

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 14

OTOÑO

1984

Francisco Pérez y Alfredo Moreno
*Teoría Financiera, Contratos y
Políticas*

David Gallagher
*América Latina y su Crisis Fi-
nanciera*

Bela Balassa
*Política Económica en Chile:
1973-1983*

Sebastián Edwards
*Diez Años con Políticas de
Mercado Libre 1973-1983*

Cristián Larroulet
El Estado Empresario en Chile

Francisco Cumplido
*El Estatuto Jurídico de los Par-
tidos*

Enrique Barros
*Aspectos Jurídicos del Estatu-
to de los Partidos*

Margarita Schultz
Arte y Vida

DOCUMENTO

*Historia de la Libertad en la
Cristiandad*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ENSAYO

TEORÍA FINANCIERA, CONTRATOS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

Francisco Pérez Mackenna *

Alfredo Moreno Charme **

En el último tiempo la crisis de endeudamiento que ha enfrentado el país ha despertado gran interés por la teoría financiera. En ella se distinguen dos materias de estudio, la primera relacionada con el "lado" real de las empresas y la segunda con el "lado" contractual. En esta segunda faceta de las finanzas se analizan las formas en que las personas definen sus responsabilidades y deberes respecto de los frutos que producen los activos de las empresas. De acuerdo a ello la deuda no representa más que un derecho prioritario a los flujos que se generen, teniendo los accionistas un derecho residual sumado a la prerrogativa de administrar la empresa, siendo ambas partes dueñas en forma diferente. Cuando la empresa entra en problemas de insolvencia, el sano equilibrio de la relación entre las partes se quiebra, pudiendo producir la pugna por los activos de la empresa altos costos para la sociedad. De existir una crisis de solvencia generalizada, el Estado tiene un importante rol que cumplir para lograr que los contratos se reestructuren en forma coordinada y con el menor trastorno posible para la economía del país.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile; M.B.A., Graduate School of Business, University of Chicago, U.S.A.; Profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Ingeniero Civil Industrial, Pontificia Universidad Católica de Chile; M.B.A., Graduate School of Business, University of Chicago, U.S.A.; Profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

I

Introducción

La crisis económica que ha afectado al mundo en el último tiempo, paulatinamente se ha ido reflejando en una difícil coyuntura financiera que ha amenazado la estabilidad de importantes bancos y empresas internacionales. En Chile, la situación ha sido aún peor y actualmente más de un 50% de la banca privada se encuentra intervenida por el Estado, el número de quiebras de empresas ha alcanzado niveles record y las compañías que aún subsisten se han enfrentado a la imperiosa necesidad de reprogramar los plazos y costos de sus pasivos.

En el ámbito académico, esta realidad ha hecho despertar gran interés por la teoría de finanzas, derivación de la ciencia económica que se preocupa específicamente del mercado de capitales. Dentro de dicha teoría pueden distinguirse dos campos fundamentales de estudio, los que pueden clasificarse en función de si la materia analizada se relaciona con los activos (sector real) de las empresas o con los pasivos de éstos (sector financiero).

El campo de los activos está representado principalmente por la evaluación de proyectos, la cual pretende descubrir y determinar la mejor manera para aprovechar las oportunidades que la naturaleza y el medio ambiente ofrecen. El estudio de los pasivos se preocupa de cómo se financian dichas operaciones o, en otras palabras, de la manera en que se aportan los fondos que permiten las inversiones y que definen quién será "dueño" de cada parte del proyecto a realizar.

El presente trabajo pretende entregar una visión general de esta segunda área, debido a la importancia que ha adquirido en el último tiempo en nuestro país y a que, desde que se inició el ciclo recesivo, la operación del mercado de capitales ha estado en tela de juicio y los argumentos vertidos en el debate no siempre han reflejado una percepción adecuada del problema financiero.

II

Pasivos como Formas de Contrato

El punto de partida de la teoría de finanzas es el hecho de que los activos son riesgosos y que, por lo tanto, el resultado final de toda inversión es incierto. Más aún, se postula que dicho riesgo puede ser minimizado —manteniendo una rentabilidad adecuada— mediante una política de diversificación de los sectores económicos en que se realizan dichas inversiones, de manera que los malos años para unos se compensan porque ellos resultan buenos para otros. La investigación ha mostrado que el riesgo de cualquier activo puede ser separado en dos partes: una que depende de los cambios que ex-

perimenta su valor frente a oscilaciones del nivel general de la economía y la otra que no tiene relación con la situación general. Esta última, a diferencia de la primera, puede ser diversificada.

Dentro de este contexto, los pasivos de las empresas, que representan los derechos que los "dueños" de los activos tienen sobre estas últimas, permiten diversificar a nivel personal sin tener que necesariamente hacerlo a través de la adquisición de activos productivos. Lo anterior resulta beneficioso por cuanto es una manera de disminuir el riesgo de las carteras de inversión de los agentes económicos, sin perder los beneficios producto de la especialización a nivel de actividades empresariales.

Es importante definir lo que se entiende por el término "dueño"¹. En este sentido, debe separarse el concepto legal de propiedad del concepto financiero. Tradicionalmente se ha definido el derecho de propiedad sobre una empresa refiriéndose sólo al capital propio. Sin embargo, desde el punto de vista financiero, este concepto debe ampliarse incorporando dentro del grupo de propietarios a todo el conjunto de dueños de los distintos pasivos de la empresa. La diferencia entre unos pasivos y otros nace de la necesidad que tienen los inversionistas financieros de estructurar derechos de distintas características en cuanto al grado de riesgo a que se ven afectados.

En esta línea la deuda goza de un beneficio respecto del capital propio, en el sentido de que recibe pagos prioritarios, quedando el remanente, si es que lo hay, disponible para ser distribuido a los "dueños del patrimonio accionario". En el fondo, los pasivos de una empresa representan los derechos de distintos socios en un negocio, cada uno de los cuales tiene diferentes prerrogativas sobre el flujo que produzcan los activos. El privilegio de que gozan los dueños de la deuda los hace partícipes (interesados) de los beneficios de la empresa de una manera distinta, y a veces contrapuesta, a aquella en que los dueños del capital se benefician del negocio. Es por ello que resulta fundamental definir a quién le corresponde el derecho a controlar las decisiones que impliquen alterar ya sea las inversiones de la empresa (su lado real) o bien sus distintas políticas de financiamiento (dividendos, nivel de endeudamiento, etc.). En la práctica, quien tiene los derechos residuales sobre los flujos es el que define las normas de administración de las empresas. Si se consideran los incentivos de las partes involucradas en esta "sociedad", la racionalidad de este ordenamiento es evidente: cada uno de los socios puede aumentar su riqueza personal a través de maximizar los flujos de los activos o quitándole parte de lo que le corresponde a su contraparte.

1. Para un tratamiento formal de este punto ver Jensen M. y Meckling W. *Theory of the Firm, Managerial Behavior and Ownership Structure*. Referencia N° 13.
2. Ver Fama E. y Jensen M. *Agency Problems and Residual Claims*. Referencia N° 9.

te. El hecho de dar el control a quien tiene el flujo residual, no es más que aplicación del viejo adagio de que "uno parte y el otro elige".

Mientras los contratos se cumplen y los flujos de los activos son suficientes para pagarles a cada uno de estos socios lo que le corresponde, la sociedad camina sin problemas. Sin embargo, cuando ello no sucede así, los acreedores tienen el derecho de pedir la quiebra de la empresa, es decir, la disolución de la sociedad y la entrega a cada cual de la parte que le corresponde. Ante esta eventualidad, los derechos de los titulares de la deuda siguen siendo prioritarios, ya que recibirán todo lo que exista en la empresa hasta el monto que les es adeudado, quedando para el capital el remanente.

III

Problemas en las Relaciones Financieras

Como en toda organización humana, los distintos intereses a que se ven enfrentados accionistas y acreedores son una fuente de conflictos. Los incentivos, tanto en la selección de proyectos como en las políticas de financiamiento, son distintos para cada uno de estos grupos. En el extremo, quienes son aportantes de los fondos en forma de deuda preferirán que la empresa acepte proyectos del más bajo riesgo posible. Por su parte, el accionista estará preocupado de los flujos residuales, ya que ellos constituyen la remuneración al aporte de capital que ha hecho. Por lo tanto, estos últimos buscarán proyectos más riesgosos que aquellos que le interesen a la deuda: en el caso de que la inversión sea efectivamente un éxito, los dueños del capital recibirán los beneficios de una decisión acertada y los acreedores su pago pactado. Sin embargo, desgraciadamente un porcentaje no despreciable de proyectos de inversión no conducen a un final feliz y, en ese caso, pierden ambos. De esta manera, no importa cuan exitoso sea el proyecto de inversión, los acreedores sólo recibirán, en el mejor de los casos, un pago correspondiente a la promesa inicial y, si el proyecto fracasa, todo lo que los acreedores tendrán para repartirse entre sí es el valor de los activos que hayan quedado después de descontar las pérdidas producto de la mala inversión. De esta forma, la distribución de los flujos de caja que recibe la deuda está acotada por la promesa estructurada en el contrato de crédito. Este contrato establece el máximo retorno que pueden recibir los acreedores; los accionistas, en cambio, no tienen el flujo de retorno que pueden recibir acotado por ningún contrato preestablecido, por lo que mientras más alto sea éste, mayor es el pago por sus aportes.

Esta diferencia en los contratos de cada parte genera pugnas dentro de una economía en donde los agentes económicos asignan recursos para obtener beneficios futuros. Una fuente importante de conflicto y de costos en la generación de contratos que armonicen los intereses de ambos grupos, radica en la existencia de lo que no-

sotros denominamos problemas y costos de información. Como ya el lector podrá deducir, resulta vital para el buen entendimiento entre acreedores y accionistas ponerse de acuerdo en qué tipo de actividades la empresa va a introducirse. Obviamente, los acreedores no estarán dispuestos a financiar actividades extremadamente riesgosas sin exigir a cambio una adecuada compensación. Como el retorno de los acreedores debe ser prefijado por contrato, es extremadamente importante que, una vez que éste ha sido estipulado, tanto los accionistas como la administración de la empresa se mantengan dentro de la actividad acordada. No es raro enfrentarse a situaciones en que luego de financiada una actividad, los fondos obtenidos son destinados, ya sea directa o indirectamente, a actividades más riesgosas. Por tanto, es fundamental que todas las partes involucradas en el negocio —los que hemos denominado socios y que incluyen también a los acreedores— puedan efectuar un seguimiento de las actividades que la empresa desarrolla luego de conseguidos los fondos necesarios para el financiamiento de los proyectos. Indudablemente que mientras más difícil sea la realización de este seguimiento, mayores serán los costos que los acreedores impondrán a los dueños del capital para financiar la fiscalización del cumplimiento de los contratos. Luego, mientras más caro sea el proceso a través del cual la información fluye de acreedores a accionistas y viceversa, mayor será el premio que los acreedores exigirán por sobre la tasa de interés normal para ese riesgo o proyecto, para compensar dicho costo.

La tasa de interés no es el único mecanismo que poseen los acreedores para hacer valer sus derechos en la empresa a la cual han prestado fondos. Los contratos de crédito involucran numerosas cláusulas, siendo una de ellas la tasa de interés pero no la única³. Los acreedores, previendo posibles situaciones futuras que se traduzcan en una expropiación de sus derechos, imponen restricciones a la administración de la empresa. Este tipo de restricciones normalmente incluyen cláusulas de aceleración del cobro de la deuda en el caso de que la administración vulnere algunos principios preestablecidos. En el extremo, un incumplimiento del contrato de crédito puede, a través de las cláusulas de aceleración, traducirse en el traspaso de la empresa de manos de su antigua administración a una nueva administración nombrada por los acreedores. Es este concepto de traspaso de la propiedad y la administración, y no el concepto de liquidación de empresas, el que corresponde a la idea de quiebra.

Sin lugar a dudas el traspaso de propiedad no está exento de problemas. Son innumerables los costos que deben sufrir las empresas cuando llega el momento de generar este traspaso. Ello complica el análisis de la situación a que se ven enfrentados accionistas y acree-

3. No es raro encontrar en contratos de crédito "covenants" que no permiten enajenar activos fijos, que restringen el pago de dividendos, que limitan el endeudamiento de la firma, etc.

dores en caso de conflicto. A pesar de que parece razonable pensar que si los activos son menores que lo que se adeuda a los acreedores estos últimos debieran obtener el control; la existencia de costos importantes en el proceso de traspaso puede implicar que, aunque lo anterior sea cierto, el cambio no se produzca.

Otras restricciones contractuales que tienden a evitar el conflicto entre acreedores y deudores son los límites a los dividendos; a los posibles endeudamientos futuros, exigiendo que ellos tengan prioridades más bajas; y a la enajenación de activos. También, en algunos contratos de crédito, se exige la contratación de asesores o técnicos que aseguren un mejor manejo financiero de la empresa, la confección de estados financieros auditados, etc.

Las situaciones extremas, caracterizadas por altos endeudamientos y malas perspectivas de flujos futuros, alteran profundamente los incentivos de los diversos agentes económicos involucrados en la propiedad de una empresa. Cuando se producen estas situaciones, aquellos que tienen el control de la firma ven incrementados los beneficios que recibirán si aumentan la variabilidad de los retornos a sus inversiones, logrando así hacer crecer la probabilidad de salir airosos. Con ello, "expropian" a quienes les han entregado financiamiento en forma de deuda.

En términos sociales, dichos incentivos distorsionados son profundamente perjudiciales, ya que conducen a la realización no de los proyectos más rentables para la sociedad, sino de aquellos proyectos más riesgosos y que, por lo tanto, perjudican a los acreedores y benefician a los dueños del capital propio.

Si nos enfrentamos a una empresa que está quebrada (en términos de que su patrimonio es cero económicamente medido), los accionistas pueden invertir en activos altamente riesgosos que ofrezcan alguna posibilidad, aunque remota, de transformar el patrimonio en positivo si el resultado del proyecto es bueno. El riesgo de perder parte del patrimonio accionario es nulo, ya que la falencia hace que los accionistas nada tengan en la situación inicial. Es decir, si el proyecto tiene un mal resultado, ellos se mantienen con un patrimonio igual a cero, debiendo los acreedores sufrir la pérdida.

Lo anterior se ve complicado por los efectos que tienen las acciones del Estado sobre los incentivos de los particulares. La historia muestra que las expectativas de recibir subsidio del fisco inmoviliza a los particulares, e impide cualquier traspaso de propiedad debido a la esperanza de recibir una ayuda exógena que beneficie a ambas partes. De hecho, esta situación trasciende lo económico y llega a lo político: las instituciones gremiales tienden a presionar fuertemente para la obtención de los beneficios que pueda reportar para ellos la acción del Estado.

En el caso de Chile, los bancos y financieras han estado enfrentados a una gravísima situación, producto de la inseguridad de reci-

bir los pagos correspondientes a los créditos que han otorgado⁴. La respuesta de los bancos —y en general de los acreedores— ante esta situación de distorsión de los incentivos de quienes controlan las empresas, es generar mecanismos que permitan obtener un mayor control de las compañías. Entre ellos se cuentan distintas formas de intervención (comisiones y otros) que permiten al banco tomar parte en las decisiones de inversión, producción, financiamiento y otras. Con ello se disminuye la posibilidad de que se retiren indebidamente recursos de la empresa, con lo que se podría perjudicar a los distintos acreedores en beneficio de los accionistas, pero no sin incurrir en fuertes costos de eficiencia productiva. Esta es la situación que muestran las empresas que están en problemas; los acreedores, para entrar en renegociaciones de plazos, tasas y para la otorgación de nuevos créditos, exigirán no solamente garantías, sino un mayor control o, al menos, información sobre las actividades de la entidad que recibe los fondos.

