritos que artificialmente desestiman la producción de bienes y la adopción de tecnologías intensivas en mano de obra.

Por mucho que la crítica pobreza rural sea más aguda que la urbana y desproporcionadamente numerosos los extremadamente pobres en el sector rural, la mayor parte de la extrema pobreza está en las ciudades, simplemente porque la gran mayor parte, 82%, de la población de Chile es urbana. En efecto, 1.300.000 personas del total de 1.916.000 extremadamente pobres, del año 1970, vivían en núcleos urbanos; y como en Santiago se concentra una altísima proporción de la población del país, también allí estaba radicada la mayor porción de la extrema pobreza nacional, componiendo un

244 Vergara, Filar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 202. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

245 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 193. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

246 Schultz, Theodore W., "La Economía de Ser Pobre", 1979. Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa). Santiago, Chile.

247 Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, 1964. New Haven, USA.

Cuadro N° 4
Provincias con Mayores Niveles de Extrema Pobreza

Provincias	N° de extremadamente pobres	Porcentaje sobre la extrema pobreza del país	Porcentaje con respecto a la poblac. total de la provine.
Santiago	647.000	34	19
Concepción	130.000	7	20
Cautín	115.000	6	27
Valparaíso	115.000	6	15
Coquimbo	102.000	5	30
Nuble	83.000	4	26
Linares	53.000	3	28
Malleco	48.000	3	27
Atacama	38.000	2	25
Arauco	28.000	2	28
Maule	21.000	1	25
Aisén	14.000	1	30

Fuente: IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 31, Santiago, Chile.

19% de la población total de la provincia.²⁴⁸ En el siguiente cuadro vienen presentadas las doce provincias con mayores números de extremadamente pobres. (Ver Cuadro N° 4.)

Sobresalen, pues, como provincias con muy alta proporción de extrema pobreza, Aisén y Coquimbo, siguiéndolas de cerca Cautín, Malleco y Arauco y una buena porción de la VII Región. Los mapas de la extrema pobreza señalan con mayor detalle donde está ella localizada, siendo prominentes las comunas con aguda subdivisión de la tierra agrocultivable, tal como ocurre, por ejemplo, en el área del Choapa.

En la extrema pobreza el peso de la población joven menor de 16 años —casi todos elementos pasivos— es mayor, 50% del total, que en el resto de la población, 37%,²⁴⁹ de modo que, debiendo sustentar más bocas, es para las personas extremadamente pobres más difícil ahorrar y por ese camino superar su propia condición, que para el resto de los individuos.

248 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, pp. 17-20 y 31. Santiago, Chile.

249 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 19, 47 y 49, Printer Santiago, Chile.

Cuadro N° 5

Atributo	Porcentaje, dentro de la extrema pobreza, entre individuos mayores de seis años de edad
- Analfabetos	6
- Alfabetizados y con educación primaria incompleta	40
- Primaria completa y menos de 2 años del siguiente nivel	30
- Capacitados (3 o más años de superior, vocacional, secundaria o universitaria)	6
- No se sabe	18
Total	100

Fuente: IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, pp. 17-20, Santiago, Chile.

Luego de cuanto fue afirmado acerca de los beneficios de la educación, impresiona verificar que los individuos en extrema pobreza poseen muy modestos niveles de escolaridad, conforme puede apreciarse con los siguientes datos. (Ver Cuadros N°s- 5 y 6.)

Agrava ese panorama constatar que, comparados con el resto de la población, los individuos en extrema pobreza se preparaban precariamente para superar esa tarea educacional. En efecto, de aquélla el 80% de menores en edad escolar (17 años o menos) asistía a la escuela; en cuanto que, dentro de la extrema pobreza, sólo lo hacía el 57%,²⁵⁰ ²⁵¹ mientras un 2% integraba la fuerza de trabajo y el restante 41% permanecía ocioso.²⁵²

Por su jerarquía laboral, se constata que en la población de Chile de 1967, con renta menor que un sueldo vital (incluida, pues, la extrema pobreza) predominaban los obreros y trabajadores independientes, con mayor agudeza en la agricultura, 99%, y menor en

250 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 18. Santiago, Chile.

251 Kast, Miguel, "Política Económica y Desarrollo Social en Chile", Documento sin fecha, p. 10. Odeplan, Presidencia de la República. Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos* N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.

252 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, p. 19. Printer Santiago, Chile.

Cuadro N° 6

Provincias	Porcentaje de individuos, dentro de la extrema pobreza, con educación primaria incompleta, ningún nivel educacional o analfabetos
Maule	53
Malleco	51
Atacama	51
Coquimbo	51
Nuble	51
Arauco	51
Linares	49
Aisén	49
Cautín	48
Concepción	46
Todo Chile	45,5
Valparaíso	42
Santiago	40

Fuente: IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 33. Santiago, Chile.

servicios, 89%. Descomponiendo estos datos, entre urbanos y rurales, se podía verificar que "la mayoría de los trabajadores pobres urbanos pertenecen al sector servicios", en el que hay "una variedad enorme de oficios, desde vendedores ambulantes, artesanos, repartidores, suplementeros, servidores domésticos, etc.", de modo que en este subconjunto hay menor especificidad.²⁵³

Debe tenerse presente que los criterios de clasificación adoptados por Odeplan-IEUC y Pilar Vergara entrañan reconocer, a la luz de muchos otros estudios (como, por ejemplo, las exploraciones del Overseas Development Council),²⁵⁴ que en la extrema pobreza, conjugados con mala vivienda, hacinamiento y precarias condiciones de higiene, están en extremas condiciones de insalubridad ambiental, deficientes e insuficientes patrones de nutrición, desnutrición infantil, raquitismo y avitaminosis, altos índices de morbilidad, alta mortalidad infantil, baja esperanza de vida, intensa promiscuidad ambiental, desempleo, subempleo e hiperempleo, escasa y precaria

253 Foxley, Alejandro & Muñoz, Oscar, "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 382-383. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)

254 Harrison, Paul, "A Measure of Welfare", *Development Forum*, p. 3, v. 7, N° 7, octubre 1979. ONU, Nueva York.

educación, bajos niveles de renta y altos índices de delincuencia. Y que, siendo urbana la mayor parte de la extrema pobreza, población que se aglomera en extensos cinturones en torno de las ciudades y en algunas áreas dentro de ellas, tales barrios se constituyen en ambientes masivos de contaminación y suciedad, escuelas de delincuencia y focos de resentimientos sociales, de tensiones y de inseguridad personal y colectiva (para pobres y no pobres). No es de extrañar entonces que haya quienes temen, honestamente, que las rigurosidades de la miseria crítica tornen a los pobres "incapaces de identificar los elementos objetivos de su situación (y) las acciones que permitirían removerlos", cosa que podría llevarlos a la resignación ("atribuyendo la pobreza a la Voluntad Divina o al azar") a "caer en la cultura de la dominación", o a situaciones de desorganización social y falta de solidaridad, taras capaces, pues, de "malograr la política de erradicación de la pobreza".²⁵⁵ Entre las pocas señales que fundamentan esperanzas acerca de la factibilidad de éxito en la política de alivio a la pobreza crítica están las conclusiones de un cuidadoso estudio hecho en 102 hogares escogidos al azar en una población "callampa" del Oriente de Santiago. Esa investigación reveló:

- 1 Proporciones bien mayoritarias de individuos que perciben su condición de pobres y evidencian ausencia de resignación, entre los cuales "no se observó un retraimiento en las aspiraciones de ascenso social";
- 2 Los elementos determinísticos y no racionales (el azar, los sobrenaturales) aparecen con escasa gravitación entre los factores reconocidos como causantes de pobreza, mientras los factores más invocados fueron la falta de trabajo, seguido por la deficiente preparación educacional;
- 3 Altas proporciones (46%) de anhelo de educación técnico-industrial y universitaria para los hijos, y lectura y educación para sí mismos (72%), cosas que contradicen el conformismo; y
- 4 Altas proporciones de signos que demuestran cohesión social (familia bien constituida, concordancia de opiniones cuando el papel de la mujer y la autoridad del marido, más del 50% evidenció afiliación a organizaciones comunitarias —clubes, centros de padres, etc.—, intercambio de herramientas, dinero y alimentos entre vecinos, sólidos sentimientos de compadrazgos, etc.²⁵⁶

255 Pizarro, Crisóstomo, "Proposiciones para el Análisis Sociológico de los Grupos Pobres", Documento N° 43, enero 1975. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica. Santiago, Chile.

256 Cortázar, R. Moreno, E. & Pizarro, C., "Condicionamientos Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza", 1978, pp. 222-225, 229, 231, 234-235, 247 y 249-251, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

Cuadro N° 7
Santiago, 1970

Comunas	Población Total (PT)	Pers. extrema- mente pobres (EP)	EP c/r a PT comunal (%)	EP comunal c/r a EP total de Santiago (%)
Conchalí	246.500	67.700	27	10
Barrancas	187.500	74.500	40	12
Qta. Normal	137.500	23.300	17	4
Maipú	118.100	27.500	23	4
San Miguel	319.800	52.100	16	8
La Cisterna	246.200	48.800	20	8
La Granja	163.900	63.700	39	10
San Bernardo	118.700	24.700	21	4
La Florida	53.433	23.800	45	4
Ñuñoa	280.239	50.600	18	8
Total Prov.	3.230.800	647.100	20	100

Fuente: Liona, Agustín, "La Pobreza Extrema en la Provincia de Santiago, Chile", 1978, p. 343. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

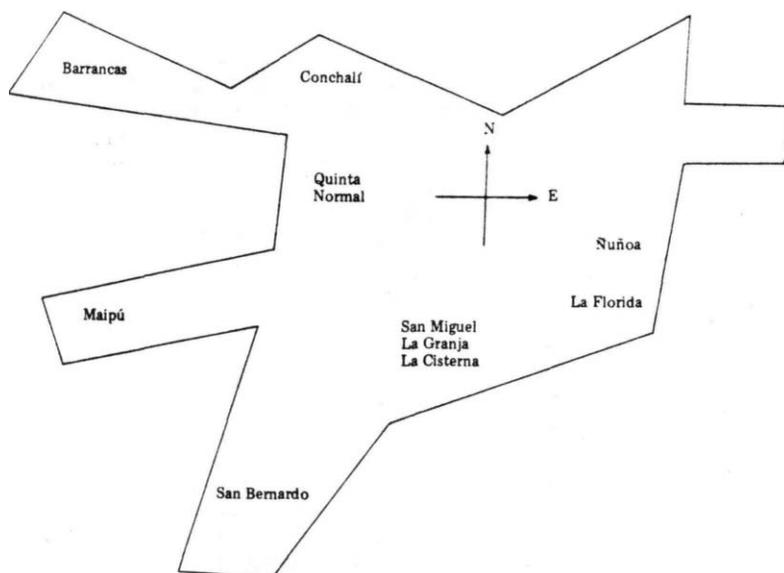
Los autores añaden que sus resultados y conclusiones concuerdan con los de otros estudios que ellos citan.²⁵⁷ Hay esperanzas, por tanto, de encontrar favorable acogida y positiva reacción de parte de los sujetos de la miseria crítica frente a políticas para erradicación de la extrema pobreza.

Quien recorra la ciudad de Santiago identificará las áreas de indigencia y pobreza crítica, con poca necesidad de estadísticas. Ya para saber cuáles son zonas más dramáticas, por ejemplo, por su tamaño, se precisa de observaciones más sistemáticas. El Mapa de la Extrema Pobreza, elaborado con datos del censo demográfico de 1970, permite identificar, en lo que toca a la provincia de Santiago, los barrios y la cuantía de críticamente pobres que entonces había. (Ver Cuadro N° 7.)

Las diez comunas del cuadro precedente conforman un cinto periférico, en el área metropolitana de Santiago, que rodea la ciudad por el norte-occidental (Conchalí y Barrancas - Pudahuel), costado occidental (Quinta Normal y Maipú), frontera sur (San Miguel, La Cisterna, La Granja y San Bernardo) y sur-oriental (La Florida y Nuñoa). En esas diez comunas se concentraba el 71% de la extre-

257 Cortázar, R. Moreno, E. & Pizarro C., "Condicionamientos Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza", 1978, p. 257, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

Figura N° 1



ma pobreza de toda la provincia, en 1970, y eran también esas las comunas con mayores proporciones de pobres dentro de sus respectivas poblaciones. A falta de más actual información, se concluye que ese cinto debe ser, pues, el área focal para programas de erradicación de extrema pobreza. (Ver Figura N° 1.)

El análisis de Liona, rico en detalles, contrapone las siguientes diferencias principales entre individuos de la extrema pobreza (EP) y el resto de la población (RP), en 1970, en Santiago:

- 1 En la EP son desproporcionadamente numerosos los menores de 15 años;
- 2 En la EP son desproporcionadamente escasos los individuos en edad senil;
- 3 La fuerza de trabajo en la EP es, pues, más joven que en la RP;
- 4 La carga de dependientes desproporcionadamente mayor contribuye a que apenas 17% de la fuerza de trabajo corresponda a extremadamente pobres, contra 83% de individuos pertenecientes al RP; dentro de la EP el 27% de los individuos integra la fuerza de trabajo, contra 34% en el RP;
- 5 La proporción de desocupados es semejante en los dos grupos de la fuerza de trabajo;
- 6 Los individuos de la EP son menos instruidos: 68% no ha concluido el nivel primario, contra 44% en el RP; 25% del RP recibió capacitación, contra apenas 6% en el caso de la EP;

- 51% de los niños en el EP, de 5 a 14 años de edad, asiste a la escuela, contra 93% en el RP; 7% de las personas con edad de 15 a 24 años, en la EP, asiste a clases contra 24% en el RP;
- 7 En la EP hay mayor tasa de mortalidad infantil y mayores índices de morbilidad;
 - 8 El 20% más pobre, dentro de la EP, recibía en conjunto un 3,5% del ingreso de toda la población de la provincia, y su renta media era de E° 480, mientras que el 10% más rico, en el RP, recibía 40% del ingreso de toda la población y tenía una renta media de E° 10.700, esto es, 22 veces mayor que la media del 20% más pobre.²⁵⁸

10 Notas Finales

En el precedente examen de datos empíricos, pareceres, estudios e hipótesis, sobresale la convicción de ser la extrema pobreza, las agudas desigualdades socioeconómicas y el problema del empleo, en sus aspectos crónicos, una consecuencia de anomalías corregibles en la organización económico-social, y no el resultado de caracteres inherentes al sistema capitalista de mercado.* Hay, pues, bases teóricas, no contradichas por los hechos sino más bien confirmadas por éstos, para confiar que en un régimen libertario, donde el Estado asuma un papel principalmente subsidiario, las políticas para erradicar la extrema pobreza pueden ser exitosas si cumplen con varias condiciones copulativas a saber:

- 1 Ser objetivamente consecuentes con las especificidades de la pobreza crítica y con sus respectivas modalidades de inserción dentro de la sociedad.
- 2 Atender con pragmatismo y eclecticismo tanto el lado de la demanda como el de la oferta en los mercados de trabajo, actuando sobre factores que segmentan el mercado, así como fortaleciendo el capital humano, con particular énfasis en los sectores de miseria crítica y en las áreas rurales;
- 3 Expandir la inversión en moderna tecnología agropecuaria, fortaleciendo la investigación básica, la adaptación local de técnicas foráneas exitosas y la extensión rural con apropiado apoyo financiero y de comercialización para pequeños productores;
- 4 Integrar estas políticas coherentemente dentro de una política general que:

258 Liona, Agustín, "La Pobreza Extrema en la Provincia de Santiago, Chile". 1978, pp. 344, 346-347, 351, 353 y 355-357. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

* Nótese que ese panorama no se detuvo a examinar el cuadro y caracteres de la extrema pobreza en países no capitalistas.

- a) Propenda al debilitamiento de barreras discriminatorias que cierran a los pobres el acceso a las fuentes formales de capital financiero y tecnología moderna; y
 - b) fomentar un vigoroso crecimiento económico, libre de distorsiones en el sistema de precios, de imperfecciones a la competencia, orientado al mercado internacional, con estabilidad general de precios internamente y paridad monetaria realista.
- 5 Además de actuar en lo funcional, conforme señalado en las cuatro condiciones precedentes, atender simultáneamente, en carácter asistencial, a expensas de sectores acomodados, la situación de quienes están sumidos en la pobreza crítica, aplicando para ello programas nutricionales, de salud y saneamiento ambiental, y de mejoramiento de viviendas precarias.

Esa política redimirá individuos de la extrema pobreza, suavizará las disparidades socioeconómicas, intensificará la creación de nuevas oportunidades de ascenso ocupacional, no eliminará la totalidad de las desigualdades relativas, pero tornará más humanas la organización y la vida de la sociedad.

Bibliografía (Complementaria)

- 1 Edwards, Edgar O. (editor). *Employment in Developing Nations*. Columbia University Press, 1974. Nueva York.
- 2 Foxley, Alejandro (editor). *Bienestar y Pobreza*. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica, 1974. Santiago, Chile.
- 3 Foxley, Alejandro (editor). *Distribución del Ingreso*. Fondo de Cultura Económica, 1974. México.
- 4 Ilpes. *La Pobreza Crítica en América Latina. Diagnósticos, Explicación y Políticas*. Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, ONU. Santiago, Chile.
- 5 Méndez, Juan Carlos. *Chilean Economic Policy*. Imprenta Calderón, 1979. Santiago, Chile.
- 6 Ridker, G. & Lubell, Harold (editores) *Employment and Unemployment in Near East and South Asia*. 1971, Vikas, Nueva Delhi.

ESTUDIO

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHILE 1954 - 1986

Ricardo Zabala*

El objetivo global de este estudio es tener una visión más clara del fenómeno de la inversión en activos de un país por no-residentes, que implique el control de la propiedad de una inversión física. Esta es, por definición, inversión extranjera directa, en contraste con la indirecta, que toma la forma de un préstamo a algún agente de otro país. Este fenómeno ha estado presente en nuestras naciones por décadas y debido a la crisis de la deuda de los ochenta, está adquiriendo una importancia cada vez mayor. Parece indispensable poder aumentar el ingreso de recursos nuevos al país, y que no sea la vía cuenta corriente de la balanza de pagos.

Este trabajo consiste básicamente en una descripción y cuantificación de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) durante el período de 1954 a 1986, y un análisis y descripción de las principales disposiciones legales que la regularon durante el mencionado período. Además, se harán un análisis y comparación de los flujos de IED de Chile con los países de América latina durante el mismo lapso.

Se ha escogido como año de inicio 1954, debido a que en dicho año se promulgó el primer estatuto de inversión extranjera en Chile, el DFL 437

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile; Master of Arts, Economía, Duke University; Profesor e Investigador, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

** Quisiera agradecer los comentarios de Joaquín Vial y José Yáñez a una versión preliminar de este documento y la ayuda en la recolección de la información de varios ayudantes de investigación desde el inicio de este estudio; S. Rosende, P. Naudón y H. Palacios. Finalmente, agradezco la colaboración prestada para resolver dudas sobre los datos y en la obtención de la información de P. Friedl y T. Cornejo en el Banco Central, E. Silva y G. Rivera en la Comisión Chilena del Cobre y al Comité de Inversiones Extranjeras. Cualquier error u omisión es de responsabilidad exclusiva del autor.

del 2 de febrero. La promulgación de esta legislación le da carácter de reconocimiento oficial a un fenómeno que existía desde los tiempos de la colonia.

Introducción

El primer Estatuto de Inversión Extranjera en Chile fue el DFL 437, promulgado el 2 de febrero de 1954. Durante estos treinta años ha habido significativos cambios en los grados de receptividad del país frente a la inversión foránea que, entre otras cosas, se han traducido en distintas legislaciones al respecto. Producto de lo anterior, los flujos hacia el país han tenido un comportamiento bastante irregular durante el período.

Cuando se habla de inversión extranjera, es necesario distinguir entre la inversión directa, que implica el control de la propiedad de una inversión física o de un negocio en el extranjero, y la inversión indirecta o de portfolio que normalmente toma la forma de un préstamo a algún agente de otro país. En el caso de la inversión directa, el agente comparte riesgos con el país receptor y además se enfrenta a un sistema tributario y a otros aspectos legales que pueden variar. Como por ejemplo, que el gobierno del país receptor requiera que la propiedad del proyecto de inversión se transfiera hacia los nacionales en un período determinado de tiempo. En el extremo, el inversionista puede perder todo el control y/o la propiedad de su inversión. Además, la inversión indirecta, a pesar de no compartir esos mismos riesgos, tiene otro tipo de riesgos, como la repudiación de la deuda.

En este trabajo sólo consideraremos la inversión extranjera directa, sin desmedro de que algunas variables relevantes para ella también lo sean para la indirecta. El estudio se hace con la convicción de que de existir un proyecto rentable, un país atraerá inversión externa solamente en la medida que pueda convencer a los potenciales inversionistas de que honrará sus obligaciones contractuales una vez que los activos sean internados, que existirá continuidad en la legislación y que tiene incentivos para permitirles extraer un retorno que sea competitivo con lo que pueden generar en otros lugares. Todo lo anterior, ¿podrá ser logrado por un manejo adecuado de la autoridad de variables sobre las que tiene algún control? Nos referimos básicamente a las normas y a la legislación que enfrentan los inversionistas extranjeros. Es innegable que hay variables tanto internas como externas a los inversionistas que son preponderantes para la decisión de invertir, sobre las cuales la autoridad no tiene ningún control.

El objetivo global de este estudio es obtener una visión más clara del fenómeno de la inversión extranjera directa en Chile. Este fenómeno ha estado presente en los países subdesarrollados por décadas y debido a la crisis de la deuda de los años ochenta, ha estado adquiriendo una importancia cada vez mayor. Parece indispensable

elevar el ingreso de recursos nuevos al país y esta posible fuente no necesariamente aumenta la deuda con el exterior. Pareciera posible entonces incrementar los recursos vía capital y no deuda.

Para saber a lo que nos enfrentamos, primero debemos cuantificar los flujos y describirlos en términos de los montos invertidos, a qué sectores se destinaron, de qué países provenían y cómo ha sido el resultado de la inversión extranjera ingresada a Chile respecto de sus vecinos.

Para ello, en la primera sección hablaremos sucintamente de qué es lo que involucra conceptualmente la inversión extranjera directa. En una segunda sección haremos una pequeña descripción y análisis de las disposiciones legales que han regulado la inversión extranjera en Chile. En las siguientes secciones se procederá a cuantificar y a describir los flujos ingresados al país.

La Inversión Extranjera Directa

Dentro de los movimientos de capitales externos tenemos inversiones de portfolio que incluyen documentos y papeles financieros e inversiones directas en el país. Estas últimas implican el control y propiedad total o parcial de un activo por parte de un no-residente. Es también posible que exista inversión extranjera sin un flujo hacia el país, si es que el foráneo financia la inversión a través del mercado de capitales local.

Los aportes de capital pueden consistir en divisas, tecnología, licencias, administración, comercialización o maquinarias. Incluso, puede ser producto de la reinversión de utilidades. Por todo lo anterior, la inversión extranjera directa está más derechamente conectada que los flujos financieros con el proceso mismo de formación de capital.

Hay otra diferencia importante entre ambos tipos de flujo de capitales: la inversión directa implica que el inversor comparte los mismos riesgos del país huésped de la inversión. Además, está enfrentada a una nación soberana con todas sus normas, disposiciones legales y sistemas tributarios. La inversión de portfolio también tiene sus riesgos, entre ellos, el mayor es el de la repudiación de la deuda. Sin embargo, para este tipo de inversiones la tasa de retorno está fijada de antemano, pero puede variar por el acto de repudio o por el no cumplimiento de los compromisos. Por todo lo anterior, la inversión extranjera directa es dependiente en mayor medida que la de portfolio de las acciones del Estado.

Existe una literatura bastante extensa y heterogénea sobre los costos y beneficios de la inversión extranjera directa para los países en desarrollo y sobre la determinación de las decisiones de inversión por parte de empresas multinacionales. Como resultado de ello y de consideraciones de índole sociopolítica, la discusión del tema en términos de lo anterior aún plantea grandes interrogantes y pocas respuestas. El balance costo/beneficio hasta la fecha es bastante

cuestionable, la inversión extranjera tiene un impacto sobre el desarrollo, pero claramente no lo podemos calificar de "ayuda externa".

La ciencia económica aún no tiene una teoría comprensiva de todo el fenómeno de la inversión extranjera directa. Como punto de partida sabemos que si existieran mercados perfectos a nivel mundial, solamente habría flujos de capitales en forma de deuda y no como capital (que es por definición la inversión extranjera directa). La no existencia de este nivel de competencia en conjunto con consideraciones de geopolítica, nacionalismos e ideologías, no han permitido a la profesión elaborar una teoría que explique el fenómeno en su globalidad. A falta de ello, existe una infinidad de modelos ad hoc que explican muchas situaciones particulares. Sin embargo, las variables de orden político juegan un papel muy central en estos modelos y es por ello que existen tantos modelos como opciones o ideologías políticas.

Cuando todos los mercados son completos y por ello se puede transar cualquier bien o servicio, presente o futuro y también son perfectos y sin distorsiones, los precios de mercado reflejan correctamente los costos de oportunidad. En esta situación, ¿por qué producir en otro país? Se puede invertir a través del flujo de capital financiero si es que existen diferenciales de tasas de retorno en el corto plazo, o por último exportar hacia ese país. En competencia, no habrían incentivos para invertir en el extranjero.

Parece más eficiente canalizar recursos de un país a otro a través de movimientos financieros de capitales, para lo cual existen instituciones especializadas y con ventajas comparativas. Además, el inversionista foráneo no tendría ninguna ventaja sobre los inversionistas locales, considerando el desconocimiento del entorno legal, político y cultural. Asimismo, la distancia de los centros de toma de decisiones tendría evidentes desventajas respecto de los competidores nacionales.

La inversión extranjera directa nacería entonces de la existencia de imperfecciones o carencias de mercados y costos de transacción.¹ Por la existencia de estas distorsiones, las empresas, ahora llamadas transnacionales, recurren básicamente a la integración vertical u horizontal. Una manera de ver la integración vertical es pensar que las empresas desean obtener ganancias en eficiencia por medio del reemplazo de transacciones costosas de mercado por transacciones al interior de la firma. Estas deberán ser más baratas o simplemente no es posible realizar estas transacciones en el mercado ("precios de transferencia"), pero sí al interior de la firma.

1 Para un buen resumen de diferentes teorías, ver Naim, Moise's, *¿Por qué una empresa invierte en otro país?* Análisis crítico de algunas teorías sobre los determinantes de las inversiones extranjeras directas. El trimestre económico. 1985.

Cuando estas empresas desean diferenciar productos, tienen una tecnología patentada, economías de escala internas o externas, o poseen habilidades de marketing o de administración no difundibles, querrán integrarse horizontalmente.

Sin embargo, ambos argumentos de integración no justifican necesariamente la producción en otro país. Es por ello que uno debe pensar en un enfoque más comprensivo y global; la inversión extranjera nace de la internacionalización de la producción determinada por ventajas de localización, de propiedad y de internalización.² De aquí que las empresas transnacionales (empresas con subsidiarias en dos o más países), por las ventajas mencionadas, buscan explotar mercados internos fuertes (con o sin barreras respecto del exterior), asegurarse el suministro o la explotación de recursos naturales, o una combinación de ambos.

Es por ello que la existencia de inversión extranjera directa, a pesar de que puede parecer evidente, nace de la realidad de un proyecto bueno ("rentable"), producto de los considerandos anteriores. Para cada país, estos elementos son diferentes y resulta importante destacar el hecho de que es posible, vía franquicias legales otorgadas por el Estado, mejorar la rentabilidad del proyecto para el inversor extranjero. Lo que no está del todo claro es que estas franquicias de alguna manera las paga el país y por ello, las inversiones ingresadas en este contexto tenderían a ser poco beneficiosas para la nación huésped.

En la medida que los gobiernos reducen las distorsiones en los mercados internos y de exportaciones, podemos suponer que el capital foráneo que está ingresando está trayendo aparejados aumentos de ingresos (y recaudación tributaria) y de bienestar. Sin embargo, aún no poseemos suficiente información para establecer la magnitud de este incremento, aun cuando tenemos la convicción de que se está en la dirección correcta. Vale la pena mencionar que todo lo anterior sólo estima variables de eficiencia económica y que una evaluación final debería incorporar consideraciones políticas e ideológicas respecto del marco institucional y del tipo de organización social deseado por el país.

Principales Disposiciones que han Regulado la Inversión Extranjera en Chile Entre 1954 y 1986

Al parecer, existiría un gran campo para acciones legales dentro del cual los gobiernos pueden moverse para atraer inversiones extranjeras. Desafortunadamente, no son muchas las variables sobre las cuales el Estado tiene un control directo, ya que, por ejemplo, la estabilidad económica y política, que son tan importantes para el

2 Ver para un mayor grado de análisis: Dunning, John H., *International Production and the Multinational Enterprise*. London, Allen and Unwin, 1981.

ingreso de capitales a un país, no dependen exclusivamente de las acciones de la autoridad, sino es el resultado de toda una dinámica social. El gobierno también puede realizar acciones concretas para estabilizar la economía, sin embargo, el éxito no depende exclusivamente de su buena disposición y voluntad.

Dentro de las variables que el gobierno maneja directamente y que afectan a la inversión extranjera están la política tributaria y las normas de cambios internacionales. Es por ello que en esta sección nos concentraremos en describir resumidamente las principales disposiciones legales que han regulado la inversión extranjera entre 1954 y 1986. Un mayor detalle de estas disposiciones se puede encontrar en el Anexo N° 1.

A Estatutos de Inversión Extranjera

1 El primer estatuto, aparecido en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1954, fue el DFL 437. Este cuerpo legal otorgaba franquicias a las personas naturales o jurídicas extranjeras que aportaran al país nuevos capitales. Estas franquicias eran sólo aplicables a aquellas inversiones que tenían por objeto iniciar, ampliar o impulsar actividades que tendieran a estimular el desarrollo industrial o a mejorar la explotación de la riqueza minera, agrícola o forestal y a perfeccionar o a incrementar los medios de transporte.

2 El segundo estatuto fue el DFL 258 de 1960 que ampliaba la calificación de las actividades a las cuales podían acceder los inversionistas extranjeros, incorporando el sector pesquero y actividades que fueran "consideradas de interés para la economía nacional". Además le confería exclusivas facultades discriminatorias al Presidente de la República para aprobar o rechazar las franquicias establecidas en la legislación, las cuales se otorgaban por un plazo de diez años y en casos calificados este plazo podía extenderse hasta un máximo de veinte años.

3 El decreto que está actualmente en vigencia, con las modificaciones que le introdujo el DL 1748, pero manteniéndole la misma numeración original, es el DL 600 de 1974. La principal característica de este decreto es que se consagraba el principio de la no-discriminación respecto de los nacionales, además de ampliar la definición de inversión extranjera y lo que constituye el capital aportado.

En él se define la inversión como la transferencia de capitales desde el exterior a Chile realizado por personas naturales o jurídicas extranjeras, o chilenos con residencia o domicilio en otros países.

Sólo en este último estatuto se crea un organismo que será el único autorizado, en representación del Estado de Chile, para aceptar, controlar y suscribir los contratos de ingreso (y las remesas de utilidades y capital) de capitales del exterior. En los anteriores estatutos estas funciones estaban dispersas, girando de preferencia entre Corfo y el Banco Central.

El 30 de noviembre de 1985 apareció el DL 18.474, que introduce modificaciones al DL 600. Este decreto trata de solucionar algunas deficiencias del Estatuto respecto de inversiones en sectores de exportación y en la definición de la base tributaria de las empresas. Sin embargo, estas nuevas disposiciones lo alejan de la no-discriminación entre los nacionales y los extranjeros.

B Otras Leyes Aplicables a la Inversión Extranjera

Hay una serie de leyes que también son aplicables a la inversión extranjera que vale la pena mencionar. Estas se refieren a los mecanismos de internación de la inversión y las disposiciones aplicables a sectores específicos como el cobre, el petróleo y materiales atómicos.

1 Ley de la Gran Minería del Cobre. Por los volúmenes de inversión ingresados al país, después de los estatutos de inversión extranjera, la legislación respecto de la Gran Minería del Cobre es la más importante.

Comenzó con la llamada Ley del Nuevo Trato, la Ley 11.828 del 5 de mayo de 1955 y ésta fue derogada y refundida por la Ley 16.624 del 15 de mayo de 1967, junto con las acciones emprendidas, por Chile y las grandes empresas del cobre, a raíz del proceso de chilenización. Sus disposiciones se aplicaban a las empresas nacionales o extranjeras que realizaran inversiones en el país, así como a sus accionistas o acreedores. En ambos cuerpos legales, las inversiones, además de aplicárseles las disposiciones contenidas en los estatutos de inversión extranjera, tenían franquicias adicionales.

La Ley 16.624 fue derogada por el DL 1349 del 28 de febrero de 1976, mediante el cual se creó la Comisión Chilena del Cobre, y se le traspasó a este organismo toda la fiscalización del sector. Adicionalmente se adecuaron las disposiciones a la nueva institucionalidad y por ello todas las inversiones quedaron bajo el régimen común del sector y a las condiciones establecidas en el DL 600.

2 La Ley sobre Comercio de Exportaciones, Importaciones y de Agencias de cambios internacionales (DFL 1272 del 11 de noviembre de 1961). Esta ley, actualmente vigente, refundida en el DL 471 del 17 de octubre de 1977, sólo permite el ingreso al país de aportes de divisas.

Las disposiciones más importantes durante el período analizado son los artículos 14, 15 y 16 del Compendio de Normas de Cambios Internacionales. Adicionalmente, desde 1985 se pueden realizar inversiones con títulos de deuda externa y éstas están reglamentadas por el Capítulo XIX del Compendio mencionado y los capitales ingresan vía el Art. 15 ya expuesto.

3 El DL 482 del 25 de junio de 1971. Las disposiciones contenidas en este decreto se refieren al tratamiento de los capitales extranjeros y a marcas, patentes, licencias y regalías, materias que fue-

ron aprobadas en lo esencial por la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena.

Este decreto fue derogado por el DL 1642 del 3 de enero de 1977 mediante el cual Chile se retiró del Pacto Andino y por tanto eliminó el régimen común establecido por el decreto anterior.

4 El DL 1089 de 1975; Régimen especial de los hidrocarburos. En este decreto se establecen las responsabilidades y atribuciones de la Empresa Nacional de Petróleos en la suscripción de contratos de operación con contratistas para realizar actividades correspondientes a las labores de exploración y explotación de hidrocarburos.

Estas disposiciones fueron modificadas en las Normas Complementarias al Presupuesto Fiscal de 1986, por el DL 18.482 del 28 de diciembre de 1985. En éste se establece la existencia de un "contrato especial de operación" y se le dan mayores atribuciones a la Comisión Nacional de Energía.

5 El DL 1.557 de 1976; régimen especial para materiales atómicos y/o de interés nuclear. Al igual que el decreto anterior, establece las responsabilidades y atribuciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica en la suscripción de contratos de operación para la realización de actividades correspondientes a la fase de exploración, explotación y beneficio de materias atómicas.

C Resumen

Como se puede apreciar, han sido varios los caminos por los cuales la inversión foránea puede ingresar al país. Sin embargo, los canales más importantes resultaron ser los estatutos de inversión extranjera, la ley de la Gran Minería del Cobre y los artículos 14 y 16 de la Ley de Cambios Internacionales.

Antes de 1970, el artículo 14 fue un canal de gran importancia a causa de la facilidad de uso y falta de discrecionalidad. A través de él se canalizaron las inversiones de corto plazo y, en especial, los créditos externos de carácter privado. La franquicia consiste en garantizar al inversionista la libertad para liquidar en el mercado de corredores las divisas internadas y al acceso al mismo mercado para los efectos de reexportación de capital. En las remesas de intereses y utilidades, a pesar de estar sujetas a la autorización del Comité Ejecutivo del Banco Central, en la práctica, salvo ocasiones extraordinarias, el artículo opera en forma automática.

A través de los tres estatutos de Inversión Extranjera se va avanzando siempre en el sentido de ampliar las actividades en las cuales pueden invertir los inversionistas extranjeros y en garantizar el acceso al mercado de divisas. Sin embargo, el segundo estatuto (DFL 258) aumenta considerablemente las franquicias a las cuales pueden acceder los inversionistas foráneos sujetos a la aprobación del Presidente de la República. Esta discrecionalidad es

eliminada por el DL 600, que contiene una posición más aperturista en términos del ofrecimiento de buenas garantías para reparar utilidades y en otorgar un tratamiento no discriminatorio entre inversionistas nacionales y extranjeros.

A pesar del aparente éxito que ha tenido el DL 600 en lograr un aumento del flujo de capitales foráneos, existen varios temas que están difusos y que se arrastran desde el primer estatuto. Estos problemas básicamente entraban el ingreso de capitales extranjeros, independiente de la rentabilidad potencial del proyecto:

a) En Chile la base imponible es en general mayor que en otros países por la casi inexistencia de deducciones a los impuestos. Esto implica que los inversionistas no pueden obtener la totalidad de los créditos tributarios o deducciones a sus impuestos domésticos que ameritan, por estar tributando sobre bases distintas. En resumen, pagan impuestos "de sobra" respecto de lo que pagarían en sus países de origen.

Adicionalmente a lo anterior, aun teniendo la tasa de impuesto fijada por un período de 10 años, una simple resolución o circular del Servicio de Impuestos Internos puede cambiar la base imponible. Todo lo anterior puede suceder si este último Servicio hace variar las normas relativas a los regímenes de depreciación de activos, arrastre de pérdidas a ejercicios posteriores, gastos de organización y puesta en marcha, etc. Las disposiciones del DL 18.474 tienden a disminuir este problema, al fijar invariabilidad de las mencionadas normas vigentes a la fecha de suscripción de la inversión, por 10 años.

b) El DL 600 no cubre el caso de agencias o sucursales de empresas extranjeras en el momento de su liquidación. Al no existir ninguna diferencia entre la sociedad chilena y el accionista extranjero, el Servicio de Impuestos Internos obliga a pagar impuestos sobre la ganancia de capital cuando se liquidan los activos. Esto sucede a pesar de que, de acuerdo al decreto 600, las remesas de capitales no pagan impuestos.

c) A pesar de la existencia del seguro de cambio, éste es factible sólo en el caso de que hayan divisas para ser adquiridas. Durante una crisis de balanza de pagos, nada le asegura al inversionista que efectivamente pueda obtener sus divisas y a qué tipo de cambio. Esto es particularmente grave para los inversionistas orientados al mercado de exportaciones, porque la actual legislación exige el total retorno de las divisas al país.

Para este último tipo de empresa se podría pensar en un mecanismo por el cual sólo retornen al país las divisas que no sean para el pago de deudas, gastos de operación en el exterior y remesas de utilidades. En un esquema de este tipo habría que eliminar el endeudamiento interno de estas empresas, para lo cual tiene atribuciones el DL 600 a través de su artículo 11. Algunas de las disposiciones del DL 18.474 están orientadas a resolver estos problemas.

d) Suponiendo que la base imponible es la correcta, es importante que la tasa de impuestos minimice la transferencia de impuesto desde la Tesorería General de la República a las tesorerías de los países de origen de las inversiones. Esto sucede en la medida que la tasa de impuestos sea menor que la extranjera y que en los países de origen existan deducciones tributarias o créditos tributarios por los impuestos pagados por inversiones en el extranjero.

El DL 600 permite fijar una tasa de 49,5% por diez años o entrar al régimen común con los vaivenes que esta tasa puede tener. A pesar de optar por la fijación de la tasa: dependiendo de cómo se aplique el impuesto a la 1ª categoría y los créditos que permite éste, la tasa impositiva puede bajar hasta un 37%. Si consideramos una inversión proveniente de los EE.UU. que está afecta a una tasa del 46% en dicho país y a un crédito fiscal por el mismo porcentaje, la transferencia hacia la Tesorería norteamericana será aproximadamente de un 9%.

El mejoramiento de las disposiciones en lo referente a los puntos anteriores debería mejorar la materialización de proyectos de inversión extranjera que están actualmente autorizados, pero su ingreso se ha visto dificultado. Estas modificaciones persiguen disminuir los riesgos para los inversionistas sin que ello signifique costos demasiado altos para el Fisco, ya que buscan simplemente agilizar el proceso. Inclusive el manejo de la tasa de impuestos y la base imponible de las empresas extranjeras pueden redundar en un aumento significativo de la recaudación. Sin embargo, todo lo anterior implica necesariamente alejarse de la no-discriminación y posiblemente serán imprescindibles negociaciones individuales a nivel de cada uno de los proyectos.

El papel de la legislación es importante para no impedir el ingreso de los capitales extranjeros. A pesar de ello, no está claro que las disposiciones legales puedan incentivar la inversión. Los buenos proyectos de inversión serán realizados tarde o temprano y la legislación entonces puede ser la variable que acelera o atrasa el momento de su realización. Las empresas transnacionales buscan captar, y por ello invertir en recursos naturales (mercados de exportación), en explotar mercados internos atractivos o en una combinación de ambos. Es por ello que debe ser función de la legislación de cada país adecuarse a los sectores potenciales de desarrollo de proyectos de inversión extranjera.

El tamaño del mercado interno chileno limita las inversiones que resultarían atractivas en mercados de mayor tamaño. Es cierto que existen inversiones orientadas a nuestro mercado interno, sin embargo resultan ser marginales. Básicamente en el caso de nuestro país, las grandes inversiones estarán en los sectores de recursos naturales renovables (sector silvoagropecuario y pesca) y no-renovables (minería metálica y no-metálica). Por ello, la legislación debe adecuarse hacia el desarrollo de estos sectores, junto con incorporar la

posibilidad de hacer uso de todas las nuevas modalidades de financiamiento.

Descripción de la Inversión Extranjera 1954-1986

Intentaremos describir y cuantificar los flujos netos de inversión extranjera directa (IED) hacia Chile desde 1954 hasta el presente. Hemos escogido como fecha inicial el año de puesta en vigencia del primer estatuto de inversiones extranjeras, el DFL 437. Lo anterior se ha hecho en el entendido de que es, en esa fecha, el inicio del reconocimiento oficial de la influencia que puede tener la IED y por ello de poder aprovechar o de orientar esos recursos que ingresan al país.

La cuantificación se realizará con información proveniente de varias fuentes distintas; la Corfo, el Banco Central, el Comité de Inversiones Extranjeras, la Comisión Chilena del Cobre y otras. Ya se entenderá a través del trabajo el porqué de la gran diversidad de fuentes para cuantificar los flujos de IED. Es precisamente por lo anterior que una de las mayores dificultades ha estado concentrada en cómo homogeneizar datos que nacen de los diferentes criterios de cuantificación utilizados por cada entidad. Creemos haber obtenido un flujo de IED que refleja adecuadamente los recursos que han ingresado y salido del país como consecuencia de las inversiones extranjeras.

Para tres décadas hemos dividido el ingreso de la inversión extranjera directa hacia Chile a través de cuatro canales:

a) Los recursos ingresados al amparo de los estatutos de inversión extranjera (DFL 457, DFL 258 y el actual DL 600) y durante el período 1954-70 a través de la Ley de Cambios Internacionales.

b) La ley de la Gran Minería del Cobre.

c) Salidas de capital por el pago de las indemnizaciones generadas producto del proceso de nacionalización de empresas de capital foráneo, y

d) En los últimos años, por las capitalizaciones de pagarés de deuda externa que no estaban contenidas en las anteriores disposiciones de la Ley de Cambios Internacionales.

Estos cuatro canales han sido las vías de ingreso de toda la inversión extranjera hacia el país.

A continuación describiremos y cuantificaremos individualmente las cuatro fuentes mencionadas, para posteriormente juntarlas de manera de determinar el ingreso neto de inversión extranjera directa al país.

A Estatutos de Inversión Extranjera

Una característica común de los estatutos de inversión extranjera es que para acogerse a sus franquicias los inversionistas deben

realizar un proceso de inscripción de su inversión. Luego de que ésta sea autorizada, comienzan a regir las franquicias, que también están sujetas a un período límite para la internación del capital. Vencido este periodo, el ingreso adicional de capital requerirá de una nueva negociación e inscripción.

Por lo anterior, las series de inversión extranjera directa desde 1954 hasta la fecha están divididas en inversión autorizada (por el Banco Central o el Comité de Inversiones Extranjeras después de la creación de éste) y la inversión materializada. Esta última consiste en la inversión autorizada, durante ese período o en períodos anteriores, que ha efectivamente ingresado al país durante el presente lapso. Estos consisten en capitales entrados como divisas o como equipos, tecnología o especies en general. Adicionalmente se consideran los flujos de utilidades reinvertidos por el proyecto en el país.

Desde un punto de vista del monto a invertir en el país, no tiene importancia el esquema de financiamiento: vía deuda (interna o externa) o capital. Lo que interesa cuantificar es el monto de la inversión internada independiente de cómo fue financiada. Es por ello que la serie de inversión materializada considera el valor total de la inversión, independiente del mecanismo de financiamiento. Antes de 1974 (anterior al DL 600) los registros de inversión materializada incorporan tanto el capital como movimientos financieros ingresados vía Ley de Cambios Internacionales. Su cuantificación ha sido difícil, ya que durante esos veinte años el tratamiento no ha sido homogéneo, de tal forma que en algunos períodos fue necesario corregir para evitar una doble cuantificación. Con posterioridad a esa fecha, los registros del Comité de Inversiones Extranjeras incluyen un solo monto que refleja el valor total de la inversión independiente del mecanismo de financiamiento.

El esquema de financiamiento de la inversión extranjera tiene bastante relevancia para nuestras cuentas externas. El financiamiento vía deuda externa compromete la capacidad de pago futura del país, como un todo, con el exterior. Esto último, a pesar de que el inversionista es un no-residente. Altera la relación activo a pasivos con el exterior y limita el futuro endeudamiento en términos geográficos. Un estudio del impacto económico de la inversión extranjera debería necesariamente incorporar estos elementos en el análisis.

Por todo lo anterior, no puede utilizarse la cuenta Inversión Extranjera Directa de la Balanza de Pagos para cuantificar los flujos de inversión foránea hacia el país. Al utilizar esa cuenta para medir la inversión extranjera, sólo incorporará los ítemes por concepto de capital, ya que los flujos correspondientes a la deuda contraída con el exterior aparecerán en una cuenta de capitales financieros.

Es importante señalar que la inversión autorizada no tiene ningún impacto económico. Ella solamente nos indica la inversión po-

tencial autorizada para efectuarse o no el ingreso mismo del capital. Es por ello que su cuantificación año a año no ha estado exenta de dificultades; por ejemplo, si una inversión autorizada no ingresa durante el período establecido en el contrato pierde ésta autorización y podríamos encontrarnos con la paradoja de que el monto autorizado de un año en particular es menor, para ese mismo año, contabilizado el año siguiente.

El impacto económico del aumento de capital al interior del país estará reflejado por la partida inversión materializada. Sin embargo, dado que algunos de sus componentes no consisten en divisas o en especies valorizadas a precio de mercado (licencias o aportes de tecnología) no siempre existe un impacto equivalente en la balanza de pagos, independiente a lo ya mencionado respecto de ser vía deuda o capital. Incluso aquellas partidas que no son flujos de caja tienen un impacto económico, ya que afectan la relación de activos a pasivos con el exterior.

En nuestra cuantificación consideraremos ambas partidas. La inversión autorizada puede servirnos como un indicador de la sensibilidad de la inversión a cambios en las condiciones económicas y políticas futuras del país. A su vez, la inversión materializada refleja el ingreso de capital extranjero y por ende un indicador del impacto económico de estos flujos.

Toda la serie de inversión tanto materializada como autorizada ha sido deflactada por el IPM de EE.UU. base 1986. Existen algunos inconvenientes de usar este deflactor, entre ellos el hecho de que la inflación interna de EE.UU. no se transmite instantáneamente ni con igual intensidad a todos los mercados externos y que el aumento de los socios comerciales de Chile a partir de la década de los sesenta, haría necesario el uso de un deflactor que incorporara el efecto de los cambios de precios de esos nuevos socios también.

Sin embargo, a pesar de los posibles inconvenientes de usar el IPM de EE.UU. como deflactor, resulta útil para nuestra cuantificación. No pretendemos valorar el impacto o importancia relativa de la inversión extranjera para el desarrollo nacional, en términos, por ejemplo, del mejoramiento de la capacidad de pago o de endeudamiento del país con el exterior. Para ello sería necesario utilizar un deflactor que introduzca de alguna manera los efectos de la inflación internacional (no solamente de los EE.UU.) y de la variación de los términos de intercambio. En ese caso, se podría utilizar, por ejemplo, un índice de precio externo como el de Ffrench-Davis.³

3 Ricardo Ffrench-Davis, "índice de precios externos para Chile de inflación internacional 1950-1983". *Colección Estudios Cieplan* N° 13, junio 1984.

Cuadro N° 1
 Inversión Extranjera Autorizada y Materializada 1954-1986
 (MMUS\$ 1986)

Año	Inversión Autorizada	Inversión Materializada	Porcentaje del Total	Inversión Materializada Acumulada Inversión Autorizada Acumulada
1954	11.67	10.21	0.24	87.45
1955	124.44	57.71	1.34	49.90
1956	23.89	4.86	0.11	45.48
1957	17.51	2.62	0.06	42.47
1958	26.13	76.90	1.79	74.78
1959	32.24	107.57	2.51	110.17
1960	61.67	153.63	3.58	138.97
1961	90.35	193.50	4.51	156.48
1962	67.87	151.60	3.53	166.44
1963	272.16	69.72	1.62	113.79
1964	49.96	149.84	3.49	125.74
1965	38.08	165.44	3.85	140.15
1966	65.04	197.18	4.59	152.19
1967	36.13	46.51	1.08	151.26
1968	549.01	24.72	0.58	96.31
1969	155.46	59.63	1.39	90.75
1970	283.33	65.99	1.54	80.72
1971	*	*	*	*
1972	*	*	*	*
1973	*	*	*	*
1974	30.22	4.79	0.11	79.70
1975	175.44	88.19	2.05	77.26
1976	249.78	57.83	1.35	71.53
1977	798.10	75.94	1.77	55.86
1978	1.842.80	341.42	7.95	42.10
1979	2.207.46	392.40	9.14	34.65
1980	217.47	337.86	7.87	38.19
1981	2.549.62	426.16	9.92	32.70
1982	527.82	382.29	8.90	34.70
1983	323.06	179.46	4.18	35.32
1984	76.63	153.36	3.57	36.48
1985	406.33	132.69	3.09	36.34
1986	262.77	184.09	4.29	37.11
Total	11.572.46	4.293.83	100.00	

Fuente: Corfo, Banco Central y la Secretaría Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras.