Podríamos preguntarnos a esta altura cuál es el rol que cumplen los intermediarios financieros en la relación entre acreedores y accionistas. Resulta indudable que una de las labores importantes que la economía delega a los bancos, financieras y otros intermediarios de este tipo, consiste en que a través de ellos las partes involucradas en el financiamiento de una actividad empresarial pueden reducir los costos de contrato, transacción e información.

Los intermediarios financieros son especialistas en poner de acuerdo a las partes y luego fiscalizar los convenios, con lo cual disminuyen los costos de prestar dinero. Si no existieran estos agentes económicos, los recursos que la sociedad debería gastar para financiar las inversiones serían mucho mayores, siendo el papel de aquellos similar al de los lubricantes frente al roce en un sistema mecánico.

Los elementos antes descritos juegan un rol fundamental en la determinación de la manera como las empresas deben financiarse. La decisión de financiamiento es el fruto de un proceso de optimización llevado a cabo por los dueños de la empresa, no distinto al que efectúan los mismos cuando deciden de qué manera van a producir los productos, es decir, de qué forma van a conjugar distintos insumos para la elaboración de un bien o servicio. Sin embargo, los costos de quiebra, los problemas de asimetría en la información de accionistas y acreedores, y los problemas de incentivos producto de que estos dos grupos tienen distintas prioridades en el pago, no son los únicos determinantes de la razón deuda/capital. Existen otras fuentes importantes de beneficios o costos de financiarse con deuda o acciones. Probablemente una de las más significativas esté dada por los impuestos a las empresas y los impuestos a las personas⁵.

4. Ver Moreno A. y Pérez F. *Análisis de la Crisis Bancaria y sus Soluciones*. Referencia N° 16.
5. Ver Bilbao J., Moreno A. y Pérez F. *Distorsiones en el Mercado de Capitales Chileno*. Referencia N° 5.

Los intereses, a diferencia de las ganancias de capital y de los dividendos, pueden ser descontados por la firma llegado el momento de calcular la base imponible para el pago de sus impuestos. Lo anterior implica un subsidio al financiamiento a través de un mayor endeudamiento. Este factor hará que las empresas tiendan a aumentar la cantidad de deuda con que financian sus proyectos, lo cual se contrapesará con los costos de quiebra, los costos de contrato y los costos de transmisión de información, en la búsqueda de un nivel de endeudamiento óptimo para las empresas. Quizás una de las razones por las cuales las empresas en Chile se financian con niveles de endeudamiento altos, pueda ser encontrada en el importante beneficio tributario que existe de financiar actividades con deuda.

A este hecho se suma la existencia de un impuesto de retención a las utilidades de las empresas, que no tiene un símil en el tratamiento tributario de los intereses ganados. Ello facilita la evasión en el caso de estos últimos, generando un incentivo para ofrecer los fondos en exceso a los bancos en vez de invertir en acciones. Dado que las instituciones bancarias no pueden adquirir títulos accionarios, esto significa un incentivo a la oferta de créditos en desmedro de la de capital propio⁶.

Las ideas desarrolladas hasta ahora indican que a medida que aumenta el número de pasivos con que una empresa financia sus actividades, aumentan también los costos implícitos en los contratos para armonizar los intereses de estos distintos tipos de pasivos. Por otra parte, el mercado querrá generar variadas formas de repartición de riesgo, lo que se logra a través de contratos que definan diferentes derechos sobre los flujos que generan los activos de una empresa. En otras economías se puede observar la existencia de múltiples formas de pasivos: warrants, acciones, deuda preferencial, bonos convertibles en acciones, opciones, acciones preferentes, etc.

De esta manera, el número de contratos distintos que se encuentren dentro de una economía, en cierta medida, refleja el costo que existe dentro de ese sistema económico para regular y solucionar los conflictos entre los distintos agentes. Mientras más alto sea este costo, menor va a ser el número de pasivos distintos existentes. El lado negativo de lo anterior está dado por la restricción en la repartición de riesgo, producto de la falta de contratos de características disímiles.

La evidencia de la economía chilena, caracterizada por un pequeño número de pasivos distintos, parece indicar que los costos de información, fiscalización de contratos y otros, son altos. Es decir, el sistema económico está dispuesto a renunciar a una manera más eficiente de repartición del riesgo, con tal de evitar incurrir en estos altos costos.

6. Ver Bilbao J. y Pérez F. *Decisiones de Financiamiento: Deuda o Acciones*. Referencia N° 6.

IV

El Rol de la Autoridad Frente a una Crisis de Endeudamiento

El rol del Estado en lo que respecta al mercado de capitales no es esencialmente distinto al que le compete a éste en otros mercados. Su irrenunciable rol subsidiario lo obliga a intervenir cada vez que se produzcan desviaciones entre lo que implica el "laissez faire" y lo que aconseja la conveniencia social. Es así como discrepancias entre costos o beneficios privados y sociales harán aconsejable que el Estado intervenga para corregir las distorsiones, de manera tal que el mercado efectivamente produzca lo que la sociedad necesita.

En esta perspectiva, en lo que se refiere al mercado de capitales se puede pensar en dos tipos de situaciones: aquellas donde impera la normalidad y aquellas de excepción o crisis. Probablemente estas dos situaciones distintas pueden ser resueltas de mejor forma bajo marcos legales diferentes (leyes financieras normales vs. de emergencia). Sin embargo, la necesaria existencia de un marco legal único puede generar la necesidad de la intervención estatal ocasional.

Sin lugar a dudas dichas intervenciones deben producirse sólo en situaciones de excepción. El Fisco debe mantenerse al margen de la actividad económica privada, en la medida en que los entes particulares puedan solucionar los problemas por sí solos. Si el sistema de negociación privado entre las partes en conflicto genera resultados indeseables para la sociedad, el Estado, haciendo valer su rol subsidiario, entrará a tomar parte en el asunto a través de la intervención directa, o bien por medio de la modificación de normas que permitan que las soluciones se encaminen por los senderos convenientes. Es decir, el Estado deberá intervenir para estos efectos, por ejemplo, cuando la economía entre en una etapa de fuerte recesión, lo que implique que sean muchos los agentes económicos involucrados en problemas de renegociación de contratos. La autoridad deberá velar porque los costos sociales de los ajustes que se requieren para que los incentivos vuelvan a su sano estado, sean lo más bajo posibles.

Por lo tanto, la razón por la cual el Estado interviene en estas circunstancias es la intención de reducir los costos sociales. Un ejemplo de estos costos puede ser encontrado en el rol de las variables macroeconómicas en la reactivación de la economía. Como vimos anteriormente, en situaciones de insolvencia las empresas se enfrentan a serios problemas de incentivos. Una parte de las disponibilidades de fondos y los aumentos de liquidez de la economía, pueden ser utilizados para la realización de proyectos que impliquen alto riesgo. De esta manera, como son los accionistas quienes administran los fondos que se hacen disponibles a las empresas, es razonable que algunos de estos fondos sean canalizados por los administradores en pos de buscar una salida al problema en que se encuentran los dueños del capital. Lo anterior se logrará disminuyendo la probabili-

dad de que la empresa entre en una situación de insolvencia¹. Esto último parece razonable, pero la manera como se consigue es a través del aumento de la variabilidad de los flujos de la empresa, muchas veces aceptando proyectos cuya rentabilidad no justifica el costo de la inversión. De esta manera, la autoridad económica puede sentir la necesidad de resolver los problemas de contrato entre particulares, como una condición necesaria para iniciar un camino de reactivación económica.

El gran problema de lo anterior es que al iniciar un proceso caracterizado por intervenciones estatales, necesariamente se deja de usar el camino alternativo, cual es el que los propios particulares busquen las mejores soluciones a sus problemas. Es indudable que, en la medida en que las dos partes en conflicto puedan encontrar un punto de común acuerdo, la solución así lograda será preferible a la que se podría conseguir a través de los tribunales de justicia u otras fuentes institucionales. Lo anterior se debe a que, ya que las partes en conflicto siempre han tenido abierta la posibilidad de recurrir a dichos tribunales, si es que han optado por otra alternativa es porque esta opción es la preferida.

Los problemas de la intervención estatal van más allá del alejamiento del "principio" de iniciativa privada. En primer lugar, significan una reducción de la necesaria competencia y eficiencia en la asignación de los recursos crediticios. En el caso chileno, en el cual la mayor parte de la banca se encuentra actualmente intervenida por el Fisco, este aspecto es de fundamental importancia. Cuando una sola mano controla la asignación de los créditos, cualquier error de apreciación puede tener graves consecuencias. Ello sin considerar los problemas políticos que pueden derivar de un control estatal casi absoluto del mercado de capitales.

Si ampliamos el marco de análisis nos daremos cuenta que el Estado, para llevar a cabo sus acciones, deberá necesariamente tratar a agentes dentro del sistema, los cuales no siempre enfrentan sistemas de incentivos que se encaminen en la misma dirección que los objetivos a los cuales apuntan las intervenciones.

Los problemas de incentivos que genera una intervención deben ser contrastados con aquellos que se mantendrían si el Estado optara por el "laissez faire". La respuesta no es del todo obvia, por lo que una decisión de intervención es siempre difícil.

Existen consideraciones adicionales que hacen pensar que la reestructuración por parte del gobierno de los contratos entre particulares, puede ser especialmente conflictiva y onerosa. Cabe destacar al respecto el comportamiento de la banca extranjera frente a estas

7. Si una empresa se encuentra virtualmente quebrada, la probabilidad de que se produzca la cesación de pagos es igual a uno. Un proyecto de alto riesgo puede ofrecer una probabilidad, aunque pequeña, de poder pagar y con ello reducir la chance de una falencia.

intervenciones. Los bancos extranjeros deben estar dispuestos a aceptar pérdidas por las malas decisiones de crédito que ellos realicen. Sin embargo, la intervención del Estado, ya sea directa o indirecta, en empresas a las cuales dichos bancos han facilitado fondos, o bien a las cuales bancos nacionales financiados con fondos de bancos extranjeros lo han hecho, es un pretexto para exigir un aval del Estado debido al cambio en las reglas del juego que conlleva una intervención. De esta manera, la sana intención de mejorar la situación de los contratos entre particulares, puede implicar que el Estado se vea envuelto en la necesidad de avalar los créditos externos que han contratado particulares.

Otro aspecto que en la práctica ha probado ser un importante componente de costos implícitos en las intervenciones estatales, puede ser encontrado en las cláusulas tácitas de la mayoría de los contratos financieros. Resulta extremadamente difícil reestructurar contratos cuando buena parte de las cláusulas de éstos se encuentran fundadas en la tradición, los entendimientos comerciales de largo plazo, etc.

Una tercera fuente de problemas prácticos de la intervención directa la impone la estructura legal vigente. El Estado debe necesariamente actuar dentro del marco legal. Esto implica que muchos de los acuerdos que habrían sido posibles entre particulares, pero que requieren de la conformidad de las partes en conflicto, no puedan ser logrados por el solo dictamen del Estado. Esto último porque luego de la intervención, los agentes económicos involucrados son capaces de anticipar que el Estado ha atado sus manos, debiendo ofrecer una solución satisfactoria para ambas partes. Un ejemplo de lo anterior puede ser encontrado en la reacción de los tenedores de cuotas de fondos mutuos frente a la intervención estatal en la transacción de estas últimas.

Una cuarta fuente de costos es la falta de referencia para valorar los distintos derechos que los particulares tengan sobre los activos de la empresa. Esto es especialmente cierto si se considera que normalmente, ligada a la intervención estatal, se encuentra la suspensión de las transacciones de los derechos que tienen los distintos dueños sobre los activos de las empresas. Es así como, al entrar una firma en cesación de pagos, las acciones de esta última suspenden sus transacciones en la Bolsa y los bonos y pagarés de éstas corren similar suerte.

Las cuatro razones anteriores hacen pensar que, aunque el Estado pueda tener la mejor de las intenciones en la reestructuración de pasivos, las barreras, tanto institucionales como impuestas por los agentes que actúan buscando su propio beneficio (por ejemplo bancos extranjeros y acreedores), pueden hacer extremadamente caro el sistema de repactación de pasivos a través de dictámenes de la autoridad administrativa.

El argumento anterior nos conduce a concluir que el rol de la negociación entre particulares es algo fundamental en la estructura-

ción de contratos. El valor de poder acceder al derecho de negociar libremente es algo importante para una adecuada estructura, tanto del punto de vista de la repartición de riesgo como de la minimización de los costos de contrato. El mercado financiero es extremadamente complejo y resulta muy difícil intervenir dicho mercado, pretendiendo garantizar al mismo tiempo que la solución que se obtenga por esa vía sea mejor que la que había en un inicio. De esta manera, los contratos existentes no pueden ser reescritos por el solo ministerio de la ley, sin que eso genere altos costos en el corto plazo y probablemente aún más altos en el largo plazo. Por cierto, lo anterior no significa que el Estado deba mantenerse totalmente al margen de la actividad financiera.

La Necesidad de una Renegociación Coordinada

Un proceso de negociación no es más que una situación en la cual dos partes con intereses en conflicto buscan un acuerdo conjunto respecto de la forma en que se van a comportar el uno con el otro. Cuando se trata de contratos financieros, la negociación normalmente nace cuando una parte confía a la otra sus fondos y la segunda se compromete a devolverlos, lo que da origen a un contrato en donde las cláusulas del mismo formalizan el compromiso acordado. Una renegociación, por tanto, no es más que un proceso en el cual las cláusulas preestablecidas deben ser reestudiadas producto de que una de las partes no es capaz de cumplir con lo que le corresponde hacer. En este sentido, contrariamente a lo que se suele pensar, la renegociación no demanda necesariamente un uso adicional de recursos sino más bien implica determinar una nueva forma de partición de los recursos existentes.

Las razones por las cuales los contratos iniciales pueden no ser cumplidos y por tanto requerir ajustes pueden ser variadas. En épocas de normalidad económica los riesgos propios de cada negocio pueden ser los causantes. En períodos de fuertes crisis económicas, los cambios violentos en las variables macroeconómicas pueden provocar una crisis generalizada de contratos. Es por ello que una posible conclusión que se pueda extraer de lo anterior es que la estabilidad tiene un alto valor y, por tanto, el Estado debiera estar dispuesto a invertir y destinar recursos reales para mantener los precios claves de la economía cercanos a su equilibrio de largo plazo. Se contribuiría de esta forma a evitar fluctuaciones bruscas que puedan producir, entre otros problemas, insolvencias masivas.

Sin embargo, una vez producido un violento cambio en el sistema de precios, no queda más que enfrentarlo intentando minimizar el costo de los ajustes que deban producirse. Si hay un activo o empresa que antes valía \$ 100 y hoy, debido a una caída en la demanda, sólo vale \$ 40, sus dueños son ahora efectivamente más po-

bres y este hecho es algo que éstos deberán aprender a aceptar. El problema es que una parte de los propietarios —los acreedores— tiene en sus manos un documento que puede preestablecer un pago superior a lo que queda. Lo disponible para acreedores y accionistas puede valer incluso menos que el crédito a pagar y ambas partes deberán acordar qué porcentaje de estos \$ 40 restantes corresponde a cada quien. Ninguna solución que adopten (repartir \$ 40/\$ 0, \$ 35/\$ 5, \$ 20/\$ 20, ó \$ 0/\$ 40) requiere necesariamente de recursos adicionales. Sin embargo, el proceso por medio del cual las partes se disputan lo que aún queda puede erosionar seriamente el valor de los activos. Los acreedores amenazarán con la quiebra, los accionistas responderán con una paulatina desinversión en la empresa no queriendo hacer la mantención a maquinarias que les pueden ser quitadas, y así la pugna terminará por destruir el aparato productivo nacional, perdiendo no sólo las partes en conflicto sino la sociedad toda.

Cuando sólo unos pocos disputan un acuerdo, el sistema institucional vigente funciona eficazmente permitiendo que las soluciones sean logradas en forma ordenada y eficaz. Sin embargo, cuando todo el mundo está involucrado en la disputa, la agregación de los conflictos individuales se transforma en un problema grave que puede paralizar a una economía. En este segundo escenario, el Estado tiene un importante rol que cumplir, contribuyendo a que los contratos se ajusten al menor costo posible. Reducir el valor de los bonos de su antiguo valor nominal a una cifra razonable respecto del nuevo valor de la empresa no hace a los acreedores más pobres (si no probablemente más ricos, puesto que se ahorrarán los costos de las disputas), tampoco requiere de recursos adicionales, ni implica necesariamente un "perdonazo", simplemente elimina la pugna debido a que la suma del valor nominal de los pasivos se ajusta nuevamente al verdadero valor de los activos.

El problema, en la práctica, es que normalmente la autoridad no sabe si lo justo es \$ 40/\$ 0 ó \$ 20/\$ 20, por lo que a veces, en beneficio de la duda, se termina dando a los acreedores su antiguo valor nominal y también algo a los accionistas. Como los activos sólo valen \$ 40, el Fisco aporta la diferencia que falte. Dicha diferencia se obtiene, en parte, de los propios dueños, en parte, de un aumento en el valor de los activos producto de la eliminación de los problemas de insolvencia, y también, en parte, de terceros sin injerencia directa en la disputa. El Estado se enfrenta a la disyuntiva de perseguir el doble objetivo de evitar que los activos productivos continúen depreciándose, y aquel de ser justo evitando "pasar la cuenta" de las renegociaciones a terceros. En esta perspectiva, la forma en que el Estado coopere debiera procurar ser no discriminatoria y adicionalmente procurar que el mayor porcentaje posible de los recursos involucrados en la renegociación provenga de los propios beneficiados. De esta forma, sólo aceptarán la ayuda del Esta-

do quienes realmente lo necesiten, puesto que los demás no estarán dispuestos a aceptar las restricciones de austeridad y otras que debieran imponerse a quienes requieran de la ayuda estatal.

Lo que debe recordarse al evaluar la necesidad de una intervención estatal es que si los activos valen \$ 40 y existen títulos que dan derechos sobre dichos \$ 40 que dicen valer \$ 100, el ajuste hacia abajo en estos títulos siempre se produce, ya sea por medio de quiebras masivas, ya sea por una revolución de los deudores o ya sea por la vía de una renegociación ordenada y rápida. Esta última opción es la que debe buscarse si se quieren evitar serios trastornos en el aparato productivo nacional.

Bibliografía

- Alchian, Armen A., y Demsetz, Harold, *Production, Information Costs, and Economic Organization*, The American Economic Review, Vol. LXII, N° 5 (diciembre, 1972), pp. 777-795.
- Arrow, Kenneth J., *The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk Bearing*, Review of Economic Studies, Vol. 31, N° 86 (abril, 1964), pp. 91-96.
- Berle, A. A., and Means, G.C., *The Modern Corporation and Private Property* (Macmillan, 1932).
- Bilbao, J., Moreno A., y Pérez, F.: *Distorsiones en el Mercado de Capitales Chileno*. Boletín Económico: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas P.U.C. de Ch. N° 6 abril-junio 1983.
- Bilbao, J. y Pérez, F.: *Decisiones de Financiamiento ¿Deuda o Acciones?*, Boletín Económico: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas P.U.C. de Ch. N° 4 octubre-diciembre 1982.
- Chandler, Alfred D., Jr. *The Visible Hand* (Harvard University Press, 1977).
- Fama, Eugene F., *Agency Problems and the Theory of the Firm*, Journal of Political Economy, Vol. 88, N° 2 (abril, 1980), pp. 288-307.
- Fama, Eugene F., y Jensen, Michael C., *Agency Problems and Residual Claims*, Journal of Law and Economics, Vol. 26 (junio, 1983).
- Fama, Eugene F., y Jensen, Michael C., *Residual Claims and Investment Decisions*, CRSP Working Paper N° 90, Graduate School of Business, University of Chicago (septiembre, 1982).
- Hayek, F. A., *El Uso del Conocimiento en la Sociedad*, Estudios Públicos N° 12, 1983.
- Jensen, Michael C., *Organization Theory and Methodology*, Accounting Review, Vol. (50), N° 2 (abril, 1983).
- Jensen, Michael C., and Meckling, William H., *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, Journal of Financial Economics, Vol. 3, No 4 (octubre, 1976), pp. 305-360.

- Jensen, Michael C., and Meckling, William H., *Rights and Production Functions: An Application to Labor-Managed Firms and Codetermination*, Journal of Business, Vol. 52, N° 4 (octubre, 1979), pp. 469-506.
- Moreno, Alfredo y Pérez, Francisco: *Costos y Beneficios de los Programas de Desconcentración de Cartera Relacionada*. Trabajo Docente 183-01. Escuela de Administración P.U.C. de Ch.
- Moreno, Alfredo y Pérez, Francisco: *Análisis de la Crisis Bancaria y sus soluciones*. Documento de Trabajo N° 7. Centro de Estudios Públicos, diciembre de 1983.
- Moreno, Alfredo y Pérez, Francisco: *Sobreendeudamiento del Sector Real: Problemas y Soluciones*. Documento de Trabajo N° 11. Centro de Estudios Públicos, enero de 1984.
- Smith, Adam, *The Wealth of Nations*, 1976. Canaan ed. (New York: Modern Library, 1937)
- Williamson, Oliver E., *The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes*, Journal of Economic Literature, 19, N° 4 (diciembre, 1981), pp. 1537-68.

ENSAYO

AMERICA LATINA Y SU CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL*

David Gallagher**

Desde 1982, casi todos los países de América Latina enfrentan una grave crisis de financiamiento externo. El autor traza el proceso de acumulación de deuda en la década anterior, cuando hubo una oferta sin precedentes de fondos de intermediación bancaria. Postula que si bien la crisis fue provocada, finalmente, por un deterioro de los términos de intercambio de los deudores y una fuerte disminución en la oferta internacional de fondos, el proceso de acumulación de deuda era insostenible y la crisis por lo tanto inevitable. En cuanto a las posibles soluciones, el autor piensa que se está agotando el actual proceso de negociaciones y que serán necesarias soluciones más duraderas y sostenibles al problema. Probablemente éstas tendrían que ser provocadas por alguna acción coordinada de los países deudores, ya que los bancos procuran preservar el statu quo.

I

Introducción

El siguiente trabajo está dividido en cuatro secciones.

En la primera sección describimos el proceso de acumulación de crédito de fuentes bancarias externas en la década del setenta. Procuramos despejar del ambiente algunas versiones emotivas de dicho proceso que todavía persisten, para demostrar que acreedores y deudores son igualmente responsables. Enseguida analizamos el

* Centro de Estudios Públicos, 14 de diciembre de 1983. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como Documento de Trabajo N° 21, diciembre, 1983.

** Ex profesor Saint Antony's College, Oxford University. Ex director Morgan Grenfell & Co. Ltd. Actualmente Consultor de Finanzas Internacionales.

desenlace de este proceso en 1982. Nuestra hipótesis es que si bien el deterioro de los términos de intercambio de los países deudores, y la disminución de la oferta de crédito internacional, aceleraron el desenlace, era inevitable y habría ocurrido tarde o temprano.

En la segunda sección sugerimos algunas lecciones que se pueden extraer de la crisis.

Finalmente, en la tercera sección, examinamos el precario statu quo actual, y algunas soluciones extremas que se han propuesto. Sugerimos que hay que distinguir conceptualmente entre aquellas soluciones que producen una ruptura definitiva del sistema financiero internacional actual, y aquellas que modifican el statu quo sin romper dicho esquema. Creemos que todavía hay espacio para encontrar soluciones que, sin romper el sistema financiero internacional, permitirían un crecimiento sostenible en las economías de los países deudores.

II

Orígenes de la crisis

Es necesario despejar del ambiente las muchas visiones emotivas que todavía existen de cómo se originó la crisis financiera externa de América Latina. En algunos círculos de las naciones acreedoras se critica a los países deudores por haber sido irresponsables: el endeudamiento era una manera cómoda de sustituir el ahorro nacional, fue irresponsablemente asignado a proyectos faraónicos, a armamentos, a consumo excesivo, a financiar déficit, evitar ajustes, etc.; permitió que los países deudores siguieran una política demagógica de restringir la inversión extranjera directa, ya que sustituyó a ésta; a veces ni siquiera entró al país, llegando a parar en cuentas numeradas suizas y finalmente, la irresponsabilidad de los deudores llegó al punto de que comenzaron a financiar déficit estructurales con créditos a corto plazo.

En los países deudores, por su lado, existen algunas visiones igualmente emotivas en que éstos aparecen como víctimas de las grandes potencias y de bancos irresponsables que les obligaron a tomar préstamos que nadie quería, o por último —en ciertos círculos— de la "lógica del capital", o del "capitalismo dependiente". Por otro lado, la crisis de deuda tiene usos internos tanto en los países acreedores como en las naciones deudoras, y sirve para criticar a gobiernos, banqueros y empresarios. No es que no haya alguna verdad en algunos de estos planteamientos. El problema es que estas visiones tienden a abrir una peligrosa brecha de percepción entre acreedores y deudores, y tienden a estimular soluciones drásticas y hasta vengativas del problema, debido a que éste es postulado como un problema de "buenos contra malos".

Procuraremos, a continuación, describir una secuencia de acontecimientos que, en los últimos quince años, desembocaron en la

crisis actual, y que demuestran como tanto los acreedores como los deudores fueron afectados por variaciones en la oferta internacional de crédito.

Crecimiento de la intermediación bancaria internacional: 1970-81

Hasta fines de la década del 60, la gran parte de los flujos de ahorro de los países desarrollados a los países en desarrollo provenían o de fuentes oficiales —gobiernos o agencias multilaterales como el F.M.I. y el Banco Mundial— o en forma de inversión directa. Los créditos externos privados a países en desarrollo eran escasos. Hacia fines de la década, con el surgimiento del mercado de eurodólares, empiezan a cobrar importancia los créditos privados, en especial a los países en desarrollo más grandes como Brasil y México, y a partir de 1973-4, con la crisis del petróleo, la intermediación de la banca privada internacional empieza a crecer exponencialmente.

Hay varias razones para este crecimiento, que con pequeños altibajos en 1974-6, continúa hasta 1981.

- 1) Las dos crisis de petróleo, 1973-4 y 1978-9, producen un importante desequilibrio financiero, tanto entre países como entre sectores de un solo país. En el período 1960-72 la suma promedio de los desequilibrios en cuenta corriente del mundo equivalía al 1% del producto agregado mundial; durante el resto de la década, estos desequilibrios equivalieron al 2% de dicho producto agregado. Estos desequilibrios fueron financiados primordialmente por intermediación bancaria, y como resultado, el crédito bancario bruto internacional creció en un 290% real entre 1973 y 1980¹.
- 2) Durante la década del setenta, fue alta la inflación mundial, en comparación con la década anterior. Como consecuencia las inversiones internacionales —no sólo de la OPEP— tendieron a abandonar instrumentos a tasa fija y plazo largo (bonos), volcándose a depósitos bancarios de corto plazo a tasa flotante, alimentando aún más la oferta de fondos de intermediación bancaria. Cabe agregar que en los países OCDE, por lo menos, parece haber además una correlación entre inflación y ahorros personales: a medida que crece la tasa de inflación los ahorranes incrementan su stock de ahorro nominal como proporción de sus ingresos para mantener su stock de ahorro en términos reales. Por tanto en este período también aumentó la tasa de ahorro personal en los países OCDE.
- 3) Debido a la necesidad de absorber toda esta liquidez, los bancos, reacios a rechazar depósitos, permiten que disminuya su capital como proporción de sus activos, de aproximadamente

1. Morgan Grenfell Economic Review, agosto, 1983.

- 4 1/2% al comienzo de la década a menos de 3 1/2% en 1982 (en el caso de los cien bancos internacionales más grandes)².
- 4) Cada vez más bancos participan, con el tiempo, en la intermediación internacional aumentando aún más la base de capital de los activos internacionales. Así hasta 1976, casi todo el aumento de activos internacionales proviene de los grandes bancos norteamericanos. El aumento de oferta es sostenido después por bancos europeos y japoneses, y finalmente, hacia fines de la década, por bancos regionales norteamericanos.
 - 5) No sólo crece la cartera internacional de los bancos como proporción de su cartera total: hay cierta reestructuración de cartera hacia los países en desarrollo, y dentro de ese proceso, una reestructuración que favorece a ciertas áreas, en especial a América Latina y, por último, a países determinados³. Todo esto da una ilusión de oferta ilimitada de crédito, en especial en el caso de países que entran tardíamente al mercado y que son vistos por los bancos como "deudores vírgenes"⁴. Este es el caso de Chile, que debido a problemas de estabilidad y a la renegociación de la deuda en 1974-5, no logra entrar en forma significativa al mercado hasta 1976-7. Desde entonces y hasta 1981 la deuda chilena con bancos internacionales aumenta a un promedio anual del 55%, mientras que el capital de los bancos aumenta en tan sólo unos 10-15% al año.

Antes de ver cómo se comienzan a revertir, hacia fines de 1981, estos principales procesos, examinemos algunos de los efectos que tiene esta enorme liquidez en los incentivos y las decisiones tanto de los bancos como de los países deudores.

Los bancos hacen análisis de crédito poco cuidadosos

Frente al enorme incremento de sus depósitos que la demanda interna de sus propios países no puede absorber, los bancos incrementan su cartera internacional y buscan diversificarla, sintiéndose protegidos por la mera diversificación de riesgo correspondiente. Los costos de información son demasiado altos para que cada banco haga un análisis minucioso de cada riesgo. Los bancos entonces recurren a cifras globales para cada país provistas por el FMI y el Banco Mundial, y a la información provista por las autoridades de cada país.

2. Morgan Grenfell, op. cit.
3. John Williamson, *Problemas y escenarios de los mercados internacionales de capitales y la deuda externa*, en Ricardo French-Davis, *Las relaciones financieras externas*, pp. 140-45. México, 1983.
4. Ver Robert Devlin, CIEPLAN: Nota Técnica N° 60, noviembre 1983. Este es un excelente estudio de las experiencias de Perú y Bolivia como "deudores vírgenes".

Los créditos son además generalmente sindicados; participan varios bancos (en algunos casos más de 100) en cada crédito. Así, los bancos se sienten respaldados entre sí, y los bancos más pequeños, con costos relativos de información mayores, se guían casi exclusivamente por las recomendaciones que hacen los bancos más grandes. Esta tendencia a imitar lo que hacen los más grandes y a tomar decisiones en conjunto ha llegado a ser llamada "instinto de rebaño" en el mercado de eurodólares. Cada banco se ve respaldado por la decisión de otro, a pesar de que su fuente de información es la misma.

Debido a la presión por colocar activos, la función marketing tiende, en todo caso, a predominar sobre la función análisis, y así el crédito se va transformando, de un recurso escaso a ser racionado, a un producto a ser vendido, en un contexto altamente competitivo. El funcionario bancario que está en el terreno sabe que será ascendido si logra incrementar la cartera.

En la primera época el mismo influjo de crédito da la apariencia, además, que la performance del deudor está rápidamente mejorando, en especial si el deudor no puede absorber todo el crédito y por tanto crecen sus reservas. Incentivados al optimismo, los banqueros externalizan los efectos que ellos mismos producen.

El deudor se cree frente a una oferta infinitamente elástica

Los hechos empíricos parecen confirmar que hay una oferta infinitamente elástica de crédito. Es fácil creer, en especial, que un "país pequeño" tendrá siempre acceso a una oferta infinitamente elástica de crédito externo en relación a sus modestas demandas. Si bien esta creencia está basada en un aparente desprecio por información incómoda que el mercado de vez en cuando entrega, tiene importantes efectos en los procesos de decisiones de los países deudores.