* No hubo movimiento de capitales al amparo del DFL 258.

El Cuadro N° 1 nos muestra los flujos de inversión extranjera directa autorizada y materializada en Chile entre 1954 y 1986. La inversión materializada incluye tanto el ingreso de inversión autorizada durante el año en curso como de años anteriores y también la reinversión de utilidades por parte de inversiones realizadas en períodos anteriores.

Al cabo de estas tres décadas se ha autorizado el ingreso de US\$ 11.572,5 millones, de los cuales solamente se ha materializado un 37% que corresponde a US\$ 4.293.83 millones. Durante el período 1971/1973 no hubo inversión autorizada o materializada al amparo del DFL 258 vigente en esa época. Sin embargo, como veremos más adelante, durante el mencionado período existieron movimientos de inversión extranjera, pero solamente hacia el exterior.

Hemos incorporado una columna que nos muestra el porcentaje de inversión materializada con respecto al total materializado al 31/12/86. Es así como podemos ver que casi un cincuenta por ciento de toda la inversión fue materializada entre el año 1978 y 1982. Durante este período ingresaron al país US\$ 1.893.62 millones, un 44.1% del total internado durante los tres decenios. Otro período de intenso ingreso de capitales extranjeros fue entre 1960 y 1966. Con el advenimiento del Pacto Andino y de la chilениzación del cobre, estos flujos comenzaron a reducirse drásticamente.

La inversión materializada no siempre corresponde a lo autorizado para los años anteriores a 1974. Hasta la creación del actual Comité de Inversiones Extranjeras, los procedimientos de contabilización de las partidas mencionadas estuvieron a cargo de tres entidades distintas y durante períodos diferentes; el Banco Central, Corfo y el antecesor del actual comité. Esto lo podemos ver claramente cuando consideramos la tasa de materialización acumulada respecto de la autorizada acumulada. Durante el período 1954 a 1970, hay varios años en que los porcentajes son superiores al 100%. Algunas de las inversiones vienen de períodos anteriores a 1954. Adicionalmente hay, por la manera en que fueron contabilizadas las partidas de inversión, una diferencia que no se puede explicar por ello. Desgraciadamente no existen registros exactos al respecto, pero durante algunos de esos años en la contabilización de la inversión autorizada no se consideraba el financiamiento vía endeudamiento y las partidas de inversión materializada sí incluían los créditos financieros o de proveedores. Es por ello que al hacer el análisis acumulativo esta diferencia surge con más claridad.

Los flujos atribuibles a cada uno de los tres estatutos se dividen en los períodos 1954-1959, 1960-1973 y 1974 hasta el presente. Dado que la inversión materializada refleja no sólo las inversiones autorizadas del período, sino de períodos anteriores, lo que parece relevante para considerar estos flujos en términos de "efectividad" de los estatutos es usar la inversión autorizada. En el Cuadro N° 2 podemos ver la gran concentración de inversión en los últimos 12 años, un 83,5% del total autorizado. Sin embargo, al observar la

Cuadro N° 2

Inversión Extranjera al Amparo de los Estatutos
(Millones de US\$ de 1986)

Estatuto	Período de Vigencia	Inversión Autorizada	Porcentaje	Inversión Materializada	Porcentaje
DFL 437	1954/59	235.87	2.04	259.86	6.05
DFL 258	1960/73	1.669.07	14.42	1.277.76	29.76
DL 600	1974/86	9.667.52	83.54	2.756.21	64.1
Total		11.572.46	100.00	4.293.83	100.00

Fuente: Cuadro N° 1.

tasa de materialización de todo el período, solamente concentra un 64,2%. La explicación de esta menor tasa de materialización viene dada por el hecho de que con anterioridad a 1974 las inversiones hacia el sector de la Gran Minería del Cobre entraban al amparo de una ley especial. En 1974 comenzaron a ingresar al amparo del Estatuto de Inversión Extranjera y este sector concentra el mayor porcentaje de toda la inversión autorizada durante el período. La minería es el sector con la menor tasa de materialización, ya que todos estos proyectos requieren de un largo período para su implementación.

La gran afluencia de inversión extranjera al amparo de las disposiciones del DL 600 en el último decenio no es producto exclusivamente de la mencionada legislación, sino también de una serie de reformas llevadas a cabo en la economía y en particular del sector externo durante el mismo período. Estas reformas han liberalizado la gran mayoría de los mercados a partir de 1974, y junto con una estrategia de apertura comercial y financiera han sido consistentes con las necesidades de inversiones orientadas hacia mercados de exportación. Esto último es particularmente importante, dado que por nuestras condiciones naturales y el tamaño del mercado interno, el grueso de la inversión foránea ingresada a Chile debería ser, y ha sido, orientada hacia nuestros mercados de exportación.

De acuerdo con las informaciones provenientes del Comité de Inversiones Extranjeras, para el período de vigencia del DL 600 (1974-1986) cerca del 90% del número total de proyectos están parcial o totalmente materializados y el resto están por iniciar su materialización. Lo que se desprende de esta información es que los proyectos por materializarse son voluminosos y requieren largos períodos para su gestación.

B La Ley de la Gran Minería del Cobre

La otra gran fuente que origina inversión extranjera en Chile son las inversiones en la Gran Minería del Cobre. Estas inversiones no ingresaban al amparo de los estatutos de inversión extranjera sino a través de una legislación especial que duró hasta su nacionalización en 1971. A continuación trataremos de cuantificar estos flujos a partir de 1954.

Una característica de Chile, desde mediados de los años veinte, ha sido su gran dependencia en la exportación de un solo producto: cobre. Más aun, hasta mediados de los años sesenta las subsidiarias de dos empresas norteamericanas (Anaconda Company y Kennecott Copper Corp.) controlaban totalmente la industria chilena del cobre. La experiencia de estas dos empresas desde mediados de los años cuarenta hasta 1970 la podemos describir a través de lo siguiente:

- 1 La política del gobierno de Chile hacia las empresas cupreras norteamericanas fue errática, pasando desde una posición de "acomodación" pragmática hasta onerosas y contraproducentes medidas tributarias;

- 2 Las respuestas de las compañías a estos cambios fueron muy elásticas. Es decir, las decisiones de inversión, aumentos de producción y exploración estuvieron positivamente correlacionadas con las medidas oficiales que prometían estabilidad tributaria en el largo plazo y seguridades de no-expropiación, y

- 3 La Tesorería chilena fue capaz de obtener un porcentaje creciente de los ingresos de la Gran Minería, pero solamente al costo de desincentivar nuevas inversiones en el sector, con la consecuente erosión en la potencial base tributaria futura.

Producto de la miopía de las políticas y del limitado poder de mercado que tiene Chile en el mercado internacional del cobre, se perdieron por lo menos dos excelentes posibilidades (a principio de los años cincuenta y de los años sesenta) de atraer una masiva afluencia de inversión extranjera en este sector clave para la economía chilena. En vez de ello, altos impuestos, altos riesgos de cambio y otras medidas inhibieron e indujeron a las compañías cupreras norteamericanas a abandonar sus programas de expansión en Chile y dirigieron sus inversiones hacia otros países donde el clima para sus inversiones era más favorable.

En el Cuadro N° 3 hemos reconstruido, no sin grandes dificultades, las inversiones netas de las empresas de la llamada Gran Minería del Cobre. Hemos recurrido a distintas fuentes y creemos, a nuestro mejor entender, que las cifras son lo más cercano posible a lo que realmente sucedió. Las informaciones respecto de las inversiones realizadas tienen sesgos dependiendo del fin en que se iban a utilizar. Con posterioridad a la nacionalización, las empresas cupre-

Cuadro N° 3
Inversiones en la Gran Minería del Cobre
(Millones de dólares de 1986)

Año	Inversión
1954	29,39
1955	16,53
1956	72,45
1957	104,12
1958	163,56
1959	116,37
1960	41,47
1961	42,86
1962	31,45
1963	48,59
1964	51,22
1965	62,29
1966	117,44
1967	213,48
1968	507,79
1969	92,39
1970	103,97
Total	1.815,38

Fuente: Banco Central, Comisión Chilena del Cobre y Comité de Inversiones Extranjeras.

ras tendieron a magnificar las cifras, mientras que para el gobierno de Chile convenían cifras menores. Hay, en particular, algunos años más difíciles que otros, como por ejemplo el año 1969 y el año 1970. En esos años, a pesar de los acontecimientos, había en ejecución un programa de expansión que estaba siendo modificado y reducido, pero, sin embargo, se efectuaron inversiones en esos dos años.

Durante los diecisiete años considerados, ingresaron al país inversiones a la minería del cobre por US\$ 1.815,4 millones. Los períodos más intensos de inversión en este sector coinciden con la puesta en ejecución de la Ley del Nuevo Trato en 1955 y la chilениzación durante mediados de los años sesenta. Estos dos períodos (1956/59 y 1966/68) concentran el 70% de toda la inversión.

La Ley del Nuevo Trato fue apoyada en Chile por nacionalistas más bien pragmáticos que deseaban reservar el proceso de declinación de la producción cuprífera, incentivando la inversión extranjera. Las empresas norteamericanas respondieron invirtiendo alre-

dedor de US\$ 450 millones en los siguientes cuatro años. Esto significó un aumento en las reservas conocidas y también un incremento en la producción de aproximadamente un 50%.

Alrededor del año 1961 el clima para la inversión en la Gran Minería nuevamente se había deteriorado: la expropiación de las grandes compañías norteamericanas parecía posible y fueron fijados nuevos tributos al cobre. Todo esto produjo que la segunda etapa de un ambicioso programa de expansión de la Gran Minería fuera detenido. De acuerdo con Eric N. Baklanoff,⁴ si Chile hubiese aceptado una provisión de invariabilidad tributaria de 20 años (que era la condición de las compañías para seguir adelante con el programa de expansión), la capacidad adicional de producción habría aumentado en 390.000 toneladas métricas de cobre. Y de acuerdo con las estimaciones de Baklanoff, por no encontrar un "acomodo" con las empresas, Chile perdió aproximadamente US\$ 1.500 millones⁵ en divisas entre 1966 (cuando el programa de expansión terminaba) y 1972 (cuando finalizaba el proceso de chilenización).

La llegada de la Democracia Cristiana al gobierno en 1964 creó la oportunidad de una nueva iniciativa con respecto a la Gran Minería. La chilenización de Frei, que consistía básicamente en hacerse socios con Anaconda y Kennecott, produjo una respuesta favorable en ambas empresas. Fue así que se comenzó a llevar adelante un programa de expansión de aproximadamente US\$ 600 millones.⁶ Este programa estaba diseñado para aumentar fuertemente la producción y transformar a Chile en el mayor productor/exportador de cobre a nivel mundial, pero fue interrumpido por todo el proceso de nacionalización del cobre a principios de la década de los setenta.

C Indemnizaciones por Nacionalizaciones

En esta sección nos referiremos a salidas de inversión extranjera, que no representan remesas de utilidades o repatriación de capital; nos referimos a los desembolsos efectuados para "recomprar" capital foráneo. No estaría completa una cuantificación de la inversión extranjera neta ingresada al país si no incorporamos los flujos hacia el exterior, por concepto de las indemnizaciones realizadas por Chile en virtud de los procesos de nacionalización.

Debemos considerar esta variable porque lo que deseamos captar es el hecho de que si en un año determinado ingresa al país un volumen de inversión directa equivalente a las salidas por indemnizaciones o compensaciones a inversionistas extranjeros, la inversión neta es cero. Estas indemnizaciones reducen el valor del stock de ca-

4 Eric N. Baklanoff, *Expropriation of U. S. Investments in Cuba, México and Chile*. (New York, Praeger, 1975.)

5 En dólares promedios de esos años.

6Idem.

pital foráneo en el país. Hemos considerado relevante para la cuantificación el momento en que se realiza el desembolso y no el momento del "traspaso" de la propiedad. Al hacerlo de esta manera, la serie será consistente en el resto, que solamente incorporan los montos al momento de ingresar al país y no cuando se autorizan o registran.

Todo lo anterior ha significado un trabajo bastante grande para poder recrear los flujos de pagos realizados durante estos años. La mayor dificultad consistió en la cuantificación dentro del mismo período 1970-1973. Existe bastante claridad respecto de lo que sucedió en la Gran Minería del Cobre con el proceso de expropiación de las minas de las empresas norteamericanas Anaconda (Chuquicamata, El Salvador y La Exótica), Kennecott (El Teniente) y Cerro Corporation (La Andina) en 1971. Sin embargo, durante esos años se expropiaron diversas empresas extranjeras por un monto cercano a los US\$ 200 millones y en muchos casos hubo pagos al contado, como por ejemplo los efectuados a la Anglo-Lautaro en 1971 por los minerales de salitre. Para estas últimas expropiaciones la cuantificación ha sido más difícil y engorrosa.

Respecto de la existencia de desembolsos por la chilениzación del cobre, el gobierno de Chile contrajo una deuda con las compañías norteamericanas y cuyos pagos comenzaron a fines de los sesenta. Hacia el término del gobierno de Frei, ya se había adquirido el 51% de la propiedad de las mayores empresas cupreras; Chuquicamata y El Salvador de Anaconda y El Teniente de la Kennecott. La mina La Exótica, que pertenecía a Anaconda, tenía una participación del gobierno de Chile de sólo un 25%.

Las acciones por la propiedad de Chile fueron adquiridas por el gobierno, a cambio de bonos en dólares que representaban las participaciones en términos del valor libro de las empresas. Además, el gobierno chileno firmó un compromiso de compra por el 49% restante de las minas de Anaconda, para después de 1972, pero antes de fines de 1981.

Desde la nacionalización en 1971, las empresas expropiadas inician fuertes gestiones a nivel internacional para obtener compensaciones por los perjuicios. Durante los años de la Unidad Popular la negociación resulta infructuosa. Con el advenimiento del actual gobierno y con su apertura internacional, se llega finalmente, en 1974, a acuerdos con Anaconda, Kennecott y la Cerro Corporation.

En marzo de 1974 se acuerda la compensación para la Cerro Corporation, que implicó un pago de US\$ 2,7 millones en efectivo y un saldo de US\$ 38,6 millones. El 6 de julio se llega a acuerdo con Anaconda, con un pago al contado de US\$ 4,5 millones y una deuda de US\$ 188 millones. A fines de julio, el OPIC (Overseas Private Investment Corporation) obtiene del gobierno de Chile compensación por las pertenencias de Anaconda (por La Exótica), US\$ 4,6 millones al contado y una deuda de US\$ 9,4 millones. Finalmente, se llega a acuerdo con la Kennecott el 24 de octubre; ello

implicó contraer una deuda de US\$ 61,5 millones y un pago al contado de US\$ 6,5 millones. Como se puede ver en el Cuadro N° 4, toda esta negociación implicó reconocer la existencia de una compensación total, a esas empresas, de US\$ 376.7 millones y desembolsar durante ese año US\$ 79,2 millones, manteniendo una deuda externa por este concepto de US\$ 297.5 millones.

Sobre la base de la información del Banco Central⁷ hemos podido obtener el stock de la deuda externa por nacionalizaciones al 31 de diciembre de 1974. A partir de esa fecha el servicio de esta deuda, año a año, está totalmente identificado. Sin embargo, no se ha podido establecer, con posterioridad a 1975, a qué partidas corresponden los desembolsos: a la Gran Minería del Cobre o a las empresas del sector financiero o industrial. El Cuadro N° 5 nos muestra el detalle de este servicio, a partir de 1974. Se incluye el pago de intereses dado que representa el "fmandamiento" de la compra del capital foráneo y conceptualmente es equivalente a una partida por remesa de utilidades.

Los desembolsos para los años anteriores a 1974 se han recreado con información del Banco Central, suponiendo el cumplimiento del plan de pago originalmente establecido y considerando el monto de la operación de nacionalización, el valor total, el plazo y la tasa de interés de tal forma de coincidir con el valor al 31 de diciembre de 1974.⁸ En el Cuadro N° 6 podemos apreciar el resumen de las operaciones de nacionalizaciones entre el período 1970 y 1974.

El Cuadro N° 7 nos muestra el flujo del servicio de la deuda por los diversos procesos de nacionalizaciones, desde el año 1960 hasta 1986. Estos pagos se inician con la compra por CAP del mineral de hierro El Algarrobo en 1959 y por la regularización, hecha en 1964, de la expropiación del Banco Transatlántico en 1940, para luego aumentar fuertemente a partir de 1971. Este servicio de la deuda por nacionalizaciones debemos considerarlo como una salida de inversión, para obtener la inversión externa neta. Desde la primera nacionalización cuantificada en 1960, se han realizado pagos hacia el exterior por un monto total de US\$ 1.436,7 millones y se han concentrado fuertemente entre el año 1974 y el año 1980.

D Capitalización de Pagarés de Deuda Externa

A partir de 1985 se ha incorporado una nueva fuente para el ingreso del capital de no-residentes al país: la capitalización de pagarés de deuda externa. El proceso consiste básicamente en que capitalistas extranjeros, que han comprado pagarés chilenos en los mercados financieros internacionales, pueden ingresarlos al país

7 Deuda externa en Chile. Dirección Internacional, Banco Central de Chile, octubre, 1985.

8 Deuda externa en Chile, op. cit., octubre, 1985.

Cuadro N° 4

Compensación por Nacionalización del Cobre 1974
(Millones de dólares)

Identificación	Fecha Contrato	Monto Original	1974	
			Pago Contado	Saldo Neto
Cerro Corporation Gobierno de Chile Indem. Minera Andina	marzo 1974	15.63	1.021	14.6
Cerro Corporation Codelco Regulariz. por Inv. Minera Andina	marzo 1974	25.71	1.7	24.0
Anaconda-Codelco Regul. 49% Chuqui- camata-El Salvador	6 de julio 1974	253.41	65.39	188.02
Kennecott-Gob. Chile Indem. El Teniente	24 de octubre 1974	53.96		53.96
Kennecott-Codelco Regul. Inv. El Teniente	24 de octubre 1974	14.04	6.5	7.54
OPIC-Gob. de Chile La Exótica	17 de julio 1974	13.95 376.69	4.56 79.16	9.38 297.53

Fuente: Banco Central, Comisión Chilena del Cobre. Baklanoff, Eric "Expropriation of U.S. Investments. . .", op. cit.

como inversión foránea. Para ello, el emisor nacional del pagaré se lo compra y con el producto de esa transacción se obtienen los recursos para la inversión deseada.

Desde el inicio de estas operaciones con pagarés, en el segundo semestre de 1985, han ingresado al país US\$ 319,9 millones. A pesar de que, conceptualmente, estas operaciones son equivalentes a todas las otras inversiones analizadas, tienen el beneficio adicional de reducir la deuda externa del país.

E Inversión Externa Neta

Con todos los elementos anteriores podemos cuantificar la inversión externa neta. Ella será igual a la suma de la inversión materializada al amparo de los diferentes estatutos de inversión extran-

Cuadro N° 5

Deuda Externa por Nacionalizaciones
(Millones de US\$)

Año	Stock Deuda ^a 1	Amortización 2	Intereses 3	Servicio de la deuda 4 = 2 + 3
1974	510.7	115.7	42.0 ^b	157.7
1975	437.2	73.5	39.3	112.8
1976	318.5	118.7	33.3	152.0
1977	267.2	51.0	23.7	74.7
1978	222.1	46.4	20.6	67.0
1979	181.9	40.4	16.4	56.8
1980	144.0	37.7	16.4	54.1
1981	109.1	34.8	9.7	44.5
1982	75.1	34.0	7.3	41.3
1983	40.4	34.7	5.9	39.9
1984	20.4	20.1	2.8	22.9
1985	13.6	6.8	1.8	8.6
1986	6.8	6.8	1.1	7.9

a Saldos netos al fin de cada año, descontadas las amortizaciones y agregados los intereses devengados,

b Estimación del autor sobre la base de la tasa de interés promedio.

Fuente: Deuda Externa de Chile, Dirección Internacional Banco Central de Chile, octubre, 1985.

Separatas del Boletín Mensual, Deuda Externa de Chile, Banco Central de Chile, agosto, 1977 y junio, 1978.

jera, las inversiones en la Gran Minería del Cobre y las capitalizaciones de pagarés de deuda externa al amparo del Capítulo XIX de la Ley de Cambios Internacionales, menos los pagos por las indemnizaciones producto de los diferentes procesos de nacionalización.

El Cuadro N° 8 nos representa el resumen de todo lo anterior; durante el período comprendido entre 1954 y 1986 la inversión extranjera directa neta en Chile fue de US\$ 4.992.41 millones. Los ingresos de capital durante el período fueron de US\$ 6.429,06 millones, que se desglosan en US\$ 4.293.83 millones al amparo de las franquicias de los tres diferentes estatutos de inversión extranjera, US\$ 1.815,4 millones por la Gran Minería del Cobre y US\$ 319,9 millones por capitalizaciones de pagarés de deuda externa. Hay salidas durante el mismo período, por US\$ 1.436,7 millones que corresponden a las operaciones de nacionalizaciones. Estas últimas representan un 22,4% de todo lo ingresado durante estos 33 años.

Cuadro N° 6

Resumen Operaciones por Nacionalizaciones 1970-1974
(Millones de dólares)

	1970		1971		1972		1973		1974	
	Saldo Neto	Amor-tiza-ciones								
Nacionali-zaciones No-Cobre	85,21	1,7	136,36	10,4	135,29	15,5	122,8	15,7	214,2	36,53
Nacionali-zaciones Cobre	*	*	*	*	*	*	*	*	297,53	79,16
	85,21	1,7	136,36	10,4	135,29	15,5	122,8	15,7	510,74	115,7

Fuente: Deuda Externa de Chile, Dirección Internacional, Banco Central de Chile. Octubre, 1985. Comisión Chilena del Cobre.

* No hubo reconocimiento de deuda, ni desembolsos.

Distribución Sectorial de la Inversión

En un país con las características de Chile, uno esperaría que la mayor parte de la inversión foránea se concentre en la explotación de recursos naturales y en particular en los sectores de mayores ventajas comparativas como, por ejemplo, la minería del cobre. En otros países con mercados internos más grandes, como Brasil, México o Indonesia, una parte sustancial de la inversión extranjera ha sido orientada a la producción para los mercados internos. Adicionalmente, en esos mismos países donde también existen abundantes recursos naturales, hay grandes inversiones en esos sectores.

La realidad nos ha demostrado que efectivamente las inversiones se han destinado hacia los sectores que uno esperaría; de recursos naturales, tanto renovables como no-renovables. Durante los más de treinta años de nuestro análisis, la mayor parte de toda la inversión se ha orientado a esos sectores. La capitalización de pagarés de deuda externa en los últimos dos años ha roto un poco este esquema al concentrar una mayor parte de sus inversiones en los sectores de la industria y de servicio.

No existen registros oficiales para la distribución sectorial de la inversión, que sean consistentes para todo el período del análisis y es por ello que solamente ha sido posible recrearlos por períodos. Antes de 1974, una distribución posible para cuantificar ha sido entre la minería del cobre y todos los otros sectores. En el Cuadro N° 9 podemos observar la distribución de la inversión entre la Gran Minería del Cobre (inversiones vía la respectiva ley) y todas las otras

Cuadro N° 7
Servicio de la Deuda por Nacionalizaciones
(Millones de US\$ 1986)

Año	Monto
1960	4.71
1961	4.73
1962	4.72
1963	4.73
1964	4.72
1965	5.19
1966	5.02
1967	5.01
1968	4.89
1969	4.70
1970	4.71
1971	27.29
1972	40.07
1973	38.02
1974	312.30
1975	200.47
1976	253.87
1977	116.52
1978	97.51
1979	73.16
1980	60.00
1981	45.22
1982	41.14
1983	39.25
1984	22.01
1985	8.30
1986	7.90
Total	1.436.65

Fuente: Cuadros N^{os.} 4, 5 y 6.

inversiones que no están sectorizadas (ingresadas al amparo de los DFL 437 y 258). Entre 1954 y 1970 el 54,1% de la inversión fue a parar a la Gran Minería. Este porcentaje corresponde a la totalidad de las inversiones ingresadas por la Ley del Nuevo Trato y las modificaciones introducidas por la chilenización.

Entre 1958 y 1970, de acuerdo con los registros de Corfo, adicionalmente a la inversión autorizada y materializada, se consideraba una cuenta de inversión internada. Esta consistía en lo que ingresaba al país como divisas, los gastos realizados en el exterior (registros de importación) comprendiendo los créditos, pero sin incluir los recursos no-ingresados al país, pero con cargo a la inversión. En el Cuadro N° 10 podemos observar un mayor desglose que el anterior. El 60% de las inversiones son en el sector de la minería, pero no se refiere a inversiones en la Gran Minería del Cobre. Es interesante notar también la importancia relativa de las inversiones industriales, ya que con posterioridad a 1974 este porcentaje sólo alcanza un 25%.

Durante el período 1954 y 1970, los datos son coincidentes con lo mencionado en la sección anterior, respecto de la influencia de la Ley del Nuevo Trato y la nacionalización. Las dos normas legales implicaron un impulso a la inversión que se nota claramente en los períodos 1955/59 y 1966/7. En ambos períodos la inversión en el sector de la minería del cobre sobrepasa con creces a todos los otros sectores, superando el 60% del total invertido. Inclusive, durante el segundo período (1966/70), a pesar de la caída paulatina de la inversión no-cobre, la Gran Minería del Cobre invierte el 57% de la inversión de los diecisiete años considerados. Adicionalmente, los US\$ 1.035,1 millones invertidos entre 1966 y 1970 por las grandes empresas cupreras, corresponden al 72,4% de las inversiones en todos los sectores durante dicho período.

Existe información bastante más detallada para el período 1974/86. Sin embargo, no ha sido posible obtener la información desagregada año por año. Al principio de este período estaba vigente la Decisión 24 y esto acarreó algunas dificultades. De acuerdo con un estudio de E. Tironi,⁹ la participación de Chile en el Acuerdo de Cartagena y el acatamiento de lo estipulado en la Decisión 324 hasta 1977, provocó demoras en la materialización de los proyectos de inversión extranjera, por la incertidumbre de la futura participación del país. Tanto es así, que se afirma que gran parte de la inversión materializada a esa fecha (junio 1977) comenzó en los últimos tres meses de 1975, después que el gobierno accedió a acatar las principales disposiciones de la Decisión 24.

Tironi, Ernesto: "Políticas frente al capital extranjero en la Integración Andina". *Estudios Cieplan* N° 11, junio, 1977.

Cuadro N° 8
Inversión Extranjera Neta
(MMUS\$ 1986)

Año	Inversión Materia- lizada 1	Inversiones Gran Minería del Cobre 2	Operaciones por Naciona- lizaciones 3	Operaciones Cap. XIX 4*	Total 5 = 1 + 2 - 3 + 4 5
1954	10.21	29.39			39.60
1955	57.71	16.53			74.24
1956	4.86	72.45			77.30
1957	2.62	104.12			106.75
1958	76.90	163.56			240.46
1959	107.57	116.37			223.94
1960	153.63	41.47	4.71		190.38
1961	193.50	42.86	4.73		231.63
1962	151.60	31.45	4.72		178.33
1963	69.73	48.59	4.73		113.58
1964	149.84	51.22	4.72		196.33
1965	165.44	62.29	5.19		222.54
1966	197.18	117.44	5.02		309.61
1967	46.51	213.48	5.01		254.98
1968	24.72	507.79	4.89		527.63
1969	59.64	92.39	4.70		147.33
1970	65.99	103.97	4.71		165.24
1971			27.79		-27.79
1972			40.07		-40.07
1973			38.02		-38.02
1974	4.79		312.30		-307.51
1975	88.19		200.47		-112.29
1976	57.84		253.87		-196.03
1977	75.84		116.52		40.68
1978	341.42		97.51		243.91
1979	392.40		73.16		319.24
1980	337.86		60.00		277.86
1981	426.04		45.22		380.82
1982	382.30		41.14		341.16
1983	179.41		39.25		140.16
1984	153.35		22.01		131.35
1985	132.69		8.30	41.76	166.15
1986	184.10		7.90	278.09	454.29
Total	4.293.83	1.815.38	1.436.65	319.85	4.992.41

Fuente: Cuadros N° 1, 3 y 7.

a Datos del Banco Central de Chile.

Cuadro N° 9
Sectorización de la Inversión Extranjera
1954 - 1970
(Millones de US\$ de 1986)

Año	Cobre*	No-Cobre	Total	% Cobre respecto Inversión Total 1/3 x 100
	1	2	3	
1954	29.39	10.21	39.60	74.2
1955	16.53	57.71	74.24	22.3
1956	72.45	4.86	77.31	93.7
1957	104.12	2.62	106.74	97.6
1958	163.56	76.90	240.46	68.8
1959	116.37	107.57	223.94	52.0
1960	41.47	153.63	195.10	21.3
1961	42.86	193.50	236.36	18.1
1962	31.45	151.60	183.05	17.2
1963	48.59	69.73	118.32	41.2
1964	51.22	149.84	201.06	25.5
1965	62.29	165.44	227.73	27.4
1966	117.44	197.18	314.62	37.3
1967	213.48	46.51	259.99	82.1
1968	507.79	24.72	532.51	95.4
1969	92.39	59.64	152.03	60.8
1970	103.97	65.99	169.96	61.2
Total	1.815.4	1.537.6	3.353.00	54.11

* Gran Minería.
Fuente: Cuadro N° 8.

Cuadro N° 10
Inversión Internada Según Sector Económico
1958-1970
(Millones de US\$ de 1986)

Sector	Monto	%
Silvoagropecuario	2,17	0,4
Industria	234,33	38,7
Minería	362,43	59,9
Servicios y Otros	6,35	1,0
	605,28	100,0

Fuente: Inversiones Extranjeras en Chile. Corfo. Diciembre de 1972.

Esto lo hizo a fines de 1976 cuando se retiró del Pacto. En el Cuadro N° 11 podemos observar que se mantiene la importancia relativa de la Minería del Cobre y se concentra en sectores de recursos naturales; a pesar de ello, el silvoagropecuario y la pesca sólo representan un porcentaje menor de las inversiones, un 3,4% de las materializadas, pero con una tasa de materialización cercana al 75%.

El 73,6% de las inversiones autorizadas durante el período se han orientado hacia el sector minero metálico y no-metálico. Sin embargo, la tasa de materialización es de sólo un 15,3%, llegando por ello a un 39,6% del total materializado. Estas inversiones requieren de largos períodos para su desarrollo. La importancia de este lapso de gestación ha sido considerada por el DL 600 de tal forma que el inversionista puede tomarse hasta doce años en internar la inversión en este sector.

El sector servicios es el segundo en importancia y básicamente comprende al sector financiero. Su tasa de materialización es aproximadamente de un 80% y es por ello que a pesar de concentrar solamente un 10% de la inversión autorizada, el porcentaje de la materializada sube hasta un 27,6%. Estas inversiones son básicamente de entidades financieras extranjeras que establecieron sucursales o agencias en el país. El patrimonio de estos negocios consiste básicamente en una serie de colocaciones en el mercado financiero, lo que les permite mucha flexibilidad en caso de liquidación.

La industria representa solamente un cuarto de toda la inversión materializada, pero bastante mayor que el 13,4% de toda la inversión autorizada. Sólo un 53% de la inversión se ha materializado, indicando de alguna forma la incertidumbre existente en estos sectores, ya que, a priori, no podemos suponer que toda esta inversión tenga períodos de gestación largos.

La participación de la industria ha caído respecto de períodos anteriores, lo que parece consistente con las políticas macroeconómicas aplicadas. También es consistente con ello la alta tasa de materialización de los sectores más favorecidos por estas políticas; el sector silvoagropecuario y la pesca. Sin embargo, el hecho de que los montos invertidos no sean muy grandes, pareciera indicar la existencia de algún desincentivo respecto de la inversión en estos sectores. Las bajas tasas de materialización de los sectores poco favorecidos, como la construcción que es un sector de no-transables por excelencia, también son consistentes con lo anterior.

El destino de las inversiones ingresadas vía la capitalización de pagarés de deuda externa, lo podemos observar en el Cuadro N° 12. La clasificación no nos permite hacer demasiadas comparaciones, pero resulta evidente que la orientación de los recursos se ha alejado fuertemente de la minería, que es el sector predominante históricamente. Los recursos se han orientado hacia la manufactura, los servicios e inversiones multisectoriales.

Cuadro N° 11

Sectorización de la Inversión 1974-1986
(Millones de US\$ de 1986)

Sectores	Autorizada		Materializada		Tasa de Materialización 2/1 x 100
	Monto 1	%	Monto 2	%	
Minería	7.111,0	73,6	1.091,85	39,6	15,4
Servicios	958,81	9,9	761,78	27,6	79,5
Industria	1.298,26	13,4	690,7	25,1	53,2
Construcción	164,31	1,7	105,91	3,8	64,5
Agricultura	102,1	1,1	76,67	2,8	75,2
Silvicultura	18,40	0,2	13,39	0,5	72,8
Pesca	0,81	-	0,91	-	112,4
Transporte	14,05	0,15	13,18	0,5	93,8
Energía y Combustible	0,98	-	2,12	0,1	216,3
Total	9.667,52	100,00	2.756,42	100,0	28,4

Fuente: Secretaría Ejecutiva Comité de Inversiones Extranjeras.

Cuadro N° 12

Destino de las Inversiones Esperadas Vía el Cap. XIX^a
(Millones de US\$ de 1986)

Sector	Monto	%
Silvoagropecuario	17,91	5,6
Pesca	8,32	2,6
Minería	2,24	0,7
Industria	47,66	14,9
Comunicaciones	10,87	3,4
Comercio	12,15	3,8
Servicio ^b	72,29	22,6
Misceláneo ^c	148,41	46,4
Total	319,85	100,0

Fuente: Banco Central de Chile.

a Es una clasificación preliminar.

b Incluye inversiones en compañías de seguros, AFP e instituciones financieras.

c En esta categoría se incluyen aumentos de capital hechos por empresas cuyo destino es realizar inversiones multisectoriales.

Distribución por Países de Origen

Al analizar la distribución por países de la inversión extranjera, nuevamente debemos separar el análisis en dos períodos distintos; 1954/70 y 1974/86. Durante todos los años considerados el mayor inversionista en Chile ha sido EE.UU. A continuación podemos observar una descomposición de la inversión para los años entre 1966 y 1971. La fuente para esta información es la Corfo, pero desgraciadamente no fue posible obtener un desglose consistente para cada año.

País	Porcentaje
Estados Unidos	36,6
Japón	26,2
Inglaterra	18,5
Francia	10,5
España	2,1
Panamá	1,4
Canadá	1,3
Alemania Federal	0,9
Organismos Internacionales	0,7
Suecia	0,5
Otros	1,3
Total	100,0

Para estos años, EE.UU. concentra la mayor parte de la inversión, seguido por Japón, Inglaterra y Francia. Cabe mencionar la importancia relativa de Panamá, que es básicamente producto de que este país es un "paraíso tributario". Empresas extranjeras crean filiales y/o sucursales en Panamá para aprovechar franquicias tributarias y posteriormente estas filiales realizan las inversiones en un tercer país. Todo esto dificulta la determinación del origen exacto de los fondos a invertir.

Durante el período 1974/86, continúa la importancia relativa de EE.UU., tanto autorizada como materializada, pero existe una caída relativa de las inversiones provenientes de Japón. En el Cuadro N° 13 podemos ver que el 90% de la inversión materializada se concentra en sólo doce países y que EE.UU. reúne más del 50% de ella. Nuevamente llama la atención la importancia relativa de Panamá, básicamente por los mismos argumentos dados anteriormente. Claro que durante este período habría que agregar en estas mismas condiciones a las inversiones provenientes de Bermudas, Luxemburgo, Bahamas, etc.

No existe información respecto del destino de las inversiones por países. Sin embargo, una alta concentración de todas las inver-

Cuadro N° 13

Inversión Extranjera
Distribución por Países de Origen (1974-1986)
(Millones de US\$ de 1986)

País	Autorizado	%	Materializado	%	Tasa de Materialización 2 1 x 100
	1		2		
Estados Unidos	6.484.83	67.08	1.369.84	49.7	21.12
Canadá	990.27	10.24	38.59	1.4	3.9
España	313.5	3.24	234.28	8.5	74.5
Inglaterra	274.98	2.84	220.5	8.0	80.2
Panamá	252.02	2.61	162.62	5.9	64.51
Holanda	148.47	1.54	143.32	5.2	96.53
Francia	84.04	0.9	77.17	2.8	91.83
Alemania Federal	77.93	0.81	55.12	2.0	70.7
Brasil	78.97	0.82	68.91	2.5	87.25
Nueva Zelanda	79.36	0.82	60.64	2.2	76.4
Bermudas	69.31	0.72	63.39	2.3	91.06
Japón	71.73	0.74	55.12	2.0	76.84
Organismos Intern.	62.07	0.64	16.53	0.6	26.63
Suiza	48.7	0.50	27.56	1.0	56.6
Luxemburgo	44.36	0.46	16.53	0.6	37.26
Argentina	41.69	0.43	27.56	1.0	66.11
Sudáfrica	33.58	0.35	16.53	0.6	49.23
Otros	511.71	5.3	304.1	11.03	59.4
Total	9.667.52	100.0	2.756.21	100.0	28.51

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras.

siones autorizadas las tiene EE.UU. y la mayor parte de éstas, en el sector minero. Esto último es consistente con la baja tasa de materialización de sus inversiones: un 21%. No resulta sorprendente la importancia relativa de EE.UU. dada la existencia de una serie de incentivos y créditos tributarios al invertir en el extranjero para empresas norteamericanas y los seguros que se pueden contratar con el OPIC (Overseas Private Investment Corporation). El caso de Canadá es muy similar, ya que las inversiones autorizadas a este país están en el sector minero y ello es consistente con la bajísima tasa de materialización.

Sin saber a qué sectores se han encaminado las inversiones materializadas por los distintos países, es muy difícil interpretar las tasas de materialización. Podemos suponer que los sectores con las mayores tasas son, de acuerdo con la sección anterior, el sector servicios, silvoagricultura y pesca. Con ello en mente, lo único que podemos decir es que los países que menos invirtieron porcentualmente en estos sectores son EE.UU., Canadá y los Organismos Internacionales.

Las inversiones extranjeras ingresadas vía la capitalización de pagarés de deuda, siguen concentrándose en manos de los EE.UU., con un 38,1%. Sin embargo, el segundo en importancia son las Is-

las Cook, con un 26,36%, y el origen del 46,2% del total ingresado por esta vía es de "paraísos tributarios". En el Cuadro N° 14 podemos observar el detalle de los países de origen de las inversiones vía Capítulo XIX. El cambio en la distribución es significativo, ya que al generarse la inversión en estos países, el verdadero origen se mantiene en completa obscuridad.

Distribución Regional de la Inversión

En esta sección intentaremos describir y cuantificar el comportamiento de Chile en relación con la América latina. Recurriremos a varias fuentes distintas de información en un esfuerzo por bosquejar lo más posible la participación de Chile en la Región.

De acuerdo con el Banco Mundial,¹⁰ durante la década de los sesenta, la inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo (PED) creció a una tasa promedio del 4%, para acelerarse a un 10% durante los años setenta. Asimismo, esta inversión ha constituido menos del 30% de toda la inversión extranjera efectuada por los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). Para los E.E.UU., que concentran la mayor parte de la inversión externa, el flujo hacia los PED entre 1960 y 1967 constituyó sólo un 14%. Para Gran Bretaña un 19% entre 1964 y 1975 y para Alemania Federal y Francia alrededor del 30%, entre 1966 y 1976. Excepcionalmente Japón llegó a aproximadamente un 60% entre 1966 y 1976 para ir disminuyendo este porcentaje desde entonces.

De toda la inversión externa directa hacia los PED un 36,7% del total entre 1969 y 1976 fue canalizado hacia América latina y el Caribe, siendo acaparada mayormente por México y Brasil, que concentran el 3,6% y el 15,8% del total de la inversión proveniente de los países del OECD, respectivamente. Esto último no debe extrañarnos, ya que estos dos países no sólo tienen grandes inversiones orientadas hacia los mercados de exportaciones sino también hacia sus grandes mercados internos. Lo segundo no se cumple para los países más pequeños de la Región; entre ellos está Chile.

En el Cuadro N° 15 se puede apreciar la gran concentración de los recursos de inversión interna hacia los PED que tienen América latina y el Caribe. Un tercio de esa inversión la concentra Brasil y un 20% está destinado a México, Panamá y Perú.¹¹

Chile no concentra ni siquiera un 1% de la inversión externa durante el período de referencia. Incluso, de acuerdo al Banco Mundial, el saldo fue negativo. Esto se puede explicar básicamente por los pagos al exterior producto de la chilenización del cobre durante

10 Private direct foreign investment in developing countries. World Bank Staff Working Paper N° 348, julio, 1979.

11 Esta inversión no incluye la inversión en los "paraísos tributarios".

Cuadro N° 14

Montos y Operaciones Acogidas al Capitulo XIX del Compendio
de Normas de Cambios Internacionales Clasificados por País
al 30 de Mayo de 1987

País	Monto US\$	Porcentajes con respecto al Total
Estados Unidos	246.422.421,90	38,10
Islas Cook	164.000.000,00	25,36
Panamá	57.074.498,64	8,82
Islas Cayman	47.810.582,00	7,39
Inglaterra	28.934.047,43	4,47
Uruguay	27.140.775,76	4,20
Bermuda	17.755.000,00	2,75
Suiza	12.545.242,80	1,94
Francia	10.784.209,82	1,67
Antillas Holandesas	7.500.000,00	1,16
Alemania Federal	6.142.817,54	0,95
Italia	3.700.000,00	0,57
Holanda	3.600.000,00	0,56
España	3.031.105,68	0,47
Suecia	2.152.857,13	0,33
Nueva Zelandia	1.798.441,62	0,28
Channel Islands	1.720.340,00	0,27
Luxemburgo	1.700.000,00	0,26
Perú	1.600.000,00	0,25
Hong-Kong	963.100,00	0,15
Canadá	410.955,28	0,06
Total General	646.786.395,60	100,00

Fuente: Banco Central de Chile.

1969 y 1970, las salidas de capital y las nacionalizaciones durante el período 1970/1973, y finalmente por las indemnizaciones pagadas por las nacionalizaciones a partir de 1974. Sólo entre 1974 y 1975 el Banco Central pagó 264.6 millones de dólares como servicio de la deuda producto de las nacionalizaciones producidas entre 1970 y 1973.¹²

Considerando las inversiones de EE.UU. en Chile y en particular en la Gran Minería del Cobre, el efecto de la chilenización del cobre, su nacionalización y el pago de indemnizaciones posteriores a 1974, deberían producir un flujo de inversión neta de ese país hacia Chile menor aun que los 926,3 millones de dólares de todos los países del OECD. Esto se puede apreciar a través del Cuadro N° 16, donde se "remesan" a EE.UU. US\$ 1.268 millones entre 1966 y 1976. Esto también es coincidente con lo que se observa para el Medio Oriente donde EE.UU. perdió sus instalaciones petroleras y fue indemnizado a partir de 1973. El caso venezolano también se puede explicar por las nacionalizaciones emprendidas por ese país a principios de la década del setenta.

Buscando una fuente alternativa que confirmara la baja participación relativa de Chile en la inversión externa directa en el concierto de los PED, tanto mundial como regionalmente, recurrimos al Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales¹³ y la información recopilada la hemos resumido en los Cuadros N°s. 17 y 18. Sólo un 1% de todas las filiales de empresas extranjeras están ubicadas en Chile, casi un 11% en Brasil y un 9% en México. Adicionalmente, un 21% de las filiales en PED está en Chile mientras que un 24% está en Brasil y un 20,3% en México. Desafortunadamente, esta información no nos indica que los montos invertidos sean pequeños, sino solamente que hay pocas filiales en Chile.

Hasta aquí todo parece indicar que es pobre el ingreso de inversión extranjera en Chile, en relación con el rendimiento de sus vecinos. Sin embargo, todos estos datos solamente nos iluminan hasta aproximadamente el año 1976. Para tener una visión más amplia, recurrimos a la Cepal¹⁴ donde hemos obtenido cifras comparables de inversión extranjera para países de la Región desde la década de los cincuenta.

- 12 Ver en Deuda Externa de Chile 1984. Dirección Internacional Banco Central de Chile, octubre de 1985.
No ha sido posible compatibilizar esta información con los datos del Banco Mundial porque no está indicado si la cuantificación está definida por el momento de la nacionalización (traspaso de la propiedad) o por el desembolso o flujo de fondos. El segundo criterio es el utilizado en este trabajo.
- 13 Transnational Corporations in World Development. Third Survey. United Nations Center on Transnational Corporation. 1981.
- 14 América latina y el Caribe. Balanza de Pagos 1950-1984. *Cuadernos Estadísticos de la Cepal* 1986.

Cuadro N° 15

Distribución Regional de Inversión Externa de Países
del OÉCD a PED (1969-1976)^a
(Millones de US\$ de 1986)

	Monto	Porcentaje
Europa	8.644,7	8,8
África	11.315,7	11,5
América latina y el Caribe	46.519,5	36,7
Jamaica	(80,9)	(0,1)
México	3.489,4	3,6
Panamá	574,7	3,0
Trinidad Tobago	42,7	-
Guyanas	528,3	0,5
Brasil	3.071,7	15,8
Chile ^b	(926,3)	(0,9)
Colombia	510,4	0,5
Perú	2.500,1	2,5
Venezuela	795,9	(0,8)
Medio Oriente	8.685,2	8,9
Asia y Oceanía	26.464,7	26,9
Total	101.629,7	100,0

a No incluye los paraísos tributarios, Bahamas, Bermuda y las Antillas Holandesas.

b Coincide con el período en que Chile estaba pagando indemnizaciones por la chilenización o la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y las salidas de capital entre 1970-73.

Fuente: Tablas 1.5 p. 70. World Bank Staff Working Paper N° 348, op. cit.

Cuadro N° 16

Inversión Directa Neta de EE.UU. (1966-1976)
(Millones de dólares de 1986)

	Monto	Porcentaje
América latina y el Caribe	32.366.5	89.4
Argentina	1.391.7	3.8
Brasil	10.544.5	29.1
Chile	(1.268.0)	(3.5)
Colombia	496.9	1.4
México	3.930.0	10.9
Panamá	2.619.3	7.2
Perú	1.740.2	4.8
Venezuela	(1.504.1)	4.2
Jamaica	1.022.9	2.8
África	3.448.9	9.5
Medio Oriente	(10.202.8)	(28.2)
Asia y Oceanía	10.605.2	29.3
Total	36.220.0	100.0

Fuente: Table SI. 11, p. 76. World Bank Staff Working Paper N° 348, op. cit.

Con estos antecedentes,¹⁵ queremos descubrir lo que ha sucedido con la inversión extranjera en los países de América latina y cómo ha sido el rendimiento de Chile en este período respecto de sus vecinos. Hemos realizado el siguiente ejercicio: nuestros datos son desde 1950 y se ha supuesto que la inversión directa era igual a cero en 1949. Se supone asimismo que a través de su acumulación desde 1950, podemos obtener una estimación del stock de inversión extranjera directa para cada año dentro del período 1950-1985. Los resultados los podemos observar en el Cuadro N° 19. La tasa de crecimiento promedio de la IED para América latina fue de un 16,1% con un mínimo de 11,6% para Uruguay y un máximo de 22,2% para Colombia. Durante este mismo período Chile se encuentra un 10,6% bajo el promedio, con un 14,4%.

Además, si tomamos períodos intermedios, las relaciones cambian. Durante la década de los cincuenta, el promedio de la Región fue de un 41,3% con el máximo dado por Argentina con 51,7% y

15 Los datos recogidos se refieren exclusivamente a la inversión extranjera directa de la balanza de pagos. Sólo comprende las variaciones netas del capital invertido en el país por no-residentes y el capital invertido en el extranjero por residentes.

Cuadro N° 17

Distribución en PED de Filiales de Empresas Transnacionales
(OECD) 1980
(En porcentaje)

País Inversor	En Chile ^a
Bélgica	6.5
Canadá	0.5
Alemania Federal	3.5
Francia	4.4
Italia	1.7
Japón	0.7
Holanda	1.8
España	1.7
Suecia	4.2
Suiza	2.8
Inglaterra	3.5
EE.UU.	1.7
Total en: ^a	
Chile	2.1
Brasil	24.9
Argentina	7.5
Venezuela	8.2
México	20.3
Perú	3.5
Colombia	4.8

a Filiales en país/total filiales en PED.

Fuente: Transnational Corporation in World Development Third Survey.
United Nations Center on Transnational Corporations 1981.

un mínimo, nuevamente el Uruguay, de 24,6%. Es durante esta década que se comienza a acuñar el concepto de la empresa multinacional. Es el boom de postguerra de la industria norteamericana y ésta comienza a abrirse hacia nuevos mercados en el exterior. Para este período, Chile se encuentra un 15,3% sobre el promedio de la Región y en términos de tasa de crecimiento es la mayor que tendrá durante estos 35 años, con un 47,6%.