Tienden por ejemplo a ganar terreno modelos económicos que justamente postulan una elasticidad infinita de crédito externo. En el Cono Sur, por ejemplo, predominan modelos que suponen que la cuenta de capitales compensa automáticamente a la cuenta corriente. Esto no siempre fue así. Como dice John Williamson, "a mediados de la década del cincuenta ... lo más próximo de una teoría de la cuenta de capital era la idea de que un déficit en cuenta corriente tendía a erosionar la confianza, y en consecuencia a inducir a una salida de capitales, y se suscitaba la situación inversa en presencia de un excedente"⁵. Esta antigua "teoría" estaba en el fondo cercana a la realidad ya que los bancos normalmente, cuando no hay la enorme liquidez internacional que caracterizó a este período, tienden a reaccionar negativamente cuando observan un déficit persistentemente excesivo en cuenta corriente, y éste es, probablemente, el indicador que con más cautela observan.

5. John Williamson, op. cit. p. 197.

Durante la década del setenta es indudable que frente a la enorme oferta de fondos prestables, los bancos más bien tendieron a racionalizar los déficit en cuenta corriente de sus deudores, salvo en casos extremos como Zaire, Polonia, Perú y Turquía. Mientras tanto parecía plausible sostener la teoría de que el ajuste de las cuentas externas se produce automáticamente a través del ingreso de capitales autónomos.

Es así que a partir de 1978-9 predominaron en Chile y en Argentina versiones del monetarismo global que dependían de un ingreso ilimitado de capitales, por lo menos mientras había "atraso cambiario", y que tendían oportunamente a crear, a través del incremento de las importaciones, la demanda por crédito que los bancos, con su enorme liquidez, buscaban. En Argentina los déficit en cuenta corriente fueron compensados "automáticamente" por ingreso de capitales autónomos hasta marzo de 1980, cuando la quiebra del mayor banco comercial del país concentró la mente de la banca internacional y la obligó a abandonar sus racionalizaciones⁶. Desde entonces se inició un proceso de pérdida de reservas, que el Gobierno intentó, infructuosamente, detener con aumentos de la tasa de interés interna, y con la eliminación del plazo mínimo de un año para efectuar amortizaciones de los créditos externos, medida, esta última, similar a la cual se recurrió en Chile en 1981.

En otros países, la enorme oferta de crédito externo contribuyó a producir otros modelos, muy distintos y más heterodoxos, pero siempre tendientes a crear la demanda de crédito que los bancos buscaban. En México, Brasil y Venezuela los créditos externos fueron captados mayoritariamente por empresas estatales para enormes inversiones en infraestructura e industria básica. En todos estos países se creó un clima de incentivos en el sector estatal, conducente a elaborar proyectos de inversión con la máxima urgencia, para aprovechar cuanto antes los créditos externos. En estos casos la contrapartida del análisis de riesgo poco cauteloso de los bancos ya mencionado, era el escueto análisis que hacían los países deudores de sus proyectos. Eventualmente, la enorme deuda acumulada generaba un déficit crónico en cuenta corriente por concepto de intereses y los bancos se ponían cada vez más cautelosos y reacios a prestar. Entonces, debido a que los bancos internacionales siempre encuentran algunos recursos marginales para financiar la exportación de bienes de capital por parte de sus propios clientes nacionales, estos deudores —en especial Brasil— comenzaron a idear proyectos de inversión con prácticamente el solo objeto de captar recursos para compensar el déficit en cuenta corriente. En Brasil ya en 1976-7 —o sea muy temprano en el proceso— pesaba mucho en la toma de decisiones de inversión el potencial del proyecto para captar recursos

6. Roberto Frenkel, *La apertura financiera externa: el caso argentino*, en Ffrench-Davis, op. cit. p. 156.

externos durante el período de construcción: éste era incluso a veces un factor más importante, en la toma de decisiones, que la capacidad eventual del proyecto para captar o ahorrar recursos a través de su producto. O sea, Brasil, ya en 1976-7 a veces no se endeudaba para invertir, sino que invertía para endeudarse. Debido a que el sine qua non del proceso era importar bienes de capital, se perjudicaba además a la industria brasileña de bienes de capital, llegando a veces a evitar su participación, vía la negociación directa de los contratos con empresas extranjeras.

Como resultado Brasil tiene actualmente un sector estatal sobredimensionado y sobrecapitado.

Hay una brecha de información entre deudores y acreedores

Durante todo este período de bonanza, que va de 1973 a 1981 aunque para varios países termina mucho antes, parece irse gestando una brecha de información entre deudores y acreedores. Mientras que en círculos oficiales de algunos países deudores se persiste en la creencia de que hay una oferta infinitamente elástica de crédito externo, la oferta se está volviendo, en realidad, cada vez más inelástica, debido a que los bancos están llegando a "límites geográficos" prefijados prudencialmente para cada país, y expresados, si bien poco científicamente, como porcentaje del capital o de los activos totales del banco acreedor. Así, en el período 1975-82 el crédito bancario a los 21 principales países en desarrollo crece a una tasa promedio del 25% anual. En el caso de algunos países, el crecimiento es notablemente mayor: hemos visto que en el caso de Chile es del 55% anual promedio. Mientras tanto, el capital de los principales acreedores del mercado —los bancos norteamericanos— están creciendo en tan sólo el 10-15% anual promedio. Si la exposición de los bancos a un deudor está creciendo más rápidamente que su capital, y a la vez se ha prefijado un límite expresado como porcentaje de ese capital, es fácil ver que tarde o temprano se va a llegar a ese límite, y que de allí éste sólo podrá crecer al ritmo del capital de los bancos. Ya a mediados de la década se vuelven comunes en la jerga del mercado de eurodólares frases como "estamos copados" o "llegamos a nuestros límites", como razón dada por bancos para no participar en un crédito sindicado. El problema es que justo a medida en que la oferta de crédito se hace cada vez más inelástica, se hace cada vez más inelástica la demanda, debido a la necesidad de captar recursos para financiar el déficit ya crónico en cuenta corriente que los intereses de la misma deuda ocasionan.

En la última etapa del proceso, justo antes del desenlace previsible, sólo quedan disponibles recursos marginales a corto plazo, y los deudores recurren cada vez más a ellos. Quedan estos recursos porque los bancos suelen subdividir su "límite" para cada deudor entre mediano y corto plazo, con un monto asignado a cada rubro. El rubro corto plazo en general no se ha utilizado porque el deudor

ha procurado defender su perfil de deuda, con disposiciones que limitan o prohíben la entrada de créditos a menos de uno o dos años. Frente a la crisis estas disposiciones son poco a poco abandonadas. Los bancos por su lado creen, no sin optimismo, que los créditos a corto plazo son de bajo riesgo y altamente flexibles: se pueden retirar al primer indicio de peligro o enseguida se encuentre un mejor uso alternativo. Tal es la brecha de información en algunos casos que ciertos deudores creen estar acumulando un "pool" permanente de deuda a corto plazo. Es así que los 21 principales países deudores en desarrollo han acumulado, a fines de 1982, una deuda a corto plazo de US\$ 130.000 millones, aproximadamente un cuarto de su deuda total con bancos privados.

El desenlace de la crisis ocurre generalmente cuando algún factor gatillante o una combinación de factores concentra la mente de la banca y revierte el instinto de rebaño a uno de pesimismo colectivo. El factor gatillante puede ser la quiebra de un banco o de un conglomerado en el país deudor, un cambio político brusco, una guerra o incluso una crisis en un país vecino o cercano, puesto que los bancos tienden a estar organizados en áreas geográficas que agrupan a varios países y tienden a conceptualizar como un todo a ciertos grupos de países: "países socialistas", "países latinoamericanos", etc.

De acuerdo a lo que Keynes llamó "concurso de belleza", cada banco actúa según lo que cree los otros van a hacer, y se apresura justamente a retirar o a no renovar las líneas de crédito a corto plazo cuya acumulación fue el último recurso del deudor para evitar la crisis. Justo cuando la demanda de crédito del deudor llega a su máximo grado de intensidad, los bancos se apresuran a retirar créditos, acelerando la crisis y agravando sus consecuencias. El deudor sufre una explosiva caída en sus reservas, y finalmente es inevitable la moratoria o renegociación.

Los Límites de la oferta

Hemos visto que en algunos países deudores —en especial Chile y Argentina— había modelos que postulaban a pesar de todo, y a pesar de que estas crisis se gestaron aisladamente en varios países durante la década, una oferta infinitamente elástica de crédito externo. Tanta vitalidad tenían estas teorías que por ejemplo en Chile, todavía a comienzos de 1983, se sostenía en ciertos círculos que era necesario estimular la demanda por crédito externo del sector privado, cuando manifiestamente ya no existía oferta para dicho sector.

La seductora teoría de que existe una elasticidad infinita de oferta de crédito externo para un país chico debido a la asimetría de escala entre la oferta y la demanda y que por tanto la cuenta de capitales compensa automáticamente a la cuenta corriente parece teóricamente plausible. Sin embargo, es evidente que los hechos

tienden a confirmar las dudas de los escépticos: parecen haber dos razones principales: el factor "riesgo-país" y el factor tiempo.

Hemos visto que los bancos pre-establecen "límites país" expresados como porcentajes de su capital. Sin embargo, es verdad que estos límites son arbitrarios. ¿Qué pasa entonces con la elasticidad de precios? Si los 9 principales bancos norteamericanos habían prestado, a mediados de 1982, una suma a México equivalente al 50% de su capital (lo que comprueba ya la enorme elasticidad de la oferta), ¿no habrá un precio al que puedan prestar aún más? ¿No hay además fuentes de ahorro externo alternativas que pueden reemplazar o complementar a los bancos?

El problema está en que llega un momento en que se percibe desde afuera, que un deudor determinado es un mal riesgo a cualquier precio. Por un tiempo ha habido elasticidad de precios, que en el caso de los créditos externos se manifiesta en la combinación "spread", plazos y comisiones flat. Las fluctuaciones de éstos obedecen, por un lado, a factores que afectan en forma autónoma a la oferta: así los spreads y comisiones bancarias suben y los plazos se acortan para todo deudor en 1975 debido a la crisis del mercado interbancario producida por la quiebra del banco Herstadt en Alemania en octubre de 1974, y ocurre lo contrario para todo deudor en 1978-9 debido a la liquidez bancaria producida por la crisis del petróleo. Por otro lado obedecen a la percepción que se tiene del riesgo individual. Así en 1976 y 1980 sube el spread para Brasil mientras que baja para el promedio de deudores. Lo importante es que en cualquier momento hay un límite a la elasticidad de precios, un precio máximo arriba del cual no se presta. En la actualidad, por ejemplo, es inconcebible un crédito a un "riesgo soberano" a un spread superior al 2,5%. Cualquier país que procurara obtener fondos en este momento a, digamos, el 3% sobre LIBOR sería ipso facto rechazado.

¿Por qué es que antes de llegar a ese límite no se equilibra la oferta y la demanda a través del precio?

Un factor que dificulta ese equilibrio en el mercado de eurodólares es la asimetría de efecto en bancos y deudores en un cambio del spread. En el mercado de bonos, por ejemplo, donde no hay un banco que intermedie, cada punto de diferencia en la tasa de interés afecta igual a emisores e inversionistas. Sin embargo en el mercado de eurodólares de crédito bancario, si el "spread" para un deudor sube del 3/4% al 1 1/2%, esto significa que la remuneración del banco sube al doble. En cambio para el deudor, a un LIBOR del 10% por ejemplo, el efecto es que la tasa de interés a ser pagada sube del 10 3/4% al 11 1/2%, o sea en tan sólo un 7%.

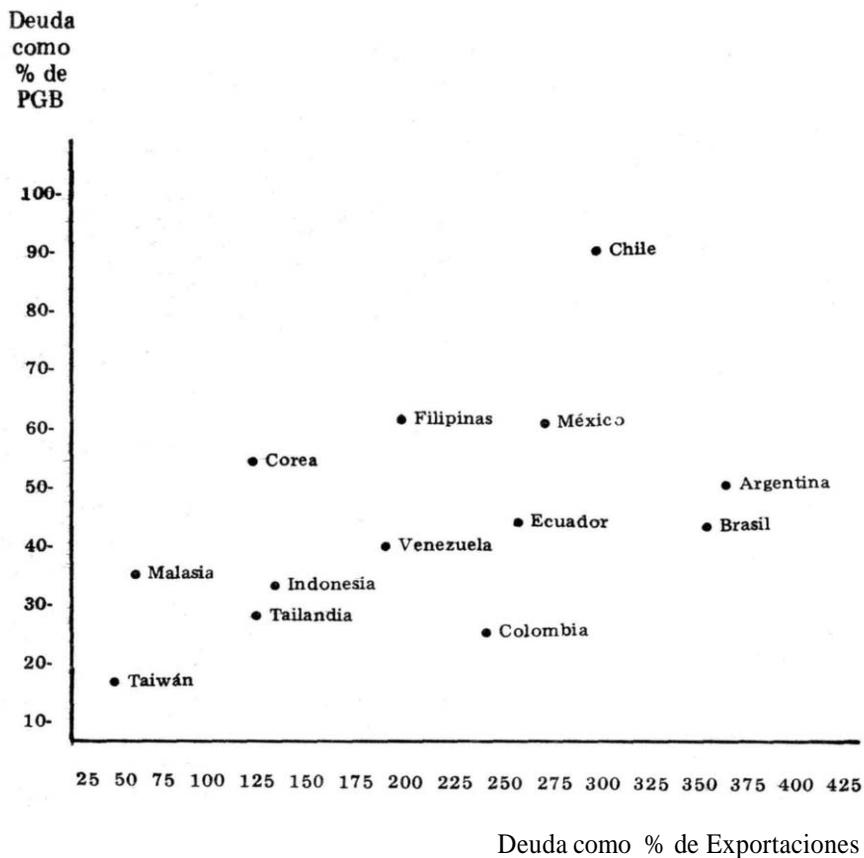
Un comentario sobre el factor tiempo y su efecto en fuentes alternativas de ahorro externo. Parece ser que al sobrevenir la crisis, sucede que debido a cierta integración de información de los mercados internacionales es, por un tiempo, insustituible una fuente de ahorro externo privado por otra, en especial porque de todas mane-

ras el crédito bancario es la forma más "fácil" de ahorro externo privado: los costos de información transnacional para otros tipos de inversionistas privados, con la posible excepción de ciertas empresas multinacionales, son más altos, y por eso sus recursos son más difíciles de captar. Es verdad que el alza del tipo de cambio, que la crisis o el FMI impone, debería provocar con el tiempo un aumento de la inversión directa, con lo cual se debería sanear, además, la razón de deuda capital del país deudor con el exterior. Sin embargo, por un tiempo, en la información que todos los potenciales inversionistas reciben, persiste una imagen de insolvencia o incertidumbre que les induce a una postura de espera. En el mejor de los casos se produce, entonces, un "atraso de oferta" de recursos externos que, como otros tipos de "atraso", puede causar problemas graves en la economía.

Se han ido discutiendo, ex-post, diferentes tipos de coeficientes de deuda que se postulan ahora como indicadores de los límites de elasticidad. Por ejemplo, se postula que un país es mal riesgo si su deuda a corto plazo equivale a más de tres meses de importaciones, o si su deuda externa total es más de 150% de sus exportaciones. Evidentemente estas reglas ex-post no se respetaron, ya que las deudas de Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, han llegado respectivamente a 424, 359 y 290 por ciento de las exportaciones, y la deuda de corto plazo de México llegó en 1982 a casi dos años de importaciones⁷. (Ver cuadro 1.)

Cuadro N° 1

Deuda Externa en Relación al PGB y Exportaciones 1983*



Fuente: Morgan Guaranty Trust, BID

* La deuda externa estimada es el promedio entre la deuda a fines de 1982 y la deuda estimada para fines de 1983.