Esta baja coincide con una caída generalizada de todos los países latinoamericanos. La tasa de crecimiento promedio cae a 8,9% durante la mencionada década y continúa bajando durante los años setenta, en que llega a un 6,3%. Sin embargo, para Chile la caída es aun mayor llegando a un -7,1% durante los setenta, más de un 200% inferior al promedio regional. Chile comienza a recuperar

Cuadro N° 18

Distribución Mundial de Filiales de Empresas (OECD) 1980
(En Porcentajes)

País Inversor	En Chile ^a	En PED ^b	Mundial ^c
Bélgica	2.2	2.8	1.2
Canadá	0.3	0.8	1.9
Alemania Federal	1.8	9.6	4.9
Francia	1.1	6.4	5.3
Italia	0.9	1.6	1.5
Japón	0.1	1.2	6.6
Holanda	0.6	2.0	2.9
España	1.4	0.4	0.2
Suecia	2.2	4.0	1.6
Suiza	1.4	3.2	2.0
Inglaterra	0.6	16.8	22.8
E.E.UU.	1.0	51.2	44.2
Total en: ^a			
Chile	0.9		
Brasil	10.8		
Argentina	3.2		
Venezuela	3.6		
México	8.8		
Perú	1.5		
Colombia	2.1		

a Filiales en país/total filiales,

b Filiales en PED/total filiales.

c Filiales de país/total filiales.

Fuente: Transnational Corporation in World Development Third Survey United Nations Center on Transnational Corporation 1981.

Cuadro N° 19

Tasa de Crecimiento Promedio de la Inversión
Extranjera Directa 1950-1984
(Porcentajes)

País	Década 50	Década 60	Década 70	80-85 los 80
Argentina	51.7	7.9	2.7	9.8
Bolivia	46.0	10.0	(1.4)	6.9
Brasil	37.1	8.8	14.8	5.2
Chile	47.6	6.4	(7.1)	17.3
Colombia	38.9	25.8	6.5	14.2
Ecuador	44.7	14.3	14.0	2.5
México	25.9	9.4	9.1	6.1
Paraguay	29.2	13.4	11.5	4.3
Perú	48.3	9.63	5.3	0.7
Uruguay	24.6	1.4	12.1	6.1
Venezuela	60.0	0.01	1.3	1.6
Promedio Regional	41.3	8.9	6.3	6.7

Fuente: América latina y el Caribe - B. de P. 1950-1984. Cuadernos Estadísticos de la Cepal 1986. Cuadro N° 1. Anexo II.

sus niveles históricos a fines de los setenta y a superarlos claramente en la presente década.

Durante la década de los ochenta (1980-1985) la tasa de variación en la Región se mantiene al nivel de un 6,7%, mientras que aumenta fuertemente la tasa de crecimiento para Chile y se sitúa en un 17,3%, un 158,2% mayor que el promedio regional y además es la mayor de toda América latina.

La disminución del flujo de inversión extranjera directa, a partir de los años sesenta es coincidente con todo un proceso de efervescencia nacionalista que afectó a casi toda la Región y que culminó, en países como Chile, Bolivia, Perú y Venezuela, con fuertes nacionalizaciones durante los años setenta. Se produce, por lo tanto, una salida de capitales desde la mayoría de los países latinoamericanos y las necesidades de inversión para el desarrollo comienzan a ser reemplazadas por deuda. Este proceso hace crisis a principios de los ochenta. Cabe mencionar que, además de lo riesgoso que comenzaron a ser los países latinoamericanos en los setenta, el proceso también fue incentivado por altas tasas de interés internacional y el reciclaje de los petrodólares desde Europa Occidental.

Si hacemos comparaciones de algunos países con características similares al nuestro, en cuanto a recursos, políticas económicas y/o nivel de desarrollo, se destaca aun más el éxito relativo de Chile en la obtención de recursos externos vía inversión extranjera. En particular, si miramos el caso de Perú, podemos observar que en los últimos años Chile supera con creces el desempeño de nuestro vecino y también tiene una mayor tasa de crecimiento para todo el período en cuestión. Inclusive, debe mencionarse que esto es así, a pesar de la tasa de crecimiento negativa durante la década de los setenta. Vale la pena mencionar que esta salida neta de inversión extranjera directa se debe principalmente a los pagos de indemnizaciones por las nacionalizaciones producidas entre 1970 y 1973, en particular, las indemnizaciones por la nacionalización de la Gran Minería del Cobre.

Es interesante ver cómo Chile se ha recuperado en la atracción de inversión extranjera.

Vale la pena mencionar que las cifras utilizadas no consideran todo el proceso de capitalización de pagarés de deuda externa, que comenzó en 1985. Además, por ahora sólo tenemos una visión referente a la tasa de crecimiento relativa de Chile con respecto a sus vecinos, pero necesitamos algo que nos indique la importancia relativa de la inversión extranjera directa para cada país. Con esto en mente, hemos mirado la relación entre la inversión extranjera directa y el PGB. En el Cuadro N° 20 podemos observar la relación IED/PGB para los países latinoamericanos desde 1962 hasta 1985.¹⁶ El promedio latinoamericano durante todo el período es de 0,51% del PGB, pero tiene una gran dispersión: desde un -0,11% en 1970 hasta un 1,27% en 1971. Chile, a su vez, apunta un promedio 75% menor; un 0,13% del PGB, con un máximo en 1982 de 1,52% y un mínimo de -5,04% en 1974.¹⁷

Nuevamente, si miramos períodos intermedios, las relaciones van cambiando. Para los años sesenta (1962/1969), Chile se ubica un 49% bajo el promedio regional de 0,47%, con 0,24%. Durante los años setenta, empeora aun más, para llegar a estar 82% bajo el promedio latinoamericano, con -0,37%.

Esto último implica que la salida de inversión extranjera directa (remesa de utilidades, repatriación de capital y nacionalizaciones) fue mayor que las entradas; el efecto neto fue negativo.

Durante lo que llevamos de la década de los ochenta, Chile ha mejorado la situación de la década anterior de tal forma de llegar a estar un 60,8% sobre el 0,51% que tienen en promedio los países latinoamericanos. Desde 1980, Chile tiene un promedio casi de uno por ciento del PGB como ingreso de inversión extranjera directa. Su

16 Solamente existen datos comparables de inversión extranjera para los países de América latina desde 1962.

17 El índice IED/PGB puede resultar engañoso cuando hay períodos de grandes fluctuaciones del PGB y del tipo de cambio.

Cuadro N° 20
Inversión Extranjera Directa y el PGB^a

País	X* los 60	X los 70	X los 80
Argentina	0.22	0.11	0.68
Bolivia	1.78	-0.39	0.49
Brasil	0.51	1.06	0.70
Chile	0.24	-0.37	0.82
Colombia	0.61	0.30	1.13
Ecuador	1.12	2.76	0.45
México	0.84	0.80	0.68
Paraguay	0.78	0.93	0.36
Perú	0.005	0.44	0.09
Uruguay	0	0.7	-0.01
Venezuela	-0.02	-0.44	0.21
Promedio Regional	0.467	0.55	0.51

Fuente: América latina y El Caribe - B. de P. 1950-1984. Cuadernos Estadísticos de la Cepal 1986. Cuadro N° 2. Anexo II.

* 1962-1969

a El índice es igual a la Inversión Extranjera Directa de la Balanza de Pagos dividida por el PGB, ambos a precios del mismo año.

mejor año, como ya se mencionó anteriormente, fue 1982 y el peor, 1984, con sólo 0,32, siendo equivalente al promedio latinoamericano de 0,33% del PGB. Adicionalmente, durante la presente década es sólo superado por Colombia, que tiene en promedio un ingreso de inversión extranjera directa de 1,13% sobre el PGB.

Conclusiones

A manera de epílogo, es interesante observar lo que ha sucedido con la inversión extranjera durante el año 1987. Las tendencias observadas en los últimos años han continuado y en particular se han acelerado también las inversiones vía capitalizaciones de pagarés de la deuda externa. La autoridad ha sido muy imaginativa con respecto a idear mecanismos para obtener el ingreso de inversión extranjera por esta vía. Adicionalmente, el aumento de las provisiones por deuda incobrable que han realizado los bancos más importantes de EE.UU., facilitan el uso de estos pagarés en operaciones de capitalización de deuda. Hasta agosto del presente año se habían autorizado operaciones de Capítulo XIX por US\$ 410

Cuadro N° 21

Inversión Extranjera por DL 600
Enero al 31 de Agosto de 1987
(Millones de US\$)

	Inversión Autorizada	%	Inversión Materializada	%
Servicios	49.38	11.2	49.20	18.3
Industria	26.26	6.0	168.35	62.5
Minería	350.64	79.5	48.72	18.1
Agricultura	3.39	0.8	1.46	0.5
Construcción	11.39	2.6	1.23	0.5
Transporte	0.00	0.0	0.00	0.0
Silvicultura	0.44	0.1	0.33	0.1
Pesca		0.0		0.0
Total	441.12	100.0	269.29	100.0

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

millones, lo que equivale a casi duplicar el monto de las operaciones realizadas entre 1985 y 1986.

Con respecto a los recursos ingresados al amparo del DL 600, hasta agosto del presente año se habían materializado US\$ 269,3 millones, un aumento de casi un 50% respecto de lo materializado durante todo el año 1986. También supera con creces la internación de capital foráneo de los años 1983, 1984 y 1985. En el Cuadro N° 21 podemos observar que lo autorizado al amparo del DL 600 supera las autorizaciones de 1986. La participación de los distintos sectores en cuanto a lo autorizado es muy similar a la histórica. Sin embargo, terminaron por desaparecer el sector del transporte y la pesca.

Lo más novedoso que observamos en el Cuadro N° 21 es que la distribución sectorial de la inversión materializada es muy distinta de la histórica. En particular, la inversión materializada en el sector industrial más el bajo monto de inversión autorizada durante el mismo período en la industria; resulta evidente que se están materializando inversiones que fueron autorizadas con bastante anterioridad a 1987.

El favorable ingreso de inversión extranjera que hemos observado durante los últimos diez años, es producto de una coincidencia de políticas, acciones específicas, disposiciones legales y un medio ambiente internacional ansioso de buenas alternativas de

inversión. La actitud del país hacia el capital foráneo permite ahora comenzar a cosechar los beneficios, vía el aumento de empleo, ingreso y la diversificación de la producción exportable y la sustitución de importaciones.

Con todo lo anterior creemos haber realizado una breve pero completa descripción de la inversión extranjera directa en Chile desde 1954. Ello nos ha permitido describir y cuantificar con algún grado de precisión qué es lo que ha sucedido con la inversión extranjera en Chile en los últimos 30 años, pero aún falta un trecho largo por recorrer para poder comprender y explicar en su globalidad el fenómeno.

Los resultados son consistentes con los argumentos expuestos respecto del origen de la inversión extranjera. De acuerdo con lo que uno esperaría, la inversión ingresada a Chile efectivamente se encaminó a los sectores de recursos naturales y no hacia la explotación de nuestros mercados internos. Adicionalmente, por el tamaño relativo de nuestro país y su dotación de recursos, el análisis comparativo con los otros países de la Región también surge consistente; la inversión extranjera directa es muy baja respecto de nuestros vecinos y en particular con aquellos que tienen amplios mercados internos y adicionalmente grandes dotaciones de recursos naturales.

Este trabajo también nos ha permitido ver la influencia de la legislación y las disposiciones legales. Estos elementos son el reflejo de la disposición nacional a recibir inversión extranjera. Los últimos años han sido muy estables respecto de su ingreso, a pesar de que en moneda del mismo año los treinta años son en promedio muy similares.

Eso sí, para afirmar lo anterior, hay que eliminar las compensaciones por los procesos de nacionalizaciones.

Cuando se compara nuestro rendimiento con países de desarrollo similar, surge claro el hecho de que las disposiciones juegan un papel importante en la estabilidad de la participación del capital foráneo en el desarrollo nacional.

Creemos que hay una serie de lecciones que hemos obtenido y que son importantes de considerar al diseñar una estrategia de desarrollo que incorpora como un socio al capital extranjero.

1 A pesar de que pueda parecer evidente, creemos que uno de los elementos más importantes para la atracción de inversión extranjera hacia un país, son los "buenos proyectos". Esto está determinado básicamente por las ventajas que existan, para las transnacionales, de localizar la producción en el país. Como ejemplo, valdría la pena mencionar el caso brasileño; a pesar de todas las restricciones impuestas a los inversionistas extranjeros, los potenciales proyectos se llevan a cabo de todas maneras.

Sin embargo, las autoridades a veces desean hacer rentables proyectos "malos", vía subsidios y franquicias. Pero éste resulta ser el peor de los mundos, porque en estas circunstancias, el ingreso de

inversión extranjera (no importa su volumen) no reportará necesariamente beneficios para el país, ya que el costo (las franquicias) de atraer el capital foráneo absorberá en alguna medida los potenciales beneficios.

2 La permanencia y estabilidad de las reglas del juego resultan ser también fundamentales para la atracción de inversión extranjera. Creo que en este punto hay un acuerdo más o menos generalizado al respecto. A pesar de ello, uno observa que se juega mucho con la variable legislación y podemos mencionar los casos de Argentina, Perú y Venezuela. En estos países, y en particular en el último de ellos, las políticas seguidas han deteriorado bastante la capacidad de atraer capital extranjero.

Además, podemos agregar como elemento importante no sólo la permanencia y estabilidad, sino también la consistencia y compatibilidad de las disposiciones legales entre ellas. El marco global de todas las disposiciones reglamentarias que regulan el ingreso (y eventual salida) de las inversiones debe ser un todo coherente y consistente con sistemas socioeconómicos imperantes.

3 Para los inversionistas extranjeros, los países son básicamente un mercado interno fuerte donde expandirse, una fuente de recursos naturales para mercados de exportación o una combinación de ambos. Es así que en países como México y Brasil, a pesar de fuertes restricciones a la inversión extranjera y al comercio externo, los mercados internos son tan grandes que resulta rentable establecerse solamente para atenderlos a ellos. En otros países como el caso chileno, los flujos más significativos son hacia el sector de recursos naturales orientados hacia la exportación, dado el pequeño volumen del consumo interno.

Estos dos elementos le dan una perspectiva totalmente diferente al fenómeno y la participación de la inversión extranjera en el crecimiento de los países en desarrollo toma un cariz distinto. Por ello, las políticas para fomentar su ingreso serán diferentes. En países como el nuestro, será importante por ejemplo "asegurarles" a los inversionistas extranjeros la posibilidad de acceder y transar en los mercados externos y poder realizar canjes de moneda. En Brasil, en cambio, observamos el ingreso de capital foráneo sin esas seguridades, ya que es posible dimensionar un proyecto exclusivamente para su gran mercado interno.

4 Finalmente, refiriéndonos explícitamente a la legislación y con todos los elementos ya considerados, creemos que el papel de la legislación, en la atracción de la inversión hacia los países en desarrollo, es muy limitado. De hecho, pensamos que este mecanismo no sirve para incentivar la decisión de realizar una inversión. Sin embargo, la legislación es muy importante para la determinación del momento oportuno para llevar adelante el proyecto. Y es así como las disposiciones legales pueden adelantar o atrasar el momento de realizar una inversión. El reconocimiento de este elemento es de singular importancia para el manejo de política, ya que implica una

sensibilidad de los flujos a los cambios de reglamentación, pero no afecta al volumen total que eventualmente podría ingresar al país.

Creemos que todos los elementos mencionados en los puntos anteriores son muy importantes para la confección de una estrategia de desarrollo con la participación de la inversión extranjera. Sin embargo, nos hemos remitido casi exclusivamente a variables de política que maneja la autoridad y también son trascendentes para el ingreso de capital extranjero variables políticas y el clima favorable o desfavorable para la inversión de extranjeros. No hemos analizado estos factores por el hecho de que hay tantas opciones como concepciones de lo que es el Estado y la Sociedad. Reconocemos su importancia y estamos conscientes de que la evolución de la legislación pertinente refleja de alguna manera estos elementos. Asimismo, la inversión misma refleja la percepción que los extranjeros tienen respecto de cómo son visualizados por el país huésped.

Debemos hacer la salvedad que todo nuestro estudio supone inalterable el hecho de que la inversión extranjera es beneficiosa y un aporte real para el desarrollo nacional. A pesar de que pareciera que aún no existe consenso respecto de lo beneficiosa que resulta para los países la inversión extranjera, lo que se observa es un gran esfuerzo de las naciones subdesarrolladas en obtener recursos para su crecimiento por esta vía. Existe una acción bastante fuerte en esta área que induce a pensar que la inversión extranjera produce grandes beneficios a los países receptores.

En nuestra opinión, la falta de acuerdo no radica solamente en si la inversión extranjera resulta rentable o no para los países huéspedes, sino en las características de este flujo de capitales. Creemos que son innegables las ganancias, para el desarrollo socioeconómico, de la inversión extranjera. A pesar de ello, por razones que no siempre son técnicas u objetivas, los países son recelosos en recibir estos flujos sin poner trabas y obligaciones a veces exageradas respecto de los montos y áreas donde invertir y en relación con los mecanismos de internación. Estos mismos mecanismos son los que finalmente resultan ser, muchas veces, los impedimentos para la entrada de los mencionados flujos al país.

Finalmente, debemos mencionar que el presente trabajo abre aun más inquietudes sobre estos flujos y nos presenta con el desafío de comprender mejor, para el caso de países en que las inversiones son en los sectores de recursos naturales, los determinantes de la inversión. Aún falta mucho por recorrer, pero creemos que por lo visto las inversiones extranjeras en Chile no se alejarán de los sectores mencionados y es en ellos que debemos concentrarnos.

Anexo I

Principales Disposiciones Legales que han Regulado la Inversión Extranjera en Chile 1954-1986

A Estatutos de Inversión Extranjera

1 El primer estatuto, aparecido en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1954, fue el DFL N° 437. Este cuerpo legal otorgaba franquicias a las personas naturales o jurídicas extranjeras que aportaran al país nuevos capitales con el objeto de iniciar, ampliar o impulsar actividades que tendieran a estimular el desarrollo industrial o a aumentar la explotación de la riqueza minera, agrícola o forestal y a mejorar o incrementar medios de transporte.

Estas franquicias consistían en:

i Cuando el capital extranjero ingresaba al país en equipos, maquinarias, implementos, materias primas o accesorios necesarios para establecer una nueva industria y que consumiera a lo menos en el país un 80% de materia prima nacional, quedaba liberado de derechos de internación, ad valorem, almacenaje, estadística e impuesto que se perciban por intermedio de las aduanas, como también derechos consulares.

ii El capital extranjero ingresado como divisas o equipos y maquinarias podría reexportarse en cualquier momento, después de cinco años de internados al país, en cuotas anuales que no excedieran del 20% del valor primitivo.

Además, gozaban durante el término de diez años de las siguientes franquicias especiales:

- Los intereses y utilidades que produjera podían reexportarse libremente.

- Las actividades en que fueren invertidos quedaban exentas de cualquier régimen de fijación, regulación, control o congelación de precios.

2 El segundo estatuto fue el DFL N° 258 de 1960 que ampliaba la calificación de las actividades a las cuales podían acceder los inversionistas extranjeros y le daba facultades discriminatorias al Presidente de la República para aprobar o rechazar las franquicias establecidas en él.

Los aportes de capitales internados al país a través de este estatuto, ya fueran en divisas, maquinarias, equipos o elementos en general, podían estar destinados a iniciar, ampliar, impulsar, mejorar o renovar actividades productoras agrícolas, mineras, pesqueras o industriales o bien otras actividades que fueran calificadas de interés para la economía nacional.

De acuerdo con este régimen, era facultad exclusiva del Presidente de la República aprobar o rechazar las siguientes franquicias, las cuales se otorgaban por un plazo de diez años y en casos calificados este plazo podría extenderse hasta un máximo de veinte años:

i Libre acceso al mercado de divisas y derecho a retirar del país el aporte de capital, utilidades e intereses que éste produzca.

ii Liberación de derechos aduaneros, depósitos previos y otras obligaciones que afectan a las importaciones.

Esta franquicia se limitó en la práctica a la internación de maquinarias y elementos para la instalación de una industria nueva o al traslado de las maquinarias e instalaciones de industrias establecidas en el exterior y que prosiguieran sus actividades en Chile, siempre que estas industrias no existieran en el país y que consumieran a lo menos un 80% de materia prima nacional, o bien que se dedicaran en forma exclusiva a la producción de bienes de exportación.

iii Franquicias tributarias. Se aplicaban a aquellas actividades exclusivamente dedicadas a la producción de bienes de exportación o a capitales extranjeros destinados al establecimiento de industrias de carácter fundamental que no existieran en el país.

Estas franquicias se podían concretar en la garantía de no alzar las tasas y sobretasas de los impuestos a la renta y adicional vigentes a la fecha del decreto que aprobaba la internación, ni de aplicar nuevos tributos que afectaban en forma exclusiva a la empresa, sus subproductos o al comercio y transporte de ellos.

Además, se otorgaba el derecho de amortizar con cargo a utilidades los bienes del activo físico y revalorizar anualmente sin pago de impuestos el activo representativo del capital aportado.

3 El decreto que está actualmente vigente, con las modificaciones que le introdujo el DL 1.748, pero manteniéndole el número, es el DL 600 de 1974. La principal característica de este decreto es que se consagraba el principio de no discriminación respecto de los nacionales además de ampliar la definición de inversión extranjera y lo que constituye el capital aportado.

En él se define la inversión extranjera como la transferencia de capitales desde el extranjero a Chile realizada por personas naturales o jurídicas extranjeras, o chilenos con residencia o domicilio en el exterior.

Los capítulos podrán estar constituidos por:

- a Moneda extranjera.
- b Bienes físicos en todas sus formas o estados.
- c Tecnología cuando sea factible de ser capitalizada.
- d Créditos asociados a una inversión.
- e Capitalización de créditos y deudas externas.
- f Capitalización de utilidades.

En el decreto se crea el Comité de Inversiones Extranjeras, que será el único organismo autorizado en representación del Estado de Chile para aceptar el ingreso de capitales del exterior.

El decreto fija los siguientes plazos:

- a La internación de la inversión no excederá de ocho años en inversiones mineras y hasta tres años en las restantes desde la fecha de firma del contrato.
El Comité de Inversiones Extranjeras podrá, en el caso de inversiones mineras, extender a doce años cuando se requieran exploraciones previas.
- b Tres años para remesar el capital.
- c No se establece plazo para las remesas de beneficios, por lo que éstas pueden realizarse en cualquier momento.

El régimen aplicable a la remesa de los capitales y de las utilidades líquidas no podrá ser más desfavorable que el que rija para la cobertura de la generalidad de las importaciones.

Alternativamente, el inversionista puede optar por un régimen tributario de carácter invariable durante diez años, con una tasa de 49,5% como carga total a la renta o el régimen normal con todas sus variaciones.

También se otorga al inversionista la posibilidad de conservar invariables, durante el período de realización de la inversión, el régimen arancelario y el impuesto a los servicios.

El 30 de noviembre de 1985, a través del DL 18.474 se introducen modificaciones al DL 600. Estas consisten básicamente en mayores franquicias para todas las inversiones de montos no inferiores a US\$ 50 millones:

- a El plazo de diez años establecido para la invariabilidad de la tasa de impuesto podrá ser aumentado hasta veinte años, compatibles con la duración del proyecto.
- b Se podrán incluir en los contratos estipulaciones para mantener invariables las normas legales y las resoluciones o circulares que haya emitido el Servicio de Impuestos Internos en lo relativo a regímenes de depreciación, arrastre de pérdidas a ejercicios posteriores y gasto de organización y puesta en marcha.
- c Puede incluirse en el contrato una resolución del Servicio de Impuestos Internos para llevar su contabilidad en moneda extranjera.
- d Para aquellos proyectos que contempla la exportación de parte o el total de los bienes producidos, el Comité de Inversiones Extranjeras podrá otorgar a los respectivos inversionistas:

La invariabilidad de las normas legales y reglamentarias, sobre el derecho a exportar libremente.

Permitir la mantención de divisas en el exterior para pagar con ellas obligaciones autorizadas por el Banco Central. Estas obligaciones también podrán ser utilidades a que tienen derecho a remesar las empresas extranjeras. Las rentas u otros beneficios generados por las divisas que en conformidad con estas disposiciones se pueden mantener en el exterior, serán consideradas para todos los efectos legales como ventas de fuentes chilenas.

- e De la invariabilidad de 49,5% como carga impositiva total a la renta, se ha eliminado el Impuesto Habitacional, y se ha tratado de normar el cálculo de la venta imponible para que la tasa efectiva sea 49,5%.

A Otras Leyes Aplicables a la Inversión Extranjera

Hay una serie de leyes que también son aplicables a la inversión extranjera que vale la pena mencionar. Estas se refieren a los mecanismos de internación de la inversión y disposiciones aplicables a sectores específicos como el cobre, el petróleo y materiales atómicos.

1 La Gran Minería del Cobre

La primera disposición al respecto fue la Ley del Nuevo Trato, la Ley 11.828 del 5 de mayo de 1954 que fue derogada y refundida por la Ley 16.624 del 15 de mayo de 1967, de la Gran Minería del Cobre.

Sus disposiciones se aplicaban a las empresas nacionales o extranjeras de cualquier naturaleza que realizaran inversiones en el país, así como a sus accionistas o acreedores.

A estas inversiones, además de las franquicias del DFL N° 258 de 1960, se les podrían otorgar las siguientes:

1° Considerar como gasto para los efectos tributarios hasta medio centavo de dólar por cada libra de cobre blister refinado electrolíticamente en nuevas instalaciones propias.

2° Mantener invariable en favor de la pequeña y mediana minería del cobre la exención del impuesto especial de dos centavos de dólar aplicado a cada libra de cobre exportado sin refinar.

3° Liberación de todo impuesto fiscal que afecte a los inmuebles de propiedad de las empresas mineras y de aquellas que afecten a las exportaciones efectuadas por estas empresas y a las utilidades devengadas que no hayan sido distribuidas a los accionistas.

4° Reducciones a las tasas del impuesto a la renta y el impuesto adicional.

Las inversiones que se sujetaban a esta ley podían estar representadas por maquinarias, equipos, accesorios y elementos en general, divisas y gastos de ingeniería o asesoría técnica.

Este decreto fue derogado por el DL N° 1.349 del 28 de febrero de 1976 mediante el cual se creó la Comisión Chilena del Cobre, y se le traspasó a este organismo toda la fiscalización del sector. Adicionalmente esta ley modificó las atribuciones de la Ley 16.624 adecuándolas a las nuevas disposiciones referentes a las empresas de la Gran Minería del Cobre. Por lo anterior, derogó todas las franquicias enumeradas en los puntos 1 a 4 y todas las inversiones quedaron bajo el régimen común del sector y las condiciones establecidas en el DL 600.

2 Ley de Cambios Internacionales

La ley sobre Comercio de Exportación y de Importación y de Agencias de Cambios Internacionales (DFL N° 1.272 del 11 de noviembre de 1961), actualmente vigente, refundida en el Decreto Ley 471 del 17 de octubre de 1977, sólo permite el ingreso al país de aportes en divisas.

Sus partes más importantes son:

a) Certificado de inscripción Banco Central. El artículo 14 permite la internación al país de aportes de capitales en divisas extranjeras y su venta en el mercado de corredores.

El Banco Central de Chile otorga un certificado de inscripción nominativo que señala el monto de las divisas liquidadas, mediante el cual se reconoce al inversionista el derecho a remesar al exterior el capital otorgado y las utilidades o intereses que él produzca.

b) Convenios de garantía con el Banco Central. El artículo 16 autoriza al Banco Central para suscribir convenios de garantía sobre capitales foráneos en divisas ya sea bajo la forma de inversión directa o créditos que pueden ser liquidados al tipo de cambio bancario. Le permite por tanto al Banco Central celebrar convenios con inversionistas extranjeros a través de los cuales les garantiza el mantenimiento del régimen bancario.

En el mes de mayo de 1985, el Banco Central de Chile adoptó medidas de políticas que permitieron el pago de deudas internas con bancos y compra de activos de esas mismas instituciones, así como la inversión en el país con derecho a remesar capital y utilidades, a través del uso de pagarés y títulos de la deuda externa chilena. Estas disposiciones se establecieron, respectivamente, en el Cap. XVIII y Cap. XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile.

El Cap. XIX permite que personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras con residencia o domicilio en el exterior, realicen inversiones en Chile a través de la adquisición y uso de títulos de

deuda externa, pudiendo otorgárseles acceso al mercado de divisas para remesar el capital y utilidades que puede generar la inversión.

Debe presentarse una solicitud al Banco Central, que puede ser aceptada o rechazada sin expresión de causa; no obstante el instituto emisor puede condicionar la autorización al cumplimiento de determinadas disposiciones como, por ejemplo, qué parte de la inversión se realice con el producto de la liquidación de divisas de libre convertibilidad.

De aprobarse la solicitud, el Banco Central, en uso de la facultad que le confiere el Art. 15 de la Ley de Cambios Internacionales, puede otorgar al inversionista acceso al mercado de divisas para transferir el capital y las utilidades líquidas que éste pueda originar.

Los capitales no pueden remesarse antes de transcurrido un plazo de diez años, y las utilidades correspondientes no pueden remesarse antes de un plazo de cuatro años. Además, estas últimas pueden remesarse, a contar del 5° año, en cuotas que no excedan el 25% de dichas utilidades líquidas. Las que se produzcan a contar del 5° año pueden remesarse libremente. Las divisas necesarias para satisfacer la remesa del capital o parte de él, sólo pueden ser adquiridas por el inversionista con el producto de la enajenación de los bienes o derechos representativos de la inversión o de las empresas adquiridas o constituidas con la inversión.

3 Decreto N° 482 del 25 de junio de 1971

Este decreto se refiere al tratamiento de los Capitales Extranjeros y a Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, materias que fueron aprobadas en lo esencial por la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena de 1970.

Se trataba de un conjunto de disposiciones comunes para toda la subregión andina, y que contenían fundamentalmente dos tipos de normas: tratamiento a los inversionistas extranjeros y tratamiento de la tecnología extranjera.

Este decreto fue derogado por el DL 1.642 del 3 de enero de 1977 mediante el cual Chile se retiró del Pacto Andino y, por tanto, eliminó el régimen común establecido por el decreto anterior.

A pesar de la puesta en vigencia del DL 600 en 1974, el gobierno respetó lo establecido por el Acuerdo de Cartagena hasta fines de 1976. Aún siguen vigentes las obligaciones y responsabilidades de las decisiones 40, 46, 56 y 94 del mencionado Acuerdo, que se refieren a los convenios de doble tributación, a empresas multinacionales, transporte internacional por carretera y el Sistema Troncal Andino por carretera, respectivamente.

Las diferencias entre la regulación de la inversión extranjera del Pacto Andino y del DL 600 son numerosas. Para un análisis más detallado ver: "Empresas Multinacionales, Inversión Externa y su regulación en Chile", José Florencio Guzmán, Hugo Lavados. *Estudios Sociales*. CPU. Año X, N° 3, 1983.

4 Decreto Ley 1.089 de 1975

Régimen especial de los hidrocarburos. La Empresa Nacional de Petróleos (Enap) está autorizada por este decreto para suscribir, en representación del Estado de Chile, contratos de operación con contratistas para realizar actividades correspondientes a las fases de exploración y explotación de los hidrocarburos y los que fueren complementarios de aquéllos, dentro del área territorial señalada en el contrato.

Los contratos de operación no afectarán en caso alguno al dominio del Estado sobre los yacimientos de hidrocarburos y demás elementos y compuestos químicos que los acompañan, no constituirán concesiones, no conferirán ningún derecho sobre dichos hidrocarburos, elementos y compuestos ni concederán facultades de expropiación o aprovechamiento de los mismos.

Los contratos de operación y sus modificaciones serán aprobados por decreto supremo fundado, previo informe favorable del Comité de Inversiones Extranjeras.

Estas disposiciones fueron modificadas por los artículos 55, 56, 57 y 58 de las Normas Complementarias al Presupuesto Fiscal de 1986, DL 18.482 del 28 de diciembre de 1985. En este articulado se establece la existencia de un "contrato especial de operación" y se elimina a Enap, que se sustituye por el "Estado de Chile, directamente o por intermedio de sus empresas" y se otorgan mayores responsabilidades a la Comisión Nacional de Energía.

5 Decreto Ley 1.557 de 1976

Régimen Especial para materiales atómicos y/o de interés nuclear.

Este decreto faculta a la Comisión Chilena de Energía Nuclear para suscribir, por sí o en representación del Estado de Chile, contratos de operación con una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, para realizar actividades correspondientes a la fase de exploración, explotación y beneficio de materias atómicas.

Todos los contratos de operación y sus modificaciones serán autorizados por decreto supremo fundado, previo informe favorable del Comité de Inversiones Extranjeras, cualquiera sea la nacionalidad del contratista o el origen de las inversiones.

Anexo N° II

Cuadro N° 1

Inversión Extranjera Directa 1950 - 1985
(Millones de Dólares de 1980)

Año/País	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Argentina	23.0	5.9	12.1	12.3	6.1	0
Bolivia	0	0	0	0	3.1	9.2
Brasil	124.8	100.3	284.9	199.8	168.7	263.2
Chile	-16.4	106.2	163.7	175.2	-165.6	6.1
Ecuador	3.3	5.9	0	21.5	12.3	9.2
México	285.7	365.8	191.0	126.0	322.1	327.5
Paraguay	0	-2.9	0	3.1	3.1	0
Perú	-26.3	88.5	151.6	113.7	85.9	70.4
Uruguay	23.0	29.5	121.2	0	0	-30.6
Venezuela	55.8	-	469.8	519.8	135.0	-12.2

Año/País	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Argentina	186.4	201.7	341.0	692.0	940.5	-51.2
Bolivia	8.9	20.2	48.3	45.4	48.2	31.3
Brasil	440.8	524.5	372.3	456.6	399.4	431.9
Chile	97.6	132.6	133.6	153.1	82.2	147.8
Ecuador	26.6	17.3	17.1	19.9	22.7	22.7
México	349.1	380.4	284.2	229.7	-107.6	341.0
Paraguay	5.9	2.9	14.2	8.5	8.5	2.8
Perú	145.0	242.1	267.1	187.2	51.0	0
Uruguay	59.2	0	0	5.7	17.0	14.2
Venezuela	1.751.5	2.827.1	224.5	150.3	-356.9	-71.0

Año/País	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Argentina	204.2	221.9	76.6	119.7	107.0	26.9
Bolivia	28.4	17.1	5.7	36.2	5.4	2.7
Brasil	380.0	253.2	246.9	428.6	428.3	333.3
Chile	102.1	-85.3	-39.7	-105.8	80.8	8.1
Ecuador	8.5	11.4	28.4	19.5	43.1	43.0
México	360.2	335.7	459.8	595.6	493.0	349.5
Paraguay	8.5	11.4	11.4	5.3	5.4	8.1
Perú	11.3	-48.4	2.8	105.8	48.5	-48.4
Uruguay	0	0	0	0	0	0
Venezuela	-683.5	-239.0	-68.1	-33.4	-331.4	-10.8

Cuadro N° 1

Continuación

Año/País	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Argentina	18.4	32.8	27.5	26.5	23.3	21.8
Bolivia	18.4	22.0	-19.0	4.8	-25.6	10.9
Brasil	390.8	608.4	1.017.5	1.291.6	1.328.7	1.927.9
Chile	372.4	214.6	-197.5	-159.0	-2.3	-10.9
Ecuador	76.1	98.5	97.5	390.4	188.8	113.5
México	595.3	749.8	807.5	739.8	707.6	997.8
Paraguay	7.9	15.1	10	16.9	7.0	19.7
Perú	-52.5	15.1	-17.5	-139.8	5.9	152.8
Uruguay	0	0	0	0	0	0
Venezuela	482.6	1.315.3	-57.5	508.4	-876.5	-181.2

Año/País	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Argentina	17.9	0	0	202.8	358.3	307.8
Bolivia	46.4	84.9	-12.0	-1.4	15.7	20.9
Brasil	1.264.3	1.907.1	2.066.2	2.377.5	2.469.8	2.581.9
Chile	-994.6	80.1	-1.5	22.5	232.3	270.6
Ecuador	137.5	152.2	-30.1	47.9	64.3	73.2
México	1.210.7	976.0	945.0	783.1	1.081.4	1.547.0
Paraguay	37.5	38.5	-4.5	31.0	26.2	58.1
Perú	103.6	506.4	256.0	77.5	34.1	81.3
Uruguay	0	0	0	93.0	169.2	850.9
Venezuela	-769.6	669.9	1.338.9	-5.6	89.2	102.2

Año/País	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	788	864.1	830.8	161.4	233.1	849.4
Bolivia	41	55.0	33.2	6.2	6.1	8.7
Brasil	1.544	2.119.5	2.276.1	1.217.1	1.347.4	1.102.7
Chile	171	331.7	334.9	131.3	58.1	97.5
Ecuador	70	55.0	35.9	44.4	43.3	52.2
México	2.185	2.324.8	1.487.5	408.1	339.7	427.3
Paraguay	32	29.3	33.2	4.4	4.3	0.9
Perú	27	114.5	43.1	33.7	-76.2	-47.9
Uruguay	289	44.9	-12.6	5.3	2.6	-6.9
Venezuela	55	168.6	227.3	76.3	36.4	92.3

Fuente: "América Latina y El Caribe". Balanza de Pagos 1950-1984. *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, 1986.

- 1 Las cifras se expresan en dólares de 1980, utilizando el IPM de Estados Unidos, año base 1980 = 100.
- 2 La inversión directa comprende las variaciones netas del capital invertido en el país por no-residentes y el capital invertido en el extranjero por residentes.

Anexo N° II

Cuadro N° 2

Inversión Extranjera Directa/PGB 1962 - 1985
(Porcentajes)

Año/País	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Argentina	0.55	0.58	0.15	0.20	0.18	0.06
Bolivia	2.22	1.25	0.35	0.22	0.30	0.13
Brasil	0.79	0.36	0.40	0.66	0.55	0.38
Chile	0.71	-0.70	-0.25	-0.63	-0.46	0.04
Ecuador	0.34	0.41	0.93	0.61	1.27	1.14
México	0.88	0.46	0.91	1.04	0.80	0.53
Paraguay	0.83	1.05	0.98	0.68	0.43	0.61
Perú	0.15	-0.71	0.02	0.88	0.35	-0.34
Uruguay	0	0	0	0	0	0
Venezuela	-2.63	-0.84	-0.30	-0.14	-0.14	-0.04
Promedio Regional	0.359	0.23	0.391	0.361	0.364	0.291

Año/País	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Argentina	0.04	0.06	0.04	0.04	0.04	0.03
Bolivia	0.81	0.97	-7.31	0.18	-0.85	0.38
Brasil	0.41	0.61	0.95	1.09	0.98	1.70
Chile	2.10	1.14	-1.05	-0.63	-0.01	-0.05
Ecuador	1.91	2.33	5.33	10.13	4.33	2.09
México	0.84	0.99	0.91	0.78	0.66	0.83
Paraguay	0.58	1.07	0.68	1.06	0.39	0.90
Perú	-0.42	0.11	-1.13	-0.85	0.32	0.75
Uruguay	0	0	0	0	0	0
Venezuela	1.82	2.15	-0.20	1.63	-2.69	-0.49
Promedio Regional	0.81	0.928	-0.11	1.267	0.306	0.578

Cuadro N° 2

Continuación

Año/País	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Argentina	0.02	0	0	0.28	0.42	0.25
Bolivia	1.20	2.15	-0.28	-0.03	0.31	0.40
Brasil	1.22	0.96	0.90	0.96	0.90	0.95
Chile	-5.04	0.69	-0.01	0.11	1.15	1.12
Ecuador	2.08	2.20	-0.38	0.51	0.64	0.67
México	0.94	0.69	0.71	0.68	0.80	0.99
Paraguay	1.58	1.59	-0.18	1.05	0.78	1.46
Perú	0.50	2.33	1.25	0.44	0.24	0.50
Uruguay	0	0	0	1.55	2.53	2.95
Venezuela	-1.65	1.52	-2.82	-0.01	0.17	0.18
Promedio Regional	0.103	1.13	0.07	0.524	0.75	0.89

Año/país	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	0.51	0.76	0.44	0.28	0.44	1.69
Bolivia	0.78	0.90	0.59	0.12	0.22	0.33
Brasil	0.62	0.84	0.90	0.65	0.70	0.53
Chile	0.62	1.10	1.59	0.75	0.32	0.53
Ecuador	0.60	0.43	0.29	0.39	0.48	0.55
México	1.17	1.06	0.99	0.32	0.23	0.28
Paraguay	0.72	0.57	0.63	0.12	0.08	0.02
Perú	0.16	0.62	0.24	0.23	-0.44	-0.27
Uruguay	0.03	-0.12	0.06	0.06	-0.05	-0.13
Venezuela	0.09	0.28	0.37	0.13	0.14	0.26
Promedio Regional	0.5	0.643	0.634	0.40	0.33	0.56

Fuente: "América Latina y El Caribe". Balanza de Pagos 1950-1984. *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, 1986.

Nota: Inversión Extranjera Directa
PGB

Bibliografía

- Agarwal, J. P., "Intra-LDCs Foreign Direct Investment: A comparative Analysis of Third World Multinationals". *The Developing Economies*, XXIII N° 3, sept., 1985.
- Baklanoff, Eric N., *Expropriation of U.S. Investments in Cuba, México and Chile*. New York, Praeger, 1975.
- Cooper in Chile: "The Expropriation of a Partially Nationalized Industry". *Technical Papers Series* N° 38. The Institute of Latin American Studies. The University of Texas at Austin, 1983.
- Banco Central de Chile, "Deuda Externa de Chile 1984". Dirección Internacional. Octubre, 1985.
- Boletín Mensual, varios números.
- Separatas del Boletín Mensual. "Deuda Externa de Chile". Agosto, 1977 y junio, 1978.
- "Movimiento de Capitales Autónomos". Balanza de Pagos, varios años.
- Balanza de Pagos de Chile 1981-1982, Junio, 1984.
- Banco Mundial, "Private Direct Foreign Investment in Developing Countries". *World Bank Staff Working Paper* N° 348, Julio, 1979.
- Billerbeck, K., Yasugi, Y., "Private Direct Foreign Investment in Developing Countries". *World Bank Staff Working Paper* N° 348, julio, 1979.
- Calcagno, Alfredo Eric, "Informe sobre las Inversiones Directas Extranjeras en América Latina". *Cuadernos de la Cepal* N° 33, 1980.
- Cepal, "América Latina y El Caribe. Balanza de Pagos 1950-1984". *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, 1986.
- "Las Empresas Transnacionales en la Economía de Chile, 1974-1980". *Estudios e Informes de la Cepal* N° 22, 1983.
- Comisión Chilena del Cobre, "Anuario Estadístico". Varios años.
- Comité de Inversiones Extranjeras, "Estado de Situación de la Inversión Extranjera, DL 600". Varios números.
- Corfo, "Inversiones Extranjeras en Chile". Diciembre, 1972.
- Corporación del Cobre, "Informe al Senado sobre el Sector del Cobre, 1971.
- Dunning, John H., *International Production and the Multinational Enterprise. Alien and Unwin*. London, 1981.
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Políticas Económicas en Chile 1952-1970*. Cieplan, 1973.
- "Índice de Precios Externos. Un indicador para Chile de la Inflación Internacional 1950-1983". *Colección Estudios Cieplan* N° 13, junio, 1984.
- Ffrench-Davis, R., Tironi, E., *El Cobre en el Desarrollo Nacional*. Cieplan, 1974.
- Ffrench-Davis, Ricardo, "Las Empresas Transnacionales en la Economía de Chile 1974-80". *Estudios e Informes de la Cepal* N° 22, 1983.
- Gersovitz, Mark, Banks' International Lending Decisions: What we know and Implications for Future Research. "International Debt and Developing Countries". Smith, Gordon W. editor. Washington, World Bank, 1985.
- Gersovitz, Mark and Eaton, Jonatan, Country Risk, Economic Aspects. Capítulo 2 de "Managing International Risk", Cambridge University Press, 1983.

- Goldsbrough, David, "La Inversión Extranjera Directa en los Países en Desarrollo. Finanzas y Desarrollo". Marzo, 1985.
- Guzmán, José Florencio, Lavados, Hugo, "Empresas Multinacionales, Inversión Externa y su Regulación en Chile", *Estudios Sociales CPU*. Año X, N° 3, Trimestre 1, 1983.
- International Monetary Fund, *Occasional Paper* N° 33. Foreign Private Investment in Developing Countries. January, 1985.
- Lahera, Eugenio, "Las Empresas Transnacionales y el Comercio Internacional de América Latina. *Revista de la Cepal* N° 25. Abril, 1985.
- Mamalakis, Markos, *The Growth and Structure of the Chilean Economy*. Economic Growth Center Yale University, 1976.
- Naim, Moisés, *¿Por qué una Empresa Invierte en Otro País?* Análisis crítico de algunas teorías sobre los determinantes de las inversiones extranjeras directas. El Trimestre Económico.
- Schneider, Friedrich, Frey, Bruno S., "Economic and Political Determinants of Foreign Direct Investment". *World Development*. Vol. 13, N° 2, feb., 1985.
- Sugden, Roger, "Why Transnational Corporation". Warwick Economic Research Papers, N° 222. University of Warwick, Coventry, feb., 1983.
- Tironi, Ernesto, "Políticas frente al Capital Extranjero en la Integración Andina". *Estudios Cieplan* N° 11, junio, 1977.
- Transnational Corp. in World Development, "Third Survey, 1981". United Nation Center on Transnational Corporations.

ESTUDIO

¿CUANTO DESEMPLEO HAY EN LA UNIÓN SOVIÉTICA?*

J. L. Porket**

Aunque el gobierno soviético se ha preciado sistemáticamente de haber eliminado el desempleo en cumplimiento de los objetivos programáticos del comunismo, es un hecho que el fenómeno subsiste, si no como cuestión social, al menos como un grave problema económico diseminado a lo largo y ancho de la estructura productiva de la Unión Soviética.

Este trabajo traspasa la superficie de la propaganda oficial, cuantifica la magnitud del problema e identifica una de las tantas causas de la crónica ineficiencia económica del principal modelo del "socialismo real".

La ideología soviética oficial sostiene que el desempleo es una característica endémica del capitalismo, pero que el socialismo la elimina completamente, de una vez y para siempre. La realidad desmiente este planteamiento. Si bien el desempleo abierto registrado no existe en la Unión Soviética (el pago de los beneficios para desempleo terminó en una fecha tan antigua como octubre de 1930), el desempleo abierto pero no registrado sí existe, al igual que el desempleo oculto.¹

* El presente artículo fue publicado en la revista *Economic Affairs*, (Volumen 7, N° 1, octubre-noviembre 1986), editada en Londres por The Institute of Economic Affairs. La traducción y publicación han sido debidamente autorizadas.

** Doctor en Economía de las universidades de Praga (1968) y Londres (1973). Tras abandonar su patria, Checoslovaquia, en 1969, J. L. Porket se radicó en Inglaterra, donde se ha especializado en relaciones industriales, administración de recursos humanos y economía de los países del Este. Es autor de numerosos trabajos académicos publicados en revistas británicas, norteamericanas, italianas y alemanas.

1 Cfr. J. L. Porket, "The Shortage, Use and Reserves of Labour in the Soviet Union", *Osteuropa-Wirtschaft*, Vol. 29, N° 1, 1984, pp. 8-24; y J. L. Porket, "Unemployment in the Midst of Labour Waste", *Survey*, Vol. 29 N° 1, Primavera 1985, pp. 19-28. Desempleo abierto registrado significa que las personas cesantes están registradas como tales en una

En otras palabras, ni el capitalismo de mercado ni el socialismo dirigido están libres del desempleo. En este sentido, los dos sistemas económicos son similares. La diferencia al respecto que existe entre ellos reside en las distintas formas de desempleo que prevalecen bajo cada sistema: desempleo abierto registrado combinado con desempleo abierto no registrado bajo el capitalismo, desempleo oculto combinado con desempleo abierto no registrado bajo el comunismo.

Al mismo tiempo, la forma que asume el desempleo tiene un efecto en su visibilidad: dado que el desempleo abierto registrado se refleja en las estadísticas de desempleo publicadas, es más visible que el desempleo abierto no registrado, el cual a su vez es más visible que el desempleo oculto.

En la Unión Soviética el desempleo abierto no registrado deriva, en primer lugar, de la rotación de la mano de obra. En la definición oficial, incluye todas las personas empleadas que dejan su trabajo voluntariamente o son despedidas por mal comportamiento. No incluye el abandono de un trabajo por conscripción en las fuerzas armadas, por jubilación, inhabilidad, término de empleo temporal, reclutamiento organizado, parto, traslado del marido o la mujer a otra localidad, matrícula en un estudio de jornada completa y traslado a otra 'empresa' perteneciente al Estado, según órdenes de una autoridad superior.

Las personas empleadas se cambian voluntariamente de una empresa del Estado a otra por diversos motivos: insatisfacción con respecto al sueldo, condiciones de trabajo, organización laboral, tipo de función y malas relaciones con los compañeros de trabajo; empleo por debajo de sus calificaciones, pocas posibilidades de ascenso; vivienda inadecuada; la distancia entre el lugar de residencia y el de trabajo; falta de instalaciones para los niños de edad preescolar, etc.

Según una reciente fuente académica, en la Unión Soviética todos los años cerca del 13% de los empleados y obreros participan en la rotación de la mano de obra.² Dado que el período promedio transcurrido de un trabajo a otro es estimado en 20-30 días laborales,³ el desempleo abierto relacionado con la rotación de la mano de

agencia estatal autorizada y, si cumplen con las condiciones oficialmente requeridas, tienen derecho a los beneficios para desempleo. El desempleo abierto no registrado significa que las personas cesantes que buscan activamente empleo no están registradas como tales en ninguna agencia estatal autorizada ni están recibiendo los beneficios para desempleo.

A. Kotlyar y M. Talalai, "Puti sokrashcheniya tekuchesti kadrov", *Voprosy ekonomiki*, N° 5, 1981, p. 34, y V. N. Kalmykov, *Aktual'nye problemy razvitiya sotsializma*, Vysheishaya shkola, Minsk, 1984, p. 54. En 1980 había 112,5 millones de empleados y obreros y en 1984 116,8 millones (*Narodnoe khozyaistvo SSSR*, 1984, p. 408).

Las cifras más altas fueron descubiertas por una encuesta por muestreo en las empresas industriales de Novosibirsk, en 1981. Comparado con

obra sólo asciende a aproximadamente el 1,0-1,5% del total de la fuerza laboral, excluyendo los agricultores colectivos.⁴

Según los estándares occidentales, esta tasa de desempleo es baja. Pero el intervalo promedio relativamente corto entre los trabajos se ve influido, *Ínter alia*, por la ausencia de beneficios para el desempleo, por la duración del servicio continuo en la misma empresa, que afecta la tasa de algunos privilegios de seguridad social, por el lapso de las vacaciones anuales y por la existencia de leyes 'antiparásitos'.⁵

Pero el desempleo abierto no registrado no se deriva exclusivamente de la rotación de la mano de obra sino también de una falta de vacantes para la gente que quiere entrar a la fuerza laboral por primera vez, que quiere volver a ingresar después de un período de cesantía⁶ o que siguen a sus maridos o esposas a otra localidad. Más específicamente, no sólo las personas que cambian de ocupación son las que experimentan intervalos de desempleo abierto no registrado; lo mismo también ocurre con algunos conscriptos licenciados de las fuerzas armadas, con muchas mujeres que viven o se trasladan a las llamadas ciudades de 'industria masculina', con falta de vacantes para mujeres, y con hombres que viven o se trasladan a las llamadas ciudades de 'industria femenina', con una falta similar de vacantes para hombres, y así sucesivamente.⁷

1970, el período promedio transcurrido entre trabajos en 1981 fue 1,4 vez más largo; 40 días si sólo se consideraban los intervalos entre los trabajos no superiores a 180 días, y 53 días si se incluían también los espacios entre los trabajos de más de 180 días. (Z. V. Kupriyanova, "Tekuchest" kadrov: perelomit' nezhelatel'nye tendentsii', EKO, N° 5, 1984, p. 23.)

Philip Hanson, de la Universidad de Birmingham, estima que la tasa de desempleo friccional es de 0,4%, pero su estimación se basa en diferentes supuestos. ("The Serendipitous Soviet Achievement of Full Employment" en David Lane (ed.), *Labour and Employment in the USSR*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1986, p. 87.) Los agricultores colectivos no están incluidos en mi estimación porque todos los datos soviéticos sobre la rotación de la mano de obra se limitan a los empleados y obreros.

Los llamados "parásitos" son ciudadanos sanos y robustos que logran no trabajar (ilegalmente) en la economía oficial por un total de tres meses en un año determinado.

Los no empleados deberían diferenciarse de los abiertamente desempleados. Ambos están sin un trabajo remunerado, pero los no empleados no quieren ni buscan trabajo. Estos incluyen estudiantes jornada completa, dueñas de casa, jubilados y gente por el estilo.

La existencia de una demanda insuficiente de mano de obra en las pequeñas ciudades de industria masculina y femenina fue reconocida, entre otros, por A. D. Smirnov y K. Sabo (eds.) *Obshchestvennaya forma truda pri sotsializme, Ekonomika*, Moscú, 1984, p. 242. Según Murray Feshbach, la planificación gubernamental falta de previsión ha creado muchísimas "ciudades con un solo sexo" en la Unión Soviética ("A

Tres ejemplos más. El primero, todos los años y en todo el país, miles de adolescentes hombres y mujeres que no logran entrar a un instituto de educación superior permanecen fuera de la economía oficial por un período de hasta 6 meses en promedio.⁸ Las razones principales parecen ser una falta de vacantes deseadas, o de todo tipo de vacantes, o una renuencia a ser trabajador o agricultor colectivo. Naturalmente, cuando prevalece esta última razón, la gente en cuestión debería clasificarse como no empleada, no como desempleada no registrada.

Las fuentes soviéticas no ofrecen las cifras anuales exactas de estos jóvenes. Pero suponiendo que en 1980 de los 2,7 millones de egresados de enseñanza secundaria general, el 16,3% logró ingresar a un instituto de educación superior diurno,⁹ y que la razón entre las admisiones y las solicitudes fue de 1:2, 3,¹⁰ los postulantes que no lograron entrar a la educación superior deben haber sido cerca de 600 mil.

Luego, existen áreas con un superávit de mano de obra, de las cuales las más conocidas son las áreas no eslavas de Asia Central, que tienen altas tasas de natalidad, bajas tasas de mortalidad y tasas extremadamente altas de aumento natural.¹¹ Y una característica distintiva de su población es su baja movilidad migratoria, debida a las diferencias en lenguaje y cultura: los habitantes nativos son reacios a mudarse de la región, y los habitantes rurales no quieren cambiarse ni siquiera a ciudades con escasez de mano de obra capacitada dentro de la región.

En estas circunstancias, algunos de los egresados de la enseñanza secundaria se dedican al cultivo de parcelas privadas, mientras que otros ingresan a la granja colectiva local, incluso cuando la gente que ya pertenece a ella no tiene suficiente trabajo que realizar. En otras palabras, los egresados de la secundaria que se dedican al cultivo de parcelas privadas quedan fuera de la economía oficial, en tanto que aquellos que se unen a la granja colectiva local agravan la sobredotación de personal existente.

Different Crisis", en Erik P. Hoffmann y Robin F. Laird (eds.), *The Soviet Polity in the Modern Era*, Aldine Publishing Company, New York, 1984, p. 897).

- 8 E. Manevich, "Ratsional'noe ispol'zovanie rabochei sily", *Voprosy ekonomiki* N° 9, 1981, p. 63).
- 9 M. N. Rutkevic, "Potreby spoleenosti, systém vzdeláni, mládez" *Sociologicky casopis* Vol. 21, N° 2, 1985, p. 156, Cuadro N° 2.
- 10 I. Bolotin y V. Chizhov, "Trudovye resursy i sistema narodnogo obrazovaniya", *Planovoe khozyaistvo*, N° 8, 1982, p. 104.
- 11 El caso de Uzbekistán fue discutido por Nancy Lubin, *Labour and Nationality in Soviet Central Asia*, Macmillan, London, 1984, Dr. Lubin, un postgraduado de Oxford, pasó un año en Uzbekistán.

Por último, hay evidencias dispersas¹² de la existencia de trabajadores estacionales, que emigran en el verano desde áreas con exceso de mano de obra para tomar trabajos temporales donde hay déficit. Estos trabajadores son por lo general habitantes rurales, que emigran debido a la falta de vacantes cerca de su residencia permanente, y a las altas ganancias obtenidas durante los cuatro o cinco meses de empleo temporal.

En resumen, las negaciones oficiales en cuanto a que el desempleo abierto no registrado no existe en la Unión Soviética son falsas.¹³ Es en parte voluntaria y en parte involuntaria y no tiene sólo carácter friccional sino también estructural y temporal. Su tasa es sin embargo baja; lo más probable es que sea inferior al 3%.

Una razón para esta baja tasa de desempleo abierto es la sobredotación, que es tanto crónica como general. Yo la considero como una dimensión del desempleo oculto que se produce cuando una empresa perteneciente al Estado (o una granja estatal o colectiva) emplea más gente de la que necesita para cumplir los objetivos de producción asignados con la tecnología disponible bajo determinadas condiciones climáticas, físicas y de otro tipo.

Aun cuando la sobredotación de personal en la Unión Soviética es crónica y general debido a la naturaleza misma del socialismo dirigido, también hay otros factores que contribuyen. Estos factores son políticos e ideológicos (es decir, la aversión del régimen al desempleo abierto registrado y su compromiso con el empleo pleno) y culturales (a saber, los intereses creados de los administradores, personal no administrativo y funcionarios de sindicatos y del Partido en las empresas).

Más específicamente, las empresas soviéticas tienden a crear una reserva de mano de obra para hacer frente a las extravagancias del sistema de abastecimiento de materiales, el cumplimiento del plan al término del período, las revisiones de los objetivos de producción hacia arriba por parte de una autoridad superior, las tareas no relacionadas con los objetivos de la empresa y la rotación de la mano de obra. Más aun, ellas no tienen ningún incentivo para deshacerse de los trabajadores sobrantes y, en todo caso, su autoridad para hacerlo está severamente restringida por las exigencias legales

12 Cfr. V. G. Kostakov y E. L. Manevich (eds.), *Regional'nye problemy naseleniya i trudouye resursy SSSR*, StatistiKA, Moscú, 1978, p. 250, y V. G. Sumbatov, "Izmeneniya v sotsial'noi, professional'noi i kvalifikatsionnoi strukture rabotnikov stroitel'stva Gruzinskoi SSR", *Sotsiologicheskie issledovaniya*, N° 3, 1982, p. 98.

13 Aun cuando el sistema económico soviético es una variante del socialismo dirigido, el mecanismo de mercado es usado para distribuir la mano de obra entre los trabajos planificados, de manera que los que buscan ocupación son en cierta medida libres para elegir su lugar de trabajo. La principal excepción la constituyen los recién graduados, que están sometidos a una colocación obligatoria. Pero en la práctica este sistema de asignación no funciona uniformemente.

(las empresas están obligadas a ofrecer una alternativa de ocupación adecuada a los trabajadores que ellas mismas hacen innecesarios) y por consideraciones políticas (el régimen estima la ausencia de desempleo abierto no registrado como un medio importante para lograr, mantener y aumentar su 'legitimidad').

Tres ejemplos: el sistema de abastecimiento oficial es incapaz de proporcionar a las empresas los materiales, componentes y equipo necesarios en la cantidad y calidad adecuada en el momento preciso; las deficiencias del sistema oficial de abastecimiento y la mala organización del trabajo en las empresas llevan a una producción irregular con períodos de mínima operación a principios del mes y luego sobrecargas de trabajo;¹⁴ y los empleados y obreros son usados para ayudar en granjas colectivas y estatales y en los lugares de construcción local.¹⁵

Si bien las fuentes soviéticas (oficiales y académicas) admiten la existencia de la sobredotación de personal y sus causas, es difícil realizar una cuantificación precisa de su magnitud. Sin embargo, parecería que en la economía como un todo, alcanza aproximadamente al 10-15% del total de la mano de obra. ¿Cuál es el fundamento de esta estimación?

En primer lugar, continuamente se escuchan quejas en cuanto a que en muchas empresas industriales las pérdidas de tiempo de trabajo 'en los turnos' llegan al 15-20%, excluyendo las ausencias de día completo autorizadas y no autorizadas.¹⁶ En las granjas colectivas las pérdidas de tiempo de trabajo 'en los turnos' parecen ser similares y en las organizaciones de construcción, superiores.

14 Se dice que las empresas crean cerca del 50% -70% de su producción mensual en la última décima parte del mes (E. Manevich, obr. cit., pp. 58-59). En el vigésimo séptimo congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, en febrero de 1986, Gorbachov llamó a la producción espasmódica una "enfermedad crónica".

15 Se supone que todas las personas enviadas de las empresas y organizaciones a ayudar en la cosecha pasaron un mes o más en eso, entonces los números implícitos eran 6 millones en 1960, 12 millones en 1975 y 18 millones en 1984 (calculados de *Narodnoe khozyaistvo SSSR*, 1984, p. 326).

16 Según V. D. Patrushev, en las empresas industriales las pérdidas de tiempo de trabajo "entre los turnos" (estimadas en 15-20%) junto con las pérdidas de tiempo de trabajo de todo el día, se acercaban al 25-30%, de manera que la semana de trabajo estaba constituida por 30 horas en vez de las 41 horas legalmente establecidas ("Vozmozhnye izmeneniya v ispol'zovanii byudzhetov vremeni", *Sotsiologicheskie issledovaniya*, N° 1, 1982, p. 28). Suponiendo una mejor organización del trabajo, el 15-20% (si no más) de todas las personas empleadas en la industria podrían ser liberadas y trasladadas a otro lugar, según K. I. Mikul'skii, *Ekonomicheskii rost pri sotsializme*, Nauka, Moscú, 1983, p. 196.

En segundo término, se ha descubierto según diversas encuestas por muestreo que a lo menos una parte de los empleados y obreros encuestados confiesan que son mal aprovechados en el trabajo y que podrían aumentar su productividad laboral, a veces en forma considerable, aunque con frecuencia con la importante condición de que se les aumente su sueldo de manera correspondiente.¹⁷

Finalmente, en una fecha tan temprana como fines de los años 60, se descubrió que muchas empresas soviéticas tenían significativamente más personal que las empresas occidentales comparables. En el vigésimo séptimo congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), en febrero de 1986, Mijail Gorbachov confirmó que la situación no había cambiado. Habló de la creación de trabajos superfluos por parte de organismos económicos y de planificación y agregó que era bien sabido que algunas empresas, oficinas de estudio e institutos de investigación tenían mucho más personal que sus equivalentes en el extranjero con la misma carga de trabajo.

De este modo, a pesar de ser incompleta, esta evidencia sugiere que la estimación presentada más arriba en cuanto a la sobredotación de personal no es exagerada. Y si es verdad que en la economía soviética la sobredotación alcanza a cerca del 10-15% del total de la mano de obra laboral, en 1984 fue equivalente por lo tanto a un volumen entre 13 y 19 millones de personas.¹⁸

Si bien la sobredotación de personal mantiene el desempleo abierto no registrado bajo, tiene una serie de consecuencias perjudiciales. Contribuye, entre otros, a ritmos de trabajo lentos y poco exigentes, a una disciplina de trabajo relajada, a una baja productividad de la mano de obra, a altos costos de producción, a ineficiencia y al divorcio entre las recompensas y el rendimiento. Tiene un efecto adverso en los hábitos de trabajo y en las actitudes con respecto a la labor en la economía oficial, y permite el descanso y la falta de concentración durante las horas de trabajo. Además, influye negativamente en el nivel de vida de la población, siendo

17 G. Gorbei, "Rabochee vremya-rabote", *Sotsialisticheskii trud*, N° 2 1981, pp. 45-50, y A. Merson, "Formirovanie i ispol'zovanie trudovogo potentsiala ITR", *Sotsialisticheskii trud*, N° 12, 1984, pp. 61-66.

18 Cfr. también V. Kostakov, "Odin, kak semero", *Sovetskaya kul'tura*, 4 de enero de 1986. Kostakov pronosticó que, si se cumplen los objetivos de crecimiento de la productividad de la mano de obra, entre 13 y 19 millones de trabajadores del sector manufacturero perderían sus ocupaciones antes de fines del siglo.

una causa de los bajos salarios promedios,¹⁹ inflación oculta y reprimida,²⁰ y déficit de bienes de consumo y servicios.²¹

La sobredotación general y crónica²² es sólo una dimensión del desempleo oculto en la Unión Soviética. Otra es el empleo involuntario por debajo de las calificaciones, que es parte de un problema más amplio de calificaciones mal aprovechadas y desperdiciadas.

El empleo por debajo de las calificaciones ha estado aumentando con los años. En 1959, de las personas que participaban en trabajo principalmente físico, sólo el 1,5% tenía educación superior, educación superior incompleta o educación secundaria especializada, en tanto que en 1979 tal proporción había alcanzado a un 7,7%. Dado que en 1979, 95,1 millones de hombres y mujeres participaban en trabajo principalmente físico,²³ el número total de personas sobreeducadas para sus trabajos alcanzó a 7,3 millones.

Otras fuentes soviéticas sostenían que más de un millón de personas con educación superior y un tercio de ellas con educación secundaria especializada estaban ocupadas como obreros. De este modo, más de 6,5 millones de graduados de educación superior y secundaria especializada estaban ocupados como obreros en 1980,²⁴ una cifra similar a la anterior.

Los académicos soviéticos atribuyen el empleo por debajo de las calificaciones a diversos factores, incluyendo una falta de vacantes adecuadas, insatisfacción con respecto al sueldo o con la formación adquirida, responsabilidades familiares y mala salud. Además, a

- 19 Las otras causas de salarios promedio bajos son los "gastos de consumo social", desembolsos en inversión, gasto en defensa y ayuda externa y subsidios.
- 20 La inflación oculta se origina mediante un aumento en los precios al por menor no reflejado en el índice oficial de precios al por menor, resultante de una sustitución en la combinación de productos de una empresa de cosas más caras por otros más baratos, de una menor calidad del producto, o de "seudoinnovaciones". La inflación reprimida implica un exceso de poder de compra, ocasionado por una regulación central que reprime las alzas en los precios al por menor a pesar de los déficit de los bienes de consumo y servicios.
- 21 A su vez, estos déficit producen desaliento en los trabajadores. Lo mismo ha ocurrido con los salarios reales bajos y la separación entre las recompensas y el rendimiento.
- 22 La sobredotación de personal también se puede encontrar en las economías de mercado, pero ahí tiende a ser ocasional y esporádica, a menos que sea creada y mantenida mediante la intervención estatal y prácticas restrictivas de los sindicatos.
- 23 A. G. Volkov y otros, *Naselenie SSSR*, Izdatel' stvo politicheskoi literatury, Moscú, 1983, pp. 162 y 165.
- 24 En 1980, 16,5 millones de graduados de educación secundaria especializada se ocuparon en la economía nacional (*Narodnoe khozyaistvo SSSR*, 1984, p. 420).

algunos individuos calificados se les impide usar su formación por considerárseles incompetentes por razones políticas o profesionales. Y otros no usan su formación porque se han convertido en funcionarios pagados del Partido o de los sindicatos.

Por consiguiente, el empleo por debajo de las calificaciones es en parte voluntario y en parte involuntario. Si es involuntario, constituye otra dimensión del desempleo oculto, siempre que las calificaciones mal aprovechadas o desperdiciadas no estén pasadas de moda.

No es muy sorprendente que la magnitud del empleo involuntario por debajo de las calificaciones sea difícil de cuantificar en forma precisa. Pero las encuestas por muestreo disponibles dan la impresión de que aproximadamente un tercio de las personas empleadas por debajo de sus calificaciones están empleadas así, involuntariamente.²⁵ Esto significaría que unos 2,2-2,4 millones de graduados de educación superior y educación secundaria especializada fueron empleados por debajo de sus calificaciones involuntariamente a fines de los años 70 y principios de los 80, representando cerca del 2% del total de la fuerza laboral, incluyendo los agricultores colectivos.

También entre los trabajadores calificados y semicalificados es posible encontrar empleo por debajo de las calificaciones.²⁶ Más aun, muy pocos obreros con enseñanza general secundaria creen que su educación es superior a la requerida para sus ocupaciones: 20,9% de los encuestados en 1963, 27,9% de los encuestados en 1967-68, y 36,4% de los encuestados en 1972.²⁷

¿Qué medidas puede tomar en el futuro próximo el régimen soviético contra las formas de desempleo existentes? ¿Qué consecuencias pueden tener las medidas tomadas finalmente?

El empleo abierto no registrado continuará existiendo mientras se use el mecanismo de mercado para distribuir la fuerza laboral entre trabajos planificados, es decir, mientras quienes buscan ocupación (incluyendo los que cambian de labor) sigan siendo libres, dentro de los límites impuestos por el régimen, para elegir su lugar de

25 N. A. Aitov y R. T. Nasibullin, "Professional' naya mobil' nost' intelligentsii", *Sotsiologicheskije issledovaniya*, N° 2, 1980, p. 107, y M. N. Rutkevich, "Sblizhenie rabocheho klassa i inszhenerno-tekhnicheskoi intelligentsii", *Sotsiologicheskije issledovaniua*, N° 4, 1980, p. 33.

26 V. N. Ivanov (ed.), *Razvitie sotsial' noi struktury obshechestva v SSSR*, Nauka, Moscú, 1985, p. 80, Tabla 12.

27 Murray Yanowitch, *Work in the Soviet Union*, M. E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1985, p. 66; Tabla 3.4; también E. G. Komarov, *Politicheskaya kul'tura molodezhi*, Mysl', Moscú, 1986, p. 118.

empleo. Sin embargo, las restricciones más estrictas en cuanto a los cambios de trabajo espontáneos están lejos de ser imposibles.

Es difícil que el obstáculo de la demanda insuficiente de mano de obra en las pequeñas ciudades de industria femenina e industria masculina desaparezca rápidamente. Tampoco ocurrirá eso con el problema del superávit de mano de obra en las áreas no eslavas, aun cuando los académicos soviéticos han sugerido una serie de soluciones para ello. Entre ellas figuran el restablecimiento de la población fuerte y sana en otro lugar mediante un reclutamiento organizado; el incentivo de la migración rural-urbana de la población joven; la entrega a los adolescentes de una capacitación vocacional y técnica necesaria en la industria urbana; el inicio de proyectos de construcción local; el desarrollo de empresas locales intensivas en mano de obra; la reducción del tamaño de la familia a dos o tres niños mediante concientización política.

El ausentismo autorizado y no autorizado no se deteriorará. Tampoco las pérdidas de tiempo de trabajo 'en los turnos' causadas por las llegadas tarde a la faena, los descansos prolongados, las compras,²⁸ el alcoholismo, la falta de concentración y la actividad política durante las horas de labor, la salida temprano y demás circunstancias similares. Sin duda el régimen tratará nuevamente de fortalecer la disciplina en el trabajo. Pero estos intentos se verán frustrados por los incentivos materiales limitados y, especialmente, por el exceso de personal y sus causas fundamentales.

En teoría, la sobredotación podría reducirse a través de desempleos masivos, y en realidad, desde mediados de la década del 60 algunos economistas soviéticos han propuesto la introducción del desempleo abierto registrado. Pero el régimen se resistirá a tomar una medida de ese tipo, por razones políticas e ideológicas, no obstante que continuará autorizando desempleos en pequeña escala donde la demanda local permita la redistribución de los trabajadores sobrantes.

Es evidente que la sobredotación podría reducirse sin desempleos masivos postergando la entrada a la fuerza laboral mediante la extensión de la enseñanza y capacitación a tiempo completo, el aumento de la participación de estudiantes a tiempo completo a expensas de aquellos a tiempo parcial, la creación de oportunidades para empleo a tiempo parcial,²⁹ la concesión de permisos materna-

28 En la Unión Soviética se espera que todos los trabajadores, tanto obreros como empleados, participen en "actividad sociopolítica", a pesar de aquellos que podrían obviamente dividirse en participantes activistas y pasivos.

29 A pesar de las promesas oficiales repetidas en los últimos 15 años, el empleo part-time prácticamente no existe. Pero las encuestas revelan que muchas de las mujeres que trabajan preferirían hacerlo a tiempo parcial en vez de a tiempo completo, y al menos algunos de los jubilados desearían trabajar si existieran oportunidades para un empleo a tiempo parcial.

les más largos, el desincentivo del empleo después de la edad legal de jubilación,³⁰ la disminución de la edad legal de jubilación, permitiendo el trabajo por cuenta propia, y así sucesivamente. Pero ninguna de estas medidas suprimiría por sí sola los factores que hacen que las empresas acumulen mano de obra y trabajadores para usar el tiempo de trabajo de manera insuficiente e inadecuada. Por consiguiente, cabe esperar que la sobredotación persista mientras las empresas tengan que operar bajo el socialismo dirigido y no estén expuestas a la presión de las fuerzas del mercado.

Más aun, la sobredotación aumentaría si el nivel actual de mecanización se incrementa sin que las empresas se deshicieran de los trabajadores innecesarios. Actualmente, este nivel permanece bajo: la proporción de asalariados que realiza trabajos en forma manual sin usar máquinas ni instrumentos es de 35-40% en la industria, 55-60% en la construcción y 65-75% en la agricultura.³¹

Finalmente, el problema del empleo voluntario e involuntario por debajo de las calificaciones no desaparecerá. Lo más probable es que la magnitud del desempleo por debajo de las calificaciones aumente, pues no hay indicios de ninguna intención oficial para reducir la formación de individuos calificados.

Durante las dos últimas décadas aproximadamente, los académicos soviéticos y del régimen han estado conscientes de la disminución del rendimiento económico y de la subutilización de los recursos de mano de obra y de capital. Para incentivar la economía, el régimen adoptó de vez en cuando una medida esporádica que no fue efectiva ni tuvo la intención de cambiar la naturaleza del sistema económico establecido. Con frecuencia, los académicos soviéticos han sido bastante francos en su crítica y radicales en sus proposiciones, incluso insinuando o sosteniendo que el sistema económico establecido es la causa principal del rendimiento económico descendente y que es conveniente un cambio del ordenamiento administrativo de los recursos a la distribución de éstos por el mercado.³²

30 La movilización de los trabajadores jubilados para participar en la producción social fue discutida por J. L. Porket, "Income Maintenance for the Soviet Aged", *Ageing and Society*, Vol. 3, noviembre, 1983, pp. 301-323.

31 L. A. Gordon y A. K. Nazimova, *Rabochiiklass SSSR*, Nauka, Moscú, 1985, p. 20.

32 Cfr., por ejemplo, el llamado "Novosibirsk Report" (*Encuesta* N° 1, Primavera, 1984, pp. 88-108) y el "Manifestó of the Movement for Socialist Renewal" (*The Guardian*, 22 de julio de 1986, pp. 19-20). El "Manifestó" también abogaba por la introducción de la empresa privada en servicios, producción y comercio.

En el congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética en febrero de 1986, el secretario general Gorbachov sostuvo que los signos de estancamiento habían empezado a emerger en la vida de la sociedad y que las dificultades que surgieron no debían evadirse. Pidió un desarrollo socioeconómico acelerado de la Unión Soviética, un cambio desde un desarrollo económico extensivo a uno intensivo, una completa modernización de la economía nacional, una mayor autonomía de las asociaciones, empresas, granjas estatales y colectivas, y así sucesivamente.

Pero al mismo tiempo el congreso destacó el importante papel del Partido, el principio de planificación y administración central, y el fundamento de centralismo democrático. Las tareas básicas del Partido (es decir, el desarrollo y consolidación del socialismo, el mejoramiento de éste en todo sentido sobre una base planificada y la garantía de un mayor avance de la sociedad soviética hacia el comunismo) siguieron vigentes. Y el empleo pleno y racional de la población debía garantizarse.

Parecería que las actuales cúpulas directivas del Partido no tienen la intención de dismantelar el socialismo dirigido y perder el control sobre la economía. Se pueden esperar cambios dentro del sistema, pero ninguno verdadero para el sistema mismo. En la agenda no hay variantes del socialismo de mercado.³³

La mantención del socialismo dirigido, incluso en una forma 'modernizada' o 'mejorada' hará difícil el estímulo del crecimiento económico, el aumento perceptible de la productividad de la mano de obra, la concesión de autonomía a las empresas que es en todo sentido significativa,³⁴ la combinación de 'empleo pleno' con empleo racional, el aumento de los salarios reales en forma substancial, la eliminación de los déficit de bienes de consumo y servicios, etc. La continuación del statu quo implica, también, que la población seguirá experimentando 'privación social', es decir, una brecha entre sus expectativas y la realidad.

33 Las variantes contemporáneas del socialismo de mercado incluyen el sistema yugoslavo de autogestión, el "Nuevo Mecanismo Económico" de Hungría y el experimento chino (cfr. Jan S. Prybyla, "China's economic Experiment: From Mao to Market", *Problems of Communism*, Vol. XXXV, N° 1, enero-febrero, 1986, pp. 21-38). La variante soviética de socialismo de mercado fue la llamada "Nueva Política Económica" de los años 20.

34 Las empresas soviéticas ganarían una significativa autonomía si se les dejara de asignar objetivos de producción obligatorios por parte de una autoridad superior y se les permitiera elegir sus propios proveedores y clientes, si fueran establecidos precios representativos para sus insumos y productos, y si se les hiciera conscientes de la ganancia dándoseles control de una parte importante de las utilidades.

Hasta la fecha, la respuesta principal del régimen a la privación social ha sido de tolerar el comportamiento divergente no político y la segunda economía.³⁵ Una expansión de la dimensión legalmente permitida de la segunda economía facultaría a la cúpula del Partido conservar la economía oficial intacta y mantener la privación social dentro de límites controlables. En el congreso vigésimo séptimo del Partido Comunista de la URSS, Gorbachov hizo algunas insinuaciones en ese sentido. El esperar reformas de mayor alcance sería decididamente ilusorio.

35 Cfr. J. L. Porket, "Social Deprivation Under Soviet Full Employment", documento presentado en el Tercer Congreso mundial para Soviet and East European Studies en Washington DC, 30 de octubre - 4 de noviembre de 1985.

OPINIÓN

APUNTES DEL TALLER*

Martin Heidegger**

Presentación

No parece aventurado afirmar que la década de los años cincuenta y el comienzo de los sesenta ocupan el lugar más importante en la meditación del Heidegger maduro. Considerando el análisis que Otto Pöggeler realizara de la obra principal del filósofo alemán, ésta ya se encontraba en plena madurez por los años 1936/1938, especialmente en lo que respecta al problema de la interpretación del ser como "Ereignis". No obstante, será en la década del cincuenta que su riqueza meditativa alcance su plenitud máxima en todo ámbito del pensar; si bien el mayor énfasis de su pensar se centrará en la reflexión de ciencia y técnica, poesía y lenguaje, y, por sobre todo, en el pesar mismo. De este modo, aquello que enfrentamos en la era del mundo actual es la confrontación de dos modos del pensar extremadamente opuestos: el pensar de una sola vía, el carril de lo técnico, de la ciencia y su método, que se hace cada vez más planetario, el pensar que calcula y computa el proyecto anticipante del mundo futuro, frente al pensar meditativo y sereno, que deja a cada cosa ser a su debido tiempo, sin urgencias ni exigencias de aquello que las cosas mismas no son.

* El texto apareció en el diario suizo *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe N° 284, v. 26.9.59). (N. del Editor)

** Destacado filósofo alemán (1889-1976), considerado por muchos como la figura central del existencialismo. Entre sus libros principales están: *Ser y Tiempo* (1929), *Kant y el Problema de la Metafísica* (1929), *Qué es Metafísica* (1929), *El Origen de la Obra de Arte* (1936), *Carta sobre el Humanismo* (1949), *Sendas Perdidas* (Holzwege, 1950), *Introducción a la Metafísica* (1953), *¿Qué es eso de la filosofía?* (1956), *Identidad y Diferencia* (1957).

El texto que presentamos aquí —y que se traduce por primera vez al castellano— se enmarca precisamente en esta última reflexión. Apuntes del taller caracteriza ambos modos de pensar, remite a ellos desde un punto focal del mundo contemporáneo.

Feliza Lorenz *

Breno Onetto **

Algunos parecen luchar hoy con la necesidad de encontrar una presentación de la historia para el imperio de la técnica moderna y de la ciencia idéntica a ella, a la que se pueda incorporar el estado del mundo, determinado por aquel imperio, y así capturarlo en una comprensión. Aun si algo tal resultase, permanecerían desconocidas en su esencia la técnica moderna y la ciencia asignada a ella. Algo diferente ocurriría, por supuesto, si la esencia de la técnica moderna anunciase y preacñase desde sí misma la figura del destino, perteneciente al cual todo llega a lo suyo destinado.

Para examinar tales posibilidades tendríamos que aprender primeramente a pensar desde su esencia aquello que "propriamente" ya ha sucedido, y retenerlo re-cordándolo continuamente.

A comienzos de enero de este año, el ministro soviético declaró acerca del cohete espacial ruso: "Somos los primeros en el mundo en marcar en el cielo una vía desde la tierra a la luna". A ello el artículo principal de uno de los diarios más grandes de la República Federal comentaba con su primera frase: "Nadie puede refutar las vanagloriosas palabras de Nikita Krushev, que la Unión Soviética haya logrado marcar en el cielo una vía desde la tierra a la luna".

El autor del artículo tiene razón cuando piensa que "nadie puede refutar" las palabras. Mas, ¿a qué viene aquí una refutación? Ante todo tenemos que pensar a fondo la explicación de Krushev con respecto a aquellos estados de cosas en los que tampoco Nikita Krushev piensa: Ni hay ya "la tierra" ni "el cielo", en el sentido del habitar poético del hombre sobre esta tierra. Lo que el cohete logra es la realización técnica de aquello que desde hace tres siglos es acorralado cada vez más exclusiva, y decisivamente como la naturaleza, y ahora es explotado como recurso universal, interestelar. La vía de los cohetes empuja "tierra y cielo" al olvido. Aquello entre lo que se mueve no es ni lo uno ni lo otro. El artículo nombrado tendría que comenzar: Sólo unos pocos, impotentes, están hoy capacitados y dispuestos para pensar y experimentar pensando que este cambio mundial no comienza ninguna "nueva era", sino lleva hasta su extrema consumación a una ya existente.

* Licenciada en Arte, Pontificia Universidad Católica de Chile. Traductora e intérprete. Candidata a Magister en Filosofía, Universidad de Chile.

** Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. Candidato a Magister en Filosofía, Universidad de Chile.

Hoy el pensar propiamente tal, que examina la noticia original (Ur-kunde) del ser, vive solamente en "reservaciones". (Quizá porque su origen es tan antiguo como, a su modo, los indios.) El pensar meditador ya no es capaz de enfrentarse al calculador, que actúa desde su utilidad y sus logros, encanta el espíritu de la época y así se ve confirmado en su "verdad". Con mayor razón necesita esto, que aquí y allá disimuladamente sean sembrados algunos pocos granos, aun cuando la mayoría caiga sobre los aplanados carriles del representar técnico y es arrollado allí.

El pensar meditativo tiene que permanecer en lo inefectivo, esto sin el aspecto de una tragedia inevitable. Hacia donde habla semejante pensar le permanece velado. Igualmente no puede nunca ir más allá del favor concedido a él: su decir, que pocas veces le resulta, es como si nada fuese dicho. El pensar meditador transparenta los ámbitos esenciales de la experiencia como luz matutina que la noche custodia para que resulte el día, y todavía como si fuese nada.

Pero se quiere controlar todo, no sentir ningún rastro; eso significa seguir una indicación inaparentemente dada para, divisándola, oír.

Oír es el retenido anticiparse de un pre-decir, que dice lo por-decir desde lo no-dicho.

Prisa y Sorpresa

Aquella la ejercemos.
 Esta nos toca.
 Aquella se hace en el calcular.
 Esta viene desde lo insospechado.
 Aquella persigue un plan.
 Esta visita una demora.

Una posibilidad existe, de que la consumación del dominio de la esencia de la técnica moderna (es decir, del Ge-stell) llegue a ser la ocasión de un clarear de su propia verdad (es decir, del apropiamiento) y que recién así la verdad del ser llegue a lo libre. Este inicio vendría al final. Porque aún está guardado; no estamos nunca autorizados a contar sólo con un final en el sentido de un mero cesar.

Sólo podremos corresponder a aquella posibilidad de manera tal, que mantengamos libre el camino para el pensamiento especulativo-meditador en medio de todos los apuros de la sociología, la sicología y la logística.

El sentimiento más bajo, porque se disminuye a sí mismo, es el odio: la consumada no-libertad, que se pavonea de vacua superioridad.

No olvidemos demasiado pronto la palabra de Nietzsche (WW. XIII, p. 75) del año 1886:

"La refutación de Dios - propiamente es refutado sólo el Dios moral".

Esto dice para el pensar meditador: el Dios pensado como valor, y aunque sea éste el más elevado, no es ningún Dios. Luego, Dios no está muerto. Pues su divinidad vive. Incluso está más cercana al pensar que a la fe, si, por otra parte, la divinidad como esenciante recibe su procedencia desde la verdad del ser y el ser como inicio apropiante "es" algo otro que fundamento y causa de lo ente.

En la encrucijada:

El lenguaje en la pista de carreras hacia la información;
el lenguaje encaminado hacia el decir de la apropiación.

LAS TRIBULACIONES DEL CÉSAR*

Antonio Cussen

El poder de Roma, tras la muerte de Julio César el año 44 a.C., se disputaba entre Marco Antonio y Octaviano, hijo adoptivo de Julio César. Después de muchos intentos de alianza y de muchos pactos no cumplidos, los dos triunviros se enfrentaron en la batalla de Accio, en la que vencieron las fuerzas de Octaviano. Al regresar a Roma, según cuenta el historiador Dión, el nuevo César mandó llamar a sus dos consejeros principales, Agripa y Mecenas, con el fin de que propusieran la forma de gobierno más apropiada para la república romana, tantos años devastada por las guerras civiles.

Agripa, comandante en jefe de las legiones del César, se mostró partidario de preservar el sistema republicano y contrario a la concentración del poder en un solo hombre. Este fue uno de sus argumentos: “A la naturaleza humana no le place que la gobierne siempre una misma persona, ni soporta compartir los sacrificios, los peligros y los gastos si no puede participar en materias de más altura”.

Mecenas presentó la posición opuesta, recomendando el mando de uno solo: “Pon fin a la insolencia del pueblo”, le dijo al César, “y

ANTONIO CUSSEN. M. A. en Economía y Ph. D. en Literatura comparada de la Universidad de California, Berkeley. Se desempeña actualmente como profesor de Literatura Latinoamericana en Haverford College.

* Versión editada de la Conferencia dictada en el Centro de Estudios Públicos el 18 de agosto de 1986.

hazte cargo tú, junto a los mejores hombres de la ciudad, del manejo de los asuntos públicos. La libertad que tanto celebran las muchedumbres es en realidad la más amarga esclavitud para los privilegiados y ocasiona la destrucción de unos y otros”.

El César no desestimó del todo los consejos de Agripa y de hecho en un obituario se jactaba de haber restituido la república. Pero fue a Mecenas a quien escuchó más atento y en el lapso de 41 años que duró en el poder —desde su nombramiento como “Augusto” por parte del Senado en el año 27 a.C. hasta su muerte en el año 14 d.C.— sentó las bases de la monarquía occidental.

Cuando Julio César murió acuchillado por senadores romanos, dos hombres se disputaban el poder de Roma: Octaviano y Marco Antonio. César había adoptado a su sobrino nieto Octaviano en su testamento, legándole además toda su fortuna. Pero Marco Antonio era el comandante en jefe de las legiones y tenía el control del tesoro, y rehusó hacer entrega de la herencia. Entonces Octaviano hizo una jugada magistral. Se fijó que en el testamento también había una cantidad de dinero que debía entregarse a todos los romanos. Y lo que hizo fue cumplir con este pedido con sus propios recursos, ganándose así el favor del pueblo. Para fortalecer los vínculos con Julio César, amplió su nombre y se hizo llamar Cayo Julio César Octaviano, o César a secas. Entonces comenzó el lento pero implacable ascenso que llevaría al joven César a disponer del poder absoluto del Imperio Romano.

Con el apoyo del Senado levantó César Octaviano un ejército para combatir a Marco Antonio. Lo acompañaron los dos cónsules en la exitosa campaña de Módena, pero ambos murieron o fueron asesinados, con lo cual quedó Roma sin cónsules y el joven César con muchas legiones. Luego marchó hacia Roma y obligó al Senado que lo nombrara cónsul. Sólo entonces estuvo en condiciones de negociar con Marco Antonio. El año 42 a.C., César Octaviano, Marco Antonio y Lépido formaron un triunvirato que tenía por objetivo reconstituir la república. Se llamaron ellos “*triumviri rei publicae constituendae*” y fueron legitimados por voto popular. Después los triunviro se propusieron vengar a Julio César: vinieron las proscripciones, en que fueron eliminados 300 senadores y 2000 caballeros, y la batalla de Filipo, en que murieron Bruto y Casio y vio su fin la república de los nobiles.

César Octaviano se quedó con las provincias de Occidente y Marco Antonio con las de Oriente. Pero nada pudo abatir la animosidad de los triunviro. Ni siquiera la paz de Brindis, en que establecieron un vínculo

familiar al casarse Marco Antonio con Octaviana, hermana de César Octaviano. En el pacto de Brindis participaron Mecenas y Polión, y Virgilio escribió un hermoso epitalamio anunciando el nacimiento de un niño que traería un nuevo siglo de oro. No fue así. Los temerarios triunviros afianzaron sus posiciones y buscaron nuevos aliados. Marco Antonio no tardó en repudiar a Octaviana y a vincularse con Cleopatra, en quien encontró hermosura, inteligencia, riqueza y una ambición sin límites. Entretanto, César Octaviano convenció a las tribus dispersas de Italia que se avecinaba una crisis en que estaba en juego no sólo el poder de Roma sino la hegemonía de Occidente.

El año 31 a.C., acompañado por todo el Senado, partió el César con sus naves a encontrarse con Marco Antonio, la reina egipcia y sus aliados orientales. La batalla tuvo lugar frente al promontorio de Accio, y al parecer corrió poca sangre. Salieron victoriosas las fuerzas de César Octaviano, comandadas por Agripa, y Marco Antonio y Cleopatra no tardaron en ponerse a la fuga.

Examinaremos en más detalle los acontecimientos que vinieron después de Accio, para lo cual hemos consultado los libros LI y LII de Dión, los únicos documentos de la antigüedad que contienen una narración minuciosa y en orden cronológico de estos años. El dos de septiembre fue el día de la batalla naval de Accio. Es ésta una fecha que Dión destaca de manera muy particular puesto que entonces paso el César, como Dión insiste en llamarlo, a ocupar él solo el poder, y por eso a partir de esa fecha se cuentan los años de su reino.

En un primer instante las naves del César persiguieron a las naves fugitivas, pero no pudiendo alcanzarlas se devolvieron. Y temeroso de una rebelión en Italia, decidió el César aplazar la persecución y afirmar primero su poder interno. En Brindis apaciguó en parte las demandas de los veteranos que por más tiempo lo habían acompañado con donativos de tierras y pueblos que el César había arrancado a los partidarios de Marco Antonio, y en parte con promesas para entregas futuras, ya que sus fondos estaban exhaustos.

Luego siguió de prisa a Alejandría en busca de Marco Antonio y Cleopatra, y del extraordinario tesoro de los Ptolomeos. Tras dilatadas negociaciones y complejos movimientos de escena, llegó a poseer el fabuloso tesoro de Egipto. Poco le importó el suicidio de Marco Antonio aunque sí le afectó el de Cleopatra, puesto que quería ardientemente preservarla en vida y lucirla en la marcha triunfal que ya estaba preparando.

De regreso en Italia, y tras el brillante triunfo, los juegos y las celebraciones, mandó el César llamar a sus dos consejeros íntimos, Agripa

y Mecenas, para que le recomendaran la forma de gobierno apropiada para Roma. Según Dión, el César había decidido inicialmente entregar el poder al pueblo y al Senado, pero al cabo de estas deliberaciones, cambió de parecer.

El primero en hablar fue Agripa, comandante en jefe de las legiones, autor de las batallas navales de Sicilia y de Accio en que había desplegado sus aventajados conocimientos de ingeniería de guerra. Acababa de recibir del César una bandera azul oscura en celebración de la reciente victoria. El año inmediatamente anterior a Accio se había dedicado con energía a la reconstrucción de templos y acueductos, y según Plinio el Viejo, levantó el *Diribitorium*, un enorme edificio destinado al escrutinio de las votaciones.

Así comenzó Agripa: “La igualdad ante la ley, esto tiene un sonido placentero, es el triunfo de la justicia. Si tú tomas a un grupo de hombres del mismo tipo, de una misma raza, que han crecido bajo el amparo de las mismas instituciones, han aprendido las mismas leyes, y ceden todos juntos el uso de sus cuerpos y sus mentes a un mismo Estado, ¿no es justo que también tengan en común todo lo demás? ¿No sería mejor que los grandes honores se otorgaran a los que producen obras excelentes y no a los que han heredado privilegios? A la naturaleza humana no le place que la gobierne siempre una misma persona, ni soporta compartir los sacrificios, los peligros y los gastos si no puede participar en materias de más altura”.

Agripa siguió su defensa de las virtudes del sistema democrático: bajo un sistema de libertad e igualdad ante la ley, decía, los hombres no se esfuerzan ni se destacan para adular al tirano, sino para acrecentar la gloria de su ciudad. “Mientras más hombres ricos y valerosos hay, más compiten entre ellos y más se esfuerzan por mejorar su ciudad. Trabajan y están contentos, a menos que uno de ellos quiera fundar una tiranía: éste sería castigado severamente. La experiencia de Grecia demuestra en forma clara que lo que digo es cierto y que las democracias son muy superiores a las monarquías. Mientras el pueblo vivía bajo el régimen de uno solo, no llevó a cabo nada digno de destacarse; pero cuando comenzó a vivir bajo un régimen democrático, logró gran renombre”.

Viendo Agripa que al César le tentaba el poder total, le dijo:

“Piénsalo bien antes de seguir por ese camino. Es imposible volver a respirar aire puro una vez que te hayas sumergido. No te dejes engañar por la gran autoridad y las abundantes posesiones, ni tampoco por la masa de hombres que te protegen y la turba de aduladores que te rodean. Los hombres con mucho poder tienen muchas preocupaciones; los que tienen enormes propiedades deben gastar enormemente; se congrega un alto número

de individuos a tu lado debido al alto número de conspiradores; y tus aduladores estarían más contentos de destruirte que de salvarte”.

Falta en todos los manuscritos conocidos de Dión la conclusión del discurso de Agripa. También falta el principio del discurso de Mecenas, aunque de esto Zonaras ha preservado un resumen: Mecenas aconsejó seguir el curso contrario, declarando que hacía ya tiempo que el César dirigía una monarquía, y que inevitablemente debía hacer una de dos cosas: o quedarse en el lugar que ya ocupaba o abandonar el camino presente y perecer”.

¿Quién era Mecenas? Séneca lo acusaba de molicie, de descuido en sus palabras y vestimentas. Y parece ser cierto que se paseaba por las calles de Roma con una toga muy ligera y sin ceñir, y que escribía poesía en un estilo sumamente alambicado, y que recibía a los emisarios en su despacho con un paño en su cabeza y a medio vestir. Durante las campañas de Accio se había quedado atrás en Roma y aterraba a los ciudadanos con edictos sellados con una rana, su marca personal.

Pero Mecenas era sobre todo recordado por su apoyo a Virgilio y Horacio, quienes habían recibido enormes emolumentos de sus manos. A Mecenas, un caballero romano que descendía de reyes etruscos, habían sido dedicadas *Las Geórgicas* y las *Odas*. Pero Dión no dice nada de esto y se limita a reproducir sus palabras.

Te pido que no te engañen las palabras de bella resonancia”, le dice Mecenas al César. “Mira, en vez, los resultados que éstas logran. Así, pon fin a la insolencia del pueblo y hazte cargo tú, junto a los mejores hombres de la ciudad, del manejo de los asuntos públicos. La ‘libertad’ que tanto celebran los muchedumbres es en realidad la más amarga esclavitud para los privilegiados y ocasiona la destrucción de unos y otros. No te aconsejo que esclavices al pueblo y al Senado y que luego te hagas el tirano. Jamás osaría sugerir tal programa ni tú seguirlo. Sin embargo, sería conveniente que establecieras tú mismo las leyes adecuadas con el consentimiento de los mejores hombres, sin la oposición ni la resistencia de las masas...”.

Mecenas luego le aconsejó al César que preservara el Senado, lo cual ampliaría la apariencia de las responsabilidades y los honores, pero antes sería necesario reformarlo y cortar sus libertades para prevenir insubordinaciones. “Esto puede lograrse”, dijo Mecenas, “si tú exiges que los senadores no abandonen Roma, y no les permites que porten armas durante su mandato e inmediatamente después”. Esto tenía que decir sobre la composición del Senado: “Debes detectar a tus amigos en el Senado y luego efectuar una selección. Procura retener a aquellos que se distinguen, pero al resto, bórralo de la lista”.

Los consejos de Mecenas también cubrieron otras áreas: “Adorna esta ciudad de la manera más cara posible y dale brillo con todo tipo de festivales. Está bien que los que gobernamos muchos pueblos sobrepasemos al resto del mundo en todo; los espectáculos de algún modo promueven el respeto de nuestros aliados y la alarma de nuestros enemigos”. Y más adelante: “Si alguien te dice que han hablado mal de ti no lo escuches ni investigues nada. Es una vergüenza creer que alguna persona pueda insultarte maliciosamente, a ti que no causas ningún daño y que beneficias a todos. Sólo los que no saben gobernar dan crédito a estos informes. Está mal enojarse por las quejas de los demás. Si son verdad, sería mejor no haberlas ocasionado, y si son falsas se debería aparentar indiferencia. Esto opino sobre los que te insultan: Tu personalidad debería ser lo suficientemente fuerte y elevada como para no dejarse avasallar por una insolencia, y jamás deberías pensar, ni inducir a que los demás piensen, que alguna persona puede ser capaz de manifestarte una indecencia. Así todos te mirarán como miran a los dioses; pensarán que eres sacrosanto”.

Conociendo los peligros de convertir al César en rey (la palabra “rex” era odiada desde los tiempos de Tarquinio el Soberbio), Mecenas cerró así su discurso: “No dejes que se te escurra la fortuna, pues entre todos te ha escogido a ti, tú estás a la cabeza, Si prefieres la monarquía pero temes el maldito título de “rey”, sólo tienes que rechazarlo y ser el gobernante único con el apelativo de “César”. Y si aún necesitas más títulos, los romanos te darán el título de imperator, como se lo dieron a tu padre; y por encima de esto manifestarán reverencia a tu posición augusta con otro nombre, para que así goces de todos los beneficios de una monarquía sin el odioso costo que trae el nombre de ‘rey’”.

A lo largo de cincuenta páginas, Mecenas hace una narración detallada del manejo del imperio. Sus consejos se transforman en un plan político, que propone instaurar el orden monárquico pero cuidando de guardar una apariencia republicana. Está siempre a favor de conservar los títulos antiguos —pretores, cónsules, procónsules— pero los infunde de un poder ampliado. Ante los ojos de Dión las palabras de Mecenas son las palabras no escritas de la constitución monárquica establecida en Roma el año 27 a.C. y aún válida en los tiempos de Septimio Severo, Caracalla y Alejandro Severo, es decir, los años en que Dión escribe su Historia.

Se ha puesto en duda la autenticidad de los discursos de Mecenas y Agripa. Pero incluso Syme, quien en un instante de su historia los tacha de pura invención, tiene que reconocer su verosimilitud pues ayudan a explicar la gran crisis de Roma del año 22 a.C. De cualquier modo, creo que hay que entender estos discursos en el contexto de la historia de la antigüedad.