Desenlace y crisis

Es evidente que la crisis de deuda de América Latina en 1982 fue causada en parte por problemas globales de oferta. Muchas de las condiciones anteriormente señaladas como explicación de la enorme oferta de crédito que hubo en el período 1973-81 se comienzan a revertir hacia fines de 1981. Los excedentes en cuenta corriente de los países de la OPEP, que llegaron a US\$ 117.000 millones en 1980, se van reduciendo a partir de 1981. La inflación en los principales países de la OCDE ha bajado a un promedio de un 5% anual. Esta baja de la inflación ha sido acompañada por una notable disminución en la tasa, de ahorro de estos países.

En los Estados Unidos la tasa de ahorro personal ha bajado al 6%, su nivel más bajo en 30 años, y en el Reino Unido del 16% en 1980 al 10%. Los países de la OCDE que han tenido, en promedio, déficit fiscales cada año desde 1974, actualmente financian estos déficit (que promedian un 4% del Producto) primordialmente en los mercados de capitales no-bancarios en vez de recurrir, como antes, a la monetización. Por ejemplo, en los Estados Unidos la proporción del déficit fiscal que es financiado en los mercados de bonos, ha subido del 40% en 1973 a más del 70% en los últimos tres años. En el Reino Unido esta proporción ha subido del 30% al 90%⁸. Los Estados de los países desarrollados compiten fuertemente entonces con los bancos para captar los recursos de los ahorrantes. Su fuerte demanda, combinada con la baja tasa de ahorro, tiende además a mantener alta la tasa de interés real, lo que también incrementa aquella parte del déficit fiscal que se origina en gastos financieros. Todos estos factores contribuyen a que se revierta el proceso de crecimiento de intermediación bancaria que caracterizó el período 1973-81, y a que haya menos fondos disponibles para los países en desarrollo.

Los flujos de colocaciones internacionales bancarias netas bajaron de un peak de US\$ 160.000 millones anuales en 1981 a menos de US\$ 50.000 millones actualmente. En términos reales están a la mitad de su nivel de 1973. Además, si en el período 1973-81 hay evidencia de que hubo una importante reestructuración de cartera hacia los países desarrollados, existe actualmente una tendencia opuesta dentro del antes señalado marco de flujos reducidos. Esto se debe tanto a presiones de los accionistas como de las autoridades supervisoras, a que los bancos mejoren la calidad de sus activos y fortalezcan su base capital. Agregúense a esta crisis de oferta el deterioro en las exportaciones de los países en desarrollo, el alza en el LIBOR nominal y real que se produce en 1981, y la revaluación en un 30% del dólar, en que está denominada la mayor parte de la deuda, y es obvio que la crisis es global y que todo país que no ha mantenido niveles prudentes de endeudamiento será afectado.

8. Morgan Grenfell, *op. cit.*

Nuestro postulado, sin embargo, es que debido a los procesos y factores ya descritos, la crisis era inevitable para casi todos los países actualmente afectados; se estaba gestando desde hace varios años, y había ocurrido sin los agravantes de la caída en la oferta global y el deterioro de los términos de intercambio. Existían además suficientes precedentes en el mercado, y suficiente información para que fuera posible predecirla. Unos diez países tuvieron que renegociar su deuda en la década del 70. En el mercado de los eurodólares se sabía que los bancos grandes norteamericanos ya habían llegado a límites prudentes para muchos países en 1976-7, y que la brecha la estaban llenando nuevos participantes en el mercado.

III

Lecciones de la Crisis

Son muchas las lecciones que se derivan de la actual crisis financiera latinoamericana.

En primer lugar, es evidente que son muy vulnerables los modelos que dependen excesivamente de una oferta ilimitada de ahorro externo. Es evidente que la cuenta de capitales no compensa automáticamente la cuenta corriente. En un mundo real de fenómenos complejos, la cuenta de capitales obedece a muchos factores adicionales y en especial a las fluctuaciones de la liquidez internacional y a la percepción que se tiene desde afuera del "riesgo país" que es desde luego influenciada también por la situación política. La cuenta de capitales puede incluso agravar un déficit de cuenta corriente y es probable además que lo haga cuando éste es persistentemente excesivo. La crisis actual ha demostrado hasta qué punto los bancos pueden ser procíclicos.

Una segunda lección proveniente en especial del caso chileno es que habrá que reconsiderar la forma en que se piensa la deuda privada externa. Es obvio que los bancos externos se comportan como si la deuda privada fuera estatal, en especial la bancaria. En todas partes del mundo los bancos son regulados, y de alguna forma respaldados por las autoridades. No se suele disciplinar a los bancos, en el mundo actual, con los principios de "free banking", donde todos los participantes asumen la responsabilidad por sus acciones. Los bancos externos vieron que en Chile había una Superintendencia de Bancos y supusieron por tanto que Chile no era una excepción, en especial, desde luego, después del caso Banco Osorno en 1978. Supusieron que si había problemas la Superintendencia lo sabía y por tanto respondería. Sabían además que en el caso contrario, tenían los instrumentos de presión para obtener una garantía de facto.

Es indudable, además, que el costo marginal de cada préstamo privado es mayor para la economía que para el deudor individual, porque al afectar el monto global, afecta el riesgo país, y porque el

Banco Central no puede discriminar entre créditos públicos y privados en la venta de divisas.

Una tercera lección es que es mucho más caro utilizar créditos externos que emisión anticíclica, para evitar o paliar ajustes. Tanto Brasil en 1974-75 como Chile en 1981 acumularon injustificadamente un stock adicional de deuda externa en esta forma. (Chile, en 1974-75, apenas tenía acceso a crédito externo.) La deuda externa tiene que ser reembolsada y supone un alto costo en intereses. Además, en el peor momento de crisis los bancos se comportan en forma procíclica.

Una cuarta lección es que todo país en desarrollo debe tener una estrategia de endeudamiento externo. Por lo menos se deben fijar límites de endeudamiento de acuerdo a coeficientes como los antes señalados. Cuando menos debe ser posible, cuando hay escasez de oferta, cubrir los intereses con un mero ajuste de las importaciones y uno además que no represente sacrificios desmesurados. Cabe señalar que el sobreendeudamiento tiene su propia ley de rendimientos decrecientes, el que tiene lugar cuando la deuda externa genera un déficit en cuenta corriente compuesto cada vez más de intereses y cada vez menos de déficit comercial, con el resultado de que una porción cada vez menor de un mismo monto de "ahorro externo" queda disponible para la inversión. En Chile actualmente no hay ni habrá por mucho tiempo ahorro externo disponible para la inversión.

La oferta de crédito externo obedece a tantos factores exógenos a una economía determinada que parece evidente que es necesario controlar por lo menos los montos agregados de endeudamiento. La disciplina en el endeudamiento externo es tan importante como la disciplina monetaria. Es evidente, también, que toda estrategia de deuda externa debe tomar en cuenta el mundo real de los mercados internacionales y estar basada en la mejor información posible. Con buena información disminuyen los costos de las decisiones y se evita, por ejemplo, el costo de estimular la demanda por crédito, cuando no hay oferta. La información que viene economizada en los precios de los créditos debe ser complementada por una adecuada capacidad de interpretar los movimientos de los precios. Si suben los "spreads" es útil saber, por ejemplo, si eso se debe a problemas específicos del país deudor o a la quiebra de un banco en Alemania.

La estrategia de endeudamiento debe contar con información sobre las diversas fuentes de ahorro externo y saber cuáles son sustituíbles y cuáles son complementarias. Con sus ventajas comparativas de costo, el Estado puede hacer empeños para diversificar las fuentes de ahorro externo disponibles; puede contribuir a reducir los costos de información de inversionistas externos a través por ejemplo de la promoción en el exterior de proyectos de inversión previamente identificados y estudiados.

En general la política de endeudamiento externo de Colombia durante los últimos 10 años ha tenido muchas de estas características, y vale la pena estudiarla. Colombia ha logrado, como resultado, un desarrollo sostenido de más del 5% anual en el período, y ha logrado limitar su deuda a tan sólo el 28% del PGB. Si bien la deuda es alta en razón de sus exportaciones de bienes, Colombia también exporta muchos "servicios", con lo cual la razón deuda/exportaciones baja al 150%.

Cabe señalar que no es fácil idear una estrategia de deuda externa. Brasil es un ejemplo, por las razones ya señaladas, de que el hecho de que el Estado esté involucrado no es garantía ni para evitar sobreendeudamiento ni mucho menos para que haya buena asignación de recursos. En Venezuela la deuda externa pública tiene que ser autorizada, caso por caso, por el Congreso, al menos que sea por un plazo de menos de dos años. La excepción se debe a la falsa pero común creencia de que la deuda a corto plazo a la vez es fácil de pagar, y permanente. El resultado, desde luego, es que más de la mitad de la deuda externa de Venezuela es a corto plazo, lo que le hizo a ese país muy vulnerable a la crisis de oferta a pesar de tener coeficientes de deuda aceptables en otros aspectos: un ejemplo de malos resultados provenientes de controles bien intencionados.

IV

Posibles soluciones

En esta sección vamos a examinar algunas de las soluciones que han sido propuestas a la crisis. Terminaremos con una sugerencia propia.

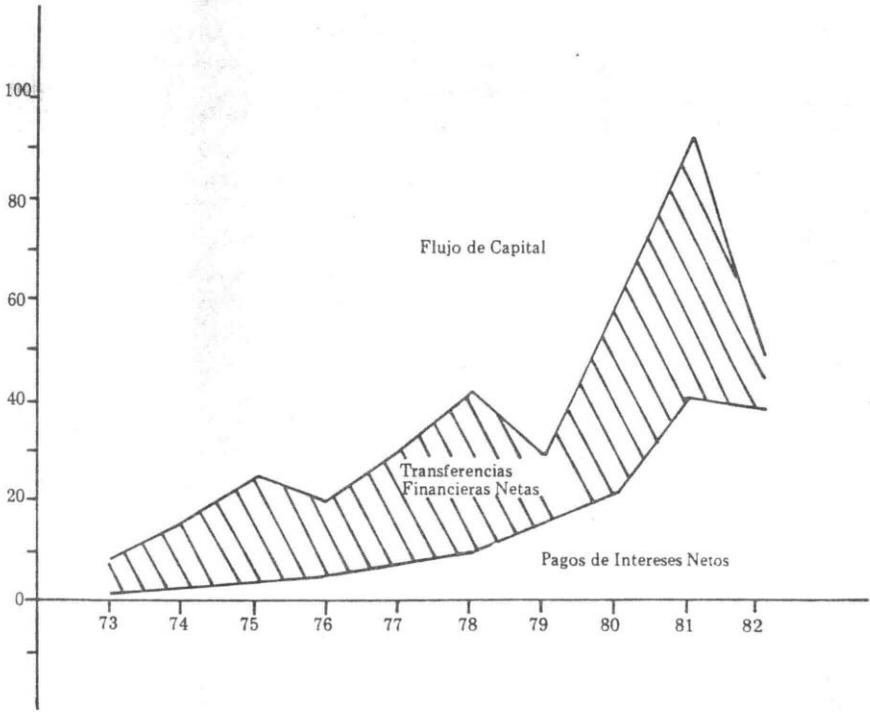
Como es sabido, varios países latinoamericanos han entrado en procesos de renegociación de deuda, comenzando con México en agosto de 1982 y siguiendo con Argentina Brasil. Ecuador. Venezuela, Chile, Perú, etc. Los bancos internacionales condicionan la renegociación a que los países entren, en cada caso, en un programa de ajuste con el FMI que involucra la generación de un superávit comercial a través de una fuerte disminución de gastos. De allí se pasa a la reestructuración de los vencimientos más inmediatos de la deuda, generalmente las del año de la renegociación y, en el caso de Chile, las del año siguiente también. Los bancos entonces se comprometen a proveer un préstamo adicional (que en 1982-3 involucró un incremento de entre el 7% y el 11% de su exposición al país, y que en 1984 involucrará un incremento sustancialmente menor) para cubrir el déficit en la cuenta corriente, o sea, para cubrir los intereses pagaderos a ellos mismos que no están cubiertos por el superávit comercial. A pesar de estos "recursos nuevos" el saldo de flujos netos de capital tiende a ser negativo: o sea, se observa una pérdida de recur-

sos. En los cuadros 2 y 3 se muestra la situación respectivamente de los países en desarrollo en su conjunto y de Chile hasta 1982. Desde entonces, ha habido un deterioro adicional: el saldo de flujos netos de los 21 principales deudores fue negativo en US\$ 8.000 millones en 1983. En 1984 el saldo negativo será probablemente aún mayor.

En todo esto los países deudores han tenido que orientar sus políticas económicas casi exclusivamente a la crisis de balanza de pagos, sin mayor esperanza de solucionarla en el corto plazo. Los programas de ajuste y reestructuración suponen que los deudores generen un importante superávit comercial por 4-5 años, o más. Acostumbrados a recibir enormes transferencias financieras netas durante casi una década —los países en desarrollo en su conjunto llegaron a recibir, en 1981, transferencias financieras netas de unos US\$ 60.000 millones— la perspectiva actual es que los países en desarrollo y en especial los de América Latina, que son los más endeudados, se conviertan por varios años en reexportadores de capital. Por lo menos, esto es lo que la banca internacional espera, ya que su objetivo es reducir su exposición a estos países relativo a su capital.

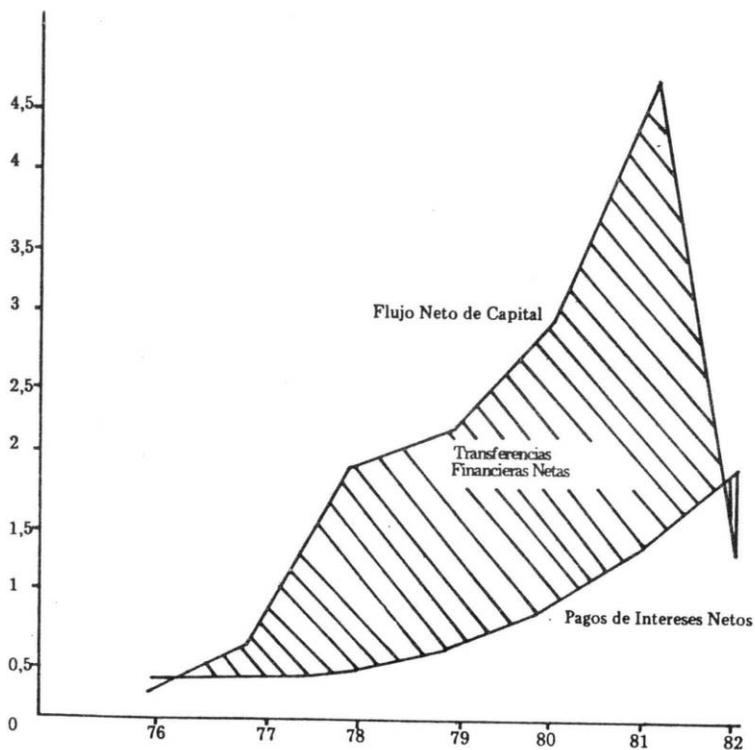
Cuadro N° 2

Transferencias Financieras Netas de los Países en Desarrollo
(en miles de millones de dólares)



Fuente. Morgan Grenfell.

Cuadro N° 3

Transferencias Financieras Netas de Chile
(en miles de millones de dólares)

Fuente: Banco Central de Chile.

Es de preguntarse si esto es sostenible. Los indicadores de países que ya han pasado por este proceso no son alentadores. Veamos, por ejemplo, el caso de Polonia. El producto de Polonia, alimentado por una oferta aparentemente ilimitada de crédito externo, creció a un sorprendente promedio del 14% anual entre 1971-5. A medida que la oferta de crédito externo se fue reduciendo se fue reduciendo el crecimiento del producto, del 6,8% en 1976 al 3% en 1978. Desde 1979, el producto ha disminuido cada año, y la caída entre 1979 y 1982 ha sido del 28,4%, con una caída mucho más grande en los salarios reales⁹. La conmoción política y social que este sacrificio ha causado en Polonia es bien conocida. Poco a poco, América Latina va presentando un cuadro similar.