Los discursos de Dión, como los de Tito Livio, aparecen en los momentos de más alta intensidad narrativa. El historiador quiere mostrar que conoce tan bien los detalles y la naturaleza del conflicto que puede hacer hablar a los personajes.

Conozco dos versiones de lo que ocurrió después del debate referido: una indica que el César se inclinaba por la posición de Mecenas, porque “no creía conveniente implementar aún las sugerencias libertarias de Agripa, esto podía ocasionar algún tropiezo en sus esfuerzos por reformar multitudes”. La otra indica que fue decididamente por Mecenas que se manifestó el César, pero prefirió dejar algunas medidas para ser cumplidas en el futuro cercano o distante. La primera versión suscribe la tesis que aun después del año a. C. tenía el César sentimientos republicanos. La segunda la niega.

Lo cierto es que en el mismo año 29 a.C. el César recibió el título de *imperator*. Pero a este título, que se les daba a los generales victoriosos, le dio una dimensión civil, y así *imperator* paso a designar al que tiene el mando supremo. Luego fue censor junto a Agripa y purgó el Senado, que durante las guerras civiles se había llenado de hombres de la orden ecuestre y hasta de soldados de infantería. Al año siguiente, el César agregó a su lista de títulos el de *princeps senatus*, o primer senador, lo cual era una señal que quería reinstaurar la dignidad de la antigua república. Ese año también fue cónsul por quinta vez.

El César cuadruplicó las raciones de pan al pueblo e hizo entrega de dinero a algunos senadores, para que así pudieran afrontar los gastos oficiales. Perdonó todas las deudas que los ciudadanos romanos habían contraído con anterioridad a la batalla de Accio, menos aquellas garantizadas por hipotecas. Y revocó en un solo decreto las medidas ilegales e injustas que habían prevalecido durante el triunvirato. Se alabó esta medida como un acto de magnanimidad. Y queriendo hacer una muestra más de su virtud, decidió el César entregarle el poder al Senado, aunque con gran secreto le advirtió a un grupo íntimo de senadores que pretendía ampliar sus poderes una vez que el pueblo depositara la soberanía de Roma en las manos de uno solo.

El César leyó un discurso que comenzaba asegurándoles a los padres conscriptos la sinceridad de sus palabras. Les afirma que los hechos confirmarán las promesas, y por tanto nadie lo podrá tildar de falsario, y su buen nombre sobrepasará al del resto de la humanidad. Y luego les dice:

“El poder militar está en excelentes condiciones, no tan sólo por su lealtad sino también por su fuerza; hay dinero y hay aliados; y, lo que es más importante aún, he recibido de vosotros y del pueblo tales pruebas de

aprecio que querríais gustosos dejarme en el poder. Pero ya no os gobernaré más, y nadie podrá decir que todo lo hecho por mí tenía por fin obtener el mando absoluto. Os hago completa entrega de mis poderes, y os doy todo —el ejército, las leyes y las provincias—, no sólo aquellas que vosotros me encomendásteis sino también las que yo conquisté”. Luego explicó que había asumido en su primera juventud extraordinarios peligros, llevado se diría por el Destino, para establecer la seguridad y la tranquilidad de que todos los senadores gozaban. “Ya que la Fortuna”, prosiguió, “me ha empleado para restaurar la paz y la armonía, libre de amenazas y facciones, recibid también vuestra libertad y la república; tomad la dirección del ejército y de las provincias, y preservad vuestra forma de gobierno tradicional”.

Mientras el César leía estas palabras, ¿qué sucedía entre los senadores?

El Senado se dividía en tres grupos. Un pequeñísimo número de senadores, como ya se ha dicho, conocía los designios del César y sabía que detrás de sus palabras se escondía la intención de darle más auge a su poder. Estos hombres aplaudieron al César a lo largo de su discurso. Del resto, nadie estaba contento. Unos sospechaban la malicia del César y quedaron estupefactos con su ingenio; otros, que sentían profundo desprecio por las formas democráticas, lamentaban que el César hubiera abandonado el poder y sólo atinaron a enmudecer.

Dión ha intentado reconstruir la confusión generalizada en el Senado. Aparentemente, los aplausos decididos del grupo de senadores íntimos contagió a un buen grupo de la mayoría atónita, y tanto mientras leía este discurso como inmediatamente después, le pedían a gritos que estableciera una monarquía, hasta que lo forzaron—ésta al menos fue la treta—a asumir el poder autocrático. El primer decreto del César estipulaba que el sueldo de sus guardias personales excediera en el doble al de los soldados regulares. Según Dión, ya entonces estaba deseoso de establecer la monarquía en todo rigor.

Pero el César se preocupó de que sus actos no desmintieran sus palabras. Hizo entrega de todas las provincias en paz, aunque aceptó preservar bajo su mando aquellas en conflicto. El propósito ostensible de esta medida fue que el Senado gozara sin miedo del mejor sector del imperio, mientras él encaraba todos los peligros. Pero según Dión, lo que pretendía el César era dejar sin armas a los senadores, mientras que él solo controlaba el armamento y el tesoro.

Y para dar más realce a sus intenciones democráticas, el César aceptó sólo por diez años el mando de las provincias encomendadas por el

Senado. Pero Dión insiste que a partir de esa fecha el César estaba destinado a tener el control absoluto para siempre. En todo caso, cuando el período de diez años terminó, recibió el voto por cinco más, y luego de nuevo por cinco; después de eso, recibió el voto por diez años y por último diez más, de modo que dispuso él solo del poder durante toda su vida. Dión cuenta que el César había querido recibir el nombre de Rómulo, pero los vínculos de este nombre con la monarquía lo hicieron desistir y aceptar el nombre de Augusto, que le daba a su persona una dimensión sobrehumana. Porque todos los objetos preciosos y sagrados son “augustos”.

El tono de Dión parece ser amargo cuando descubre la usurpación que los emperadores han hecho de todos los títulos provenientes de la república, pero concluye que el cambio fue necesario para el establecimiento de la paz, puesto que era imposible que el pueblo se salvara con las formas republicanas. Advierte sin embargo el historiador, que a partir del año 27 a.C. no ha podido registrar los acontecimientos del mismo modo que antes. Sin la libre circulación de datos, cosa necesaria cuando el Senado aún tenía poder, se hizo imposible cotejar documentos y encontrar la verdad. Después de esta fecha se ocultó o se mantuvo en secreto casi todo lo acontecido, y aun que algunas cosas se han publicado, no se les da mucha fe puesto que no pueden ser verificadas.

Hemos hablado de Agripa, Mecenas y el César. Veamos ahora quién era Dión. Había nacido el año 163 d.C. en Asia Menor. Era hombre de una importante familia de Bitinia, lo cual le permitió ingresar al Senado de Roma. Fue amigo de varios emperadores en el período de decadencia que siguió a la muerte de Marco Aurelio, y disfrutó de grandes posiciones durante el auspicioso período de Alejandro Severo. Fue procónsul en África, gobernador de Dalmacia y luego de Panonia, y llegó al consulado en dos oportunidades, la última el año 229 d.C. Obtuvo su copiosa documentación mientras desempeñaba cargos públicos. Dión era un historiador laborioso: narra los hechos año a año y siempre con abundantes detalles. Nos cuenta que todo lo que escribe está basado en documentos. Muy rara vez se equivoca en las fechas y sus datos son muy pocas veces desmentidos, y quizá no siempre con razón. Su *Historia de Roma*, escrita en griego, es la más completa que conocemos sobre el período que cubre la caída de la República, el Principado y los comienzos del Imperio.

Fergus Millar (A *Study of Cassius Dio*) escribe que Dión trabajó en su *Historia* durante los reinos de Septimio Severo y Caracalla. Era éste un período de guerras civiles y proscripciones y emperadores asesinados. Siguiendo la opinión de muchos eruditos, agrega que el discurso de Mecenas es probablemente un panfleto político dirigido en clave a Caracalla; pero

habría que agregar que los parlamentos de Agripa y el discurso de Augusto revelan el hondo pesar que podía sentir un senador romano con el comienzo del sistema político que puso fin a la preeminencia de su orden. Al mirar la transición entre república y monarquía llevada a cabo por Augusto, Dión expreso —según las palabras de Millar—, “una mezcla de tolerancia e indignación”.

Su estilo, su información y sus ideas tuvieron gran influencia en dos momentos luminosos: el Renacimiento y el siglo XVIII. Las ediciones de Dión en el siglo XVI son muchas y algunas de gran lujo. Y el debate entre Mecenas y Agripa era leído con especial atención y editado en forma separada. Y es en Dión donde Montesquieu y Gibbon encuentran la frecuencia adecuada para formar su retrato de Augusto. Dión le mostró a Montesquieu la naturaleza ambigua del Principado; y así pudo establecer con mayor claridad la fórmula augustea, que definió como “un poder aristocrático respaldado por una jerarquía monárquica y militar”. Gibbon fue más allá y procuró darle un tono de censura a la información que había recogido de Dión, al describir a Augusto como “un tirano sutil que tenía un tierno respeto por la libertad que él mismo se había encargado de eliminar”. Con los escritores del siglo XVIII Dión comparte la extraordinaria atención que merecía el Principado. Todos ellos habían examinado las distintas máscaras del César para entender la transición entre la república y la monarquía. Pero lo que buscaban era muy diferente. Dión, tan sólo una explicación para el establecimiento de la monarquía absoluta y la decadencia del Senado; mientras que Montesquieu y Gibbon los puntos flacos de este sistema y las avenidas para una libertad duradera.

Dión ayudó también a la posteridad a entender la importancia de los títulos del César. Cayo César Octaviano, hijo de un dios, tribuno, cónsul, emperador, príncipe del Senado, Augusto. La fórmula seguida por el César en materia de nombres era una curiosa combinación de títulos antiquísimos y poderes nuevos. Se buscaba establecer vínculos con las libres instituciones del pasado y ampliar las facultades despóticas del soberano. Había tres nombres que le dieron un sello peculiar a la fórmula política del César: Augusto, Potestad tribunicia, Principado. Con el nombre de Augusto su autoridad se había rodeado de un aura sacrosanta y así llegó a tener una estatura tal que ante la suya cualquier voz se hacía insignificante. De todos los títulos usados por Augusto en la transición al régimen monárquico se eligió aquél que tenía una clara procedencia civil —*princeps*— para designar el período de su mando: Principado. Por último, gozando de potestad tribunicia quedaba el César protegido por la inviolabilidad con que la tradi-

ción romana había revestido este título. Se trataba de darle al poder una gran distancia y una gran altura, y la apariencia de un orden tradicional y legítimo.

Sospecho que la pluralidad de nombres del César tenga por objeto simular la dispersión del mando. El equilibrio de los poderes se lograba así por la habilidad del César en colocarse distintas máscaras. Dión no oculta la capacidad histriónica del César. Pero creo que la trivializa, porque el teatro del César es aquél en que sólo él participa y que sólo él entiende del todo. El es autor, actor y espectador de un drama cuyo mensaje secreto parece ser: monarquía para mí; república para los demás. Leyendo a Dión y tratando de entender la fórmula del César, me pongo a pensar en la mímica, una forma teatral de gran importancia en Roma. El lenguaje del César, como el del mimo, es ambiguo e inescrutable, y cautiva por su infinita capacidad de sugestión. Para el César el enigma se había transformado en una razón de Estado. Hasta el año 27 a.C. usaba como sello una esfinge, que luego reemplazó por una imagen no muy distante: su propio retrato.

De su afición por lo enigmático venía su afición por la literatura. El mismo Augusto había escrito epigramas y comedias, y se preocupaba de enviarle cartas a Virgilio desde España presionándolo para que publicara *La Eneida*. Sabía bien que no sólo su poder presente sino su figuración ante la posteridad dependían de su capacidad de convertirse en un mito. Así se entiende por qué quería tan ardientemente hacerse llamar Rómulo. Quería pasar a formar parte de la estirpe de los hombres que se desvanecen en la fábula.

Dión sacó a Augusto de ese sitial y reveló el significado de las escenografías. Pero el retrato que hace del César en los años inmediatamente anteriores a la formación del Principado es algo burdo y recargado, además de poco verosímil. Los historiadores más cercanos al inicio del Principado nos hacen percibir a un hombre de mayor envergadura. Ya para el año 230 de nuestra era algo se había perdido de la imagen de Augusto, y para rescatar esta pérdida debemos examinar, aunque sea en forma rápida, los retratos que hicieron Suetonio y Tácito de Augusto y el Principado.

De la riquísima información que nos da Suetonio sólo quiero rescatar el último episodio de la vida de Augusto. Estando gravemente enfermo, preguntó varias veces si su estado causaba tumultos en la ciudad. Luego pidió un espejo, se hizo arreglar, y mandó que entraran sus amigos, a quienes les pregunto: “¿Os parece que he representado bien, hasta el final, la farsa de la vida?”, y luego añadió en griego:

Si la pieza
os ha gustado, aplaudidla
y manifestadme vuestra aprobación.

Suetonio, que como secretario de Adriano había tenido acceso a los secretos imperiales, se mueve con una libertad extraordinaria para cubrir episodios que revelan a Augusto como un ser que llevó la hipocresía al terreno de lo sublime. Deja Suetonio muy atrás a Dión en su capacidad de mostrar con agudeza e inigualable riqueza de detalles las contradicciones expresas de Augusto que lo llevan a someter vicios y virtudes a los fríos dictados de la política.

Tácito fue cónsul durante el período de Domiciano y su voz es seca y desencantada. Es un estoico que sólo percibe los horrores del despotismo pero cuando mira atrás no ve en la república sino una época de extorsión y presión de los poderosos. Su mayor saña va dirigida hacia la aristocracia romana que desde Augusto no ha hecho más que adular el poder. En los *Anales* aparece Augusto como el comienzo del fin, aunque su voz más honda la guarda Tácito para la completa desaparición de la libertad en tiempos de Nerón, en que se prohibía incluso invocar el nombre de los viejos republicanos. Se trata hoy de quitarle mérito a Tácito diciendo que participo en los crímenes de Domiciano y que escribió motivado por la culpa. Pero me pregunto si la culpa no será una buena fuente de energía para el descubrimiento de la verdad.

Aun más atrás quedan los contemporáneos del César. ¿Qué pensaban ellos el año 29 a.C.? Como señala Dión, a partir de esos años comienza a escasear la documentación en Roma. En parte esto se debió al propio Augusto; sabemos, por ejemplo, que al ser nombrado pontífice máximo mandó destruir más de dos mil libros en latín y en griego. Pero en parte también se debió al descuido o la mala fe de los siglos aciagos que se avecinaban. Así, no quedó ninguna obra de Nigidio Figulo, el gran sabio pitagórico, y muy poco del polígrafo Varrón. No quedó obra alguna de Polión, quien había reconocido el riesgo de la escritura bajo el despotismo: “No se puede escribir”, le había dicho a César Octaviano, “contra quien puede proscibir”. Tampoco existe la Historia de Tito Livio sobre la caída de la República y los comienzos del Principado. Lo que sí quedó fue la poesía de los protegidos de Mecenas, y en base a ella, y muy especialmente en base a las *Odas* de Horacio y a *Las Geórgicas* y *La Eneida* de Virgilio, se construyó uno de los mitos más poderosos de Occidente: el mito de Augusto y del siglo de oro romano, del poder y la literatura aliados en un programa de regeneración moral. Logró así Augusto su objetivo de convertirse en fábula, una fábula que ha resistido ya veinte siglos. ¿Sobrevivirá para siempre? Creo que la respuesta a esta pregunta no está en la historia sino en la literatura. □

ESTUDIO

PONENCIA SOBRE LAS RELACIONES CHILENO-ARGENTINAS: PROYECCIONES DE LA VECINDAD*

Sergio Gutiérrez Olivos**

Tradicionalmente, las relaciones entre ambos países estuvieron presididas por el escepticismo que acoge el poema de Robert Frost: "Buenos cercos hacen buenos vecinos". El costo de los buenos cercos resulta hoy prohibitivo para el desarrollo de Chile y Argentina. El Tratado de 1984 contiene uno de los sistemas mejor elaborados para la solución pacífica de las controversias que se conozca en el Derecho Internacional moderno. Su duración es indefinida y no admite denuncia unilateral.

El "efecto en cadena" que el Tratado está produciendo en favor de la distensión armamentista y la solución de otros diferendos y rivalidades latinoamericanos. La exigencia de abordar con realismo y visión de futuro la cooperación bilateral cuyo marco diseña el Art. 12 del Tratado. La voluntad de "hacer cosas" en lugar de retórica. Los elementos que dimensionan el esfuerzo a realizar. Los medios de que se dispone para desplegarlo. Las economías de ambos países no son complementarias en general, pero sí lo son en algunos rubros. Cuáles son éstos. El imperativo de asociar sus respectivos potenciales humanos, a fin de no quedar irremisiblemente rezagados en materia de ciencia y tecnología. Las interconexiones eléctricas y la asociación en telecomunicaciones, gas y petróleo. La política común respecto de la Antártida. La cooperación para implementar el rol que a cada país cabe en los respectivos espacios oceánicos.

* Ponencia presentada en la Sociedad Chilena de Derecho Internacional, diciembre de 1986.

** Profesor adjunto de Derecho Civil y profesor titular de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la U. Católica. Embajador de Chile en Argentina y EE.UU. Ex presidente del Colegio de Abogados y Abogado integrante de la Corte Suprema. Miembro del Tribunal Calificador de Elecciones.

I Introducción

Me ha cabido en suerte ser el primer ponente en estas Jornadas, que persiguen estudiar en profundidad los distintos capítulos que componen el Tratado de Paz y Amistad celebrado con la República Argentina en 1984.

Para no incurrir en vaguedades o en apreciaciones meramente subjetivas sobre las proyecciones que es dable atribuir a la vecindad presidida por dicho instrumento, creo aconsejable, a la vez que más propio de unas Jornadas convocadas por la Sociedad Chilena de Derecho Internacional, adoptar como guía de estos comentarios aquellas proyecciones a que alude el Artículo 12 del propio Tratado.

La premisa general que adoptaré para el examen de tales proyecciones consiste en postular que el Tratado asegura la mantención de la paz entre nuestras naciones.

Dicha postulación no excluye, por cierto, la ocurrencia de los desacuerdos que son propios de toda relación internacional. Lo que deseo significar es que resulta plausible sostener que lo acordado en aquel convenio torna improbableísimo —y, en rigor de Derecho, imposible— que estas naciones vuelvan a verse expuestas a crisis de índole bélica como las que vivieron, por ejemplo, en 1878 o en 1978.

Me limitaré a enunciar en apoyo de la postulación expresada algunas consideraciones, tales como:

1 El fallo de Su Majestad Isabel II sobre la cuestión del Canal Beagle puso término, con el valor de cosa juzgada, al "último diferendo" territorial que había surgido respecto del alcance de lo acordado en el Tratado de Límites de 1881.

En los considerandos 1° y 3° y en numerosos artículos, el Tratado de Paz y Amistad reitera en dar por sentado que aquel instrumento ha sido y continúa siendo el fundamento inmovible de las relaciones entre ambas repúblicas. Igual valor reconoce a sus instrumentos complementarios y declaratorios, siendo el más reciente de estos últimos el laudo arbitral de S. M. Isabel II.

Otros preceptos reconocen el pleno valor de lo actuado por Chile para dar cumplimiento a ese fallo, que se pretendió cuestionar mediante la insólita "declaración de nulidad" de 1977.

2 Para las desinteligencias que pudieran ocurrir respecto de materias ajenas al Tratado de 1881, incluyéndose por lo tanto entre ellas el desacuerdo existente sobre la delimitación de las soberanías respectivas en la Antártida, el Tratado de Paz y Amistad consulta uno de los procedimientos de soluciones pacíficas más precisos y certeros que se conozca en el Derecho Internacional moderno.

3 El compromiso de dar fiel cumplimiento al Tratado de 1984, queda confiado no sólo al honor de las Partes signatarias, sino también al "amparo moral de la Santa Sede", a cuya sabia y hábil

mediación corresponde atribuir —y agradecer— de manera principal el logro del Tratado.

Tal vez la postulación de una paz durable entre nuestras naciones resulte para algunos indebidamente optimista, atendidos los no escasos precedentes en que el conflicto no ha tardado en resurgir de la tinta aún fresca de los instrumentos que pretendían resolverlos o evitarlos.

Se trata del escepticismo que refleja el poema de Robert Frost, *Remendando el Cerco*.

"Mi manzano nunca cruzará y comerá
 "Las pinas debajo de sus pinos, le digo.
 "El responde solamente:
 "Buenos cercos hacen buenos vecinos".

El problema para quienes favorecen la ecuación buenos cercos = buenos vecinos consiste, diría yo, en saber responder con realismo equivalente a tres interrogantes;

- 1 Visto el vertiginoso progreso actual en armamentos ofensivos y defensivos: ¿en qué consiste un "buen cerco"?
- 2 ¿Cuál es su costo directo hoy, mañana y en el futuro previsible?
- 3 ¿Cuál es su costo indirecto, actualmente y más adelante, en términos de progreso social?

Según cálculos del cientista político Sr. Genaro Arriagada, en el sexenio 1977-82, lo gastado en defensa ascendería para Chile a la cantidad global de US\$M 10.354,67, cifra que es casi idéntica a la elaborada por el Sipri (Stockhom International Peace Research Institute).

Para el año 1984, el Sipri anota para Chile la cantidad de US\$M 2.256, en tanto que para Argentina la de US\$M 6.536. Ambos países se sitúan, así, en los dos primeros lugares en el "ranking" de gastos de defensa en América latina. La cifra de más de US\$M 6.5 sitúa a Argentina con más de US\$M 4.5 por sobre Brasil, que ocupa el tercer lugar a corta distancia de nuestro país.

El Ministro de Defensa de Chile ha disputado la corrección de las cifras chilenas. De cualquier modo, aunque el cómputo adoleciera de defectos, las cifras trazan, al menos, un orden de magnitud.

Es probable que el elefantiásico gasto argentino en 1984 pueda ser atribuido en parte a la guerra del Atlántico Sur. Sea como fuere, los datos totales para ambas naciones durante el período reflejan con elocuencia la verdad de lo afirmado respecto de la incompatibilidad que existe para nuestros países entre esmerarse por "remendar el cerco" y el cultivo de la granja.

Algunos acontecimientos producidos en el Cono Sur, a raíz de la firma del Tratado de 1984, dan a entender que las demás na-

ciones del área consideran válida la hipótesis de la paz durable en esta parte de América.

- En reunión celebrada hace poco en Lima, los cancilleres Jaime del Valle y Alan Wagner anunciaron haber llegado a un principio de acuerdo para terminar de dar cumplimiento a ciertas cláusulas pendientes del Tratado de Paz de 1929.

- Al cabo de unos días, el Ministro de Guerra del Perú, general Jorge Flores Torres dijo estar dispuesto a estudiar la sugerencia formulada por el Presidente Augusto Pinochet, en cuanto a retirar hasta Arequipa las tropas asentadas en la frontera con Chile. Se ha sabido que en nuestro país existiría igual disposición para proceder a un retroceso equivalente de unidades chilenas.

- El cable ha informado que el Perú ha resuelto congelar la compra de un número de aviones de combate Mirage 2000 solicitados a Francia, como asimismo reducir significativamente la inversión en nuevos navios de guerra.

- Aunque desmentida por la Armada argentina, se ha publicado en Buenos Aires la noticia de que esa fuerza estaría empeñada en deshacerse de un número considerable de unidades navales. En algunos casos por estimar que han cumplido su vida útil; en otros, por haberse detectado problemas para su operación, al depender el suministro de repuestos del Reino Unido (según pudo apreciarse en el conflicto del Atlántico Sur) y, en fin, mediante la venta de ciertas corbetas y submarinos que Argentina haría a terceros, tan pronto como se complete su construcción en gradas alemanas.

- Hace pocos días los presidentes Alfonsín y Sarney se reunieron en Foz de Iguazú. Allí suscribieron dos declaraciones de considerable importancia. Por la primera expresaron su decisión de colaborar estrechamente en todos los órdenes de la relación bilateral, eliminando antiguos recelos, a fin de aumentar su poder de negociación conjunto en el manejo de una política exterior común.

En tal oportunidad, el Presidente Alfonsín visitó la planta hidroeléctrica de Itaipú sobre el río Paraná, entre Paraguay y Brasil. Se trata de la construcción de la planta hidroeléctrica más grande del mundo al presente, pues sus turbinas generarán más de 12 millones de kilowatts.

Argentina venía objetando la construcción de dicha planta desde la década de 1970 y, a consecuencia de ello, las relaciones con Brasil se habían deteriorado seriamente.

La visita del Presidente argentino constituyó un gesto simbólico para dar término a dicho "impasse".

- De igual manera fueron abandonados los reparos argentinos para la construcción de un gaseoducto entre Santa Cruz y Sao Paulo, como también para la construcción de una vía férrea entre Cochabamba y Santa Cruz llamada a conectar, mediante un ferrocarril transcontinental denominado de Capricornio, al Brasil con el Pacífico, a través de Arica, y a Chile con el Atlántico en el puerto de Santos.

Se dirá, tal vez, que resulta un tanto forzado atribuir estos auspiciosos acontecimientos al solo hecho de que Chile y Argentina hayan concluido felizmente el Tratado de Paz y Amistad.

Se ha observado, por ejemplo, que los progresos en la relación argentino-brasileña provienen de que el nuevo gobierno del país trasandino haya abandonado la doctrina obsesivamente "geopolítica", que sustentaba el régimen de la revolución militar argentina. La observación no deja de ser válida. Pero, ¿no se debió a igual rectificación política el hecho de que, bajo la presidencia del Sr. Alfonsín, resultara posible concertar el Tratado de Paz y Amistad con Chile?

En fin, la respuesta al escepticismo respecto de la postulación de una paz durable entre Chile y Argentina cabría resumirla en las siguientes observaciones:

a) El escepticismo contradice al hecho de que ambas naciones hayan sabido evitar la guerra por más de un siglo y medio.

b) El escepticismo haría caso omiso de los valiosos y precisos resguardos y prevenciones que consulta el Tratado de Paz y Amistad, en particular del sistema de soluciones pacíficas al cual se extiende el "amparo moral" de la Santa Sede.

c) El escepticismo contraría el perceptible efecto en cadena en favor de la distensión general que ha provocado al Tratado en el Cono Sur a los pocos meses de su entrada en vigor.

II La Cooperación

Al llegar a Chile, el asesor del Papa Juan Pablo II en el proceso de la mediación, Monseñor Gabriel Montalvo expresó: "Chile y Argentina, en virtud del Tratado de Paz y Amistad que suscribieran deben mantener siempre la paz y tienen que desarrollar una estrecha cooperación que fructifique en el crecimiento de ambos pueblos".

He aquí indicada en una frase la proyección de futuro que reviste lo acordado: la paz como presupuesto de la cooperación que promueva el desarrollo de ambos pueblos.

El Artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad se hace cargo de tal asunto en los siguientes términos: "Las Partes acuerdan crear una Comisión Binacional de carácter permanentemente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas, entre otros, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística".

"Dentro de seis meses la entrada en vigor del presente Tratado, las Partes constituirán la Comisión Binacional y establecerán su reglamento".

La experiencia enseña que ciertas metas comunes de desarrollo no son obtenibles, si las partes practican políticas económicas inconciliables.

Hasta el inicio de la década de 1970, Chile se distinguió como un campeón de los intentos de integración regional.

El primer experimento fue la Alalc. Bajo su aplicación, aparte de consolidarse las preferencias preexistentes, no se llegó más allá de negociar algunos desgravámenes que, en último término, favorecerían el reemplazo de importaciones industriales desde las productoras más desarrolladas a los fabricantes regionales, especialmente del Brasil y Argentina, a precios iguales a mayores por calidad inferior.

Advertido este resultado, surgió entre los países desfavorecidos la iniciativa de protegerse recurriendo a un esquema adicional que aceleraba la integración en y el subsector: el Pacto Andino, el cual para compensar las desventajas de los aún más ineficientes —Bolivia, Ecuador y Paraguay— consultaba beneficios especiales en su favor.

Además, se adoptó la Decisión N° 24, que imponía severas restricciones a la transferencia de capitales y de tecnología provenientes de los países más poderosos en ambos recursos.

A estas alturas se admite que ni la Alalc ni el Pacto Andino han contribuido significativamente al desarrollo de los países latinoamericanos.

La sobreviviente Aladi implica, en último término, un reconocimiento de la frustración producida por los esquemas automáticos de integración antes señalados, al poner énfasis en la negociación bilateral mediante los denominados "Acuerdos de Alcance Parcial", que incluso ignoran la vieja y añorada "cláusula Bello".

III El Intercambio Comercial Chileno-Argentino

El análisis del comercio entre Chile y Argentina deja en claro que su importancia ha estado sujeta con indicativa frecuencia a los vaivenes de la relación política.

Considerado el período 1963-85, el comercio global con Argentina alcanzó su punto máximo en el año 1974, con un valor de US\$M 750. A tal nivel se llegó tres años después de que ambas naciones suscribieran el Compromiso Arbitral para resolver la cuestión del Beagle en 1971.

Formulada la "declaración de nulidad insanable" del laudo arbitral por Argentina, el comercio bilateral se derrumba. De los anotados US\$M 750 de intercambio para 1974, se precipita (con un leve repunte en 1977) a los US\$M 190.5 que registra este año.

Con todo, detrás de Brasil, Argentina continúa siendo nuestro segundo cliente comercial en la región, pues a su vez las exportaciones chilenas a América latina en general han descendido de US\$M 852 en 1981 a US\$M 555 en 1985. Las compras latinoamericanas

a Chile disminuyeron en dicho lapso en un 34.8%, en tanto que las exportaciones a Argentina bajaron de 22.8% a 15.2%.

El marco de referencia del intercambio comercial actual con nuestro vecino atlántico se resume en los siguientes parámetros:

Aranceles: Promedio Chile : 20%
Promedio Argentina : 45%

Otras Restricciones

Chile aplica hoy sobretasas arancelarias de hasta un 15%, sobre la tasa general del 20%, sólo para 42 productos.

Argentina mantiene aproximadamente 4.000 posiciones sujetas a importación condicionada según una variedad de complejos requisitos. Entre éstos subsiste el de que cualquier asociación empresarial que produce el artículo que se pretende importar, debe dar su visto bueno para que el Banco Central autorice la importación respectiva, según la medida que la misma asociación estime el déficit de abastecimiento que arroja la producción nacional.

Por otra parte, históricamente las exportaciones de Argentina a Chile han sido mucho más diversificadas que las exportaciones chilenas a esa nación.

Para el promedio del período 1974-83, el número de productos exportados por Argentina a Chile que superó el US\$M 1 por año, duplicó el número de productos exportados por Chile a Argentina que sobrepasaron igual rasante.

El 78% de nuestras exportaciones al vecino país en 1984 estuvieron representadas por 3 productos, mientras que el 80% de las de Argentina a Chile correspondieron a 50 partidas (aunque las 5 más importantes absorbieron el 40% del total).

En otras palabras, pese a todo lo que se ha afirmado y viene proclamado desde antiguo en sentido contrario, la realidad de nuestro comercio recíproco deja ver que nuestras economías distan hoy de ser complementarias.

Tampoco el intercambio recíproco reviste significación comparativa.

De hecho, los principales socios comerciales de nuestro país son Estados Unidos, Alemania y Japón. En el total, la cuota de participación argentina en nuestras exportaciones al resto del mundo, bajó de 4.9% en 1981 a 2.2% en 1985 (dentro de un total de US\$M 3.931 para 1981 y de US\$M 3.795 para 1985).

Aparte de la influencia deprimente de los factores políticos a que aludí previamente, el examen de las causas que provocan tal descenso en la cuantía absoluta y relativa del intercambio, ha de encontrarse, según el estudio publicado por la FAO - Icare - Fundación Mediterránea, en los siguientes factores:

Deficiente estructura vial y ferroviaria y problemas en la utilización de la existente.

Falta de una moneda común.

Obstáculos burocráticos.

Dificultades para negociar vía Aladi;

Inexistencia de acuerdos bilaterales de complementación.

Quisiera detenerme por ahora en el obstáculo referente a la falta de una moneda común, pues de los otros ya me ocuparé más adelante.

Si bien a partir del año 1978 se agudizó el deterioro comercial que provocaría la "declaración de nulidad insanable" del laudo en el pleito sobre el Beagle, de la crisis económica mundial de 1980 emanó otro elemento perturbador: los problemas en la balanza de pagos provocados por el enorme endeudamiento externo en que habían incurrido Argentina y Chile al igual que los demás países de la región. La necesidad de reservar divisas fuertes para servir dicho endeudamiento condujo a un serio trastorno en el Sistema de Pagos y Crédito Recíprocos de Alalc-Aladi, pues "trancó" el mecanismo que hasta 1980 permitía compensar pagos sobre la base de un crédito bilateral reajutable cada 4 meses.

Hasta que ambos países superen la situación que actualmente encaran en materia de pagos externos, el incremento del intercambio tendría que encontrarse, al parecer de los expertos, por la vía de acordar una alternativa al pago en divisas.

Tal solución sólo podría lograrse si, dentro del marco de Aladi, se creara una moneda para operar como moneda de cuenta.

Personalmente, por razones que exceden del marco de esta ponencia, no creo que tal solución sea factible por ahora.

IV Sistema Global de Enlaces Terrestres. Habilitación de Puertos y Zonas Francas

Este es un propósito que Chile y Argentina han perseguido desde hace más de un siglo.

En el fundamental Tratado en 1855 ya acordaron ir a la celebración de un convenio sobre depósitos de mercaderías en tránsito en el territorio de ambas naciones. En acuerdos posteriores consultaron el establecimiento de zonas especiales y depósitos francos en los respectivos puertos marítimos.

Todo aquello permaneció en el plano del deseo, pues ni uno ni otro gobierno adoptó las medidas indispensables al efecto.

Igual cosa ha ocurrido respecto de las reiteraciones más recientes de iguales propósitos.

En la Declaración Presidencial de Morón, de 1975, los jefes de Estado expresaron su "apoyo prioritario" a la conclusión de acuerdos que hiciera factible el acceso de los productos de cada país a los mercados internacionales, mediante la utilización de las facilidades

que a cada cual brindan los puertos del otro. La misma disposición fue registrada en un documento de fecha 13 de noviembre de 1976, en relación con el establecimiento de respectivas zonas francas. En el Acta de Puerto Montt del 23 de febrero de 1978, los presidentes de ambas naciones expresaron la necesidad de adoptar "medidas para promover políticas de integración física, complementación económica y explotación de recursos naturales".

Sin embargo, el hecho es que a los pocos meses las relaciones políticas entre ambos países estaban tan deterioradas que todas dichas expresiones devinieron letra muerta.

Para ir a la proyección actual de lo dispuesto en el Tratado de 1984 acerca de estas materias, tal vez convenga distinguir entre: a) enlaces terrestres, y b) la habilitación mutua de puertos y zonas francas.

En cuanto a enlaces terrestres, la principal vía moderna y utilizable todo el año es hoy la que une Mendoza con Santiago y los puertos de la Quinta Región y viceversa. Su utilización se encuentra seriamente obstaculizada por exigencias burocráticas, según lo demuestra el Anexo N° 1.

Además de la necesidad de eliminar y/o simplificar tales obstáculos, un documento preparado por la FAO, Fundación Mediterránea e Icare hace, ver que el perfeccionamiento de un sistema eficiente de transporte exigirá que ambos países adopten cambios tecnológicos sustanciales para hacer posible el traslado "puerta a puerta" y, paralelamente, que se introduzcan los cambios reglamentarios que tal tipo de transporte exige para adecuar correspondientemente el trámite aduanero.

La clave de la transformación propuesta por dicho estudio consiste en consultar un sistema de transporte de mercaderías que se implemente sin manipulación intermedia de la carga desde la aduana de salida de un país hasta la aduana de destino del otro, en vehículos adecuados o en contenedores especialmente acondicionados.

Respecto de las formalidades aduaneras, el estudio propone que ellas hayan de cumplirse íntegramente en las aduanas de salida y de destino, en cuanto a la carga y descarga, respectivamente, evitándose así el trámite del control en el paso intermedio por la frontera. Un sistema especial de fianza internacional sustituiría ese control aduanero intermedio a fin de lograr la indispensable reducción en costos y en tiempo.

En lo referente a la habilitación de puertos y zonas francas, la realidad es que debido a obvias consideraciones de distancia, el mayor interés concreto hasta la fecha ha provenido de Argentina para utilizar las salidas al Pacífico.

Se han destacado en la promoción de estos propósitos dos entidades que tienen su asiento en la vecina república hermana.

La primera se denomina "Grupo Empresario Interregional del Centro-Oeste Sudamericano" (Geicos). La segunda es conocida por

la sigla Crece-Nea-Litoral (entendiéndose por Nea al noreste argentino, compuesto por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Santa Fe, Misiones y Entre Ríos).

Geicos es una entidad de carácter privado que integran los empresarios del norte de Argentina, sur y oriente de Bolivia, norte de Chile y todo el Paraguay. La iniciativa nació en la primera "Feria Internacional del Noroeste Argentino" (Ferinda) el año 1974 y culminó en 1977 con la constitución del Geicos en una reunión realizada en Asunción del Paraguay.

El objetivo de Geicos puede sintetizarse en dos propósitos centrales. Por una parte, fortalecer el potencial productivo de toda la región indicada, promover el comercio recíproco entre las regiones señaladas y contribuir al desarrollo comercial del conjunto mediante exportaciones que empresas comercializadoras regionales realicen hacia mercados fuera del área.

Por otra parte, y a fin de desarrollar el potencial productivo de la región en conjunto, Geicos persigue lograr la integración física del área, sobre todo en lo referente a la infraestructura física y de comunicaciones, rubros en que se acusa su principal limitación.

La importancia de Geicos en Argentina es relevante, pues ha logrado constituirse en una alternativa para el desarrollo descentralizado respecto del Gran Buenos Aires. Su meta inmediata consiste en mejorar la infraestructura de enlace entre Argentina y Chile, en lo físico y administrativo, de suerte de permitir desde luego la salida de la oferta exportable por el puerto de Antofagasta.

En el contexto latinoamericano, Geicos ha planteado, dentro de Alalc y ahora en Aladi, la aspiración de ser considerada como una "subregión", lo cual la habilitaría para negociar sus ofertas en conjunto. Hasta ahora no ha conseguido éxito en tal intento.

A su vez, el Crece-Nea-Litoral es una institución más reciente, pues prácticamente ha salido a luz en los dos últimos años, aunque sus antecedentes se remontan a los de la vieja aspiración económica subregional del noreste argentino, que cobró forma hace lustros.

Como se ha dicho, el Crece-Nea-Litoral está formado por las provincias argentinas de Corrientes, Chaco, Formosa, Santa Fe, Misiones y Entre Ríos. Su creación responde a la decisión de integrarlas que alimentan los respectivos gobernadores.

En su actual expresión, el Crece-Nea-Litoral persigue un objetivo nacional e internacional: la creación de un nuevo eje de desarrollo argentino y transcontinental, que "corte" el histórico esquema del "abanico" interno que se gobierna desde el puerto de Buenos Aires.

El nuevo eje se concibe como un área plurinacional que abarcaría, además de la región noreste argentina de la NEA, la mayor parte del Paraguay, el sur boliviano y el norte de Chile.

Aunque la evaluación de su potencial fuera positiva, resulta claro que no podría lograr un desarrollo acorde a sus propósitos, sino en el contexto de un proyecto que, además de alterar el eje

del desarrollo interno argentino, pudiera demostrar el provecho general de su inserción en el cono sur latinoamericano.

En suma, tanto las iniciativas de Geicos como de Crece-Nea-Litoral tienden a volcar hacia el Pacífico una vitalidad del interior argentino que hasta hoy rechaza la dependencia que impone a su producción y comercio la utilización del lejano e ineficiente puerto de Buenos Aires.

La aspiración, como se ha dicho, no es nueva. La historia revela hasta qué punto aquella dependencia ha sido la fuente de muchas tensiones y, aun, conflictos en la nación vecina.

En sí misma, la tendencia es plausible, en el supuesto de adoptarse las referidas modernizaciones tecnológicas y aduaneras, y de poder financiarse su implementación. Esto último dependerá de que pueda demostrarse sus ventajas para el desarrollo del "riñón" interior de la subregión plurinacional en conjunto.

En particular, en cuanto a Chile se refiere, no cabe desconocer que el propósito de dar salida por nuestros puertos del Pacífico a la producción del "hinterland" del Cono Sur de nuestra América, encuentra fuertes resistencias de parte de los productores agropecuarios chilenos, tanto por facilitar la competencia para algunas de sus exportaciones, como por el daño que ello podría acarrear para el notable esfuerzo realizado para mejorar la calidad, erradicar enfermedades, progresar en medidas fitosanitarias, etc.

En definitiva, el cuadro descrito llama a que se lleve a efecto una negociación técnica que, sin perjudicar el propósito cooperativo, pues éste podría ser de utilidad no sólo para Argentina y Chile, sino también para Paraguay, Bolivia, Uruguay e incluso Brasil, contemple asimismo la superación de los inconvenientes que, no sin razón, temen los productores chilenos.

El trabajo de la FAO-Icare-Fundación Mediterránea, antes mencionado, recomienda suscribir para tal efecto un acuerdo sub-regional, que adopte los aspectos normativos del Tratado de Montevideo de 1980 incorporados por la Aladi. En especial, los contemplados en los Artículos 9 a 12, referentes a la concertación de Acuerdos de Alcance Parcial, que permiten operar, dentro del marco de la Asociación, a algunos países miembros que suscriban convenios que los comprometan individualmente, esto es, sin que sus beneficios se extiendan automáticamente a los demás.

Un estudio circunstanciado de los arreglos imperantes en la materia en la Comunidad Económica Europea (mucho más ahora, en que ya se anuncia la incorporación de España y Portugal) podría arrojar sugerencias útiles para la elaboración de esos acuerdos.

V Interconexiones Eléctricas y Telecomunicaciones: Recursos Naturales

Bajo los propósitos consultados sobre estos aspectos en el Artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad yacen oportunidades de

enorme proyección, algunas de las cuales se encuentran avanzadas en su estudio.

En beneficio de la claridad, separaré su tratamiento por rubros.

Interconexiones Eléctricas

Existe un proyecto para conectar el sistema interconectado central de Chile y el sistema de Cuyo (Mendoza), mediante una línea de 220 KW a través de la cordillera. La factibilidad técnica y económica del proyecto fue estudiada por ambos países en el período 1972-76.

Las conclusiones fueron ampliamente favorables a la ejecución del proyecto. Sin embargo, conviene actualizarlas y, en particular, es preciso obtener el apoyo político de ambos gobiernos para su realización, que lo calificaría para obtener su financiamiento por organismos internacionales y de fuentes privadas, sean nacionales o extranjeras.

También se registran bajo este rubro varios proyectos tendientes a desarrollar recursos hidroeléctricos en centrales que utilizarían aguas provenientes de recursos hidrológicos comparados con Argentina.

Las principales cuencas hidrográficas en que es dable desarrollar tales iniciativas son las siguientes: 1) Valdivia; 2) Puelo; 3) Yelcho; 4) Palena; 5) Baker; 6) Pascua y 7) Santa Cruz.

Las seis primeras cuencas desembocan en el Océano Pacífico y la séptima —Santa Cruz— en el Atlántico. En otras palabras, en la mayoría de los casos, Chile es país de aguas abajo y sólo en la del Santa Cruz, lo es de aguas arriba.

Además existen lagos fronterizos cortados por la frontera en las cuencas del Baker y del Pascua, los cuales reciben pequeños aportes del territorio argentino.

El potencial hidroeléctrico para Chile en las cuencas citadas se estima ser del orden de 7.000 MW, o sea, 50.000 Ciga Watts hora/año. Esto representa una alta proporción de los recursos hidrológicos de nuestro país (unos 17.000 MW, vale decir, 90.000 Ciga Watts hora/año).

La proyección de la paz durable con el país hermano, que he postulado, induce a suponer que la consecución de estos proyectos no se verá entrabada por reticencias políticas.

Lo sugerido es de importancia, puesto que: a) se trata de recursos energéticos renovables, y b) es dable estimar que en unos 30 años más, Chile necesitará utilizar la mayor parte del potencial eléctrico indicado.

Recursos Gasíferos

Según informaciones recogidas en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Energía, Chile tiene en marcha la materialización de inversiones por US\$M 750 en proyectos de gas a partir de 1986.

De ese monto, US\$M 350 corresponden al proyecto próximo a concretar para la producción de metanol en la zona de Magallanes y otros US\$M 400, al proyecto de producción de fertilizantes, urea amonio. Ambos proyectos ya cuentan con financiamiento internacional proveniente de organismos internacionales y empresas privadas nacionales y extranjeras.

Además de lo anterior, existe consenso entre los expertos de ambos países respecto de que es factible llegar a acuerdos tales como: a) el transporte por gaseoducto de gas chileno a través de territorio argentino para el abastecimiento de la zona central de Chile, y b) el intercambio del gas de Magallanes por gas argentino en el norte.

Adicionalmente, los expertos están acordes en la conveniencia de compartir el uso de gas natural en el área de Concepción desde Neuquén, y de Santiago y zonas aledañas desde Mendoza o por prolongación del mismo ducto desde Concepción.

Petróleo

Como es sabido, Argentina alcanza a abastecerse de este combustible con su producción nacional, en tanto que Chile es deficitario en el 50% de su consumo.

En este rubro se da la posibilidad de distribuir los recursos existentes en los yacimientos de Posesión y Cañadón, situados a nuestro lado del límite, y los de Cóndor, ubicados en el sector argentino, pues todos ellos conforman la misma estructura petrolífera y gasífera dividida por el límite fronterizo.

Tal acuerdo debería empezar por establecer las cantidades "in situ" pertenecientes a cada país, al igual que los niveles de explotación concordantes con dichas cantidades, de suerte de evitar problemas que resultarían de la "emigración" de hidrocarburos hacia el sector que al momento opere con mayor volumen de extracción.

Hay precedentes que abonan la factibilidad de fórmulas de tal naturaleza. En efecto, se ha dado el hecho de que, independientemente de los avatares políticos ocurridos en años recientes, tanto la Enap, de Chile, como la empresa argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la de Gas del Estado, han sabido mantener una equitativa colaboración en la explotación de estos recursos. Y, nuevamente, no parece ilusorio suponer que proyectos destinados a implementar su explotación coordinada contarían con el apoyo financiero de organismos internacionales y de empresas privadas.

Ya en el plano de la conjetura, por otra parte, quisiera referirme a la idea planteada por el Sr. Tam Dallyell, miembro de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, el mes de junio de 1986. Se refirió entonces a la necesidad de completar una investigación encargada por el gobierno de S. M. Británica respecto de la extracción de petróleo de la plataforma de las islas y de la fosa submarina del archipiélago de las Malvinas.

Al comentar sobre esta proposición, el semanario *Observer* especuló sobre la conveniencia de que el gobierno británico realizara contactos exploratorios (a pesar de la situación política existente entre el Reino Unido y Argentina), con nuestro vecino oriental. Aludió, asimismo, al interés que habría en recibir el apoyo de Chile, pues la implementación del proyecto precisaría la utilización de Punta Arenas como base de operaciones en el extremo austral.

"Es imposible sacar petróleo sin instalaciones de apoyo técnico", aseveró el parlamentario Dallyell. "Por lo tanto, sin la total cooperación, no sólo la neutralidad, de Argentina y de Chile, no hay esperanzas de obtener dichos hidrocarburos, si existen en cantidad viable en las fosas submarinas de las Malvinas".

La Antártida

Dado que la agenda de estas Jornadas reserva a mi distinguido amigo, el profesor Pinochet, el análisis de los efectos del Tratado de 1984 sobre la cuestión antártica en general, abordaré aquí el tema sólo desde la perspectiva del Artículo 12, o sea, de las posibilidades de cooperación que en dicho continente puedan darse entre Chile y Argentina.

Como es sabido, el Artículo 4 del Tratado Antártico de 1959 "congeló", por así decir, las reclamaciones de soberanía proclamadas sobre ese continente por siete países: Chile, Argentina, Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia, Australia y Noruega. Estas fueron las Partes Consultivas con que nació aquel instrumento.

El Tratado contempló la incorporación de nuevas Partes Consultivas, cuales serían las que establecieran allí estaciones científicas y de Partes Adherentes, esto es, las que aceptaran sus principios, sin establecer tales estaciones.

Actualmente, las Partes Consultivas con derecho a voz y voto son 16 y las Partes Adherentes, otras tantas.

En 1981 se aprobó una recomendación por la cual las Partes Consultivas acordaron preparar un régimen para el aprovechamiento de los recursos minerales del continente. El régimen debía conformarse al Tratado, esto es, fundarse en el criterio de aceptabilidad ecológica inherente; no perjudicar los derechos de los reclamantes de soberanía y la posición de los no reclamantes; y no afectar los intereses superiores de la humanidad.

Dentro del marco de lo recomendado en aquella IV Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, se han celebrado: dos

reuniones en Welington en 1982; una en Bonn, en junio de 1983; una en Washington, en enero de 1984; y otra en Tokio en junio del mismo año. Finalmente, en marzo del año pasado tuvo lugar en Brasil la sexta reunión de la serie.

La reunión de Río de Janeiro fue precedida por un seminario efectuado en una de las bases antárticas de los Estados Unidos en enero último. En ese seminario las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, iniciaron la consideración de un esquema político de solución para el régimen de exploración y explotación de las riquezas minerales existentes en el sexto continente. Las conversaciones iniciadas en tal oportunidad continuaron, y en cierto modo tomaron forma en el curso de la reunión de Río de Janeiro. La particularidad de esta reunión consistió en que por primera vez fueron invitadas a ellas las Partes Adherentes, como un intento de aunar criterios en defensa de los principios del Tratado, a fin de evitar que siguiera abriéndose camino en el seno de las Naciones Unidas la iniciativa tendiente a que se declare la Antártida un "bien común de la humanidad", lo cual vendría a contravenir todo el régimen establecido en el Tratado de 1959.