En general, tanto los bancos como los gobiernos de los países desarrollados tienen la esperanza de que las renegociaciones de deuda actuales, combinadas con los programas de ajuste propuestos por el FMI por un lado, y por otro con una reactivación de la economía mundial que beneficie a las exportaciones de los deudores, logren una salida del problema. En cambio en sectores académicos hay más escepticismo.

Llevamos actualmente más de un año de las primeras soluciones de emergencia de la crisis coordinadas por el FMI y los principales bancos acreedores. A primera vista se han cumplido todas las esperanzas de los optimistas; en especial todas las esperanzas de los bancos acreedores. Se ha evitado el incumplimiento de la mayoría de los deudores, si bien a veces tan sólo con el expediente de concederles moratorias de 90 días renovables. Los bancos mientras tanto han logrado incrementar sus primas de riesgo y sus comisiones por lo cual el arduo trabajo de reestructuración da la ilusión de ser rentable. Los países deudores han hecho un enorme esfuerzo de ajuste. Los siete principales deudores latinoamericanos lograron un superávit comercial de US\$ 13.500 millones en 1982, y en los primeros seis meses de 1983 un superávit comercial anualizado de US\$ 34.500 millones, esto a pesar de una caída de 10% en el valor de sus exportaciones en 1982. Mientras tanto, la economía norteamericana está creciendo a un ritmo jamás esperado, y si bien las otras economías desarrolladas permanecen relativamente estancadas y las tasas de interés reales enormemente altas, es posible creer, desde Nueva York, Washington o Londres, que el problema está bajo control. Sin embargo, a largo plazo, para que funcione el statu quo actual, se tienen que cumplir varias condiciones adicionales que, desde los centros financieros, se creen razonables.

¿Cuáles son las condiciones consideradas necesarias por los acreedores? En primer lugar, según ellos, los países latinoamericanos tienen que hacer un ajuste permanente que beneficie a sus exporta-

9. David Gallagher, *El estancamiento de Polonia*. Economía y Sociedad, N° 16. agosto, 1983. pp. 24-29.

cienes. Es común mencionar que los principales deudores latinoamericanos exportan en conjunto tan sólo el 15% de su Producto, mientras que los principales deudores asiáticos exportan el 34% de su Producto. El ajuste tendría que ser profundo debido a que la elasticidad de las exportaciones latinoamericanas es mucho más baja que la de los países asiáticos. En segundo lugar, los países latinoamericanos tendrán que hacer un enorme esfuerzo de ahorro interno y mantener un bajo nivel de importaciones. Según Morgan Guaranty Trust, por ejemplo, las importaciones de Argentina y Chile no pueden llegar a los volúmenes de 1981 "hasta por lo menos 1987"¹⁰. En tercer lugar se tienen que cumplir varias condiciones en la economía mundial. Las economías OCDE deben crecer en un 3% anual, la tasa interbancaria de Londres LIBO debe mantenerse a sus niveles actuales como máximo tolerable, el precio del petróleo no debe crecer en términos reales, y los precios de las otras materias primas deben crecer en más del 1% real anual. Aún así, los bancos deben aumentar su exposición en un 10% anual para que las transferencias financieras netas sean sólo levemente negativas. Este incremento hasta ahora no se ha dado: para 1984, los bancos parecen estar proyectando un incremento de exposición a los principales deudores latinoamericanos de tan sólo 4,5% nominal. En la mayoría de los casos base que se debaten, se supone también un incremento de los créditos oficiales y multilaterales, aunque más bien hay evidencia que los Gobiernos de los países desarrollados están buscando ellos mismos reducir su exposición a los deudores. Cabe señalar que en todos estos escenarios "optimistas", que suponen que el problema se va a solucionar sin mayor cambio en el statu quo, se considera natural y necesario que la economía de cada país deudor sea supervisada por el FMI. Tal es la desconfianza que se tiene de los países deudores, que se supone apropiado que decisiones precisas de implementación de política macroeconómica sean tomadas a larga distancia desde Washington. Nadie se pronuncia respecto de cómo es posible vislumbrar, a esa distancia, las consecuencias de las decisiones tomadas, o de cómo se pueden tener todos los elementos de juicio para tomarlas. Se impone una dictadura económica a distancia que por definición no puede ser eficaz.

El mayor problema que tienen los escenarios optimistas es justamente que aun habiéndose cumplido las mayores esperanzas de los propiciadores del statu quo en cuanto a casi todas las variables hasta la fecha, no se ha resuelto nada de fondo. Con un superávit comercial enorme y un déficit en cuenta corriente que, en relación a exportaciones, es el más bajo en diez años, los principales deudores latinoamericanos siguen estancados, con crecientes problemas sociales en consecuencia. El mero hecho de tener que renegociar la deuda todos los años y durante casi todo el año tiene un alto costo por la incertidumbre que crea.

10. Morgan Guaranty Trust, op. cit.

Los bancos tienen, o creen tener, un interés creado en mantener el statu quo. El objetivo actual de los bancos es triple: evitar tener que castigar cartera, mantener al mínimo posible el incremento de su nivel de exposición, y finalmente ganar las "utilidades" que se pueda. El statu quo en apariencia cumple admirablemente con estos objetivos. Se evita castigar cartera a través de la reestructuración de los vencimientos año a año y el suministro de apenas suficientes recursos para refinanciar los intereses no cubiertos por el superávit comercial. Al negociar condiciones que duran sólo un año, y condicionar cada negociación a un acuerdo con el FMI, los bancos se aseguran además de que el superávit comercial sea el máximo posible y que, por tanto, el saldo de intereses a ser financiado sea el mínimo. Las reestructuraciones parciales finalmente les aumenta las "utilidades" a través de comisiones que cobran en cada caso, los incrementos que han impuesto en el "spread", y la opción exclusiva que se adjudican los bancos, de elegir ellos entre la tasa "prime" y la tasa LIBO. Cabe señalar que la tasa "prime" es una tasa de colocación sustancialmente superior al costo de fondos de los bancos norteamericanos.

La estructura de incentivos dentro de un banco tiende a favorecer la performance inmediata. Es prioritario mostrar buenas cifras trimestrales. Sin embargo, al dar prioridad a sus intereses inmediatos, los bancos corren el riesgo de arruinar a sus deudores, como prácticamente ha ocurrido en Polonia. Algunos indicadores ya están mostrando deterioros sumamente peligrosos. A medida que crece la deuda (para pagar intereses) y cae el producto, crece la razón deuda/producto. Chile probablemente tiene ahora una deuda equivalente al 90% del PGB. Debido a que Chile está pagando una tasa de interés real sobre la deuda de un 8% anual, esto significa una transferencia de recursos del 7,2% del PGB al año. Eso no es sostenible si a Chile no se le permite crecer a una tasa mayor.

Al considerar una solución sostenible, es necesario primero analizar los objetivos de cualquier solución. Tanto en los países desarrollados como en América Latina se proponen, en ciertos círculos, soluciones extremas de diversos tipos. En América Latina, y especialmente en Brasil, las soluciones extremas consisten en algún tipo de moratoria que conduzca a alargar los plazos, introducir un largo período de gracia, y disminuir las tasas de interés. Típicamente se habla de un plazo de 25 años, con 5 de gracia, y hay distintas propuestas para la tasa de interés. En sectores de oposición se habla de una tasa de interés del 6%. En ciertos sectores académicos, de una tasa de interés real del 2-3%. Otra variante es que los intereses sean expresados como porcentaje de las exportaciones.

En el mundo desarrollado la solución extrema más común, que tiene muchas variantes, consiste que los bancos canjeen sus pasivos de alguna y otra forma por bonos de alguna entidad internacional

nueva o existente, y que ésta refinancie la deuda a largo plazo¹¹. Por ejemplo, los bancos entregarían su cartera a una tasa de descuento, a cambio de bonos emitidos por esa entidad. La entidad internacional entonces refinanciaría la deuda a largo plazo. En algunos países deudores también se habla de convertir la deuda en bonos, aunque en forma unilateral. Supuestamente al ser convertida la deuda en bonos, habría un mercado secundario y los bancos que así lo quisieran podrían vender sus activos en este mercado. Al crearse un mercado secundario de bonos en países en desarrollo, éstos llegarían a ser conocidos en este mercado, y por lo tanto, en el futuro, tendrían la capacidad para emitir bonos nuevos disfrutando de los plazos largos y tasas fijas que el mercado de bonos ofrece. Además, los deudores podrían comprar su propia deuda a descuento en el mercado secundario, como ocurrió en la década del treinta.

El inconveniente que tienen las soluciones extremas de este tipo, es que probablemente garantizan una ruptura entre acreedores y deudores por un tiempo muy largo. Cabe recordar que las soluciones extremas de la década del 30, que consistían primordialmente en no pagar, terminaron con los flujos de crédito privado del mundo desarrollado al mundo en desarrollo por más de 30 años. No tiene sentido arreglar el problema del stock actual de deuda, si es a expensas de todo flujo futuro.

Otra característica común que tienen es una flagrante ignorancia de cómo funcionan en la realidad los mercados de capitales internacionales, de cómo están compuestos. No se hacen cargo de los costos de captación de los bancos; ignoran la integración de los mercados; confunden "ser conocido" en el mercado de bonos con "ser notorio". ¿A qué inversionistas venderían los bancos sus activos latinoamericanos convertidos en bonos a 25 años? En vista de que los pocos bonos latinoamericanos que hay se están transando, las raras veces que se transan, a menos de la mitad de su valor par, ¿a qué precio se venderían, con una oferta adicional de unos US\$ 300.000 millones? (En el mercado internacional de bonos, una emisión de US\$ 100 millones es considerada grande; un plazo de 10 años es considerado largo.) ¿Qué pasa si al anunciarse la conversión unilateral se produce una fuga de depósitos, lo que es muy probable, que requiere intervenciones inflacionarias y que produce en el mercado una tasa real de cero? ¿No es absurdo comprometerse a una tasa real del 3% por 25 años? ¿Qué inversión extranjera directa habría después de una medida de este tipo, con toda la desconfianza e incertidumbre que podría ocasionar?

Es verdad que es improbable que haya flujos bancarios privados positivos a los países deudores por algún tiempo. Por ejemplo Turquía, que renegoció su deuda por primera vez en 1979, está re-

11. Ver P. Kenen, *A Bailout for the Banks*, New York Times, 6 de marzo 1983, o R. Weinert, *Banks and Bankruptcy*, Foreign Policy N° 50, 1983 pp. 138-49.

cien recurriendo a los mercados en forma normal, y aun ahora, 5 años más tarde, no se descarta otra reprogramación. Lo que hay que preguntarse es si realmente existen bases para creer que, en el caso de América Latina, esta situación es permanente. Sólo si lo fuera habría justificación para una solución extrema, que rompa con el actual sistema financiero internacional. Es poco probable que el statu quo actual sea sostenible, el statu quo que implica renegociaciones anuales con la banca y ajustes continuos impuestos por el FMI con el solo objetivo de lograr el máximo superávit comercial posible, para reducir al mínimo los aportes nuevos de la banca. Este tipo de solución cumple con los objetivos a muy corto plazo de la banca, pero pone en riesgo la viabilidad futura de cada país deudor, y por tanto su capacidad eventual de pago. ¿Es posible, entonces, mejorar ese statu quo, sin romper en forma fundamental con el sistema financiero internacional?

A continuación procuraremos hacer algunas sugerencias, que creemos cumplen con el doble requisito de mantener en pie el sistema financiero internacional tal como lo conocemos y por tanto el crédito futuro de los deudores, y de permitir a los deudores un desarrollo sostenible y compatible con el servicio de la deuda a largo plazo.

Es necesario primero distinguir conceptualmente entre medidas que se pueden tomar que significan una ruptura del sistema, y medidas que no lo son. Cualquier disminución de la tasa de interés por debajo de las tasas de LIBO o Prime es una ruptura grave. La tasa LIBO es la tasa de captación internacional de una gran parte de los bancos involucrados. Una tasa por debajo de la LIBO significa que ellos acumulan pérdidas durante el resto de la vida de los préstamos. Imponer a los bancos pérdidas de este tipo supondría romper con contratos internacionales libremente pactados. Distinto es el caso de las malas decisiones comerciales que puedan haber hecho los bancos en el caso de créditos concedidos al sector privado sin garantía del Estado. En estos casos es evidente que los bancos deben aceptar las consecuencias de malas decisiones hechas libremente. Cuando los bancos presionan para obtener una garantía del Estado ex post, son ellos los que provocan una ruptura. Vista de otra forma, una garantía del Estado ex post legitima la exigencia, ex post, de una tasa de interés por debajo de la tasa de captación; dos formas de ruptura que sólo no lo son, si se pactan juntas.

Una reestructuración de plazos no significa una ruptura. En realidad hace ya años que los créditos privados internacionales —que siempre han tenido plazos relativamente cortos— se amortizan con el producto de nuevos créditos similares. No es que haya habido una relación directa entre amortizaciones precisas y préstamos nuevos, pero de hecho han estado siempre relacionados. No hay país latinoamericano en que haya bajado el stock nominal de deuda durante los últimos diez años. La primera cosa que habría que hacer entonces es formalizar lo que de hecho ha sido la práctica del mercado

durante mucho tiempo. En vez de reestructurar cada año las amortizaciones más inmediatas, habría que reestructurar todo el stock de deuda, o por lo menos la que vence en los próximos 4-5 años, a un plazo creíble; por ejemplo de 15 o más años, con 5 años de gracia.

En cuanto a los intereses, es evidente que muchos deudores no pueden pagar más de la mitad sin "recursos nuevos" de la misma banca. En realidad los deudores están capitalizando la mitad de sus intereses. Nadie quiere admitirlo, y por eso hay que hacer, cada año, el enorme esfuerzo que significa negociar un "préstamo nuevo". Hay banqueros que dicen seriamente que los "recursos nuevos" no son para pagar intereses. Son para financiar importaciones, mientras que los intereses son cubiertos por las exportaciones. Esta ardua ficción se debe a que los bancos norteamericanos tendrían, en teoría, que castigar intereses capitalizados. Sin embargo las autoridades ya se han mostrado flexibles en otros aspectos, y es dable esperar que serían flexibles también en este caso ya que la capitalización de intereses no sería sino la formalización del statu quo que ha regido por ya mucho tiempo. Si los bancos realmente quieren ver un traspaso efectivo de fondos, se podría pagar una parte de los intereses en moneda nacional, con garantía de que serían convertibles a divisas en, digamos, 5 años, a una tasa de cambio convenida ahora. En este caso, habría desde luego que idear fórmulas que se hicieran cargo de los efectos monetarios de pagarles a los bancos en moneda nacional.

El principal punto de renegociación aquí sería el porcentaje de los intereses que serían capitalizados, o mantenidos en moneda nacional. Obviamente los deudores tienen que hacer algún esfuerzo, por algún tiempo, de mantener un superávit comercial. El punto es, ¿qué tamaño de superávit comercial es compatible con una tasa de desarrollo aceptable? Obviamente el esfuerzo que están haciendo actualmente los deudores no es compatible con un desarrollo aceptable. Habría que llegar a una meta razonable que sería sin duda distinta para cada país. La meta tendría que ser, probablemente, evaluada y supervisada por el FMI¹². Tendría que ser consecuente, además, con una mejora, en el largo plazo, de los coeficientes de endeudamiento. Ojalá dicha supervisión se limitara a metas externas, de manera que cada país pudiera usar sus ventajas de información para determinar los medios internos más adecuados para llegar a ellas.

Para asegurar que se mantenga un flujo financiero neto positivo, aunque modesto, es necesario también la cooperación de los gobiernos de los países desarrollados, para que por lo menos se mantengan los flujos oficiales, o que éstos aumenten. Varias medidas

12. Ver Harold Lever, *The Economist*, 9 de julio, 1983 pp. 18-20. El propone la idea de un "déficit razonable" en cuenta corriente, cubierto con fondos bancarios con garantía de los gobiernos de la OCDE.

han sido sugeridas al respecto, como por ejemplo adelantar el incremento de capital del Banco Mundial que está programado para 1986, o aumentar la razón deuda/capital del Banco Mundial. También se ha sugerido la creación de nuevas instituciones internacionales, que complementen los flujos existentes o, que compensen las fluctuaciones de las tasas de interés¹³.

Se desprende, por tanto, que se podrían tomar los siguientes pasos sin romper el sistema financiero internacional:

- 1) Reconocimiento, por parte de los bancos, de que no es legítimo exigir garantías estatales ex-post a la deuda del sector privado, incluso la de entidades financieras privadas en el país deudor. En contrapartida, las autoridades de los países deudores deben convencer a los bancos que no dañarán al sector privado con medidas macroeconómicas desacertadas, intervenciones o liquidaciones abruptas que conduzcan a una pérdida innecesaria de patrimonio, o acciones de cualquier tipo de inspiración política que perjudiquen a los acreedores. Las autoridades no deben, además, impedir que los bancos conviertan sus activos en acciones si es necesario: en muchos países, como los del Pacto Andino por ejemplo, la legislación vigente tiende a impedirlo. Por otro lado, si las autoridades de un país optan por conceder el aval estatal a créditos privados, los bancos debieran ofrecer concesiones equivalentes
- 2) Reestructuración de todo el stock de deuda, para llegar a un perfil de amortizaciones creíble y sostenible.
- 3) Capitalización o pago en moneda nacional de una parte de los intereses, o sea aquellos intereses que no pueden ser cubiertos por un superávit comercial razonable y compatible con el desarrollo. El caso de cada país será distinto, en cuanto a tamaño relativo de déficit en cuenta corriente.

Todo esto requiere un marco nuevo en que las negociaciones entre acreedores y deudores apunten realmente a soluciones de largo plazo. ¿Es posible que esto ocurra? Hemos visto que los bancos están más bien motivados a mantener el statu quo. Es verdad que muchos banqueros admiten, en privado, que el statu quo es insostenible. Sin embargo, con más de mil bancos involucrados, no se vislumbran mecanismos de coordinación que permitan que la banca innove. Los gobiernos de los países acreedores podrían, tal vez, tomar la iniciativa. Sin embargo, el único gobierno en condiciones de asumir el liderazgo —el de los Estados Unidos— es por vocación reacio a perturbar las fuerzas del mercado y sigue aspirando a que la

13. Ver W. Bohm y J. del Canto, *LDC Debt: Beyond Crisis Management*, Foreign Affairs, 3er. Trimestre, 1983 pp. 153-167.

crisis evolucione a una solución. Es improbable, además, que el Gobierno de Estados Unidos tenga voluntad para innovar en un año electoral. Mientras tanto, como lo hemos señalado, los flujos oficiales tienden también a disminuir.

¿Qué pueden hacer, entonces, los países deudores?

Ninguno puede cambiar radicalmente el marco actual de negociaciones en forma independiente sin correr un riesgo demasiado alto, aunque el riesgo es posiblemente más bajo mientras más grande la deuda del país determinado. Los bancos no querrán conceder condiciones especiales para un solo país por no querer crear un precedente.

La similitud de condiciones de renegociación impuestas a cada país es realmente extraordinaria. Cabe comparar, por ejemplo, las condiciones concedidas al Perú y Chile recientemente, en el caso del Perú para la reestructuración de US\$ 1.500 millones de amortizaciones que vencen en 1984-85, y en el caso de Chile para un préstamo nuevo de US\$ 780 millones. En ambos casos, el spread fue de 1 3/4% sobre LIBOR y 1 1/2% sobre Prime, la comisión flat del 3/4% y el plazo de 9 años. La única diferencia fue que a Chile se le concedió seis meses más como período de gracia. Todo esto a pesar de que los problemas económicos de cada país son muy distintos.

Es evidente que los mismos bancos son los primeros en ver el problema como uno de un conjunto de países. No es casual, además, que en las condiciones concedidas a Perú y Chile en febrero, bajaron los spreads y las comisiones, y subió el plazo, a sólo un mes de la reunión de deudores en Quito, donde justamente se objetó el alto nivel de spreads y de comisiones. Parece evidente que si quieren lograr una solución duradera y sostenible, los países deudores tendrían que cooperar entre sí. Lamentablemente cada país cree que su situación económica es mejor que la de sus vecinos, o que su poder de negociación es superior, por ser más grande, por ser democrático, por razones estratégicas, etc. Cada país sigue contra toda evidencia con la ilusión de que obtendrá mejores condiciones que los otros. A veces la prensa local se convence incluso que ya las tiene.

Cooperación entre deudores no significa un "club de deudores" que sale a imponer condiciones irresponsables, unilaterales e iguales para todos. Desgraciadamente, en cada país los políticos que promueven ideas de cooperación son muchas veces aquellos que menos conocen los mercados internacionales, aquellos que menos capacitados están para identificar opciones responsables que no rompen el sistema. Es por eso que se ha llegado a identificar cooperación con ruptura, con medidas de fuerza peligrosas para todo el sistema financiero internacional. Por difícil que sea lograrlo, es posible por lo menos imaginar una cooperación seria que, al identificar opciones que no signifiquen una ruptura del sistema, logre una solución a la vez responsable y sostenible, que beneficie tanto a acreedores

a deudores en el largo plazo, aunque cada cual tenga que aportar una cuota de sacrificio.

No es imposible, desde luego, que la crisis evolucione a una solución, sin iniciativas de ningún tipo. Es posible, por ejemplo, que se devalúe significativamente el dólar, que suban notablemente los precios de materias primas como el cobre, que bajen materialmente las tasas de interés. Hay señales indudables de debilidad del dólar, y una devaluación significativa frente a otras monedas duras sería un alivio importante al problema de solvencia de los deudores. Sin embargo no sería solución suficiente al problema de liquidez. Mientras tanto, en parte por la misma debilidad del dólar, las tasas de interés norteamericanas tienden a subir. En realidad hasta ahora no hay bases serias para suponer que la crisis esté evolucionando a una solución. Hay cada vez más síntomas de impaciencia política por parte de los deudores. Por otro lado es improbable que los bancos más pequeños sigan resignándose a participar voluntariamente en la solución de cada crisis coyuntural. Por último, una iniciativa responsable por parte de los deudores podría ser un alivio para todas las partes involucradas. Se necesita una iniciativa que esté destinada a cambiar el marco de referencia de las negociaciones futuras, de manera que estén aceptados ciertos principios básicos, como reestructuración duradera de vencimientos y capitalización de intereses. Dentro de este nuevo marco, cada país negociará a su manera el detalle.

Postdata

Desde que escribí este texto, han pasado muchas cosas. Hay un movimiento de países deudores latinoamericanos hacia un tratamiento en conjunto del problema. Sin embargo, sus propósitos son vagos y sigue vivo el peligro de que las iniciativas caigan en manos de políticos que, con la mayor buena fe, pueden carecer de la información para identificar las posibles consecuencias de sus acciones. Por otro lado, a pesar de que la Reserva Federal de Nueva York ha hecho propuestas similares a las sugeridas en este artículo, las autoridades centrales de los Estados Unidos siguen reacias a abocarse al problema, a pesar de que los mercados internacionales de dinero ya cuestionan la solvencia de algunos bancos norteamericanos, y en un caso, el del Banco Continental Illinois, el Estado norteamericano ha tenido que organizar una operación de rescate masivo. Una crisis que, con liderazgo y cordura, si tiene solución, exhibe peligrosos síntomas de descontrol con consecuencias impredecibles.

Junio de 1984

ENSAYO

EXPERIMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN CHILE, 1973-1983

Bela Balassa*

En este trabajo se revisan los experimentos políticos que se llevaron a cabo en Chile en el último decenio, separándolo en dos subperíodos. El primero, entre septiembre de 1973 y junio de 1979, se caracterizó por la reducción de las distorsiones en los precios mediante la liberalización de éstos, la liberación de las tasas de interés, la eliminación de las licencias de importación, la disminución y uniformación de los aranceles y la adopción de tasas de cambio realistas. Durante el segundo subperíodo, entre junio de 1979 y junio de 1982, las distorsiones de los precios volvieron a acrecentarse cuando la tasa de cambio se fijó en 39 pesos por dólar, en tanto que los reajustes oficiales de salarios se acumulaban hasta el 66 por ciento.

A pesar de las grandes sacudidas externas que sufrió durante el primer subperíodo, entre 1973 y 1979, Chile mostró un crecimiento respetable, en términos internacionales, comparado con las tendencias históricas y en especial con el virtual estancamiento que se produjo bajo el gobierno de Allende en el período 1970-73, dentro del más grande auge de postguerra. Las reducciones en las distorsiones de los precios hicieron una contribución importante a este resultado; en cambio, la sobrevaluación excesiva de la moneda tuvo un efecto adverso en la economía chilena después de 1979. La virtual garantía de que la tasa de cambio se mantendría constante frente a la inflación interna condujo a un excesivo flujo de capital; Chile entró en una recesión grave y en 1982 tuvo dificultades para servir su deuda externa.

Profesor de Economía Política, Universidad Johns Hopkins y Consultor del Banco Mundial. El autor agradece a los participantes de la Conferencia sobre "Liberalización económica: Ajustes durante la transición", que se realizó en octubre de 1983 en el Banco Mundial, en Washington, D.C., lo mismo que a sus amigos y colegas en los Estados Unidos y en Chile, sus constructivas observaciones a una versión anterior de este trabajo. Sólo el autor es responsable de las opiniones que se expresan en él y no se debe entender que ellas representan las opiniones del Banco Mundial.

Introducción

La experiencia política de Chile en el período que siguió a la caída de Allende, en septiembre de 1973, ha sido objeto de mucha controversia, en la que las opiniones van desde la defensa sin ambages de las políticas aplicadas hasta el total rechazo de todas ellas. La controversia ha tenido que ver con la interpretación de la evidencia y con la evidencia empírica propiamente tal. Al mismo tiempo, ha habido una tendencia a valorar la experiencia chilena independientemente del contexto internacional y a mirar al período completo como una unidad.

En este trabajo se pasará revista a los experimentos políticos que se llevaron a cabo en Chile en el último decenio, sobre la base de datos oficiales y oficiosos que el autor considera fidedignos. Se colocará a Chile dentro de un marco internacional y se señalarán las cambiantes circunstancias de la economía mundial, las políticas seguidas en otros países de reciente industrialización y el desempeño económico de dichos países. El análisis se realizará con una separación en dos subperíodos: el primero caracterizado por reducciones en las distorsiones de los precios, mientras que en el segundo las distorsiones de precios volvieron a acrecentarse; otro rasgo que distinguió al segundo período fue la liberalización de los movimientos internacionales de capital.

La línea divisoria entre los dos períodos la da la decisión que tomó el gobierno de Chile, en junio de 1979, de mantener el tipo de cambio fijo en relación con el dólar, al tiempo que se liberalizaban los flujos de capital y se hacía del reajuste "rezagado" de sueldos y salarios, equivalente al 100 por ciento, un requisito mínimo de los contratos de negociación colectiva. A manera de telón de fondo del análisis se presentarán brevemente las políticas vigentes en el período anterior a septiembre de 1973 y, en particular, durante el gobierno de Allende.

El sistema de incentivos anterior a septiembre de 1973

En Chile el sistema de incentivos se caracterizó tradicionalmente por una elevada protección arancelaria en el sector manufacturero y por un grado considerable de discriminación contra las exportaciones de productos tanto básicos como manufacturados. En 1961 las tasas nominales de protección sobre artículos manufacturados eran, en promedio, del 111 por ciento y las tasas de protección efectivas, del 182 por ciento. Las tasas de protección en Chile eran mucho más altas que en los cuatro países grandes de América

Latina y, en un grupo de doce países en desarrollo, solamente las de Irán las sobrepasaban (Balassa, 1982, pág. 1029)¹.

Los resultados reflejaban la existencia de aranceles elevados y de requisitos de depósitos previos para la importación que había en Chile, aunque las estimaciones hacen ajustes para considerar el "agua" en las tarifas arancelarias. A su vez, la elevada protección arancelaria discriminaba en contra de las exportaciones, pues daba lugar a una tasa de cambio desfavorable que no se compensaba con subsidios de exportación. Además, las rebajas en los impuestos indirectos y en los derechos de aduana afectaban sólo a un grupo limitado de productos (Jeanneret, 1971, págs. 146-158). En consecuencia, el sesgo contrario a las exportaciones que había en Chile sobrepasaba el de otros países en desarrollo estudiados. (Balassa, 1982, pág. 1029.)

En reacción ante la crisis cambiaria de fines de 1961 y de 1962 se introdujeron prohibiciones a la importación y se elevaron los requisitos de depósitos previos. Luego las importaciones se liberalizaron durante el gobierno de Frei (1964-70). El alcance de las restricciones a la importación se fue reduciendo gradualmente hasta que ya en 1970 quedaban pocos rubros en la lista de importaciones prohibidas. Además, ya en 1970 los requisitos de depósitos previos estaban casi suprimidos, aun cuando unos aranceles más altos los reemplazaban en parte. Al mismo tiempo se concedieron subsidios a las importaciones no tradicionales y el tipo de cambio se depreció en términos reales (esto es, se reajustó para tomar en cuenta los cambios en los precios internos y externos) mediante una serie de minidevaluaciones, con miras a ofrecer incentivos a las exportaciones y disminuir la incertidumbre de los exportadores. Estas políticas condujeron a que las exportaciones de manufacturas subieran al doble entre 1965 y 1970 (Levy et al., 1979, pág. 35).

Hubo un cambio de política tan pronto asumió el poder el gobierno de Allende, a fines de 1970. Se fijaron requisitos prohibitivos de depósitos previos, equivalentes al 10.000 por ciento durante 90 días, sobre más del 60 por ciento de los artículos importados; la lista posteriormente siguió alargándose (Behrman, págs. 85-94) y la mayoría de los artículos quedó sujeta a licencia de importación. Se instituyó además un régimen de cambio fijo con devaluaciones intermitentes, lo que aumentó la discriminación contraria a las exportaciones y creó incertidumbre para los exportadores. Se mantuvo así la tasa oficial de cambio, entre septiembre de 1972 y mayo de 1973, en 25 escudos por dólar de los Estados Unidos y las alteraciones posteriores en el tipo de cambio no lograron compensar la in-

1. Los países en cuestión eran Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, en América Latina, e Israel, Corea, Malasia, Pakistán, Filipinas, Singapur y Taiwan, en otras regiones en desarrollo.

flación interna. Al mismo tiempo se comenzó a aplicar, cada vez más, un régimen de tasas de cambio múltiples, hasta que en agosto de 1973 la razón entre la tasa más alta y la más baja era de 33:1 (Ffrench-Davis, 1979, pág. 162).

Pese a la devaluación del 230 por ciento que siguió inmediatamente a la caída de Allende, la tasa de cambio real se revaluó en un 32 por ciento frente al dólar de los Estados Unidos, entre 1970 y 1973, si se calcula reajustando la tasa de cambio nominal según los cambios en los precios al consumidor, en Chile y en los Estados Unidos. Y si bien no aparece ninguna revaluación si el reajuste se hace según los precios al por mayor, ello se puede explicar por el hecho de que los índices de precios al por mayor reflejaban los efectos del control de precios, en tanto que los índices de precios al consumidor se han reajustado para aproximarse a las relaciones de precios en ausencia de controles (Cuadro 1)².