Dicha iniciativa fue propiciada por la India en 1957. Luego este país se incorporó al Tratado como Parte Adherente, siendo sustituida por Malasia en el liderazgo de las naciones del Tercer Mundo que persiguen "colectivizar" la Antártida.

En la reunión de Río de Janeiro se puso en evidencia lo que ya venía detectándose en el curso de las reuniones a que me he referido: el paulatino acercamiento entre las posiciones de las potencias que han empleado, desde la fecha de la adopción de la recomendación aprobada en 1981, ingentes esfuerzos en la exploración de las riquezas mineras subyacentes en el continente helado y en el desarrollo de la tecnología que haga posible su explotación económica.

En tal posición se encuentran al presente algunas Partes Consultivas reclamantes de soberanía, como el Reino Unido, Nueva Zelandia, Francia, Australia y Noruega, junto a otras Partes Consultivas que, sin reclamar derechos, tampoco reconocen los invocados por las primeras, como son Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Federal de Alemania.

Este proceso de acercamiento entre los "ricos en tecnología" no es nuevo, pues ya ocurrió algo parecido en lo concerniente al régimen de explotación de las riquezas mineras existentes en los fondos submarinos.

Así se da el caso, por ejemplo, que el Reino Unido, Parte Consultiva reclamante de soberanía, y a la vez avanzada en conocimientos sobre la existencia y sistemas de explotación de las riquezas mineras antárticas, aparece unida con otras Partes asimismo Consultivas y reclamantes, como Australia, Nueva Zelandia y Noruega, en lograr una asociación similar a la establecida por Gran Bretaña y Noruega para explotar los hidrocarburos existentes en el subsuelo del Mar del Norte.

Curiosamente, en postura semejante a la adoptada respecto de la Otan, Francia mantiene una posición independiente, sin perjuicio de participar activamente en las reuniones tendientes a llegar al pronto establecimiento de un sistema que posibilite la explotación de los recursos en cuestión.

En el ámbito latinoamericano, Brasil —Parte Consultiva no reclamante propuesta por Chile- y Perú —Parte simplemente Adherente- observan una actitud que, en esencia, tiende a favorecer la explotación. A estos países se ha unido Cuba, también Parte Adherente, por razones que no cuesta suponer visto el interés demostrado al efecto por la Unión Soviética.

En suma, un somero cálculo de los contingentes electorales que se harán presentes en la conferencia llamada a ocuparse de la revisión del Tratado Antártico, que está prevista para el año 1989, da fundamento para temer que Argentina y Chile podrían encontrarse aislados en la posición de resistir o, en todo caso, diferir el acuerdo para abrir desde luego la Antártida a la explotación de sus recursos minerales.

Es esta interpretación personal de lo que está ocurriendo bajo la égida del Tratado en lo concerniente a la exploración y explotación de las riquezas ocultas bajo el hielo, la que me induce a sugerir que ambas naciones debieran proceder a un reexamen en profundidad de la política proseguida hasta el momento en la materia.

En efecto, a mi entender esa política se ha dirigido fundamentalmente a propender al establecimiento, cada vez con mayor prominencia, de signos aparentes de soberanía, mediante bases militares y, recientemente, a través de la instalación de núcleos de población vinculados familiarmente a los contingentes militares destacados en dichas bases.

En cambio, en la tarea de investigación científica auspiciada por la Recomendación de 1981, los avances se han limitado, básicamente, a la prestación de servicios meteorológicos y al estudio de fenómenos detectables en o desde la superficie, ya fueren de naturaleza meteorológica, botánica, zoológica u oceanográfica.

Finalmente, importa registrar el hecho de que en la reunión de Río de Janeiro a comienzos del año 1986, tuvieron lugar reuniones reservadas entre la Unión Soviética y los Estados Unidos que, en definitiva, condujeron a que ambas naciones acordaran oponerse a que en el futuro régimen sobre explotación de las riquezas mineras antárticas, las partes Consultivas reclamantes de soberanía pudieran disponer de un derecho a veto para impedir la adopción de un determinado proyecto de aprovechamiento de aquellos recursos.

No parece, pues, alarmista concluir que Argentina y Chile deberían desarrollar prontamente una estrategia común para encarar aquello que se ve venir cuando llegue el momento de considerar la revisión del Tratado, pues todo lo probable es que en 1989 el Tra-

tado sea modificado para aprobar un régimen de explotación de las riquezas mineras.

La perseverancia de ambos países en una postura simplemente "ecologista" y defensiva de sus títulos soberanos bien podría dejarlos entonces en un aislamiento sin destino.

Parece de rigor, por consiguiente, que nuestros países extiendan desde luego a la Antártida la colaboración propiciada por el Artículo 12, adoptando una estrategia política de veras "común" y "moderna" tendiente a:

1 Aunar recursos propios humanos y materiales para emprender un programa de investigación de los recursos minerales existentes en sus respectivas zonas de reclamación soberana, las cuales para este efecto se reputarían como una unidad;

2 dejar librada la definición del segmento en que ambas soberanías se sobreponen a la aplicación del Sistema de Soluciones Pacíficas consultado en el Tratado de 1984; y

3 buscar, asimismo en común, los recursos financieros, científicos y tecnológicos conducentes a implementar el programa mencionado en 1 y, de tal suerte, llegar a la reunión de 1989 con una posición fuerte y "contemporánea".

Aeronavegación, Complementación Turística y Protección del Medio Ambiente

Las indagaciones realizadas acerca del progreso alcanzado hasta ahora en los campos a que se refieren los rúbulos de esta parte de la presente ponencia no arrojan nuevos resultados concretos.

El Acta de entendimiento suscrita a raíz de la reunión de la Comisión Binacional celebrada en Buenos Aires a mediados de noviembre de 1984, respecto de la protección del medio ambiente sólo consigna el acuerdo para "realizar estudios tendientes a explorar aquellas áreas que resulten de interés recíproco, a fin de otorgar un importante impulso a las cuestiones referidas al medio físico-ambiental".

Igualmente allí se convino considerar "la introducción de los aspectos ambientales en los estudios y proyectos a realizar conjuntamente", como asimismo "realizar estudios y actividades de especial interés a desarrollar en la temática del medio físico-ambiental".

La evidencia de que los integrantes de la Comisión Binacional no se encontraban en situación de sugerir algo que fuera más allá de la realización de tales estudios, se manifiesta en el acuerdo final, cual fue el de "recomendar a sus gobiernos la realización, en el más breve plazo, de una reunión de las respectivas autoridades responsables en materias medio ambientales".

Hasta esta fecha, no se ha sabido de que tal reunión se haya efectuado o esté siquiera programada.

En cambio, la revisión de acuerdos anteriores sobre asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, registra logros dignos de mención. En 1941 ambas Partes suscribieron un Convenio sobre Adopción de Medidas de Prevención contra Incendios de Bosques en las Zonas Fronterizas, en cuya aplicación se han logrado resultados apreciables. Estos llevaron a que en el Acta de Buenos Aires recién mencionada se acordara estudiar la suscripción de un acuerdo global que otorgara un marco legal y orgánico a la colaboración bilateral en otros casos de emergencia graves.

Respecto del turismo, en el Acta de entendimiento de Santiago, suscrita en nuestra capital a raíz de la reunión efectuada por la Comisión entre los días 21-23 de noviembre de 1984, se acordó en síntesis: a) establecer una comisión especial que estudiara, dentro de 120 días, la redacción de un Convenio de Turismo Argentino-Chileno (hasta la fecha no hay conocimiento público acerca del progreso alcanzado en el seno de esta comisión especial o si ella ha sido nombrada); b) estudiar la puesta en práctica de "circuitos integrados de turismo y de programas de promoción conjuntos". Para ello, la Comisión Especial elevaría a las respectivas cancillerías, en el plazo de 120 días, una propuesta sobre las posibilidades de integración turística, las tareas que cada país debería realizar y los recursos que se utilizarían, señalando su orden de prioridad.

Termina esta parte del Acta de Entendimiento de Santiago registrando "la conveniencia de gestionar, en forma conjunta, el apoyo de las instituciones internacionales para el estudio y desarrollo de proyectos turísticos integrados".

Por último, en materia de cooperación en asuntos relativos a la aeronavegación, mi compulsa de los acuerdos alcanzados por Chile y Argentina antes de la celebración del Tratado de 1984 o con posterioridad a él, no indica la existencia de alguno de carácter bilateral, vale decir, de alguno que exceda el ámbito de los concertados a nivel internacional bajo la égida de la "Iata".

En conclusión, aparte del Convenio anterior sobre Prevención contra Incendios Fronterizos, la proyección de aquello que podrían hacer hacia adelante Chile y Argentina en los temas vinculados a la protección medio ambiente, la complementación turística y la aeronavegación permanece, al parecer, a la espera de que se disponga de los estudios respectivos.

Por venir al caso, quizás interese referir una experiencia profesional que pudiera servir para demostrar que la cooperación en asuntos turísticos y de aeronavegación bien pudiera comenzar a través de proyectos privados, sin necesidad de aguardar mayores —y costosos— estudios a nivel de gobiernos.

Hace pocos años me cupo representar a una línea aérea argentina particular que se interesaba por completar la red turística que tenía establecida en su país, mediante la prolongación de sus vuelos y la acomodación de sus pasajeros en hoteles que ella construiría en algunos de nuestros lagos sureños, a los cuales transportaría

y en los que alojaría a los turistas argentinos y extranjeros que llevaba desde Buenos Aires a sus propios hoteles en Bariloche. El proyecto fue íntegramente estudiado y elaborado por profesionales privados.

La realización del mismo consultaba la obtención de un considerable crédito internacional, el cual fue comprometido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), luego de examinar el proyecto. El presidente del BID era y continúa siendo el mexicano Antonio Ortiz Mena, ex Ministro de Hacienda de su país y, por consiguiente, persona muy advertida acerca de los beneficios económicos y de otro orden que brinda el turismo.

Finalmente la iniciativa no prosperó a causa de desinteligenacias entre las partes chilenas y argentinas interesadas que no es del caso precisar.

Con todo, la lección recogida por mí de la experiencia me permite afirmar que en el campo de la complementación turística en circuitos bilaterales integrados, al igual que en el de la aeronavegación, más que estudios globales teóricos, aquello que hace falta es contar con proyectos individuales factibles y de calidad. En tal supuesto, el financiamiento internacional está disponible.

V Ciencia y Tecnología

No deja de llamar la atención que entre los rubros reservados a la cooperación entre ambos países, el Tratado no mencione el de la ciencia y la tecnología. Es cierto que la enunciación de temas no es taxativa, de manera que su omisión no implica una exclusión. Con todo, atendida su trascendental importancia, su omisión sorprende.

Chile y Argentina suscribieron el 16 de mayo de 1974 un Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, el cual entró en vigencia el 22 de abril de 1976. Por consiguiente, parecería lógico que el Tratado hubiera atribuido a su aplicación la prioridad que merece.

De hecho, no se le ha dado esa prioridad hasta el momento, a juicio del profesor Igor Saavedra, Premio Nacional de Ciencias. En una conferencia dictada en la Universidad de Magallanes, en noviembre de 1985, el profesor Saavedra dijo al respecto:

"Por cierto que entre nuestros países ha existido desde hace tiempo una cooperación científica de importancia, aunque no ha sido nunca sistematizada. Ella se ha realizado por intermedio de instituciones científicas internacionales y, más generalmente, por conocimiento y amistad entre científicos de las mismas disciplinas. Esta colaboración se ha traducido en la participación de científicos de un país en congresos y otras actividades semejantes del otro, así como también a través de becas de intercambio en laboratorios científicos. En el año 1959, siendo embajador de Chile en Argentina don Sergio Gutiérrez Olivos, se tomó la iniciativa de invitar científicos chilenos que estaban en Buenos Aires con ocasión de un Congreso

Internacional de Fisiología, y a científicos argentinos, para intercambiar opiniones acerca de la posibilidad de establecer un sistema de intercambio científico permanente entre ambos países. En esa ocasión se formó una comisión compuesta por dos profesores argentinos, entre los cuales estaba Bernardo Houssay, Premio Nobel de Fisiología, y dos profesores chilenos. Desgraciadamente, en esa oportunidad no fue posible obtener un respaldo oficial ni el financiamiento necesario para echar a andar estas actividades. A pesar de ello, la colaboración entre los científicos chilenos y argentinos continuó dándose en el plano informal ya mencionado. El Convenio de 1974 es otro intento, casi veinte años después, de progresar en el mismo sentido. Tiene la importancia de estar vigente. Hoy deberíamos ser capaces de activarlo".

La trascendencia que es preciso asignar a la aplicación del Convenio de 1974 y, aun más, al examen de su posible ampliación y actualización, se aprecia nítidamente al analizar lo que está ocurriendo en el mundo en cuanto al avance de la ciencia y la tecnología. La velocidad del progreso es vertiginosa. No resulta exagerado decir que en las últimas décadas la vida de la humanidad ha venido transformándose radicalmente en el curso de cada lustro o aun menos.

Muchos habremos leído los fúnebres vaticinios de Malthus, los de George Orwell en su obra *1984*, o los de Aldous Huxley en *Un Mundo Feliz*.

Las proyecciones de Malthus respecto de las hambrunas que diezmarían a la población creciente por falta de alimentos, fueron tenidas hasta hace poco como verdad axiomática en los informes del Club de Roma y de otros organismos internacionales.

Orwell y Huxley anticipaban la aparición de sociedades gobernadas despóticamente, sea por los pocos que instrumentarían en provecho de su poder absoluto el aparato tecnológico, sea por la extinción en la sociedad moderna —esclavizada por la ciencia— de los sentimientos y hasta de los instintos propios del ser humano.

Nada de todo aquello ha ocurrido, ni hay indicios de que esté en vías de suceder, al menos en las sociedades libres.

Por el contrario, la realidad es que la ciencia y la tecnología han contribuido a expandir prodigiosamente la calidad de vida de un número siempre creciente de individuos.

En el campo de la genética vegetal y animal, por ejemplo, está siendo posible alterar organismos vivos con resultados notables. Chile no es ajeno a estos beneficios. En una entrevista publicada hace poco, el presidente ejecutivo del INIA, ingeniero agrónomo Emilio Madrid Cerda, se refirió a los portentosos logros alcanzados por su institución, en cooperación con el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y del Trigo (Cimmyt), lo cual, según sus palabras, "nos permite tener el mejor germoplasma del mundo en trigo y maíz". Otros éxitos del Inia se registran en sus estudios relativos al cultivo del arroz, papas, legumbres y cebada en zonas áridas.

El desarrollo de la biotecnología ha logrado avances impensados en el diagnóstico y la cura del cáncer hepático, en el tratamiento de la hepatitis y del enanismo, entre otras enfermedades.

En una institución como la nuestra, dedicada al estudio del Derecho Internacional, no cabría extenderse sobre muchos otros avances no menos asombrosos de los campos de la física, la química, etc. En cambio, parece pertinente referirse al revolucionario cambio que está ocurriendo en la esfera de las comunicaciones entre los países e, incluso, entre los individuos. Básicamente, él se debe a dos elementos: a) la miniaturización de la unidad básica que gobiernan los computadores y el reemplazo del cobre y otros elementos por la fibra óptica, como medio de transmisión de la voz, en video o información computacional.

El valor de una función electrónica, debido a la invención del "chip" de silicona, que no es sino una unidad minúscula de circuitos integrados impresos sobre una placa de silicato de calcio extraído de la arena, ha hecho descender el precio de esa función en un 99.9% en los últimos 20 años.

La fibra óptica es un delgado hilo de vidrio que transmite señales de rayos láser. En sólo un segundo puede transmitir información cuyo envío por cables de cobre tomaría 21 horas. Ahora se trabaja en proteger los cables de fibra óptica, de suerte de poder extenderlos a través de los océanos y poder "ver" —ya no tan sólo "oír"— desde un continente a otro.

Ahora se trabaja en el desarrollo del láser en miniatura, que puede conectarse y desconectarse cuatro mil millones de veces por segundo. Si dicho láser fuera conectado al final de un cable óptico, el resultado sería un dispositivo de señales numéricas tan eficientes, que podría transmitir una enciclopedia, incluyendo sus fotografías, en fracción de segundos.

Para no alargar, quizá todos estos progresos y otros, cabrían ser resumidos en la opinión del director de la revista *Science* 55, Sr. Alien L. Hammond, quien en fecha reciente sostuvo que al finalizar el siglo XIX la unidad básica de la industria era una tonelada de carbón; a mediados del presente siglo fue el transistor, y a comienzos del próximo será la molécula.

Podría objetarse que las investigaciones conducentes a tales resultados exceden con mucho de las posibilidades de Chile o Argentina. Es evidente. Pero el desafío para nuestros países radica no ya en figurar entre las cabezas de serie, sino en mantener y acrecentar los recursos humanos y materiales que nos permitan estar al tanto de lo que ocurre y, por ende, en poseer la capacidad de aprovechar los progresos que mejor se adecúen a los imperativos esenciales de nuestro desarrollo.

Este es el concepto que defienden y propician en nuestras personalidades tan autorizadas como el profesor Igor Saavedra y el doctor Fernando Monckeberg.

Este último escribió recientemente: "Entremos de lleno a la nueva ciencia y a la nueva tecnología y escojamos aquellas áreas en las que podemos tener alguna opción. La robótica, indudablemente no es un área que ofrezca ventajas. Tampoco me parece la industria de telecomunicaciones y computación. Ya nos llevan demasiada ventaja. La única área en la que podemos tener éxito es la biotecnología, la ingeniería genética, aplicada a nuestros propios recursos naturales. Sin lugar a duda que la bioingeniería producirá tremendos cambios en la sociedad futura y en los métodos de producción industrial. Ya está transformando la producción de alimentos y el procesamiento de ellos. Transformará completamente la industria química, la industria médica, la industria farmacéutica. Cambiará profundamente la minería y los requerimientos energéticos y hará posible la creación de nuevas fuentes de energía, que reemplacen la actual energía fósil. El cambio podría ser enorme en la utilización de los recursos agropecuarios, en los recursos del mar y en los recursos forestales".

"Su aplicación industrial requerirá también de que seamos eficientes en las otras tecnologías de punta, como la informática, la computación o las telecomunicaciones. Pero estas tecnologías las podemos absorber en la medida que el conocimiento se vaya generando en otros países, siempre que dispongamos de conocimientos básicos en el área".

"Afortunadamente, no es una tecnología compleja. No requiere de grandes inversiones, no requiere de grandes equipamientos. Sólo requiere de capacidad mental, imaginación e información, recursos todos que abundan pese al subdesarrollo y que hasta ahora han sido mal aprovechados y mal orientados".

El campo abierto a la posibilidad —y en rigor—, a la necesidad de una cooperación muy íntima con Argentina en estas materias ha de registrarse, pues, en planos compatibles con nuestros recursos que, al propio tiempo, favorezcan el desarrollo en rubros fundamentales para nuestro común progreso económico y social.

Hablé antes de los formidables avances logrados en el rubro de las telecomunicaciones. Para "mantener el paso" en ese rubro, por ejemplo, aún Europa Occidental se encuentra en dificultades, pues para amortizar la inversión de los US\$ 14 billones que muy probablemente demandará la inversión en investigación y desarrollo de una nueva familia de cuadros de conexión electrónicos en la próxima década, el mercado de Alemania Occidental alcanza sólo un valor de US\$ 11.7 billones, el de Francia US\$ 9 billones y el de Inglaterra US\$ 7.2 billones.

Un esfuerzo asociado entre estos tres países parece ser, en consecuencia, la única solución para abordar aquella inversión.

Según el experto Giles Merritt, los europeos han llegado a la conclusión de que, a menos que ellos acorten, mediante esquemas de cooperación mutua, la distancia tecnológica que los separa de los Estados Unidos y Japón, el resultado bien podría ser que el bien-

estar del hombre común de Europa empezara pronto a declinar gravemente, pues su retraso en materia de telecomunicaciones —un tercio del valor que se invierte en los Estados Unidos— podría significarles una pérdida de US\$ 20 billones anuales en ventas de equipos.

Al imponerse de estas informaciones y apreciaciones uno no puede menos que experimentar cierto decaimiento cuando vuelve la vista a la realidad vecinal con Argentina.

Para preparar esta ponencia, llamé a uno de los ejecutivos de Entel para preguntarle qué cabría esperar respecto de la mejora de las comunicaciones con nuestro vecino. Me informó que, a resultas de un convenio celebrado después de la concertación del Tratado de Paz y Amistad, se pondrían en operación 24 canales telefónicos entre Río Gallegos y Punta Arenas, lo cual redundaría en que 24 personas pudieran comunicarse por teléfono al mismo tiempo. También se confía en ampliar el número de canales de comunicación entre Río Grande y Puerto Natales. En cuanto a las comunicaciones entre Santiago y Buenos Aires (ciudad que tiene uno de los peores sistemas telefónicos del mundo, me atrevería a decir), su expansión continuaba pendiente de que se efectuaran ciertos ajustes técnicos en las plantas bonaerenses.

Frente a estas realidades deprimentes, cabe referirse a otras que dan pábulo al optimismo.

Argentina y Chile cuentan con un valioso plantel de científicos, pese a la constante erosión provocada por "la fuga de cerebros" (tema sobre el cual tengo a honor haber publicado uno de los pocos estudios existentes en la materia con el patrocinio de la Organización de Estados Americanos).

El plantel común reúne calificaciones semejantes en cuanto a calidad, si bien se diferencia —lo cual no deja de ser afortunado— en su especialización.

El equipo argentino es superior en los ramos de las matemáticas y de la física nuclear, en los cuales viene trabajando ininterrumpidamente, pese a los continuos trastornos políticos, desde hace más de 30 años. En cambio, el plantel chileno llevaría la delantera en biotecnología humana, animal y agrícola, incluyendo por lo tanto la biología y la bioquímica.

La necesidad y productividad de una mejor asociación de ambos planteles queda demostrada por los siguientes datos, que he recogido —un tanto al pasar— en diversas publicaciones.

Pese a lo dicho respecto de la superioridad argentina en física nuclear, Chile mantiene, con todo, un discreto tercer lugar después de Brasil (aunque su posición ya se ve amagada por los esfuerzos de México, Perú y Colombia).

El Laboratorio de Física Nuclear de la Universidad de Chile es el único en nuestro país que cuenta con un "ciclotrón" (acelerador de partículas) dotado de un computador y un sistema de adquisición de datos que es imprescindible en la formación de investigadores. Las instalaciones datan de 1968; junto a los dos reactores de

la Comisión Chilena de Energía Nuclear instalados en Lo Aguirre y La Reina, constituyen los únicos equipos con que cuenta el país.

La necesidad de acrecentar vigorosamente la colaboración con Argentina en asuntos de ciencia y tecnología, se ve reforzada si se considera que:

a) Argentina se ha asegurado una participación activa en el programa europeo "Eureka", que es el plan lanzado por los europeos como contrapartida de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE). "Eureka" se propone desarrollar alta tecnología en rubros tales como la informática, robótica, comunicaciones y biotecnología. Para tal efecto, autoridades argentinas han celebrado un acuerdo con el gigante francés Compañía General de Electricidad, el cual califica al país hermano para obtener del gobierno galo beneficios similares o los que otorga a sus propios empresarios en desgravámenes fiscales y créditos;

b) Asimismo con Francia, Argentina ha suscrito un acuerdo "marco" de cooperación económica, industrial y financiera. Aparte del intercambio de información sobre proyectos agrícolas, industriales, tecnológicos y turismo, el acuerdo favorece la celebración de "joint ventures" entre empresas francesas y argentinas;

c) A raíz de los acuerdos arribados en Foz de Iguazú por los presidentes Sarney y Alfonsín, corresponde mencionar dos iniciativas trascendentales:

i) la intensificación de programas comunes en el campo nuclear. El acuerdo contempla "la admisión de inspecciones mutuas y periódicas" en las instalaciones que se ocupan de programas nucleares en uno y otro país, y

ii) la firma de otro acuerdo dirigido a dar "comienzo a una cooperación similar a la existente en la Comunidad Europea", esta vez para la fabricación de un avión civil, el EMB-123. Según estudios de mercado hechos en Brasil, habría una demanda de 400 aparatos de ese tipo para 1996. Brasil ya fabrica un promedio anual de 205 aviones para uso civil y militar, entre ellos el avión de caza AMX, que se estima comparable al Airbus en términos de tecnología avanzada.

Al igual de lo ocurrido en cuanto a desarrollo nuclear en Argentina, el "milagro brasileño" en lo tocante a la aeronáutica se explica porque, durante las últimas dos décadas, ha formado un importante plantel de ingenieros especialistas. Al lado de los 200.000 metros cuadrados en que se encuentran las instalaciones de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), funciona una especie de universidad dedicada a la enseñanza, investigación y desarrollo de proyectos aeroespaciales. Brasil espera estar en condiciones de operar en 1989 el primer satélite espacial completamente brasileño.

Con las informaciones reseñadas he querido dar a entender que los países en desarrollo, cualquiera que fuere la diferencia en su actual potencial, cual ocurre con Brasil, Argentina y Chile, no deben desanimarse por la magnitud del esfuerzo que hoy exige a las potencias industriales la mantención del liderazgo.

Obviamente, no estamos inscritos en esa competencia. De lo que se trata es de empeñarse en mantenerse al día acerca de lo que está ocurriendo y, a resultas de ello, en poder apreciar a tiempo cuáles son las oportunidades que ofrece el avance para el mejor aprovechamiento de nuestros recursos humanos y materiales y, por lo tanto, la calidad de vida de nuestra gente.

El evitar duplicaciones en la investigación de las mismas materias, cual es de temer que haya ocurrido y ocurra entre Chile y Argentina; el impedir que parecida duplicación se produzca localmente a nivel nacional entre el sector público y el privado; la adopción de estímulos para el desarrollo de nuevas tecnologías por empresarios particulares; el acceso y repartición de la información disponible, a través de centrales de datos que operen sin restricciones en el ámbito bilateral; la asociación de científicos y tecnólogos en un mismo equipo de expertos, dentro del cual se distribuyan productivamente las tareas a realizar mejor, según las respectivas especialidades, etc.; todo ello puede parecer, dicho así, una quimera.

Sin embargo, esa quimera se ha tornado realidad en naciones que, hasta ayer, eran enconados rivales en la paz y mortales adversarios en la guerra.

El Tratado de Paz y Amistad con Argentina nos abre la oportunidad de seguir su ejemplo.

Anexo N° 1

Trámites y Pagos que Deben Cumplir los
Transportistas Argentinos y Chilenos
Para Cruzar con Carga la Frontera

Chilenos

1 El permiso obtenido del Mintra chileno debe ser visado en el consulado argentino, que cobra \$ 4.800 por cada protocolización. Debe presentarse un juego de 12 documentos para cada país al que se quiera llegar con carga chilena.

Si se lleva mercadería sólo a Argentina hay que pagar \$ 57.600.

2 El permiso debe ser presentado por un argentino en Argentina para su autorización por la Secretaría de Estado de Transportes y Obras Públicas. El representante del transportista chileno cobra US\$ 200 de promedio cada seis meses.

3 Previo a la obtención de la autorización argentina, han de pagarse las siguientes tasas por los trámites que se indican:

Tasa de Fiscalización por equipo de 24 Ton US\$137.

Prima de seguro daños contra terceros cada cuatro meses: US\$ 77 por cada equipo de 24 toneladas.

4 Para actuar ante la Aduana de Mendoza, se debe nombrar un representante, agente marítimo, que cobra US\$ 100 anuales por equipo para la confección de una tarjeta de control del vehículo (tríptico).

Argentinos

1 El permiso para trasladar carga a Chile debe ser visado en el consulado chileno. La tasa a pagar es \$ 800 (chilenos) por protocolización.

Monto total a pagar: \$ 9.600.

2 El permiso debe ser presentado al Ministerio de Transportes. El monto que se cobra es del orden de US\$ 100 cada seis meses.

3 Para obtener la autorización chilena sólo se debe pagar la Prima del Seguro anual por daños a terceros que es de US\$ 115.

4 Para actuar ante la Aduana de Fronteras (Los Andes) basta ser ciudadano chileno con mandato de la empresa argentina. Por cada permiso se cobra US\$ 5.20 anual.

5 El mismo agente marítimo actúa como presentador de la documentación ya confeccionada, ante los inspectores de Setop (Secretaría de Estado de Transportes y Obras Públicas). Cobra US\$ 12 por cada equipo en lastre (vacío) y US\$ 20 por cada equipo cargado.

6 El mismo agente marítimo de frontera cobra US\$ 50 por camión por confeccionar el Conocimiento de Embarque de la mercadería, aunque la misma carga sea transportada en varios camiones.

7 En el sector chileno del Túnel se paga US\$ 16 por concepto de peaje por equipo.

8 Para cargar en Buenos Aires, la Aduana exige la presentación de una hoja de ruta firmada por un agente marítimo, quien cobra US\$ 2 por tonelada.

9 En Chile, la habilitación aduanera en horas extraordinarias o sábados y domingos cuesta US\$2.

10 El SAG chileno atiende todos los días en horario normal en la Avanzada Aduanera y en Los Andes. En caso de habilitación extraordinaria se cobra \$ 180 chilenos la hora.

5 No hay otra exigencia de "papeleo" ni de pago frente al Mintra.

6 El conocimiento de embarque es confeccionado directamente por la empresa permisionaria en Chile.

7 Por el peaje en el Túnel Cristo Redentor, Argentina cobra US\$ 39 por equipo.

8 A los transportistas argentinos no se les exige presentar una hoja de ruta, ni efectuar otros pagos en Chile.

9 La habilitación en Argentina de servicios aduaneros en horas extraordinarias o sábados y domingos cuesta US\$ 17.

10 La inspección fitosanitaria en la Avanzada Fronteriza Argentina (Punta de Vaca) sólo se lleva a efecto los días martes, jueves y sábado. Hay que pagar US\$ 50 al funcionario respectivo, más US\$ 50 por movilización desde Mendoza a la Avanzada y US\$ 60 por el desplazamiento del representante chileno hasta la Avanzada para la presentación de los papeles.

LIBRO

IRVING KRISTOL *REFLEXIONES DE UN NEOCONSERVADOR* *

Arturo Fontaine Aldunate**

Estamos en presencia de la traducción argentina de un grupo de ensayos publicados entre 1949 y 1983, editados en Nueva York y agrupados en forma temática, no cronológica. Con desarrollos y tópicos diversos el volumen busca presentar el pensamiento "neoconservador".

La expresión según Kristol viene —como casi todas las denominaciones de las tendencias políticas— del campo contrario. Michael Harrington, un crítico socialista, habría sido el primero en emplear el término para definir a quienes, como el autor, se alejaban decepcionados de la izquierda.

Irving Kristol, trotskysta en su juventud y desilusionado de los paraísos artificiales de la izquierda revolucionaria; judío, que descende de una familia rabínica apegada a la ortodoxia y que bordea él mismo la religión, aunque permanece agnóstico, y conservador, rebelde en su género, nos expone sus ideas —las suyas y su evolución, pues "de ninguna manera constituímos un movimiento coherente y organizado—, en una prosa latigante, vigorosa y precisa, epigramática a veces, cuya lucidez y brillo resisten con éxito las opacidades e inexactitudes de la traducción.

El autor sostiene que, a contar de las revoluciones americana y francesa, empieza la era ideológica de la política, es decir, de creencias políticas orientadas hacia un mejoramiento en el futuro, "hacia el progreso, como se dice". El dinamismo innovador científico-tecnológico explicaría el que la política no puede conformarse con un ideal premoderno sin empeñarse en modelar el futuro a lo menos con la misma energía.

* GEL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1986.

** Abogado, periodista. Miembro del Instituto de Chile y del Consejo del Centro de Estudios Públicos.

En el mundo moderno se divisan dos ideologías que surgen ambas del iluminismo: la tendencia continental francesa de éste y el iluminismo angloescocés. La Revolución Francesa promete no sólo la libertad, igualdad y fraternidad sino la "felicidad" a los hombres. Plantea una ruptura frontal con el "ancien regime" en sus aspectos religiosos, políticos, sociales y económicos. Deposita el poder en manos de "hombres rectos" y pretende construir una sociedad nueva desde arriba, que implica un nuevo credo religioso y una estructura social y política debida sólo a la razón, en que la libertad personal naufraga. El molde continental francés ha sido el de la revolución propiamente tal en casi todo el mundo.

La otra ideología iluminista es la angloescocesa, la de Smith y Madison. "Libertad natural", respeto hacia las creencias morales y religiosas, sentido realista de la política y evolutivo de la historia. Esta ideología es la que anima a la revolución americana, la única "revolución exitosa" a juicio de Kristol.

La herencia del iluminismo franco-continental ha dominado la política del mundo durante los dos últimos siglos, asumiendo una forma brutal en la Unión Soviética y sus secuaces; estableciéndose de modo vacilante en los regímenes socialdemócratas, y extendiéndose de manera insidiosa en las sociedades liberales, a través de "actitudes y sentimientos de izquierda". En los Estados Unidos, según Kristol, el impulso liberal se ha movido decididamente hacia la izquierda mientras que el conservadurismo es sobre todo una nostalgia del liberalismo del siglo XIX.

En este contexto, a fines de la década del 60 y durante el 70, surge el neoconservadurismo "como tendencia intelectual diferenciada". El prefijo "neo" marca la liberación de la nostalgia y la reivindicación del futuro. "El neoconservadurismo pretende suministrar un nuevo vigor intelectual a la ortodoxia burguesa norteamericana y dispersar la mezcla de humores gnósticos que, durante más de un siglo, ha sofocado nuestras creencias políticas intentando convertirlas en religión política", dice programáticamente Kristol.

Nuestro autor reconoce que su tendencia no es un movimiento y que muchos de los supuestos neoconservadores rechazan la denominación, a veces violentamente. Es el caso de Daniel Bell, Daniel Patrick Moynihan, Nathan Glazer, Norman Podhoretz, Samuel Huntington, Seymour Martin Lipset y otros. Pero no se resiste a señalar los rasgos distintivos del grupo, aunque previene desacuerdos posibles de parte de algunos de sus amigos. Dichos rasgos característicos serían:

1 Esta corriente de pensamiento nace fuera del mundo académico e intelectual por desilusión del liberalismo norteamericano contemporáneo. "Su relación con la comunidad de los negocios —base de los conservadores de los Estados Unidos— es libre e inquieta, aunque no necesariamente conflictiva".

2 A diferencia de otros conservadores, éstos son antirromán-

ticos y consideran al romanticismo político —y a su gemelo, el utopismo político— "como una de las plagas de nuestra época".

3 Las raíces del neoconservadurismo "residen principalmente en la filosofía política clásica, es decir, premoderna y preideológica". "Los neoconservadores admiran a Aristóteles, respetan a Locke y desconfían de Rousseau".

4 "La actitud de los neoconservadores hacia la sociedad y el "ethos" burgueses es una suerte de adhesión desapegada". "En el espíritu de Tocqueville" no piensan "que el capitalismo es el mejor de los mundos imaginables, sino el mejor de los mundos posibles, bajo determinadas circunstancias".

5 "El neoconservadurismo está inclinado a creer que una economía donde predomina el mercado es una precondition necesaria pero no suficiente para una sociedad liberal".

6 "Los neoconservadores creen en la importancia del crecimiento económico, no porque se desviven por los bienes materiales de este mundo, sino porque consideran dicho crecimiento indispensable para la estabilidad social y política".

7 "Los neoconservadores, aunque respeten el mercado como mecanismo económico, no son libertarios como un Milton Friedman o un Friedrich A. von Hayek. Un Estado benefactor conservador —lo que alguna vez recibió el nombre de "asistencia social" del Estado— es perfectamente compatible con la perspectiva neoconservadora". Sin embargo, "la versión corriente del liberalismo (norteamericano), que prescribe una intervención masiva del gobierno en el mercado y un "laissez faire" absoluto en lo que mira a las costumbres y a la moral, choca a los neoconservadores, que la consideran una inversión temeraria de las prioridades".

8 "Los neoconservadores ven a la familia y a la religión como pilares indispensables de una sociedad decente".

En fin, a través de todas las páginas de estas *Reflexiones*, inclusive en un ensayo muy extenso y serio sobre el pensamiento de Adam Smith, se advierte que la médula de esta mentalidad neoconservadora consiste en la inserción del pensamiento clásico, de la moral tradicional y de la creencia religiosa judeocristiana, en el cuadro de conceptos y valores del liberalismo moderno. Algunos pensarán que esta inserción puede llegar a ser un híbrido ilegítimo, pero Kristol hace ver cómo el capitalismo de Smith y la república democrática de los "Federalist Papers" fueron pensados y concebidos en el trasfondo de una cultura y de unas convicciones que, en estos dos últimos siglos, han venido siendo arrasados. El armazón moral e intelectual que hace posible el ejercicio fecundo de la libertad parece una precondition de una genuina sociedad liberal. De ahí que Irving Kristol sea un abierto crítico del hedonismo moderno, deplora el avance de ciertas iglesias hacia la mundanidad cuando él desearía todo lo contrario, rechaza el "laissez faire" moral y, al referirse al

socialismo verdadero, al inicial, valide la reacción de esos viejos gnósticos frente a la cara sucia del capitalismo.

En uno de sus ensayos tiene Kristol una frase que es más amplia que lo que de veras expresa: "El acontecimiento político más importante del siglo XX, dice, no es la crisis del capitalismo sino la muerte del socialismo". El autor se refiere a los primeros socialismos utópicos, en los cuales ve "una suerte de rebelión contra las posibilidades de nihilismo inherentes al principio protestante y burgués; como un esfuerzo por reconstruir, en el tejido de la modernidad, una comunidad política capaz de oponerse a las corrupciones de la modernidad". En la actualidad el anticapitalismo se está convirtiendo en una u otra forma de barbarie o tiranía. No existe hoy el disenso anticapitalista a través de una tradición socialista también enraizada en la tradición judeocristiana y en la civilización que de ella emerge.

Obra polémica y vivaz la de Kristol, toca de paso pero seriamente los grandes temas de la política moderna y describe con claridad la actitud paradójica de un conservador que no deja de volverse al pasado pero que se obstina en mirar hacia el porvenir. El subtítulo de la obra en inglés: *Looking Back, Looking Ahead* refleja muy bien esta noble y dramática posición, que sólo podría superarse con una vivencia propiamente religiosa, esto es, más allá de la filosofía política y de la reflexión histórica.

CARTA SOBRE LA TOLERANCIA*

John Locke

Este notable alegato en favor de la tolerancia religiosa y de la libertad de conciencia constituye un texto clásico de quien es considerado el gran ideólogo e inspirador de la revolución liberal inglesa consumada en 1688. Las reflexiones que contiene están atravesadas por el incipiente espíritu de la democracia, por el espíritu ya consolidado de la reforma y, sobre todo, por el espíritu de la modernidad, en lo que tiene de rescate de la razón, de las libertades individuales y de crítica a las grandes concentraciones de poder.

Aunque el ensayo –escrito en 1689– se plantea fundamentalmente en el horizonte de los violentos conflictos religiosos que se sucedieron en Europa tras la ruptura de la unidad del cristianismo y el desarrollo del espíritu de sectas, es notable que a casi 300 años de su publicación conserve intactas su vehemencia y su tensión intelectual en temas sobre los cuales, a pesar del tiempo transcurrido, aún dista mucho de haberse dicho la última palabra. Entre esos temas figuran el de las relaciones entre Iglesia y Estado, el de las fronteras entre los asuntos de Dios y los asuntos del César, el de la libertad de asociación y varios más.

JOHN LOCKE. Célebre filósofo inglés (1637-1704) cuyas obras principales son *El Ensayo Acerca del Entendimiento Humano* y los *Dos Tratados Acerca del Gobierno* publicados en 1690. En la primera de ellas, Locke ofreció los fundamentos para una filosofía de inspiración empiricista. Gracias a la segunda de estas obras, se transformó en uno de los padres del liberalismo. Su influencia, tanto en el campo de la filosofía del conocimiento como de la ética y la teoría política, ha sido capital en la historia del pensamiento de Occidente.

* La traducción ha tenido como base la versión publicada en 1977 (segunda edición undécima tirada) por The Bobbs-Merrill Co. Inc., Indianápolis (Indiana), USA.

Carta Sobre la Tolerancia

Al Lector

La siguiente carta referente a la tolerancia, que fue (en 1689) primero impresa en latín, y este mismo año en Holanda, ha sido ya traducida al holandés y al francés. Una aceptación tan rápida y general podría presagiar una favorable acogida en Inglaterra. Creo, en realidad, que no existe nación bajo el cielo en la cual se haya dicho más sobre ese tema que en la nuestra. Pero, sin embargo, no existe tampoco pueblo que tenga, como nosotros, mayor necesidad de que se diga y que se haga algo más acerca de este punto.

Nuestro gobierno no sólo ha sido parcial en materias de religión, sino que incluso quienes más han sufrido por esta parcialidad, y más se han esforzado a través de sus escritos por justificar sus propios derechos y libertades, en su mayoría lo han hecho basándose en principio estrechos, apropiados sólo a los intereses de sus propias sectas.

Esta estrechez de espíritu que han demostrado todos ha sido indudablemente la causa principal de nuestras miserias y confusiones. Pero cualesquiera que hayan sido estos motivos, ya es hora de buscar una cura total. Necesitamos remedios más efectivos que los que hemos usado hasta ahora en nuestra enfermedad. No son las declaraciones de indulgencia o comprensión, como las que han sido predicadas o proyectadas entre nosotros hasta el momento, las que puedan cumplir esta labor. Las primeras sólo paliarán nuestro mal y las segundas sólo lo empeorarán.

La libertad absoluta, la libertad justa y verdadera, igual e imparcial, es aquello que necesitamos en efecto. Ahora bien, aun cuando esto ha sido muy discutido, dudo que haya sido bien comprendido. Estoy seguro de que no ha sido practicado ni por nuestros gobernantes frente al pueblo en general ni por los grupos disidentes del pueblo entre sí.

No puedo, por lo tanto, sino esperar que esta disertación, que aborda este tema en forma breve, pero más precisa de lo que hemos visto hasta ahora, al demostrar tanto la equidad como la viabilidad de esto, sea considerada altamente oportuna por todos los hombres que posean un espíritu lo suficientemente amplio como para preferir el verdadero interés público al de un grupo particular.

Para el uso de los que ya están en este espíritu, o para inspirar éste a quienes aún no se encuentran en él, es que lo he traducido a nuestra lengua. Pero la materia en sí misma es tan corta que no necesita un prefacio más largo. La dejo, por lo tanto, a la consideración de mis conciudadanos; y espero sinceramente que ellos lo utilicen con el fin con que fue concebido.

Carta Sobre la Tolerancia

Honorable Señor:

En vista de que os place indagar cuáles son mis pensamientos acerca de la tolerancia mutua entre los cristianos de diferentes profesiones religiosas, debo necesariamente responderos, con toda libertad, que estimo que la tolerancia es el distintivo y la característica principal de la verdadera iglesia. Porque todo lo cual algunos se jactan sobre la antigüedad de los lugares y nombres, o sobre la pompa de su culto externo, y otros sobre la forma de su doctrina; y todos sobre la ortodoxia de su fe –puesto que todos se consideran ortodoxos ante sí mismo–, estas cosas, y todas las demás de igual naturaleza, son más bien características de la lucha de los hombres por el poder y por el dominio sobre los demás, que distintivos de la iglesia de Cristo. Aun cuando todos sostengan su derecho sobre estas cosas, si carecen de caridad, mansedumbre y buena voluntad hacia la humanidad, y aun hacia aquellos que no son cristianos, ciertamente estarán muy lejos de ser verdaderos cristianos. “Los reyes de los Gentiles ejercen su señorío sobre ellos, dijo nuestro Salvador a sus discípulos, pero vosotros no seréis así”. (Lucas XXII 25, 26.) La función de la verdadera religión es completamente diferente. No ha sido creada para producir una pompa externa, ni para obtener un dominio eclesiástico ni tampoco para el ejercicio de la fuerza compulsiva; sino que para la regulación de la vida de los hombres en conformidad a las reglas de la virtud y de la piedad. Quienquiera que se aliste bajo el estandarte de Cristo, deberá, en primer lugar y por sobre todo, combatir contra sus propias avideces y vicios. En vano pretenden algunos usurpar el nombre de cristianos sin poseer la santidad de vida, la fortaleza de costumbres y la benignidad y mansedumbre de espíritu. “Apártese de la inquietud todo aquel que pronuncie el nombre del Señor”. (2 Timoteo II, 19.) “Y tú, cuando te arrepientas, fortalece a tus hermanos”, dijo Nuestro Señor a Pedro. (Lucas XXII, 32.) Sería muy difícil en realidad que alguien que sea indiferente respecto de su propia salvación, me persuadiese que estaba extremadamente preocupado por la mía. Porque es imposible que quienes no han abrazado la religión cristiana en su corazón se consagren sincera y entusiastamente a convertir a otra gente en cristianos. Si damos crédito al Evangelio y a los apóstoles, nadie podrá ser cristiano si carece de caridad y de aquella fe que no actúa mediante la fuerza, sino a través del amor. Apelo ahora a la conciencia de quienes persiguen, atormentan, arruinan y matan a otros hombres, por pretextos de religión, para que digan si lo hacen o no por amistad y afecto hacia ellos, y sólo podré creer, entonces y no antes,

que estos soberbios fanáticos lo hacen en verdad por tales motivos, cuando los vea corregir del mismo modo a sus amigos y familiares que pequen manifiestamente contra los preceptos evangélicos y los vea, asimismo, perseguir a hierro y fuego a los miembros de su propia comunión, contaminados por enormes vicios que los exponen a su perdición eterna si no se enmiendan, y cuando vea que expresan su amor y anhelo por la salvación de sus almas infligiéndoles toda suerte de crueldades y tormentos. Puesto que si, como ellos lo proclaman, actúan así sólo por principios de caridad y amor hacia las almas de los hombres, al privarlos de sus bienes, al mutilar sus cuerpos con castigos corporales y hacerlos finalmente perecer de hambre y de tormentos en apostasas prisiones, me pregunto que si todo esto se hace para convertirlos en cristianos y procurar así su salvación, ¿por qué, entonces, toleran que la “prostitución, el fraude y la malicia y otros tantos horrores”, que según el apóstol (Romanos 1) tanto saben a corrupción pagana, lleguen a predominar sin contrapeso entre su grey y su pueblo? Estas cosas, y otras similares, son ciertamente más contrarias a la gloria de Dios, a la pureza de la Iglesia y a la salvación de las almas que ninguna otra disensión consciente acerca de las prescripciones eclesiásticas, o que la indiferencia ante el culto público siempre que esté acompañada de una inocencia de vida. ¿Por qué entonces este ardiente celo de Dios, de la Iglesia y de la salvación de las almas –ardiente, digo literalmente, con fuego y hoguera– pasan por alto aquellos vicios morales y la maldad sin castigarlos, siendo que todos los reconocen como diametralmente opuestos a la manifestación del cristianismo; y desvían sus fuerzas, ya sea para introducir ceremonias o para establecer opiniones, que en su mayoría constituyen materias difíciles e intrincadas que sobrepasan la capacidad de la comprensión común? ¿Cuál de los grupos que disputan sobre estas cosas está en la razón? ¿Cuál es culpable de cisma o herejías? ¿Acaso aquellos que dominan o aquellos que soportan, y cuál se hará manifiesto cuando se juzgue la causa de su separación? Ciertamente, quien sigue a Cristo, abraza su doctrina y soporta su yugo, aunque abandone a sus padres y se aleje de las reuniones públicas y ceremonias de su país o abjure de cualquier cosa, no deberá entonces ser juzgado como hereje.

Ahora bien, aunque las divisiones entre las sectas serán permitidas, nunca tales divisiones debieran obstruir permanentemente la salvación de las almas; sin embargo, e adulterio, la fornicación, la impureza, la lascivia, la idolatría y demás cosas similares, no pueden dejar de considerarse como obras de la carne; el apóstol dijo explícitamente que “aquellos que las consientan, no heredarán el reino de Dios” (Galatas 5, 21.) Quienquiera que anhelo el reino de Dios y crea su tarea engrandecerlo entre los hombres,

deberá dedicarse con no menos cuidado y diligencia a extirpar estas inmoralidades antes que a la destrucción de las sectas. Pero si alguno actúa diferentemente, y al mismo tiempo que es cruel e implacable con aquellos que disienten de su opinión, es a la vez indulgente frente a tales iniquidades e immoralidades, que son impropias del mismo nombre de cristianos por mucho que hable de su Iglesia, demuestra plenamente a través de sus acciones, que es otro el reino que persigue y no el progreso del reino de Dios.

Me parecería muy extraño, y creo que a otros también, que un hombre creyera justo hacer que alguien, cuya salvación desea sinceramente, expirase en medio de tormentos, y aun más, sin conversión. Seguramente nadie creería que tal actitud pudiese tener su origen en la caridad, el amor o la buena voluntad. Si alguien sostiene que los hombres deben ser obligados a fuero y espada a profesar determinadas doctrinas, y a acatar uno u otro culto externo, sin respeto alguno por sus principios morales; si alguien se esfuerza por convertir a aquellos que yerran en la fe, forzándolos a profesar cosas en que no creen, y permitiéndoles practicar otras que no son permitidas por el Evangelio, no puede dudarse entonces, en realidad, de que tal persona sólo desea reunir una asamblea numerosa que profese lo mismo que él; pero sería increíble que pretendiese intentar por tales medios la constitución de una verdadera Iglesia cristiana. Daría mucho que pensar si aquellos que luchan realmente por el progreso de la verdadera religión, hicieran uso de armas que no pertenecen a la contienda cristiana. Si, a semejanza del Capitán de nuestra salvación, desearan sinceramente el bien de las almas, caminarían por el recto sendero y seguirían el ejemplo perfecto de ese Príncipe de la Paz, quien envió a sus soldados a someter a las naciones y reunir las dentro de su iglesia, no armados con la espada u otros instrumentos de fuerza, sino que preparados con el Evangelio de la paz y con la santidad ejemplar de sus argumentos. Este fue su método. Aunque los infieles fuesen convertidos por la fuerza y aquellos que estaban ciegos u obstinados fueran sacados de su error por medio de soldados armados, sabemos muy bien que sería mucho más fácil para Él lograrlo con los ejércitos de las legiones celestiales, que para cualquier hijo de la Iglesia, por muy potente que fuera, conseguirlo con todos sus regimientos de dragones.

La tolerancia hacia aquellos que difieren de otros en materias de religión es tan conforme al Evangelio de Jesucristo y a la razón genuina de la humanidad, que parece monstruoso que los hombres sean tan ciegos como para no percibir claramente la necesidad y ventaja de ello. No censuraré aquí la soberbia y la ambición de algunos ni el apasionamiento y poco caritativo celo de otros. Estos son defectos de los cuales difícilmente podrán liberarse los asuntos humanos; son de tal naturaleza que nadie querrá

aceptar que les sean imputados, sin adornarlos de ostentosos colores y buscar así alabanzas, mientras, pretendiendo condenarlos, se dejan arrastrar por desordenadas pasiones. Pero aun cuando algunos disfracen su espíritu de persecución y crueldad poco cristiana con el pretexto del bienestar público y de la observancia de las leyes, y otros pretendan que con la excusa de la religión queden impunes su libertinaje y licencias, estimo que nadie debe engañarse a sí mismo ni a los otros con razones de lealtad y obediencia al príncipe o de ternura y sinceridad hacia el culto de Dios; y considero que es necesario, por sobre todo, distinguir la esfera del gobierno civil de la esfera de la religión y establecer los límites exactos entre una y otra. Si no se hace esto, jamás tendrán fin las controversias que surgen permanentemente entre los que tienen, o por lo menos pretenden tener, de una parte, una preocupación por los intereses de las almas de los hombres y, de otra, una preocupación por la comunidad.

La república es una sociedad de hombres construida sólo para procurar, preservar y hacer progresar sus propios intereses civiles.

Llamo intereses civiles a la vida, la libertad, la salud, la quietud del cuerpo y la posesión de cosas externas tales como el dinero, las tierras, las casas, los muebles y otras similares.

Es deber de todo gobernante, mediante la ejecución imparcial de las mismas leyes, garantizar a todos en general, y a cada uno de sus súbditos en particular, la posesión justa de las cosas que pertenecen a esta vida. Si alguno pretende violar las leyes de la justicia pública y de la equidad que están establecidas para la preservación de estas cosas, su pretensión deberá ser frenada bajo la amenaza de castigos que consistan en la privación o disminución de aquellos intereses civiles o bienes de los cuales podría gozar en caso contrario. Pero al ver que ninguno querrá sufrir voluntariamente el castigo de ser privado o reducido en parte de sus bienes, y mucho menos en su libertad o existencia, será entonces el magistrado, con el poder y la fuerza de todos sus súbditos, quien castigará a quienes vulneren los derechos de otra persona.

Ahora bien, me parece que las siguientes consideraciones demuestran plenamente que toda jurisdicción del gobernante alcanza sólo a aquellos aspectos civiles, y que todo poder, derecho o dominio civil está vinculado y limitado a la sola preocupación de promover estas cosas; y que no puede ni debe ser extendido en modo alguno a la salvación de las almas.

Primero: Porque el cuidado de las almas no está asignado al gobernante, como tampoco lo está a otros hombres. No le ha sido atribuido por Dios a él, porque no hay evidencia de que Dios haya dado jamás tal autoridad a un hombre para obligar a nadie a abrazar su propia religión. Tampoco puede

investírsele de tal poder por acuerdo del pueblo, puesto que ningún hombre puede abandonar tan ciegamente el cuidado de su propia salvación como para dejar a la elección de cualquier otro, ya sea príncipe o súbdito, el prescribir cuál fe o culto debe abrazar, porque ningún hombre puede ni podrá conformar su fe a los dictados de otro. Toda la existencia y el poder de la verdadera religión consiste en la persuasión interior y completa del espíritu; y la fe no es tal sin la creencia. Aunque hagamos cualquier profesión, o nos sometamos a cualquier culto externo, si no estamos plenamente convencidos de que aquélla es la verdad y éste agradable a Dios, tal profesión y tal culto, en lugar de constituir un progreso, serán de hecho grandes obstáculos para nuestra salvación. En esta forma, en vez de expiar otros pecados mediante el ejercicio de la religión, al ofrecer al Dios todopoderoso un culto que consideramos ingrato para El, agregamos al número de nuestros demás pecados el de la hipocresía y el del desacato a su Divina Majestad.

En segundo lugar: El cuidado de las almas no puede pertenecer al magistrado civil, ya que su poder consiste sólo en su fuerza externa, pero la religión verdadera y redentora consiste en la persuasión interior, sin la cual nada puede ser aceptable para Dios. Y la naturaleza del entendimiento es tal que no puede ser obligado a creer en algo por medio de la fuerza externa. La confiscación de la propiedad, la prisión, los tormentos ni ninguna cosa de tal naturaleza pueden tener tanto poder como para que los hombres cambien el juicio interno que se han formado sobre las cosas.

Puede, de hecho, afirmarse que el magistrado podría utilizar argumentos y de este modo conducir a los heterodoxos al camino de la verdad, procurando así su salvación. Esto lo acepto, ya que le es común con los demás hombres. Al enseñar, instruir y enmendar mediante la razón a los que están en el error, puede hacer ciertamente lo que es propio de cualquier hombre virtuoso. La magistratura no lo obliga a prescindir ni de la humanidad ni del cristianismo. Sin embargo, una cosa es persuadir y otra es ordenar, una cosa es presionar con argumentos y otra es hacerlo con castigos. Sólo el poder civil tiene derecho a hacer esto; al poder eclesiástico, la benevolencia le es suficiente autoridad. Todo hombre tiene la misión de advertir, de exhortar y convencer a otro de su error y llevarlo a la verdad con razonamientos, pero legislar, ser acatado e imponer mediante la espada, sólo pertenece al gobernador. Es sobre esta base que afirmó que el poder del magistrado no es extensivo al establecimiento de ningún artículo de fe, o formas de culto, por la sola fuerza de sus leyes. Puesto que las leyes carecen de toda fuerza si no se acompañan con sanciones, y éstas no son en absoluto pertinentes en este caso, porque no sirven para convencer al intelecto. Ni la profesión de un artículo de fe ni tampoco la conformidad a una forma exter-

na de culto, como ya lo hemos dicho, pueden ser útil para la salvación de las almas, salvo que la verdad de una y la aceptabilidad de la otra ante Dios sean íntegramente creídas por aquellos que las profesan y practican. Pero los castigos no son el camino que pueda crear tal convicción. Sólo la luz y la evidencia pueden producir un cambio en las opiniones de los hombres; y esa luz no puede provenir en manera alguna de los sufrimientos corporales o cualquier otra forma externa de sanciones.

En tercer lugar: el cuidado de la salvación de las almas de los hombres no puede pertenecer al magistrado; porque aunque el rigor de las leyes y la fuerza de los castigos sean capaces de convencer y de cambiar la mente de los hombres, ello no ayudaría en nada a la salvación de sus almas. Porque, existiendo sólo una verdad, un camino hacia el cielo, ¿qué esperanza tendríamos, entonces, de que muchos hombres fueran guiados a ésta, al no tener otra regla que seguir que la religión de la corte, al encontrarse en la necesidad de abandonar la luz de su propia razón, de contradecir los dictados de su conciencia y de resignarse ciegamente a la voluntad de sus gobernantes, y a la religión que la ignorancia, la ambición o la superstición hubieran establecido fortuitamente en sus países natales? En la variedad y contradicción de las opiniones acerca de la religión, en la que tantos príncipes de este mundo están tan divididos como en sus intereses seculares, la senda estrecha se angostaría aún más; un solo país estaría en la razón y el resto del mundo, sometido a la obligación de seguir a sus príncipes en los caminos que llevan a la destrucción; y –lo que realiza el absurdo y se complace mal con la noción de una divinidad– los hombres deberían su eterna felicidad o miseria al lugar de su nacimiento.

Estas consideraciones, para omitir muchas otras que podrían ser aducidas con este mismo propósito, me parecen suficientes para concluir que todo el poder del gobierno está sólo relacionado a los intereses civiles de los hombres; está limitado al cuidado de las cosas de este mundo y nada tiene que ver con el mundo que ha de venir.

Veamos ahora lo que es una iglesia. Considero que ésta es una sociedad voluntaria de hombres que se reúnen de mutuo acuerdo para rendir culto público a Dios en la forma que ellos juzguen que le es aceptable y eficiente para la salvación de sus almas.

Repito, es una sociedad libre y voluntaria. Nadie nace miembro de ninguna iglesia. Si esto sucediera, la religión de los padres se transmitiría a los hijos por el mismo derecho de sucesión que el de sus bienes temporales, y todos detentarían su fe por los mismos títulos que sus bienes, no pudiendo concebirse nada más absurdo que esto. Es así, por lo tanto, como se nos presenta esta materia. Ningún hombre está por naturaleza ligado a ninguna

iglesia o secta en particular, sino que cada cual se une voluntariamente a la sociedad en que cree que ha encontrado aquella profesión y culto que es verdaderamente aceptable a Dios. Las esperanzas de salvación, al ser la sola causa de su ingreso a esa comunión, deben ser también la única razón de su permanencia en ella. Puesto que si descubre después que hay algo erróneo en la doctrina o incongruente en el culto de dicha sociedad a la cual se unió, ¿por qué no podría tener la misma libertad para abandonarla como la que tuvo para entrar en ella? Ningún miembro de una asociación religiosa puede estar atado por otros lazos que no sean los que proceden de la esperanza cierta de la vida eterna. Una iglesia es, entonces, una sociedad de miembros que se unen voluntariamente para esta finalidad.

De esto se colige ahora que debemos considerar cuál es el poder de esta iglesia, y a qué leyes está sujeta.

Puesto que ninguna sociedad, por muy libre que sea o por nimio que fuera su propósito institucional –ya sea el de filósofos para aprender, el de mercaderes para comerciar o el de hombres para el aprender, el de mercaderes para comerciar o el de hombres para el placer de dialogar y discutir – ninguna iglesia o compañía, digo, puede al menos subsistir o mantenerse unida si no está reglamentada por algunas leyes y sus miembros están de acuerdo en observar algún orden. El lugar y tiempo de sus reuniones deben ser acordados por todos; deben establecerse reglas de admisión y exclusión de sus miembros, los rangos de sus dignatarios y no puede omitirse la ubicación de estas cosas y otras similares en su curso regular. Pero como la reunión de varios miembros en esta sociedad eclesiástica es absolutamente libre y espontánea, se concluye necesariamente de esto que la potestad de elaborar sus leyes sólo puede pertenecer a la sociedad misma, o a aquellos a quienes la sociedad de común acuerdo ha autorizado para establecerlas.

Algunos podrán quizás objetar que ninguna sociedad tal puede ser considerada como una iglesia legítima, si carece de un obispo o presbítero con autoridad predominante emanada de los apóstoles mismos y continuada hasta el presente por medio de una sucesión ininterrumpida.

A éstos responderé: en primer lugar, que deben mostrarme el edicto mediante el cual Cristo impuso esa ley a su iglesia. Y que nadie me considere impertinente si, en un asunto tan trascendente, exijo que los términos de tal edicto sean muy explícitos y positivos. Porque la promesa que él nos hizo de que “doquiera se reúnan dos o tres bajo la advocación de su nombre, él estará en medio de ellos” (Mateo XVIII. 20) parece implica lo contrario. Os ruego reflexionar si una tal asamblea carece de algo necesario para ser una verdadera iglesia. Estoy seguro de que allí no faltará nada que no sea suficiente para la salvación de las almas.

En seguida, os ruego observar cuán grandes han sido las divisiones aun entre aquellos que ponen tanto énfasis en la divina institución y en la sucesión continuada de un cierto orden de gobernantes de la iglesia. Porque su misma disensión nos coloca inevitablemente en la necesidad de deliberar y, en consecuencia, nos permite una libertad para elegir aquello que preferimos sobre la base de nuestra reflexión.

Y en último lugar, admito que estos hombres tengan un jefe de su iglesia, establecido por una serie de sucesión tan larga como lo estimen necesario, siempre que yo tenga, al mismo tiempo, la libertad para unirme a esa sociedad en la cual esté persuadido que se encontrarán los elementos que son necesarios para la salvación de mi alma. En esta forma se preservará la libertad eclesiástica en todas partes y ningún hombre tendrá un legislador que le sea impuesto, sino aquel que él mismo elija.

Pero ya que los hombres están tan ansiosos del respeto a la verdadera iglesia, yo sólo les preguntaría: ¿no sería más conforme a la iglesia de Cristo, hacer que las condiciones de su comunión consistieran en cosas tales, y sólo en cosas tales como las que el Espíritu Santo proclamó necesarias, con palabras explícitas en las Sagradas Escrituras, para la salvación? Me pregunto ahora ¿es más compatible con la iglesia de Cristo, que los hombres impongan sus propias invenciones e interpretaciones a otros, como si provinieran de la autoridad divina; y establezcan, mediante leyes eclesiásticas, qué cosas son absolutamente necesarias para la profesión del cristianismo fuera de las que las Sagradas Escrituras mencionan o por lo menos ordenan expresamente? Quienquiera que precise cosas en función de la comunión eclesiástica que no hayan sido prescritas por Cristo para la vida eterna, podrá quizá formar una sociedad que se acomode a su propio criterio y provecho; mas no comprendo cómo podrá ésta ser llamada iglesia de Cristo, si está basada en leyes que no son las suyas y que excluyen de la comunión a personas que Cristo recibirá un día en el reino de los cielos. Pero no siendo éste el lugar para indagar cuáles son los signos distintivos de la verdadera iglesia, sólo me preocuparé de aquellas personas que luchan tan sinceramente por los mandatos de su propia comunión y gritan continuamente: ¡la Iglesia! ¡la Iglesia!, con tanto ruido y quizá basándose en los mismos principios con que los plateros efesios exaltaban su Diana. Deseo recordarles que el Evangelio proclama frecuentemente que los verdaderos discípulos de Cristo deben sufrir la persecución, más nunca encontré en ninguno de los libros del Nuevo Testamento que la iglesia de Cristo debería perseguir a otros a fuego y espada para que abrazaran su fe y doctrina.

El fin de una sociedad religiosa, como ya se ha dicho, es la adoración pública de Dios y, mediante ella, la obtención de la vida eterna. Toda ense-

ñanza deberá tender, por ende, a tal finalidad, y todas las leyes eclesiásticas deberán limitarse a esto. En esa sociedad no debería tratarse cosa alguna relativa a la posesión de los bienes mundanos y civiles. No deberá usarse la fuerza en ninguna ocasión, ya que ésta pertenece enteramente al magistrado civil, y la posesión de los bienes externos está sujeta a su jurisdicción.

Nos cabe, empero, preguntarnos ¿por cuál medio podrán establecerse estas leyes eclesiásticas si carecen de todo poder coercitivo? A esto respondo que deben ser establecidas por procedimientos adecuados a la naturaleza de tales cosas, por lo cual la profesión y observancia externa, si no proceden de una total convicción y aprobación de la mente, son tan inútiles como carentes de provecho. Las armas para hacer cumplir sus deberes a los miembros de esta sociedad son, por lo tanto, la exhortación, la admonición y el consejo. Si a través de ellas no se redime a los pecadores ni se convierte a los que están en el error, ya no hay nada más que pueda hacerse, salvo expulsar y separar de esa sociedad a aquellos individuos contumaces y obstinados que no ofrezcan esperanza alguna de reformarse. Esta es la última y más extrema fuerza de la autoridad eclesiástica. No existe otro castigo que pueda infligírseles que no sea el de hacer cesar toda relación entre la comunidad y el miembro de la cual ha sido excluido. Así, la persona que ha recibido este castigo deja de pertenecer a esa iglesia.

Habiéndose establecido estas cosas, preguntémonos en seguida hasta dónde se extiende el deber de la tolerancia y qué se exige de cada uno acerca de esto.

En primer lugar, sostengo que ninguna iglesia, por el solo deber de la tolerancia, está obligada a mantener en su seno a alguien que, después de haber sido amonestado, siga ofendiendo obstinadamente las leyes de esa comunidad. Porque, siendo ésta la condición esencial de esa fe, y el lazo que lo une a ella, si fuera permitido infringirla sin censura alguna, esta comunidad se disolvería de inmediato por tal causa. Pero, sin embargo, debe procurarse que esta excomunión y su ulterior ejecución no se lleven a cabo en manera tan brusca, ya sea en lo verbal o en la acción misma, que llegue a provocar que la persona expulsada reciba algún daño en sí misma o en sus bienes. Y esto es así, porque toda la fuerza, como se ha dicho reiteradamente, pertenece solamente al magistrado, y ningún individuo particular puede en caso alguno usar la coerción si no es por razones de defensa propia frente a la violencia injusta. La excomunión no debe privar a quien la ha recibido de ninguno de los bienes que poseía anteriormente. Todas estas materias sólo son propias del gobierno civil y están bajo la protección del magistrado. La única fuerza de la excomunión consiste solamente en que cuando se haya proclamado la resolución de la asamblea, la unión que

existía anteriormente entre aquella iglesia y ese miembro se disolverá de inmediato y que, al cesar tal relación, se extinguirá también toda participación en ciertas cosas que ese cuerpo eclesiástico hubiera transmitido a sus miembros y que no les correspondiese en razón de sus derechos civiles. Porque no existe ningún daño en lo civil para un excomulgado, por serle rehusado el pan y el vino en la celebración de convite eucarístico, que no han sido adquiridos con su propio dinero, sino con el de todos los demás.

En segundo lugar: Ningún individuo particular tiene derecho a perjudicar a otra persona en sus derechos civiles por el hecho de abrazar otra iglesia o religión. Todos aquellos derechos o franquicias que le pertenecen como hombre o residente, deben serle preservados en forma inviolable. No son materia de religión. No debe causársele violencia ni daño alguno por ser cristiano o pagano. Aún más, no debemos conformarnos con las estrictas medidas de la mera justicia: éstas deben complementarse con la caridad, la magnificencia y la liberalidad. Esto es lo que prescribe el Evangelio y lo que señala la razón, y es también lo que la confraternidad en que nacimos requiere de nosotros. Si alguno se desvía del camino justo, será para su propio infortunio y no un daño para ti. Tampoco deberás castigarlo por asuntos terrenales, suponiendo que será desdichado en el mundo que ha de sobrevenir.

Lo que digo con respecto a la tolerancia mutua entre individuos que difieren en religión, lo estimo igualmente en referencia a las iglesias particulares, que tienen entre sí la misma relación que existe entre los individuos singulares, los cuales tampoco pueden pretender ninguna especie de jurisdicción sobre los otros, ni siquiera si el magistrado civil, como es habitual, llega a pertenecer a ésta u otra doctrina. Porque no corresponde, por lo tanto, al gobierno civil dar ningún nuevo derecho a la iglesia ni a ésta otorgárselo tampoco al gobierno civil. De manera que si un gobernante ingresa a una comunión o se separa de ella, la iglesia sigue siendo siempre lo que era antes, es decir, una comunidad libre y voluntaria. No adquiere el poder de la espada porque un magistrado ingresa a ella, ni pierde su potestad de adoctrinarlo ni de excomulgarlo si éste la abandona. El derecho fundamental e inmutable de toda militancia voluntaria es el de alejar a cualquiera de sus miembros que transgreda sus reglas, pero no podrá jamás, por la incorporación de nuevos miembros, adquirir derecho alguno sobre los que no la integran. Y, por lo tanto, deben observarse mutuamente entre las iglesias particulares, tal como entre los individuos, la paz, la equidad y la amistad, sin ninguna pretensión de superioridad o jurisdicción de una sobre otra.

Esclarezcamos más aún esto mediante un ejemplo: supongamos que haya dos iglesias en Constantinopla, una armenia y la otra calvinista. ¿Po-

dría alguien afirmar que una tiene el derecho de despojar de sus propiedades o libertad a los miembros de la otra (como se practica en algunas partes) por el hecho de diferenciarse en ciertas doctrinas o ceremonias, mientras los turcos observen en silencio con qué inhumana crueldad y furia se enfrentan algunos cristianos con otros? Pero si una de estas iglesias tuviera el poder de maltratar a la otra, me pregunto ¿a cuál de ellas pertenecería tal potestad y con qué derecho? Se me respondería que indudablemente será la iglesia ortodoxa la que tendría derechos de austeridad sobre la herética, lo cual, en verdad, son palabras que no significan nada. Porque toda iglesia es ortodoxa frente a sí misma, pero a la vez es herética frente a las otras. Todo lo que profesa una iglesia es para ella lo verdadero y todo lo contrario a su fe es lo erróneo. De modo que la controversia entre estas dos iglesias acerca de la verdad de sus doctrinas y la pureza de sus cultos, es equivalente en ambas, y no hay juez ni en Constantinopla ni en ningún lugar del mundo que pueda emitir una sentencia al respecto, ya que la decisión de esto sólo pertenece al Juez Supremo de todos los hombres y sólo a El toca castigar lo erróneo. Mientras no se pronuncie este juicio, aquellos hombres deberán meditar cuán infamemente pecan cuando, al agregar la injusticia, si no a su error, ciertamente a su soberbia, maltratan insolente y arrogantemente a los que obedecen a otro señor, quienes no son responsables en forma alguna ante ellos.

Aún más: suponiendo que fuera evidente que una de estas dos iglesias disidentes estuviera en la razón, esa superioridad no daría derecho alguno a la ortodoxa para destruir a la otra, ya que las iglesias no tienen ni jurisdicción sobre los asuntos de este mundo ni el fuego y la espada son tampoco los instrumentos adecuados para cambiar la conciencia de los hombres con el pretexto de conducirlos a la verdad. Supongamos, no obstante, que el magistrado civil se incline a favorecer a una de ellas, entregándole su espada, para que con su consentimiento castigue, según le plazca, a los disidentes. ¿Quién podría decir que una iglesia cristiana pudiera derivar el derecho que le otorga un emperador turco para usarlo en contra de su grey? Un infiel, que no tiene autoridad legítima frente a los dogmas de su fe, no podría conferir a los cristianos tal potestad, ni darles tampoco un poder del cual él carece. Este ejemplo de Constantinopla debe aplicarse igualmente en cualquier reino cristiano. El poder civil es el mismo en todo lugar, y ese poder, en manos de un príncipe cristiano, no confiere una mayor autoridad a la iglesia, que la que le confiere en manos de un príncipe pagano; es decir, exactamente ninguna.

Sin embargo, es digno de considerar y deplorar que los defensores más violentos de la verdad y enemigos del error, que tanto vociferan contra

el cisma, raramente den curso a este ardiente celo por Dios que tanto los inflama, a menos que el magistrado esté de su parte. Mas apenas han obtenido el favor del gobernante y llegan a considerarse más poderosos que sus enemigos, prescinden de la paz y de la caridad, las que en circunstancias adversas observan religiosamente. Cuando no se les otorga el poder para perseguir y dominar, y transformarse en amos, entonces deciden vivir en términos justos y predicar la tolerancia. Si carecen del respaldo del poder civil, entonces soportan paciente e inamoviblemente el contagio de la idolatría, la superstición y la herejía a su alrededor; de lo cual, en otras ocasiones, el interés de la religión los haría extremadamente aprensivos. No se esfuerzan por atacar los errores que estén en boga en la corte, o que cuenten con la protección del gobernante. En estas ocasiones, no esgrimen los razonamientos, que son el único medio efectivo para propagar la verdad, la que sólo puede prevalecer cuando los argumentos sólidos y las buenas razones se unen a la afabilidad de la benevolencia y del buen trato.

No hay, por lo tanto, ni individuos ni iglesias ni Estados que tengan justificación para invadir los derechos civiles y los bienes terrenales de cada cual bajo pretexto de religión. Quienes no concuerdan con esto, harían bien en meditar sobre los perniciosos gérmenes de discordia y de guerra, en cuán poderosa provocación para interminables odios, rapiñas y asesinatos proporcionan a la humanidad. No habrá paz ni seguridad ni amistad entre los hombres mientras prevalezca la opinión en orden a que el señorío está basado en la gracia y que la religión debe ser propagada por la fuerza de las armas.

En tercer lugar, veamos qué es lo que exige el deber de la tolerancia de quienes se distinguen del resto de la humanidad (de los laicos, como ellos nos denominan) en virtud de su carácter y oficio eclesiástico, ya sea de obispos, sacerdotes, presbíteros, pastores u otros títulos. No me incumbe indagar sobre la fuente del poder o dignidad del clero. Solamente deseo señalar que cualquiera sea el origen de su autoridad, al ser eclesiástica, debería estar limitada a la esfera de la Iglesia, y no extenderse a los asuntos civiles, puesto que la iglesia es, en sí misma, algo completamente aparte y diferenciado del Estado. Los límites de ambas partes son fijos e inamovibles. Confunde lo celestial con lo terrestre, que son tan opuestos y remotos, quien mezcla estas sociedades, tan peculiares en su origen, finalidad e intereses, y tan infinitamente diversas entre sí. Por esta razón ningún hombre, cualquiera sea su rango eclesiástico, puede despojar de su libertad, o de parte de sus bienes a otro hombre que no pertenezca a su iglesia y doctrina, amparándose en la diferencia de religión que los separa, dando que aquello que no es legítimo para la Iglesia en su totalidad, no puede ser impuesto a ninguno de sus miembros bajo el pretexto de un derecho eclesiástico.

Pero esto no es todo, puesto que no basta que los eclesiásticos se abstengan de la violencia y de la rapiña y de toda otra forma de persecución. Quien pretenda ser sucesor de los apóstoles y asuma la tarea de adoctrinar, estará obligado también a exhortar a sus oyentes acerca de los deberes de la paz y benevolencia hacia todos los hombres, sean éstos heréticos u ortodoxos; a los que difieren de ellos en religión y culto, como asimismo a aquellos que los compartan; y es asimismo su deber exhortar diligentemente a todos los hombres, sean éstos individuos comunes o gobernantes, si es que los hay en su iglesia, al ejercicio de la caridad, la mansedumbre, la tolerancia, y esforzarse acuciosamente en aquietar y templar toda esa ira y aversión que, el ardiente celo por su iglesia o los artificios de otros, han encendido en su corazón contra los disidentes. No quiero presumir cuánto se beneficiarían la Iglesia y el Estado, si en todos los púlpitos resonara esta doctrina de paz y tolerancia, para que no se crea que juzgo con excesiva severidad a hombres cuya dignidad no desearía ver menoscabada por ninguno, ni menos por ellos mismos. Pienso y reitero que así debería actuar, y si alguno que se proclame como portavoz de la palabra de Dios y predicador del Evangelio de la paz enseñase lo contrario, significaría que no ha entendido o ha descuidado la tarea que había prometido cumplir y de la cual algún día tendrá que dar cuenta al Príncipe de la Paz. Si se exhorta a los cristianos a que se abstengan de toda forma de venganza, incluso después de haber recibido reiteradas provocaciones y múltiples injurias, ¡cuánto más deberían aquellos que no han sufrido ni han recibido daño alguno, soportar la violencia y abstenerse de todo maltrato hacia aquellos que nunca se los ocasionaron! Tales son el cuidado y buena disposición que deberían manifestar hacia los que prescinden de lo que piensan los demás y sólo se preocupan de sus propios asuntos y emplean toda su diligencia para adorar a Dios en la forma que creen que le es grata y en la cual han cifrado todas sus más firmes esperanzas de salvación eterna. En los asuntos domésticos particulares, en la administración de sus bienes, en la preservación de su salud corporal, todo hombre debe tener en consideración lo que le sea conveniente y seguir el curso que considere mejor. Nadie se lamenta del mal manejo de los negocios de su vecino, ni se enfada por los errores que éste cometió al sembrar su terreno o al casar a su hija, ni tampoco sanciona a quien despilfarra su fortuna en las tabernas. Se puede permitir que el hombre derrumbe, construya o incurra en los gastos que desee, ya que nadie lo critica ni controla. El es dueño de su libertad. Mas si éste no frecuenta la iglesia y no cumple con exactitud las ceremonias usuales, o no trae a sus hijos para ser iniciados en los sagrados misterios de ésta u otra congregación, de inmediato surge un murmullo general y la vecindad

se llena de rumores y de gran clamor. Todos se aprestan a castigar un crimen tan grave, y los fanáticos difícilmente podrán refrenarse de la impaciencia de ejercer violencia y rapiña y de esperar que se juzgue la causa y ese pobre hombre sea condenado a la pérdida de su libertad, sus bienes o aun de su vida. ¡Oh, si nuestros predicadores eclesiásticos de todas las sectas aplicaran la plenitud de sus razonamientos solamente para disipar los errores humanos! Pero siempre deberán, sin embargo, respetar la seguridad de sus personas y no sustituir su falta de razones por los instrumentos de la fuerza, que pertenecen a otra jurisdicción y que tan mal se avienen con manos eclesiásticas; no deberán ampararse jamás en la autoridad que les delega el magistrado para apoyar su elocuencia o su sabiduría, puesto que mientras protestan solamente un amor por la verdad, su celo intransigente que nace tan sólo del fuego y la espada, traicionará sin duda su ambición y demostrará que sólo aspiran al dominio temporal. Sería muy difícil persuadir a los hombres sensatos que aquel que, con los ojos enjutos y satisfacción de espíritu, pueda entregar a su hermano al verdugo para ser quemado vivo, albergue, a la vez, en su corazón el deseo permanente de salvarlo de las llamas del infierno en el mundo que ha de venir.

En último lugar, consideremos ahora cuál es el deber del gobernante en materia de tolerancia, que reconocemos ciertamente de gran importancia.

Ya hemos probado que el cuidado de las almas no pertenece al príncipe; no es inherente a su función, que consiste en prescribir la ley y exigir su cumplimiento mediante sanciones. Pero no puede negarse a hombre alguno esa preocupación caritativa que es el adoctrinamiento, la admonición y la persuasión. Por consiguiente, el cuidado del alma de todo hombre sólo le pertenece a él. ¿Pero qué sucedería si éste descuidara toda preocupación por su alma? A esto respondo: ¿qué ocurriría si descuidase su salud o sus bienes, cuál de estos asuntos incumbiría en mayor grado al gobierno: ¿Podría acaso el gobernante prescribir por ley expresa que alguien no se enfermara o empobreciera? Las leyes disponen, dentro de lo posible, que los bienes y la salud de los súbditos no se perjudiquen por el fraude o la violencia de los demás, mas no pueden defenderlos de su negligencia o de su mala administración. Nadie puede ser obligado contra su voluntad a ser rico o sano. Aún más, ni siquiera Dios puede salvar a los hombres en contra de su voluntad. Supongamos, no obstante, que algunos príncipes deseen obligar a sus súbditos a acumular riquezas o a conservar la salud y fortaleza de sus cuerpos. ¿Podría acaso establecerse por ley que sólo deberían consultar a los médicos de Roma y vivir conforme a sus recetas? ¿Es que acaso no podrían tomar otras medicinas o infusiones que las preparadas por una botica del Vaticano o de Ginebra? O a fin de que todos sus súbditos se

enriquezcan, ¿se les obligará a ser mercaderes o músicos? ¿O será necesario que todos sean proveedores o herreros, puesto que algunos de éstos hacen fortuna y mantienen en la opulencia a sus familias? Pero se dirá que hay infinitos caminos para lograr la riqueza, mas uno solo para alcanzar el cielo. Esto es lo que dicen, en realidad, aquellos que abogan para forzar a los hombres hacia un camino u otro; dado que si no hubiera diversos caminos, no sería posible ejercer coerción alguna. Mas si yo marchó con todo mi esfuerzo por aquella ruta, que según la geografía sagrada me llevará directamente a Jerusalén, ¿por qué debo entonces ser golpeado y maltratado por otros, porque quizá no use borseguies ni lleve mis cabellos cortados apropiadamente ni haya hecho las abluciones prescritas, o porque coma carne en el camino o cualquier otro alimento apropiado para mi estómago, o porque evite ciertos desvíos en la ruta, que creo que me conducirían a zarzales o precipicios, o porque, entre los diversos senderos del camino, elija el que me parezca más recto y menos accidentado, o porque evite la compañía de los viajeros que me parecen fastidiosos y, en fin, porque tome como guía a alguno, sin importarme que vista de blanco o esté coronado de mitra?

Ciertamente, si lo consideramos bien, estas cosas son en su mayoría frivolidad que en nada perjudican a la religión o a la salvación de las almas, y que cuando no están unidas a la superstición o a la hipocresía, bien podrían observarse u omitirse. Reitero que son éstas las cosas que engendran implacable enemistad en la grey cristiana, que en lo demás concuerda en aquello que es esencial y verdaderamente fundamental en la religión.

Pero concedamos a estos fanáticos que condenan todo lo que difiere de su opinión, el que de todas estas circunstancias surjan diversos caminos que lleven a fines diferentes. ¿Qué debemos entonces concluir de todo esto? ¿Entre todas estas cosas sólo hay una que constituye el verdadero camino hacia la eterna felicidad. Sin embargo, en esta diversidad de senderos que siguen los hombres, aún dudamos cuál es el verdadero; mas ciertamente no será el cuidado del Estado ni su derecho a promulgar leyes lo que hagan este camino hacia el cielo más evidente para el magistrado que para el particular, cuya búsqueda e investigación lo hacen descubrirlo dentro de sí mismo. Tengo un cuerpo débil, abatido por una desfalleciente enfermedad, para la cual supongo, existe un solo remedio que me es desconocido. ¿Tiene acaso el gobernante el derecho de prescribirme una medicina, ya que es la única que existe y me es desconocida? Dado que no tengo otro camino para evitar la muerte, ¿me sería seguro entonces obedecer todo lo que ordene el gobernante? Todas estas cosas que el hombre debería preguntarse y llegar a conocer a través de la meditación, del estudio, de la investigación y de sus propios esfuerzos, no deben ser tenidas privativas de una cierta clase

de hombres. Los príncipes, por su origen, tienen más poder que los demás hombres, pero son igual a ellos en su naturaleza. Ni el derecho ni la aptitud para gobernar envuelven necesariamente el conocimiento de otras materias, ni mucho menos el de la verdadera religión, ya que si fuese así, ¿por qué los soberanos de este mundo difieren tanto en materias religiosas? Pero admitamos que los príncipes conozcan mejor el camino que conduce a la vida eterna que sus súbditos, o que al menos, en esa incertidumbre, el sendero más seguro o cómodo para los individuos sea el de seguir sus mandatos. Si él os ordenara que debiérais ser mercaderes para asegurar vuestra subsistencia, ¿os rehusaríais a hacerlo por temor a no tener éxito? Respondo a esto, que me haría mercader para obedecer al príncipe, puesto que si fracasara en este oficio, él compensaría en alguna forma mis pérdidas. Si es verdad que él desee que yo prospere y me enriquezca, también podrá reponerme en abundancia cuando mis malos negocios me hayan llevado a la pérdida. Pero esto no es verdad respecto del reino venidero. Si yo equivoco mi camino hacia ese reino, me perderé, y no estará en la potestad del magistrado el repararlo ni el aliviar mi sufrimiento, ni el compensarme en medida alguna. ¿Qué certeza puede darse acerca del reino de los cielos?

Tal vez algunos dirán que no piensan que el juicio infalible, que todos los hombres deben seguir en religión, pertenezca al magistrado civil, sino a la iglesia. Lo que dictamina la iglesia es refrendado por el magistrado mediante su autoridad; y ésta prescribe que nadie actúe o crea en materias religiosas sino lo que la iglesia ha ordenado; coloca finalmente todo juicio acerca de estas materias en manos de ésta; y el gobernante al someterse a ella exige la misma obediencia de los demás. A este argumento respondo: ¿No se ve acaso frecuentemente cómo el nombre de la iglesia, tan venerable en tiempo de los apóstoles, ha sido usado posteriormente para deslumbrar al pueblo? Esto, por consiguiente, no es de utilidad alguna en este caso. La estrecha senda que conduce al cielo no es más conocida por el gobernante que por cualquier otro individuo y, en consecuencia, no puedo confiarme en su guía, ya que probablemente él desconozca esta senda tanto como yo, y con seguridad se preocupará menos por mi salvación que yo mismo. Entre los numerosos reyes del pueblo judío, ¿cuántos no indujeron acaso a sus súbditos a la idolatría y por ende los hicieron caer en la perdición? A pesar de esto me pedís que tenga valor y me decís que ahora no hay peligro alguno y que todo está seguro, ya que el gobernante no impone sus mandatos en materia de religión, sino que sólo hace ejecutar los de la iglesia. ¿De qué iglesia, os pregunto? Sin duda de aquella que él prefiere. Es como si alguien presionara mediante leyes y castigos para entrar a ésta u otra iglesia, no estuviese imponiendo su propio juicio sobre esta materia. ¿Qué dife-

rencia existe si es él quien me guía o si me obliga a ser conducido por otros? En ambas maneras depende de su voluntad y es él quien determina ambos caminos hacia mi eterno destino. Un israelita que hubiese adorado a Baal por mandato de su soberano, ¿estaría acaso mejor porque se le dijese que el rey nada había ordenado, por su propio arbitrio, en materias religiosas o dispuesto lo que debían hacer sus súbditos en relación al culto divino, sino lo que había sido aprobado antes por el concilio sacerdotal y definido como derecho divino por los doctores de la iglesia? Si la religión de una iglesia llega a proclamarse como verdadera y redentora, porque el jefe de tal secta, sus prelados y sacerdotes y el resto de su tribu la alaban y la estiman, usando de todo su poder ¿cuál religión podría entonces considerarse falsa y nociva? Si dudo de la hetérica doctrina de los socinianos y desconfío del culto luterano o del de los papistas, ¿sería entonces más importante para mí abrazar una u otra de esas religiones por orden del príncipe, ya que éste sólo ordena en materias de religión lo que depende de la autoridad y el consejo de los doctores de la iglesia?

Pero, en realidad, debemos admitir que la iglesia (si por tal entendemos la reunión de los eclesiásticos que dictan cánones) es más propensa a la influencia de la corte que ésta a la iglesia. Lo que aconteció cuando la iglesia sufrió las vicisitudes de la pugna entre emperadores arrianos y ortodoxos es bien conocido. Si se considera que esas cosas nos remiten a épocas muy lejanas, la historia moderna de Inglaterra nos proporciona ejemplos más recientes durante los reinados de Enrique VII, Eduardo VI, María e Isabel, sobre la manera en que los eclesiásticos modificaban sus mandatos, sus artículos de fe, sus formas de culto y todo, de acuerdo a las tendencias de esos reyes y reinas. Sin embargo, esos reyes y reinas de tan diversas religiones prescribieron cosas tan diferentes, que ningún hombre en su sano juicio, salvo que fuera ateo, podría admitir que un sincero y recto adorador de Dios fuese capaz, con tranquilidad de conciencia, de obedecer mandatos tan diversos. En conclusión, es lo mismo que un rey que prescriba leyes a un fiel de otra creencia, aduzca que lo hace por su propio juicio o por el de la autoridad eclesiástica y el consejo de otros. Las decisiones de los eclesiásticos, cuyas discrepancias y disputas nos son tan conocidas, jamás podrán ser más seguras ni más confiables que las de éste, ni tampoco la suma de sus votos podrá agregar ninguna fuerza al poder civil. Aunque esto debe tomarse en consideración, sabemos que los príncipes suelen hacer caso omiso de las opiniones y sufragios de aquellos eclesiásticos que no apoyan su propia fe o forma de culto.

Pero, finalmente, el punto más importante, que define totalmente esta controversia, es el siguiente: aunque las opiniones religiosas del gobernan-

te sean sólidas y el camino que señale sea verdaderamente evangélico, si no estoy plenamente convencido de ello en mi fuero interno, no sería prudente que lo siguiese. Ningún camino que recorra contra los dictados de mi conciencia podría conducirme jamás a la morada de los bienaventurados. Puedo enriquecerme en un oficio que no me sea grato, y puedo ser sanado de algún mal por remedios que no me inspiren confianza; pero jamás podré salvarme mediante una religión que me parece falsa y cuyo culto aborrezco. Es inútil que un incrédulo profese externamente un culto ajeno; sólo la fe y la sinceridad interior pueden agradar a Dios. El más acreditado remedio no haría efecto alguno sobre el paciente si su estómago lo rechazase; no se puede violentar a un enfermo para tomar una medicina adversa a su constitución, puesto que el remedio se transformaría en veneno. Por más dudas que tengamos sobre algunas religiones, hay algo que sí es cierto: ninguna religión que yo crea que no es la auténtica, podrá serme legítima o provechosa. Será en vano, por lo tanto, que los príncipes obliguen a sus súbditos a seguir la comunión de su iglesia, bajo el pretexto de que así salvan sus almas. Si se convencen, llegarán a ella por su propia voluntad; si lo hacen sin convicción, sólo lograrán su propio perjuicio. En fin, por muy grande que sea la pretensión de las buenas intenciones, de la caridad y de la preocupación por la salvación de las almas, los hombres no pueden ser forzados a su salvación y por ende deben ser dejados a sus propias conciencias.

Una vez liberados los hombres del mutuo dominio en materias de religión, veamos lo que les corresponde hacer. Todos saben y reconocen que Dios debe ser adorado en público. ¿Por qué otra razón podrían obligar unos a otros a concurrir a las reuniones públicas? Los hombres que hayan alcanzado ese grado de libertad deberían formar sociedades religiosas para poder reunirse, no tan sólo para su mutua edificación, sino para manifestar al mundo que reverenciar a Dios y rinden a su Divina Majestad un homenaje que no os avergüenza y que, según su criterio, no les es indigno o inaceptable; y que, finalmente, puedan mediante la fuerza de su doctrina, su santidad de vida y elevada forma de culto, atraer a otros al amor de la verdadera religión, alcanzando así materias tales que no podrían lograrse individualmente.

A estas sociedades religiosas las denomino iglesias, y afirmo que el gobernante debería tolerarlas, ya que el objetivo de estas asambleas del pueblo no es otro que lo que es la legítima incumbencia para cada individuo en particular: es decir, la salvación de sus almas, y en este caso no existiría tampoco ninguna diferencia entre la iglesia nacional y las demás confesiones separadas.

Pero como en toda iglesia, deben considerarse dos cosas, en espe-

cial: las formas y ritos externos del culto y las doctrinas y dogmas de fe; estas materias deben llevarse en forma claramente diferenciada a fin de que así pueda hacerse más evidente y comprensible todo este tema de la tolerancia.

En lo que respecta al culto externo, digo en primer lugar que el gobernante carece de poder para imponer por medio de leyes –ni en su iglesia ni mucho menos en otras– la práctica de ningún rito o ceremonia para la adoración de Dios, y esto no sólo porque estas iglesias son sociedades libres, sino porque todo lo que se practica en el culto de Dios sólo es justificable en la medida en que aquellos que lo practican estén convencidos sinceramente de que es aceptable a Dios. Todo lo que no se haga con la certeza de la fe no es recto en sí mismo ni puede ser aceptable para Dios. Imponer, por lo tanto, tales como a cualquier pueblo, contrariando su propio juicio, significa, en efecto, obligarlo a ofender a Dios; si consideramos que el objeto de toda religión es complacerlo y que la libertad es fundamentalmente necesaria para ese fin, resulta en extremo absurdo.

Pero quizá se pueda deducir de esto que niego todo poder al gobernante en materias de cosas indiferentes, privándolo así de toda su potestad de legislar. Es mi parecer que todas las cosas indiferentes, y tal vez sólo éstas, están legítimamente sometidas al poder Legislativo. Mas de esto no se colige que el gobernante pueda ordenar lo que le plazca en relación a asuntos indiferentes. El bienestar público es la regla y medida de toda legislación. Si algo no es útil para la comunidad, por muy indiferente que sea, no puede ser establecido por ley.

Pero aún más: cosas que pueden ser tan indiferentes como se quieran en su naturaleza, al ser asignadas a la iglesia y al culto de Dios, salen de la jurisdicción del gobernante, ya que en semejante uso son ajenas a los asuntos civiles. El único oficio de la iglesia es la salvación de las almas y no concierne en manera alguna al Estado ni a ninguno de sus miembros imponer el uso de tal o cual ceremonia; tampoco el uso u omisión de cualquiera de estas ceremonias en las asambleas públicas, beneficia o perjudica en absoluto a la vida, la libertad o los bienes de ningún hombre. Concedamos, por ejemplo, que el rociar a un niño con agua es algo indiferente: admitamos asimismo que el magistrado conciba que tal baño sea beneficioso para la cura o prevención de alguna enfermedad propia de los niños y estime que el asunto tiene el suficiente peso como para que se legisle sobre él; sin duda, en tal caso sería justificado que lo hiciese. ¿Pero sería lícito, entonces, que el gobernante estableciese por ley que todos los niños deban ser bautizados por sacerdotes, en la pila bautismal, para la purificación de sus almas? Es evidente a primera vista la gran diferencia entre estas dos cosas. Apli-

quemamos el último caso al hijo de un judío y entonces las cosas se harán más claras de inmediato, porque, ¿hay algo que impida que un príncipe cristiano tenga súbditos judíos? Ahora bien, si reconocemos que no puede agravarse en tal modo a un judío, contrariando su propia conciencia, forzándolo a que practique en religión algo que en sí mismo es indiferente, ¿cómo entonces podemos sostener que sea lícito hacer algo similar a un cristiano?

Reiterando todo esto: las cosas que son por su propia naturaleza indiferente, no pueden por arbitrio de ninguna autoridad humana participar en el culto de Dios, por lo mismo que son indiferentes. Puesto que esta suerte de cosas no puede por sí misma rendir culto a Dios, ningún poder humano o autoridad puede conferirles tanta dignidad y excelencia como para permitirles actuar así. En los asuntos corrientes de la vida, es libre y legítimo el uso de cosas indiferentes no prohibidas por Dios, y por ende, la autoridad humana tiene potestad sobre esas cosas. Pero no es así en materias de religión. Las cosas indiferentes no son legítimas en el culto de Dios sino en la medida en que Dios mismo las ha instituido y ha ordenado mediante un mandamiento positivo que formen parte del culto que él se dignará aceptar de manos de los pobres hombres pecadores. Tampoco cuando una irritada deidad nos pregunte un día: “¿Quién ha requerido estas cosas de vosotros?”, bastará responderle que fue el príncipe quien las ordenó. Si la jurisdicción civil se extiende hasta ese punto, entonces, decidme, ¿qué cosas no podrían introducirse legalmente en la religión? ¿Qué mezcolanza de ceremonias, qué invenciones supersticiosas basadas en la autoridad del magistrado no podrían imponerse entonces, atentando contra la conciencia de los que adoran a Dios! En su mayor parte, estas ceremonias y supersticiones consisten en el uso religioso de cosas que son en sí mismas indiferentes, y no son tampoco pecaminosas por otra razón que no sea el que Dios no es su autor. El rociar con agua y el uso del pan y del vino son en sí mismos, y en las situaciones cotidianas, cosas completamente indiferentes. ¿Dirá entonces hombre alguno que estas cosas podrían haber sido introducidas en la religión y formado parte del culto de Dios, si no fuera por institución divina? Si esto sólo dependiera de cualquier autoridad humana o poder civil, ¿por qué no podría haberse impuesto que en la divina comunión se comiese pescado o se bebiese cerveza como parte de culto? ¿Y por qué no el derramar la sangre de los animales en las iglesias, o que se hiciesen oblações expiatorias con fuego o agua, o muchas cosas más de esta especie? Pues estas cosas, por muy indiferentes que sean en el uso corriente, cuando se incorporan al culto divino sin su autoridad, llegan a ser tan abominables a Dios como el sacrificio de un perro. ¿Por qué es tan abominable un perro? ¿Qué diferencia existe entre un perro y un cabrito, en lo que

respecta a la naturaleza divina –tan igual como infinitamente distante de toda afinidad con la materia– si no fuese que Dios estableció el uso sólo de uno y no del otro en su liturgia? Vemos, por consiguiente, que las cosas indiferentes, aun cuando estén bajo la potestad del gobernante, no pueden ser introducidas por éste en el ámbito de la religión e impuestas en las asambleas religiosas; puesto que al entrar al culto de Dios, dejan de ser cosas indiferentes. Quien reverencia a Dios, lo hace con la intención de agradarlo y procurarse su favor, pero esto no es posible para quien, obedeciendo órdenes profanas, ofrece a Dios aquello que sabe que le será desagradable, ya que no fue dispuesto por El mismo. Esto no es una manera de agradar a Dios o mitigar su ira, sino provocarlo en forma voluntaria y consciente por un manifiesto desprecio, lo que constituye algo absolutamente repulsivo a la naturaleza y fin del culto.

Pero ahora preguntaría: Si nada de lo que pertenece al culto divino se deja al criterio humano, ¿cómo es, entonces, que las iglesias se arrojan el poder de determinar el tiempo y lugar del culto y todo lo semejante? A esto contesto que en el culto divino hay que distinguir entre lo que constituye parte del culto mismo y lo que es sólo circunstancial. Aquello es la porción de culto que creemos fue dictada por Dios y lo complace plenamente, siendo, por lo tanto, esencial. Lo circunstancial es aquello en que, aun cuando comúnmente no puede ser separado del culto, sus casos particulares o sus modificaciones no están determinadas y, por lo tanto, son indiferentes. A este especie pertenecen el tiempo y lugar del culto, las vestimentas y ademanes del que oficia. Esas son circunstancias y son totalmente indiferentes, cuando Dios no las ha definido y ordenado expresamente. En lo referente, por ejemplo a los judíos, el tiempo y lugar de su liturgia y las vestimentas que en ellas usaban no eran meras circunstancias, sino una parte esencial de su culto, en el cual nada podía omitirse ni cambiarse sin que su adoración dejara de ser grata a Dios. Pero para los cristianos, que gozan de la libertad del Evangelio, todas estas cosas son simples circunstancias del culto que cada iglesia determina para los fines que cree más útiles para la finalidad del orden, de las buenas costumbres y de la edificación. No obstante, para los creyentes del Evangelio que piensan que el primero o séptimo día de la semana fue determinado por Dios para ser consagrado a su culto, ese día no es una mera circunstancia, sino una parte esencial del culto divino que no puede ser cambiado ni descuidado.

Además y por último: como el gobernante no tiene la facultad de imponer legalmente el uso de ningún rito o ceremonia a iglesia alguna, tampoco tiene la potestad de prohibir el ejercicio de tales ritos y ceremonias que cada iglesia ha recibido, aprobado y practicado, puesto que, si lo hicie-

se, destruiría a esa iglesia, cuya única finalidad es adorar a Dios con libertad, según su propia convicción.

Diréis que, al seguir esta regla, si algunas congregaciones concibieran el sacrificio de niños, o (como se acusaba injustamente a los primeros cristianos) la corrupción en la promiscuidad y la lujuria, o la práctica de otros excesos similares ¿correspondería, entonces, al gobernante tolerarlos, ya que se desarrollan en el ámbito de una congregación religiosa? A esto contesto en forma negativa. Tales cosas no son legítimas en el curso ordinario de la vida ni tampoco lo son en la adoración de Dios ni en ninguna asamblea religiosa. Más, sin duda, si algunos se reúnen por razones de religión y quisieran sacrificar un becerro, niego que esto pudiera ser prohibido mediante una ley. Melibeo, dueño de un ternero, puede legítimamente matarlo en su hogar y quemar cualquiera de sus partes según le parezca apropiado, puesto que así no ofende a ninguno, ni causa perjuicio a los bienes de otros. Y por la misma razón también, le es lícito sacrificar un becerro en una ceremonia religiosa. Si el hacerlo agrada o no a Dios, es asunto que sólo a ellos compete. La misión del gobernante es sólo salvaguardar a la comunidad de todo perjuicio, y de todo daño a una persona en particular, ya sea en su vida o en sus bienes; y es así como lo que puede ser usado en un festín, también lo puede ser en un sacrificio religioso. Pero, si la situación obligase en beneficio de toda la comunidad a que se prohibiese temporalmente el sacrificio de animales para preservar e incrementar el ganado que estaba pereciendo a causa de alguna especie de peste, ¿quién pudiera pensar que en este caso el magistrado no podría prohibir a todos sus súbditos la matanza de sus becerros bajo pretexto alguno? Sólo debe señalarse que en este caso no se legisla por motivos religiosos, sino civiles, y no es el sacrificio ceremonial, sino la matanza de estos terneros, lo que se prohíbe.

En esto vemos la diferencia entre la Iglesia y la comunidad política. Lo que es legítimo para el Estado, no puede ser prohibido por el gobernante a la Iglesia. Aquello que permite el gobernante a cualquier de sus súbditos para su uso corriente, ¿por qué podría entonces serle negado a cualquier secta en sus ritos religiosos? Si un hombre puede legítimamente comer pan o beber vino en su propia casa, ya sea sentado o de rodillas, la ley no debería limitar su libertad de hacerlo en su servicio religioso, aunque en la iglesia se dé al pan y al vino un uso muy diferente al aplicarlos a los misterios de la fe y a los ritos de la adoración divina. Pero aquellas cosas que son perjudiciales para toda la comunidad en su uso corriente, no deberían ser permitidas a las iglesias en sus ritos sagrados. Sin embargo, el gobernante debe estar atento a no hacer mal uso de su autoridad y no llegar a oprimir a ninguna iglesia bajo el pretexto del bien público.

Se me dirá: Si una iglesia es idólatra, ¿debe ser también tolerada por el gobernante? A esto contesto preguntando: ¿Qué poder puede ser otorgado al gobernante para suprimir una iglesia idólatra, que no sea el mismo que en otra ocasión o lugar pueda usar para destruir a una iglesia ortodoxa? Pienso que no debe olvidarse que el poder civil es igual en todas partes y que el príncipe considera que su religión es la ortodoxa. Por lo tanto, si se confiere tal poder en asuntos espirituales al gobernante, como en Ginebra, por ejemplo, éste podría extirpar con violencia sanguinaria la religión que allí se considere idólatra. Haciendo uso de esta misma regla, otro gobernante de un país vecino puede oprimir a la religión reformada, o en india a la cristiana. El poder civil, o tiene potestad de cambiarlo todo en materia de religión según le plazca, o no tiene poder alguno para modificar nada. Si se le permite modificar algo en materias religiosas, mediante leyes y sanciones, nadie podrá ya limitarle, y del mismo modo le será legítimo cambiarlo todo, de acuerdo a las normas de verdad que él se haya forjado. Nadie puede, por lo tanto, ser privado de sus goces terrenales bajo pretextos religiosos. Ni siquiera los americanos, que están sometidos a un príncipe cristiano, podrán ser castigados ni en sus cuerpos ni en sus bienes porque no aceptan abrazar nuestra fe o nuestro culto. Si creen sinceramente que son gratos a Dios al observar los ritos de su país y que lograrán su felicidad por tal medio, deben de ser dejados en manos de Dios y de sí mismos. Mas, examinemos ahora el fondo de esta cuestión, que es el siguiente: supongamos que un grupo pequeño y débil de cristianos, desprovistos de todo, llega a un país pagano y suplica a sus habitantes que lo socorra por razón de humanidad; se le provee de lo necesario, se le aloja, y llega a formar un solo pueblo con los aborígenes. La religión cristiana comienza a echar raíces allí, y se difunde lentamente sin llegar por ello a ser la principal. Mientras las cosas se mantengan de tal modo, reinarán entre ellos la paz, la amistad, la confianza y la equidad de justicia. Finalmente, su gobernante se convierte al cristianismo y, en esa forma, su grupo llega a ser el más poderoso. De inmediato rompen todos los pactos y violan los derechos civiles para extirpar la idolatría, y al menos que estos inocentes paganos, tan observantes de las normas de la equidad, de las reglas naturales y de las leyes de la sociedad, abandonen su antigua religión, abrazando la nueva, serán arrojados de sus tierras y posesiones ancestrales pudiendo llegar aun a perder su vida. Entonces se hace finalmente evidente lo que es capaz de producir el celo por la religión unido al deseo de poderío, y cuán fácilmente los pretextos de religión y del cuidado de las almas sirven como disfraz a la codicia, a la rapiña y a la ambición.

Ahora bien, quienquiera sostenga que la idolatría debe derraigarse de

todo lugar por medio de leyes, castigos, fuego y espada, puede aplicarse esto a sí mismo, ya que los fundamentos son iguales tanto en América como en Europa, y ni los paganos de allá ni los disidentes cristianos de aquí pueden ser privados legítimamente de sus bienes terrenales por la facción que domina la iglesia de la corte, como tampoco los derechos civiles deberán ser alterados o violados, bajo pretexto de religión, en un lugar más que en otro.

Pero la idolatría, dicen algunos, es un pecado y, por ende, no debe ser tolerada. Si se dijese que debe ser evitada, la conclusión sería justa. Pero de ello no se sigue que al ser un pecado, debe, por lo tanto, ser castigada por el gobernante. Ya que no pertenece al gobernante castigar todas las cosas por medio de su espada, a pesar de que él las considere como un pecado en contra de Dios. La codicia, la falta de caridad, la holgazanería y varias otras cosas son pecados según todos los hombres, y sin embargo ningún hombre ha dicho que han de ser castigadas por el gobernante. La razón es que éstas no son perjudiciales a los derechos de los demás, ni rompen la paz pública de las sociedades. Aun más, ni siquiera los pecados de mentira y perjurio son punibles por la ley en parte alguna, salvo que, sin considerarse la vileza del acto y la ofensa contra Dios, se tome en cuenta sólo la ofensa contra los vecinos o el Estado. Pero ¿qué pasaría si en otro país un príncipe mahometano o pagano considerase la religión cristiana como algo falso y ofensivo a Dios? ¿Acaso entonces los cristianos no serían extirpados por la misma razón y en la misma forma?

Puede afirmarse que, según la ley de Moisés, los paganos deben ser eliminados, pero esa ley no es obligatoria para nosotros los cristianos. Nadie pretende que todo lo que es ordenado por la ley mosaica deba ser practicado por los cristianos. Pero no hay nada más superficial que la distinción común que se hace entre la ley moral, judicial y ritual, tan utilizada por los hombres; ya que ninguna ley positiva puede obligar a ningún otro pueblo, salvo al que le fue dada. “¡Oye, Oh Israel!”, indica claramente que la obligación de su ley es sólo para el pueblo de Moisés. Y esta sola consideración es una respuesta suficiente para aquellos que desean amparar su autoridad en la ley mosaica para infligir la pena de muerte a los idólatras. Pero detengámonos más detalladamente en este argumento.

El caso de los idólatras en relación a la comunidad judaica nos coloca ante una doble consideración. La primera es que aquellos que habiendo sido iniciados en los ritos mosaicos, y por lo tanto, llegado a ser ciudadanos de este Estado, renieguen después del culto del Dios de Israel. A éstos se les trataba como traidores y rebeldes, culpables de esa majestad, puesto que la comunidad judía, a diferencia de todas las otras, era una teocracia absoluta, no existiendo, por lo tanto, allí ninguna diferencia entre dicho

Estado y su Iglesia. Las leyes allí vigentes acerca de una divinidad única e invisible, eran a la vez sus leyes civiles y formaban parte de su gobierno político, del cual Dios mismo era el legislador. Desafío a alguien que pueda mostrarme dónde existe actualmente un Estado constituido sobre esas bases. Admito que las leyes eclesiásticas se transformaban inevitablemente en leyes civiles y que sus súbditos debían forzosamente ser sometidos a esa doctrina por el poder civil, pero no existe ningún Estado cristiano según el Evangelio. Hay, sin embargo, muchas ciudades y reinos que han abrazado la fe cristiana, pero han retenido sus antiguas formas de gobierno, con las cuales la ley de Cristo no se ha mezclado para nada. El nos ha enseñado solamente cómo los hombres pueden alcanzar la vida eterna a través de la fe y de las buenas obras; mas nunca instituyó ningún Estado y jamás prescribió ninguna forma especial de gobierno ni puso la espada en manos del príncipe para que la usara en forzar a los hombres a fin de que abjuraran de su religión anterior y abrazaran la suya.

En segundo lugar, todos los extranjeros, extraños a la comunidad de Israel, no estaban obligados a observar los ritos de la ley mosaica, y donde se prescribe que todo israelita que fuese idólatra debía ser ejecutado, se dispone también que los extranjeros no podían ser “vejados ni oprimidos” (Exod. XXII. 21). Admito que las siete naciones que ocupaban la Tierra Prometida debían ser totalmente exterminadas, mas esto no era por razón de su idolatría solamente, porque si así hubiera sido, ¿por qué se perdonó a los moabitas y a otras naciones que también eran idólatras? La razón era ésta: siendo Dios en forma especial, el Rey de los Judíos, no podía permitir la adoración de otra deidad, ya que en la tierra de Canaan, que era su reino, esto constituía un crimen de lesa majestad y una subversión tan evidente que no podía concordar con el dominio de Jehová, que en esa tierra era enteramente político. Por ende, toda idolatría debía ser desarraigada de su reino, puesto que suponía el reconocimiento de otro dios, de otro rey, en contra de todas las leyes del gobierno. Sus habitantes también podían ser expulsados para que toda la posesión de la tierra quedara en manos de los israelitas. Por esta misma razón, los emitas y los horeos fueron expulsados de sus tierras por los descendientes de Esau y Lot y sus tierras fueron asignadas por Dios a los invasores (Deut. II. 12). Pero aunque toda idolatría fue estirpada en el país de Canaan, sin embargo, no todos los idólatras fueron ejecutados. La familia de Rahab y toda la nación de los gibeonitas fueron perdonados por Josué, y los israelitas conservaron muchos esclavos idólatras. David y Salomón subyugaron numerosos países más allá de la Tierra Prometida, extendiendo sus conquistas hasta el Eufrates. Entre todos los cautivos y todas las naciones sometidas, no encontramos un hombre

que hubiese sido forzado a abrazar la religión judía y el culto del verdadero Dios, o castigado por idólatra, aunque muchos de ellos ciertamente lo eran. Si alguno deseaba integrarse a la comunidad judía, debía abrazar su religión. Pero esto lo solicitaba por su propia voluntad y no por obligación. Para demostrar su obediencia se sometía voluntariamente, y esto lo pedía como un privilegio. Cuando se le admitía, debía acatar las leyes del Estado, según las cuales se prohibía toda idolatría dentro de la tierra de Canaan. Mas esa ley, como ya lo he dicho, no alcanzaba a ninguna de las regiones situadas fuera de sus límites, aunque estuviesen sometidas a los judíos.

Hasta aquí lo referente al culto externo; consideremos ahora los artículos de fe.

Algunos de estos dogmas religiosos son de orden práctico y otros de orden especulativo. Ahora bien, si ambos persiguen el conocimiento de la verdad, los especulativos lindan con el entendimiento y los prácticos influyen sobre la voluntad y las costumbres. Las opiniones especulativas, por lo tanto, y los artículos de fe que sólo requieren ser creídos, no pueden ser impuestos a ninguna iglesia mediante la ley civil; porque es absurdo que se prescriban por medio de leyes cosas que no pueden ser cumplidas, puesto que creer que algo es o no es verdadero no depende de nuestra voluntad. Pero sobre este tema ya hemos hablado suficiente. Me dirán algunos que bastaría que los hombres profesasen que creen. ¡Que bella religión sería ésta, si permite a los hombres ser hipócritas y mentir a Dios y a sus semejantes para redimir sus almas! Si el gobernante cree que así podrá salvar a los hombres, parece que no comprendiera el camino de la salvación, y si no lo hace con el propósito de salvarlos, ¿por qué se preocupa tanto de los dogmas hasta llegar a prescribirlos por ley?

Además, el gobernante no debe prohibir la prédica o la profesión de opiniones especulativas en el seno de ninguna iglesia, ya que éstas no guardan relación con los derechos civiles de los súbditos. Si un católico cree que lo que otro llama pan, es en realidad el cuerpo de Cristo, en nada ofende a su prójimo. Si un judío no cree que el Nuevo Testamento es la palabra de Dios, tampoco atenta contra los derechos civiles de los demás. Si un pagano no cree en ninguno de los dos Testamentos, no correspondería castigarlo como un ciudadano indeseable. El poder del gobernante y las posesiones del pueblo no correrán riesgo alguno si estas cosas son creídas por los hombres o no. Concedo que estas opiniones puedan ser falsas y absurdas, pero no es materia de ley el proveer a la verdad de las opiniones, sino que a la salvaguardia de la comunidad o al bienestar de las personas. Si sólo se permitiese que actuara la verdad, ésta lo haría con gran perfección, pero ella nunca fue ni será respaldada por el poderío de los hombres influ-

yentes, que tan poco saben de ella, y que con tanta frecuencia no la reconocen. La verdad no se enseña mediante la ley ni precisa de la fuerza para penetrar el espíritu de los hombres. Los errores prevalecen mediante la ayuda de los extraños. Pero si la verdad no penetra en el entendimiento en virtud de su propia luz, será tanto más débil si se apoya en el auxilio que la violencia ajena pueda prestarle. Esto es todo con respecto a las opiniones especulativas. Pasemos ahora a aquéllas de orden práctico.

Una buena vida, lo que no es materia de poca monta en la religión y la verdadera piedad, atañe también al gobierno civil y en ella descansa la seguridad de las almas y de la comunidad. Las acciones morales pertenecen, por ello, tanto a la jurisdicción externa como a la interna, vale decir, a la esfera del gobernante civil y a la doméstica, lo que significa finalmente a la del príncipe y a la de la conciencia. El gran riesgo aquí es que una de las jurisdicciones invada el terreno de la otra y surja la discordia entre el defensor de la paz pública y los que cuidan del bien de las almas. Pero si se considera en justicia lo que hemos dicho acerca de estos poderes, toda dificultad se resolvería.

Todo hombre tiene un alma inmortal, capaz de felicidad o miseria, y su salvación depende de que éste crea y practique las cosas terrenales necesarias para lograr el favor de Dios, que son las que están prescritas por El para tal fin. De esto se sigue que, en primer lugar, la observancia de estos asuntos constituye la más importante obligación de la humanidad, y que todo nuestro cuidado, afán y diligencia deben ejercitarse en la búsqueda y realización de ellas, puesto que no hay nada en este mundo que tenga valor alguno frente a la eternidad. En segundo lugar, que si el hombre no viola el derecho de otros a través de sus opiniones erradas y su forma indebida de culto, su perdición será algo ajeno si no causa daño al prójimo; es así como el cuidado de su propia salvación pertenece a cada individuo en particular. No quiero que esto se entienda como si yo quisiese condenar todas las advertencias caritativas y los esfuerzos bondadosos para apartar a los hombres de sus errores. Estos constituyen, sin lugar a duda, el mayor deber de todo cristiano. Todo hombre puede emplear las exhortaciones y argumentos que desee para lograr la salvación de otro, pero toda fuerza y coerción han de ser prohibidas. Nada debe hacerse en forma imperativa, y ninguno está obligado a prestar obediencia a las admoniciones o mandatos de otro, más allá de lo que se lo permita su propia convicción. En ello, todo hombre tiene autoridad suprema y absoluta para juzgar por si mismo, ya que esto no atañe ni perjudica a ninguna otra persona..

Pero además de sus almas que son inmortales, los hombres tienen también sus vidas temporales sobre esta tierra, cuya condición al ser frágil y

efímera y de duración incierta, requieren de muchas facilidades externas para poder mantenerlas, las cuales solamente se procuran y preservan por medio del trabajo y la dedicación, ya que las cosas que son necesarias para su mantenimiento no nacen espontáneamente de la naturaleza ni se nos ofrecen ya prontas para su uso. Todo esto acarrea nuevos cuidados y trabajos a los hombres, pero su condición depravada es tal que prefieren disfrutar del trabajo de otros y no esforzarse proveyendo para sí mismos. Es así como la necesidad de conservar aquello que han adquirido honestamente, como también la de salvaguardar su libertad y pujanza, con los cuales podrán adquirir otras cosas, los obliga a crear vínculos sociales para que mediante la ayuda mutua y la unión de las fuerzas, puedan garantizar los bienes de la comunidad, que contribuyen a su comodidad y felicidad en esta vida, dejando en esta forma a cada cual el cuidado de su salvación eterna, cuya obtención no se facilita por la diligencia de los demás como tampoco su pérdida podrá perjudicar a otros, ni menos la esperanza de lograr tal salvación podrá serle impuesta mediante ninguna violencia externa. Aun cuando los hombres se unan de esta manera en sociedades de asistencia mutua para la defensa de sus bienes temporales, pueden, sin embargo, verse privados de ellos, ya sea por la rapiña y fraude de sus conciudadanos como por la violencia hostil de los extranjeros. El remedio para este último mal consiste en disponer de armas, riquezas y gran número de ciudadanos; la defensa contra el primero reside en las leyes, y el cuidado de todas las cosas que se refieren a ambas ha sido delegada por la sociedad al gobernante. El Poder Legislativo se originó así, y su función y límites hacen de él el poder supremo en toda comunidad, en cuanto provee a la seguridad de los bienes privados, a la paz y a las riquezas y bienestar público de todos y, en cuanto sea posible, a la defensa contra cualquier invasión extranjera.

Habiendo ya explicado esto, es fácil entender cuáles son los fines que guían y limitan al Poder Legislativo, el que no puede legislar sino para el bien temporal y la prosperidad material de la sociedad, que son las únicas razones para que los hombres se unan a ella y el solo propósito que buscan y persiguen en ésta. Asimismo, es evidente que los hombres conservan su libertad en lo referente a su salvación eterna, es decir, que todos deben hacer lo que en conciencia estimen que es grato al Todopoderoso, ya que de su buena disposición y consentimiento depende la salvación eterna de los hombres, puesto que primero se debe obediencia a Dios y después a las leyes.

Algunos preguntarán ¿qué sucedería si un gobernante requiere con su potestad algo que parezca ilegítimo a la conciencia de un individuo en particular? A esto contesto que es muy difícil que ello suceda si el gobierno está administrado sabiamente y si sus resoluciones miran al bienestar público. Si esto llegara a acontecer, empero, tal individuo deberá abstenerse de

los actos que juzga ilícitos, y deberá someterse al castigo que no le es ilícito sufrir, porque el juicio privado de cualquier persona respecto de una ley promulgada para el bien público en asuntos políticos, no suprime la obligatoriedad de esa ley ni da lugar a exención. Pero si la ley se refiere a algo fuera del marco de la autoridad del magistrado (como, por ejemplo, que el pueblo o alguna parte de él sea forzado a abrazar una religión extranjera y a asistir al culto y ceremonias de otras iglesias), en tal caso digo: los hombres no están obligados contra su conciencia por tales leyes, puesto que la sociedad política no fue instituida para otro fin que el de asegurar a cada cual la posesión de los bienes de esta vida. El cuidado del alma de cada persona y de las materias celestiales, que no pertenecen al Estado ni estén sujetas a él, debe quedar enteramente entregado a ella misma. (De este modo, la comunidad política fue creada para proteger la vida de los hombres y las cosas pertenecientes a esta vida y el gobernante tiene el deber de preservar tales cosas a sus dueños, no pudiendo, por lo tanto, quitárselas a un individuo o grupo y darlas a otro, ni aun bajo pretexto de religión, que nada tiene que ver con el gobernante civil, ni podrá tampoco despojarlos de su propiedad ni siquiera por ley, por causas que no se relacionen con los fines del gobierno civil, es decir, por su religión, que sea verdadera o falsa, no perjudica los intereses terrenales de sus súbditos, que son los únicos que pertenecen a la tutela del Estado.

Se me preguntará ¿qué sucedería si el gobernante cree que tal ley sería útil para el bienestar público? A esto os contesto: Dado que el juicio personal de cualquier individuo, al ser erróneo, no lo exime del cumplimiento de la ley, tampoco el juicio personal del príncipe le da derecho alguno para imponer leyes a sus súbditos que sean ajenas a la Constitución que les fue otorgada, y aun menos si las usa para enriquecerse y favorecer a sus secueces mediante el despojo de los demás. Mas ¿qué sucedería si este príncipe creyera que tiene el derecho de prescribir tales leyes y que éstas son hechas para el bienestar público, y sus súbditos creyesen lo contrario? ¿Quién será el árbitro entre ambos? A esto respondo, sólo lo será Dios, puesto que no hay juez sobre esta tierra que pueda interponerse entre el Supremo Magistrado y el pueblo. Dios es el único juez en este caso, que podrá recompensar en el Juicio Final a cada cual según sus méritos, es decir, de acuerdo a su sinceridad y rectitud para promover la piedad, el bienestar público y la paz de la humanidad. Mas ¿qué podrá hacerse en el intertanto? A esto contesto: la preocupación principal de cada individuo debe ser antes que nada su propia alma y después la paz pública, aunque muchos piensan que no pueda existir tal paz cuando ven que todo está devastado.

Hay dos clases de pugnas entre los hombres: una es regida por la

ley y la otra por la fuerza, y son de tal naturaleza que donde una termina se inicia la otra. Mas no me incumbe indagar acerca del poder del magistrado en las diversas constituciones de los pueblos. Sólo sé lo que sucede cuando surgen controversias y no hay un juez que pueda resolverlas. Diréis, entonces, que siendo más poderoso el gobernante, siempre primará su voluntad y prevalecerá su opinión. Sin duda será así, pero el problema no está en la cuestionabilidad del hecho, sino en el predominio del derecho.

Veamos ahora los casos particulares. Digo, en primer lugar, que ninguna opinión que sea contraria a la comunidad humana o a aquellas reglas morales que son necesarias para la preservación de la sociedad civil, debe ser tolerada por el gobernante. Pero estos ejemplos son escasos en cualquier iglesia, ya que ninguna secta puede llegar a tal insensatez como para, enseñar a la manera de dogma de fe actos que minan los fundamentos de la sociedad, y que son condenados por el juicio de toda la humanidad, porque al hacerlo peligrarían sus propios intereses, su paz y su reputación.

Existe aun un mal más oculto, pero más peligroso para la comunidad, que se presenta cuando los hombres se arrojan a sí mismos y a aquellos de su secta ciertas prerrogativas especiales recubiertas de palabras engañosas, pero opuestas a los derechos civiles de la comunidad. Por ejemplo, no nos es dado encontrar secta alguna que proclame, expresa y abiertamente, que los hombres no están obligados a cumplir sus promesas o que los príncipes puedan ser destronados por aquellos que difieren de ellos en religión, o que el dominio de todas las cosas sólo pertenece a ellos. Tales cosas, expuestas tan descarnada y enfáticamente, acarrearían muy pronto la atención y las reacciones del gobernante y despertarían la inquietud de la comunidad contra la propagación de un mal tan peligroso. Sin embargo, encontramos frecuentemente a algunos que dicen estas mismas cosas en otros términos. ¿Qué otra cosa quieren expresar acaso aquellos que predicán que no existe obligación alguna frente a los herejes? Quieren decir, sin duda, que el privilegio de faltar a su palabra pertenece sólo a ellos, ya que proclama que quienes no pertenecen a su comunión son heréticos o al menos pueden calificarlos como tales cuando les plazca. ¿Cuál puede ser el significado de la aserción en orden a que los reyes excomulgados deben ser depuestos de su corona y de sus reinos? Es evidente que mediante ello se arrojan el poder de deponer a los soberanos, puesto que pretenden que el poder de la excomunión es un derecho particular de su jerarquía. La afirmación de que el poder está basado en la gracia, es propia de aquellos que pretenden la posesión de todos los bienes ajenos, ya que es de suponer que no son tan menguados como para no proclamarse seres piadosos y fieles. Estos, por lo tanto, que atribuyen a los piadosos, religiosos y ortodoxos, en otras pala-

bras, a sí mismos, privilegios especiales de poder en materias civiles sobre los demás mortales, o aquellos que, bajo pretexto de religión, reclaman para sí toda forma de autoridad sobre los que no participan de su comunión eclesiástica, éstos, sostengo, no tienen derecho alguno a ser tolerados por el gobernante, como tampoco aquellos que no poseen ni enseñan el deber de la tolerancia hacia los demás en materias religiosas, puesto que todas estas doctrinas y las similares sólo ocultan su avidez de aprovecharse de toda ocasión para apoderarse del gobierno y, además, de las propiedades y fortunas de sus conciudadanos, y sólo piden la tolerancia de los gobernantes hasta que se sientan lo suficientemente poderosos para realizar sus designios.

Además: La iglesia que está constituida sobre estas bases no puede pretender la tolerancia del gobernante, ya que todos los que ingresen a ella se entregan *ipso facto* a la protección y servicio de otro príncipe. Por estos medios, el gobernante daría lugar al establecimiento de una jurisdicción extraña en su país y permitiría que sus propios súbditos se alistaran militarmente, por así decirlo, en contra de su propia patria. Tampoco la diferencia superficial y falaz entre la corte y la iglesia remediaría en absoluto este problema, particularmente cuando tanto la una como la otra están sujetas a la autoridad absoluta de la misma persona, que no sólo tiene poder para persuadir a los miembros de su iglesia de todo aquello que él decida, ya sea en lo meramente religioso o en lo conducente a ello, sino que también puede imponérselos bajo la amenaza del fuego eterno. Es absurdo que alguien profese ser mahometano sólo en la religión, y en todo lo demás un fiel súbdito del gobernante cristiano, mientras que a la vez confiesa su ciega obediencia al mufti de Constantinopla, quien, a su vez, está enteramente sometido al emperador otomano y conforma sus oráculos religiosos a sus mandatos. Pero este mahometano que vive entre cristianos renunciaría preferentemente a la obediencia a su gobierno si admitiese que la misma persona que es el gobernante supremo del Estado fuera a la vez el jefe de su iglesia.

Por último, no han de ser tolerados en modo alguno aquellos que nieguen la existencia de Dios. Las promesas, los pactos y juramentos, que son los lazos que unen a la sociedad, no significan nada para el ateo. Al apartarse de Dios, aun en su espíritu, se disgrega todo. Asimismo, aquellos que no creen en nada, al socavar y destruir toda religión, no pueden tener pretexto religioso alguno para pretender el privilegio de la tolerancia. En lo que se refiere a otras opiniones prácticas –aunque éstas no estén completamente libres de error–, si no pretenden el dominio sobre los demás o la impunidad civil para la iglesia que los adoctrinó, no existe razón alguna para que no sean toleradas.

Aún queda algo por decir respecto de esas asambleas que comúnmente han sido llamadas, y quizá de veras lo han sido a veces, conventículos y semilleros de facciones y sedición, y que son consideradas como la mayor objeción contra la doctrina de la tolerancia. Esto no ha sucedido, sin embargo, por causas inherentes a su espíritu, sino por las infortunadas circunstancias de una libertad oprimida o mal establecida. Estas acusaciones cesarían muy pronto si la ley de la tolerancia se determinase en tal modo que todas las iglesias se obligaran a proclamar que la tolerancia es el fundamento de su propia libertad y a enseñar que la libertad de conciencia es un derecho natural del hombre, que pertenece por igual a los disidentes como a ellos mismos, y que nadie puede ser obligado en materias de religión, ni por ley ni por la fuerza. Si estableciéramos estos principios, desaparecería toda causa de agravios y tumultos por razón de conciencia. Una vez removidas estas animosidades y disidencias, sólo reinaría en estas asambleas el espíritu más pacífico y menos susceptible de crear perturbaciones políticas. Examinemos ahora los cargos principales de estas acusaciones.

Diréis que las asambleas y reuniones comprometen el orden público y, por lo tanto, son un peligro para el Estado. A esto contesto: que si así fuese ¿por qué se celebran tantas reuniones públicas en las ferias y en las cortes de justicia? ¿Por qué se permiten las reuniones en el mercado de valores y la aglomeración del pueblo en las ciudades? Contestaréis que éstas son asambleas civiles, mas aquellas que objetan son las eclesiásticas. A esto contesto: que es muy posible que tales asambleas, al estar muy lejos de los asuntos civiles, puedan embrollarlos. Las asambleas civiles pueden estar compuestas por hombres que disientan en lo religioso, pero las eclesiásticas son sólo formadas por personas de la misma opinión. Como si el estar de acuerdo en materias religiosas constituyese una conspiración en contra del Estado; o como si no fuera evidente que los hombres acrecientan su fervor religioso si se les reduce su libertad de reunirse en público. Pero podría decirse que las asambleas civiles están abiertas y libres para todos, mientras que ciertos grupos religiosos, al ser más privados, dan mayor ocasión a maquinaciones clandestinas. Digo que esto no es estrictamente verdadero, ya que la no totalidad de las asambleas civiles están abiertas a todos. Pero, decidme, si algunas reuniones religiosas son clandestinas, ¿quiénes son responsables de ello? ¿Aquellas que desean ser reconocidas públicamente, o aquellas que lo evitan? Reiteraréis que la comunión religiosa une a los hombre entre sí, tanto en su pensamiento como en sus mutuos afectos, y por lo tanto puede ser más peligrosa. Pero si así fuera, ¿por qué el gobernante no teme a su propia iglesia y prohíbe sus asambleas, como algo igualmente peligroso para el Estado? Se dirá que esto es porque él forma

parte de ella y aun más, es su jefe. Es como si él no fuese también parte del Estado y la cabeza de todos los ciudadanos.

Planteemos las cosas con franqueza. Si el príncipe teme a otras iglesias y no a la suya, esto es porque protege bondadosamente a la propia y es severo y cruel frente a las otras. A los suyos, los mimas como a niños a quienes se les permite incluso todo desenfreno; a los otros, los trata como a esclavos, como a quienes aunque sean inocentes, no les otorga otra recompensa que las galerías, las prisiones, la confiscación y la muerte. A los suyos les tolera todo, a los otros los flagela y oprime. Si se llegara revertir la situación, o si se permitiera que aquellos disidentes gozaran de los mismos privilegios civiles que sus demás súbditos, se percibiría muy pronto de que sus reuniones religiosas ya no constituirían peligro alguno, puesto que los hombres no conspiran ni se rebelan por motivos de religión, sino a causa del deseo de liberarse de la opresión y del sufrimiento. Los gobiernos rectos y moderados se encuentran por doquier en tranquilidad y completa seguridad. Pero sucede que la opresión fermenta la rebelión, haciendo que los hombres luchen por sacudir todo yugo tiránico. Bien sé que estas revueltas surgen a menudo con pretextos de religión, mas también es verdad que, por esta misma causa, los súbditos son maltratados con frecuencia y viven miserablemente. Creedme, los disturbios no provienen de las iglesias en particular, sino de una tendencia general de la humanidad que, cuando es apremiada por pesados fardos, se esfuerza por sacudir el yugo que la oprime. Pero supongamos que dejásemos aparte la religión y que cupieran otras distinciones entre los hombres, basadas en sus diversos aspectos, tamaños y rasgos; por ejemplo, que aquellos que tienen pelo negro u ojos grises no gozasen de los mismos privilegios que los demás ciudadanos, o que no les fuera permitido comerciar o vivir de sus oficios, o que los padres no dispusiesen libremente de la tutela y educación de sus hijos, o que fueran excluidos de los beneficios de la ley o se les sometiera al dictamen de jueces parciales, ¿cómo podría dudarse que estas personas, que han sido discriminadas por su color de cabello y de ojos, al unirse frente a una persecución común, no llegasen a transformarse en un peligro para el príncipe, como sucedería también con otros que se hubiesen asociado por meros pretextos religiosos? Algunos se asocian para comerciar y lucrar, otros, al carecer de trabajo, se reúnen para divertirse bebiendo vino. La vecindad une a algunos, la religión a otros; mas solamente la opresión es aquello que congrega al pueblo para participar en tumultos sediciosos.

Diréis ¿quieres que la gente se reúna en el servicio divino contra la voluntad del magistrado? Respondo: ¿Por qué contra su voluntad? ¿No sería acaso legítimo y necesario que se reuniesen? ¿Contra su voluntad,

decís? Este es el motivo de mi queja y esta es la raíz verdadera de todo mal. ¿Por qué las reuniones en una iglesia serían más objetables que las que se celebran en un teatro o en una feria? Los individuos que allí se reúnen no son ni más viciosos ni más turbulentos que los que se congregan en otras partes. El problema es que por ser maltratados ya no son dignos de ser admitidos. Si se suprimen las discriminaciones en contra de ellos en materia civil, si se cambia la legislación y los castigos a que están sometidos, todo volverá a la seguridad y a la calma, y aún más, aquellos que son contrarios a la religión del gobernante, se esforzarán tanto más en mantener la paz del Estado cuanto más se persuadan de que allí gozarán de mayores beneficios que en parte alguna, y todas las diversas comuniones religiosas, cual guardianes de la paz pública, se vigilarán mutuamente para prevenir todo cambio que altere la forma de gobierno, puesto que no podrían esperar nada mejor que lo que ya disfrutaban, vale decir, la igualdad con sus conciudadanos bajo un gobierno justo y moderado. Ahora bien, si se considera que esa iglesia que concuerda religiosamente con el gobernante es el principal apoyo de todo gobierno civil, ya que el príncipe le dispensa su bondad y el favor de sus leyes, ¡con cuánta mayor razón se fortalecería ese gobierno si todos sus buenos súbditos, sin distinción de religión, al gozar del mismo favor del príncipe y del mismo beneficio de sus leyes, lo apoyasen y protegiesen unánimemente! Entonces, sólo podrán temer al rigor de la ley aquellos que agraven a los demás y atenten contra la paz pública.

Concluamos, por lo tanto, que nuestro único anhelo es que todo hombre goce de los mismos derechos que se garantizan a los demás. Si se me permite adorar a Dios según los cánones de Roma, debe también permitirse lo mismo a quienes lo hacen según las reglas de Ginebra. ¿No es lícito acaso hablar latín en el mercado? Entonces también lo será hacerlo en las iglesias. ¿Es lícito que un hombre se arrodele, esté en pie o se siente o adopte cualquier postura en su hogar y se vista de negro o de blanco o con hábitos largos o cortos? Entonces debe ser lícito comer pan o tomar vino o lavarse con agua en la Iglesia. Digamos en resumen que todo aquello que es lícito en las circunstancias comunes de la vida, debe serlo asimismo en el culto divino de cualquier iglesia. No ha de permitirse que la vida o el cuerpo o el hogar o las propiedades de un individuo sean perjudicados por esta causa. ¿Podéis admitir la doctrina presbiteriana? ¿Por qué no podréis entonces que otros admitan la episcopal? La autoridad eclesiástica, ya sea administrada por una misma mano o por las de muchos, será siempre la misma, y no tendrá jurisdicción alguna en lo civil, ni ningún poder de coerción ni relación alguna con las riquezas ni con sus rentas.

Las asambleas eclesiásticas y los sermones reciben su justificación

de la experiencia cotidiana y del beneplácito público. Si éstas son permitidas a los creyentes de una doctrina, ¿por qué no deberían ser permitidas a todos? Si se evidencia en las asambleas religiosas algo que constituya sedición y sea contrario a la paz pública, debe ser castigado en la misma forma que lo que acontece en las ferias o mercados. Estas reuniones no deben transformarse en santuarios de individuos sectarios y facinerosos, pero tampoco será menos legítimo que los hombres se reúnan en iglesias que en lugares públicos, ni será más culpables unos que otros por causa de sus reuniones. Cada cual es responsable de sus propios actos y nadie puede ser sospechoso u odioso por causa de otro. Quienes son sediciosos, asesinos, ladrones, adúlteros, difamadores, etc., debe ser castigados y extirpados, sin consideración de las iglesias a que pertenecen. Pero aquellos cuya doctrina es pacífica y cuyos procedimientos son puros e intachables, merecen ser tratados en igualdad de condiciones con sus demás conciudadanos. De esta manera, si se permite a unos que profesen una religión, y observen sus asambleas, sus días a los presbiterianos, a los independientes, a los anabaptistas, a los armenios, a los cuáqueros, y a todos los demás, dentro del marco de la misma libertad. Aun más, si podemos hablar libremente, como corresponde a los hombres entre sí, ni los paganos ni los mahometanos ni los judíos deberían ser excluidos, bajo pretexto de religión, de los derechos civiles de la comunidad. El Evangelio jamás lo estableció así. La iglesia que no juzga a aquellos que no están en ella (1 Cor. V. 11), lo rechaza, y el Estado, que admite sin diferencias a todos los hombres que sean honestos, pacíficos y diligentes, tampoco lo requiere. Si permitimos que un pagano negocie y trafique con nosotros ¿por qué no debemos tolerar que rece y rinda culto a su dios? Si se permite a los judíos poseer casas y hogares entre nosotros, ¿por qué deberíamos prohibirles que tengan sinagogas? ¿Son acaso sus doctrinas más falsas, sus cultos más abominables, o está más amenazado el orden civil por sus reuniones públicas que por aquellas que celebran en sus casas? Si estas cosas pueden concederse a los judíos y a los paganos, ¿no debería otorgarse lo mismo a los cristianos dentro del ámbito de un Estado que profesa la religión de Cristo?

Diréis, quizá, que debería ser así puesto que éstos son más propensos a formar facciones, tumultos o guerras civiles. A esto contesto: ¿Es ello culpa de la religión cristiana? Si así fuera, dicha religión sería la peor de todas, nadie debería abrazarla ni podría ser tolerada por ningún Estado. Si el carácter de la religión cristiana fuese turbulento y destructivo de la paz civil, la misma iglesia que goza del amparo del gobernante no estaría del todo exenta de culpa. Está muy lejos de mí pensar tal cosa de una religión tan opuesta a la codicia, a la ambición, a la discordia y a toda clase de deseos

desenfrenados y que es la más pacífica y humilde de las religiones que hayan existido jamás. Debemos, por ende, buscar otra causa para los males que se imputan a la religión, y ésta se encuentra plenamente en lo que estoy exponiendo. No es la diversidad de opiniones, que jamás podrá ser evitada, sino el rechazo de la tolerancia frente a aquellos que tienen opiniones diferentes, que bien podrían haber sido respetadas, lo que ha producido todas las discordias y guerras religiosas en el mundo cristiano. Los jefes de la iglesia, llevados por la avaricia y el deseo desmedido de dominio, utilizando la ambición desenfrenada de los gobernantes y la crédula superstición de la multitud atolondrada, los han animado contra los que disienten de ellos, predicándoles, contra la ley del Evangelio y los preceptos de la caridad, que los heréticos y cismáticos deben ser despojados de sus bienes y destruidos. Y es así como han mezclado y confundido dos cosas muy diferentes: la Iglesia y el Estado. Ahora bien, es muy difícil que los hombres soporten pacientemente el ser privados de sus bienes logrados con su honesto esfuerzo, y que, contrariamente a las leyes de la equidad, tanto humanas como divinas, sean entregados como presas a la violencia y rapiña de otros; especialmente cuando son del todo inocentes y cuando la razón de ser tratados así no pertenece a la jurisdicción del gobernante sino solamente a la conciencia de cada cual, de cuya conducción sólo es responsable ante Dios. Y, así, ¿qué otra cosa puede esperarse sino que estos hombres, agobiados por los males a que están sometidos, piensen finalmente que es legítimo resistir a la violencia con la fuerza y defender sus derechos naturales —que no son alienables por causa de su religión— usando de las armas si les es posible? Este ha sido hasta ahora el curso natural de las cosas, tan evidente en la historia, y seguirá siéndolo siempre mientras prevalezca el principio de la persecución religiosa, como ha sucedido hasta ahora, en los gobernantes y en el pueblo, y mientras los que predicán la paz y la concordia sigan impulsando a los hombres con todo su ingenio y sus fuerzas, a tomar las armas y a hacer sonar las trompetas de la guerra. Sería sorprendente que los gobernantes toleraran a estos incendiarios y perturbadores de la paz pública si no fuese evidente que han sido invitados por ellos a participar en el despojo y que por tanto han estimado conveniente usar su codicia y arrogancia como medio para aumentar su propio poderío. ¿Quién no verá entonces que estos buenos hombres son más bien ministros del gobierno que del Evangelio, y que al lisonjear la ambición y favorecer la potestad de los príncipes y de las demás autoridades se esfuerzan con todo su poder para promover en la república una tiranía que habrían podido establecer en su iglesia? Tal es el infortunado acuerdo que se presenta entre la Iglesia y el Estado. Si ambos se limitaran en su esfera, el uno al

bienestar mundano de la comunidad y la otra a la salvación de las almas, no habría existido jamás ninguna discordia entre ambas. Sed pudet haec opprobria, etc. (Vergüenza que se nos eche en cara...) Quiera Dios Todopoderoso que algún día pueda predicarse el Evangelio de la Paz, que los gobernantes conformen cada vez más sus conciencias a la ley de Dios y no se dediquen a subyugar las conciencias de los hombres a las leyes humanas, y que, como padres de sus naciones, dirijan todos sus esfuerzos a promover en todo lugar el bienestar público de todos sus súbditos, salvo el de aquellos que sean arrogantes, díscolos y causen perjuicio a sus hermanos; y que asimismo todos los eclesiásticos que se jacten de ser los sucesores de los apóstoles sigan pacífica y modestamente sus huellas sin inmiscuirse en los asuntos civiles y puedan dedicarse enteramente a promover la salvación de las almas.

Despedida

No está fuera del caso tal vez agregar aquí algunas cosas acerca de la herejía y del cisma. Un turco no es ni puede ser herético o cismático para un cristiano, y si alguien se cambiase de la fe cristiana a la mahometana, no se hace por ello herético o cismático, sino más bien apóstata o infiel. De esto no cabe dudar y es por ello que los hombres de religiones diferente no pueden considerarse heréticos o cismáticos entre sí.

Debemos indagar, por ende, cuáles hombres pertenecen a una misma religión. Respecto de esto es evidente que aquellos que tienen una idéntica fe y culto son de una misma religión, y los que no los tienen, pertenecen a otras. Puesto que todo lo concerniente a esa religión está envuelto en una disciplina, se sigue necesariamente que aquellos que concuerdan en esa disciplina pertenecen a una misma religión y viceversa. Así, los cristianos y los otomanos profesan religiones diferentes, porque los primeros observan las Sagradas Escrituras y los otros el Corán. Por la misma razón, pueden existir diversas religiones aun entre los mismos cristianos. Los papistas y los luteranos, aunque ambos crean en Cristo y por lo tanto puedan ser llamados cristianos, no son, sin embargo, miembros de la misma religión, ya que éstos sólo reconocen las Sagradas Escrituras como fundamento de sus creencias y los otros admiten también la tradición y las bulas pontificias como reglas de su religión. Y así, los cristianos llamados de San Juan y los cristianos de Ginebra, pertenecen a diferentes iglesias, porque éstos sólo toman en cuenta las Escrituras y aquéllos agregan no sé qué contradicciones como fundamento de su religión.

Habiendo aclarado esto, deducimos primeramente que la herejía es la división que se presenta en la fe eclesiástica entre hombres de la misma religión, acerca de algunas opiniones que no están contenidas en la regla misma. En segundo lugar que, entre aquellos que sólo aceptan la Sagrada Escritura como regla de su fe, la herejía es una separación dentro del seno de su comunión cristiana por opiniones no contenidas expresamente en los sagrados textos.

Ahora bien, esta separación puede presentarse de dos maneras: Primero, cuando la mayor o más poderosa parte de la Iglesia se separa, con la ayuda del gobernante, de las otras, expulsándolas de su comunión, porque no comparten sus creencias en ciertas opiniones que no están señaladas expresamente en las Sagradas Escrituras. Porque no es el caso número de los separados ni la autoridad del magistrado lo que hace culpable de herejía a un hombre, sino que sólo es herético el que divide a la iglesia en partes, el que incorpora denominaciones y sellos de distinción y provoca voluntariamente una separación por causa de tales opiniones.

Segundo, cuando alguien se separa de la comunidad porque ésta no profesa públicamente ciertas opiniones que la Biblia no enseña expresamente.

Ambos son “heréticos”, ya que yerran en lo sustancial y lo hacen pertinazmente contra el conocimiento, puesto que, habiendo colocado a las Escrituras como único fundamento de la fe, agregan, no obstante, otras proposiciones de orden sustancial que no están contenidas en las Escrituras, y que como otros no las reconocen como necesarias y fundamentales, provocan la separación en la Iglesia, ya sea apartándose de los demás, o expulsándolos de su seno. Tampoco tiene para ellos valor alguno su pretensión de que sus creencias y símbolos concuerden con las Escrituras y con la analogía de la fe, porque si éstos están expresamente contenidos en la Biblia, serán necesariamente reconocidos como de inspiración divina y, por lo tanto, fundamentales para todos los cristianos y no existiría, entonces, problema alguno. Mas si dicen que estos artículos son consecuencias que pueden ser deducidas de las Escrituras, podrán creer legítimamente en ellas y profesar aquello que estimen será grato a las reglas de la fe; mas sería muy pernicioso si las impusieran a otros para quienes éstas no parezcan ser la doctrina indubitable de las Sagradas Escrituras. Y así, toda separación que se haga por causa de estas cosas que no son, ni pueden ser fundamentales, lleva a la herejía. No creo que ningún hombre llegue a tal grado de locura que se atreva a proclamar que sus interpretaciones y consecuencias de la Escritura son de inspiración divina, y llegue a comparar artículos de fe que se ha forjado de acuerdo a su propia fantasía, con la autoridad de los textos sagrados. Sé que hay algunas proposiciones que concuerdan con la Escri-

tura, siendo por lo tanto indudable que han sido sacadas de ella, pero en cuanto a éstas, no se presentará entonces diferencia alguna. Digo solamente que, aunque consideremos que ésta u otra doctrina puede ser deducida de las Sagradas Escrituras, no por ello deberíamos imponerla a otros como artículo de fe, porque creemos que concuerden con la regla de la fe, a menos que aceptemos que se nos impongan otras doctrinas en la misma forma y que estemos obligados a aceptar y profesar todas las opiniones diferentes y contradictorias de los luteranos, calvinistas, anabaptistas y otras sectas, que los intérpretes de tales símbolos, sistemas y confesiones acostumbran a imponer a sus fieles como conclusiones genuinas y necesarias de las Sagradas Escrituras. No puedo menos que asombrarme de la extravagante arrogancia de aquellos hombres que piensan que sólo ellos pueden explicar las cosas que son necesarias para la salvación en forma más clara que el Espíritu Santo, que representa la sabiduría eterna e infinita de Dios.

Hasta aquí lo referente a la herejía; palabra que se aplica generalmente a la parte doctrinaria de la religión. Consideremos ahora el cisma, que es un crimen similar a ésta, puesto que ambos términos significan para mí una separación infundada en el ámbito de la comunión eclesiástica provocada por cosas que no son necesarias. Pero puesto que el uso, que es ley suprema en materias de lenguaje, ha dispuesto que la herejía se refiera a los errores de fe y el cisma a aquellos del culto o de la disciplina, debemos por ende considerarlos sobre la base de esa distinción.

El cisma, por las razones ya expuestas, no es otra cosa que la separación que tiene lugar dentro de la comunión de la iglesia por motivos de culto divino o de disciplina eclesiástica, que por cierto no constituyen una parte necesaria de dicha comunión. Ahora bien, nada de lo referente al culto o a la disciplina puede ser necesario para la comunión cristiana, sino aquello que Cristo, nuestro legislador, o los apóstoles inspirados por el Espíritu Santo, han ordenado en términos expresos.

En una palabra, quien no niega nada de lo enseñado expresamente por las Sagradas Escrituras ni se separa de una iglesia por cosas que no están manifiestas en los textos, cualquiera sea el sobrenombre que le otorgue otra secta cristiana, y por mucho que algunos o todos le declaren ajeno al verdadero cristianismo, tal hombre no podrá ser considerado herético ni cismático.

Estos asuntos podrían haber sido explicados más amplia y convenientemente, pero por ahora es suficiente que nos hayamos referido a ellos, aun tan brevemente ante una persona de vuestra ilustración y habilidad. □