Así, pues, luego de un interludio breve (e incompleto) de liberalización de importaciones durante el gobierno de Frei, la protección arancelaria y el sesgo en contra de las exportaciones llegaron en Chile a niveles sin precedentes, en la víspera de la cuadruplicación de los precios del petróleo, a fines de 1973. En cambio, los cuatro grandes países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México, reformaron sus sistemas de incentivos en el período 1966-73. Estos países bajaron la protección arancelaria y disminuyeron el sesgo del sistema de incentivos contra las exportaciones no tradicionales, mediante la aplicación de subsidios a la exportación y la adopción de tipos de cambio realistas, mientras reducían la incertidumbre de los exportadores con la adopción de un tipo de cambio reptante³.

En los cuatro países grandes de América Latina las medidas adoptadas condujeron a la aceleración del crecimiento de la exportación de manufacturas y de la producción. Entre 1966 y 1973, el valor en dólares de sus exportaciones de manufacturas aumentó a tasas anuales del 20 por ciento (México) al 39 por ciento (Brasil) y el valor agregado de la industria creció entre el 7 por ciento (Argentina) al 12 por ciento (Brasil) al año en volumen. Como los aumentos logrados bajo Frei se anularon bajo el gobierno de Allende, en igual período las exportaciones en Chile permanecieron al mismo

2. El índice de precios al consumidor que se emplea en el cuadro es el que dan Schmidt-Hebbel y Marshall (1981). Respecto de los años 1970 y 1973-78, este índice es virtualmente idéntico al que derivan Cortázar y Marshall (1980), pero que no se extiende a años posteriores. Cabe agregar que pese a los ajustes realizados, las posibilidades de error relativas al índice de precios al consumidor en los años 1971-73 son siempre considerables. Del mismo modo, todas las cifras deflactadas relativas a esos años están sujetas a grandes errores.
3. La última afirmación no se refiere a México, donde se mantuvo el sistema de cambio fijo durante este período.

nivel, mientras que el valor agregado de la industria subió a una tasa inferior al 4 por ciento al año. Diferencias de similar magnitud se observaron en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, la producción agrícola y el PNB (Balassa y asociados, 1982, págs. 45,52).

Hacia el final de la presidencia de Allende la situación se agravó cuando el producto interno bruto disminuyó en términos absolutos a un nivel apenas superior al de 1970. Ello contrasta con la experiencia de otros países de reciente industrialización,⁴ los que alcanzaron elevadas tasas de crecimiento económico en las condiciones de auge que existían en la economía mundial (Cuadro 2). Así, pues, Chile no sólo no pudo aprovechar las oportunidades que ofrecía la bonanza mundial de 1971-73, sino que su desempeño económico empeoró durante el régimen de Allende.

Fuera de la mayor protección arancelaria y del sesgo antiexportaciones, varias medidas de política que se aplicaron durante el gobierno de Allende contribuyeron a producir estos resultados tan desfavorables. En primer lugar, se introdujeron controles de precios que terminaron por afectar a más de 3000 productos, lo que desalentó a la producción y condujo a situaciones de escasez y de precios de mercado negro hasta diez veces superiores a los precios oficiales de la mayoría de los productos (Ramos, 1980, pág. 472). Además, se fijaron las tasas de interés en niveles bajos, lo que determinó tasas de interés reales muy negativas y distorsionó los mercados de capitales. Los costos laborales subieron, a su vez, en virtud de leyes laborales que reglamentaban minuciosamente las relaciones entre empresa y mano de obra. Estas medidas, junto con la toma de numerosos bancos, industrias y predios agrícolas, tuvieron un efecto adverso sobre la actividad productiva y crearon un clima de incertidumbre para las empresas.

Al mismo tiempo, las presiones inflacionarias aumentaron a medida que el déficit del sector público alcanzaba al 25 por ciento del producto interno bruto, el crédito estatal llegaba a representar el 88 por ciento del crédito interno total y se aceleraba el aumento de la cantidad de dinero (Cuadro 3). En consecuencia, a pesar de los controles de precios que se aplicaron, la inflación se aceleró. Por último, con sus déficit comerciales en aumento, las reservas netas de divisas de Chile se tornaron negativas y la deuda externa llegó al 29 por ciento del PNB.

4. La definición abarca aquellos países que tuvieron un ingreso per cápita entre US\$ 1100 y US\$ 3000 en 1978 y donde la participación del sector industrial en el producto interno bruto fue del 20 por ciento, o más, en 1977. Los países en cuestión son Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay, Portugal, España, Yugoslavia, Israel, Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwan. Las estimaciones que se dan en el cuadro 2 no comprenden a Hong Kong ni a España.

Reducción de las distorsiones de los precios, septiembre de 1973-junio de 1979

Una de las primeras medidas que tomó el gobierno militar recientemente constituido fue la de liberalizar los precios. Estos quedaron libres en octubre de 1973, con excepción de 33 productos, y la liberalización continuó posteriormente. Además, las tasas de interés se liberaron en mayo de 1974 para las transacciones del mercado de capitales y en diciembre de 1975 para los bancos comerciales, en tanto que el flujo de capital seguía sujeto a limitaciones. A su vez, los reajustes por costo de la vida se postergaron desde octubre de 1973 hasta enero de 1974, si bien durante el período se aprobaron bonificaciones y asignaciones (Levy et al, 1979, pág. 99). Para los reajustes posteriores se usó el índice oficial de precios al consumidor, el que subestimaba los aumentos que siguieron a la liberación de los precios.

En octubre de 1973 se devaluó la tasa oficial de cambio en el 230 por ciento. El sistema de tipos de cambio múltiples se suprimió gradualmente y ya en agosto de 1975 se había establecido una tasa de cambio uniforme. Al mismo tiempo se iniciaron devaluaciones sucesivas y la tasa de cambio real frente al dólar se devaluó en el 87 por ciento, entre 1973 y 1975, si se calcula por reajuste según los cambios en los precios relativos al consumidor; pero se observa muy poca diferencia si se reajusta de acuerdo a los cambios en los precios al por mayor, que en 1973 subestimaban la tasa de inflación, como ya se dijo (Cuadro 1).

En los años siguientes el tipo de cambio real se revaluó cuando las revaluaciones del 10 por ciento que se efectuaron en junio de 1976 y marzo de 1977 compensaron en parte las devaluaciones que siguieron, aproximadamente, a las alzas en los precios al consumidor. Como consecuencia de estas modificaciones, el tipo de cambio real, calculado reajustando según los cambios en los precios al consumidor en Chile y en los Estados Unidos, se revaluó en el 27 por ciento, entre 1975 y 1978, aun cuando permaneció un 37 por ciento por encima de su nivel de 1973. El nivel de la devaluación resulta más bajo si el ajuste se hace según los cambios en los precios al por mayor.

La protección arancelaria se redujo radicalmente durante el período en estudio. Las restricciones a la importación y los requisitos de depósitos previos se abolieron poco después de la instalación del gobierno militar y los aranceles disminuyeron en el 40 por ciento, con un tope de 200 por ciento. En junio de 1974 el Ministro de Hacienda fijó un tope del 40 por ciento, el que se alcanzaría gradualmente en tres años. Más adelante, a comienzos de 1975, el Comité de Reforma Arancelaria propuso que se fijaran aranceles del 25 al 35 por ciento (Balassa, 1977, págs. 70-72). Las metas arancelarias bajaron posteriormente y en diciembre de 1977 el gobierno anunció su nueva meta, que era un arancel nominal uniforme del 10 por

ciento, con la única excepción de los automóviles. La meta se alcanzó, según se había programado, en junio de 1979.

De acuerdo con la filosofía económica del nuevo gobierno, poco después de septiembre de 1973 se emprendió la reprivatización de los bancos e industrias nacionalizados durante el período de Allende. La razón entre el déficit del sector público y el PIB bajó, del 25 por ciento en 1973, al 11 por ciento en 1974 y al 3 por ciento en 1975, para dar lugar, ya en 1979, a un excedente (Cuadro 2).

La reducción del déficit fiscal tuvo su motivación también en el deseo de rebajar la tasa de inflación, que pasó del 1000 por ciento a fines de 1973, cuando la liberación de los precios suprimió la inflación reprimida del período anterior. Empero, los cambios en el crédito estatal fueron mucho más lentos, en gran medida con el fin de evitar el derrumbe del Sistema de Ahorro y Préstamos (Harberger, 1982, pág. 118). Así, pues, la participación del crédito estatal en el crédito interno total bajó sólo del 88 por ciento, en 1973, al 85 por ciento, en 1975, y el crecimiento de la cantidad de dinero era siempre superior al 250 por ciento. Con todo, como el alza en la cantidad de dinero era muy inferior a las alzas de precios, se crearon presiones deflacionarias. Aparte del deseo de reducir la inflación, las medidas macroeconómicas que se aplicaron respondieron a los impactos externos que Chile sufrió en 1974-75, a causa de la cuadruplicación de los precios del petróleo, la caída del precio del cobre a la mitad y la recesión mundial. Y pese a las mejoras que experimentó la economía mundial en los años siguientes, en Chile, que continuó sufriendo bajos precios del cobre, los efectos adversos de los impactos externos apenas se mitigaron.

Las desfavorables consecuencias de los impactos externos, en cuanto al deterioro de los términos del intercambio y la insuficiencia de las exportaciones debido a la recesión mundial y la lenta recuperación posterior, se estimaron en el 8,0 por ciento, en promedio, del producto nacional bruto en el período 1974-78 (Cuadro 2). Este cálculo se basa en el supuesto de que en ausencia de impactos externos los precios del mercado mundial habrían permanecido en los niveles de 1971-73. Según este supuesto, los mayores precios obtenidos con el excedente de la balanza de pagos de Chile, medidos en precios de 1971-73 (el "efecto de intercambio desequilibrado" del Cuadro 2), reducirían los efectos adversos de los impactos externos. Esto no ocurre con la medición convencional de los efectos de los términos de intercambio (el "efecto puro de términos de intercambio" del Cuadro 2) que se estiman en el supuesto de un intercambio equilibrado a precios de 1971-73.

De acuerdo con la medición convencional de los efectos de los términos de intercambio, las consecuencias desfavorables de los impactos externos sobre la balanza de pagos de Chile durante el período 1974-78 alcanzaron en promedio al 19,4 por ciento de su producto nacional bruto, cifra varias veces superior a los resultados similares en otros países de reciente industrialización. Es preciso,

pues, al valorar el desempeño económico de Chile, tomar en cuenta los grandes impactos externos que el país sufrió.

Cabe atender además a las políticas que se aplicaron en respuesta a los impactos externos. La metodología empleada distingue entre las siguientes reacciones de política: financiamiento externo neto adicional, promoción de exportaciones, sustitución de importaciones y políticas deflacionarias⁵. Hay que señalar, sin embargo, que si bien en la mayoría de los demás países las políticas que se aplicaron respondieron a los impactos externos sufridos, las políticas de Chile reflejan, en gran medida, las decisiones que se tomaron a fines de 1973 para reformar el sistema de incentivos.

Desempeño económico, 1973-79

Si bien las políticas deflacionarias constituyeron la respuesta de política inicial de Chile ante los impactos externos, posteriormente la promoción de exportaciones se convirtió en la reacción dominante. En el período 1974-78, la promoción de exportaciones compensó, en promedio, más de la mitad de los efectos que tuvieron los impactos externos sobre la balanza de pagos (Cuadro 2).

La promoción de exportaciones, definida como el aumento de la participación del país en el mercado mundial, se dejó apreciar en las exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales. Al mismo tiempo, como las exportaciones tradicionales (cobre y mineral de hierro) eran mucho más importantes, en el período base (1971-73), que las exportaciones no tradicionales, las ganancias proporcionales eran notablemente mayores en el segundo caso. Así, en 1974-78, el nivel de las exportaciones de manufacturas fue tres veces más alto, en promedio, que el que se habría alcanzado si Chile hubiese mantenido su parte del mercado correspondiente a 1971-73. En cambio, hubo aumentos del 23 por ciento en las exportaciones tradicionales, con las ganancias concentradas en el cobre, y del 20 por ciento en las de productos básicos no tradicionales.

En conjunto, Chile elevó sus exportaciones en el 34 por ciento por encima del nivel que se habría alcanzado de haber permanecido inalteradas las participaciones en el mercado de exportación. Sólo Corea aventajó a Chile en promoción de exportaciones, en tanto que la mitad de los países de reciente industrialización perdieron participación en el mercado de exportación (Cuadro 2). Se estimularon las exportaciones con la devaluación del tipo de cambio real que ocurrió poco después de la instalación del nuevo gobierno, además de las reducciones en el sesgo contrario a la exportación que tenía el sistema de incentivos, mediante la liberación de las importaciones.

5. Hay una descripción de la metodología empleada para estimar los impactos externos y las respuestas de política a dichos impactos, en Balassa, 1981.

En el período 1974-78 Chile mostró una positiva sustitución de importaciones, la que representó el 15 por ciento de reducción en las importaciones, mediante la disminución de la elasticidad del ingreso respecto de la demanda de importación, en comparación con el período 1963-73. La sustitución de importaciones se concentró en la agricultura, en respuesta a los mejores incentivos que determinaba la devaluación del tipo de cambio real. A su vez, en las manufacturas, el alcance de la sustitución de importaciones disminuyó con el tiempo y terminó por hacerse negativa. Ello ocurrió cuando las reducciones arancelarias relativas a los artículos manufacturados significaron en gran medida suprimir el "agua" de las tarifas arancelarias y fueron acompañadas de una depreciación en la tasa de cambio real, al comienzo del período, pero la rentabilidad de la sustitución de importaciones en la industria manufacturera disminuyó posteriormente cuando los aranceles se redujeron aún más y el tipo de cambio real se apreció.

Al mismo tiempo, la composición de las importaciones, según grandes categorías, siguió sin cambiar. Luego de una declinación transitoria en 1973-76, las importaciones de bienes de consumo recuperaron su participación anterior del 20 por ciento, las de bienes de capital permanecieron en el 20 por ciento, los materiales y bienes intermedios representaron el 60 por ciento restante (Cuadro 4). No obstante, en la categoría de bienes de consumo la participación de las importaciones de productos alimenticios disminuyó a la par con los aumentos en la producción agrícola, mientras que la de las importaciones industriales aumentó. Además, los precios más elevados de los combustibles determinaron una mayor participación de las importaciones de combustible a expensas de las de materias primas.

Chile no recurrió a un mayor endeudamiento externo para compensar los efectos desfavorables de los impactos externos sobre

6. El ritmo de crecimiento de las importaciones fue particularmente elevado en los artículos de lujo y de compra rápida, como perfumería y cosméticos, radios y televisores, automóviles y motocicletas, juguetes e instrumentos musicales, cuya importación había estado severamente restringida durante el gobierno de Allende, aun cuando el conjunto de dichas importaciones apenas sobrepasó el 8 por ciento del total de importaciones de Chile en 1980. La proporción resulta del 13 por ciento si se agregan las importaciones de textiles, vestuario y calzado, contra el 4 por ciento en 1970 (Ffrench-Davis, 1980, cuadro 4).

la balanza de pagos⁷. Lo dicho contrasta con el caso de Turquía, Singapur, Uruguay, Yugoslavia, Portugal e Israel, donde el financiamiento externo neto adicional representó la principal respuesta de política a los impactos externos. El Brasil y México también incrementaron sus préstamos extranjeros (Cuadro 2).

En consecuencia, en Chile la razón entre deuda externa y PNB creció menos que en otros países de reciente industrialización, salvo Turquía, cuya falta de solvencia no permitía un mayor endeudamiento. Cabe agregar, sin embargo, que bajo el gobierno de Allende dicha razón había llegado a niveles muy altos y que en 1978 sólo los superaban Israel y México. Además, los cambios en los vencimientos de la deuda hicieron que en Chile las razones entre deuda y servicio aumentaran considerablemente después de 1973.

Por último, si bien al comienzo Chile recurrió a políticas deflacionarias para contrarrestar los efectos desfavorables de los impactos externos sobre la balanza de pagos, después de 1976 el crecimiento económico se aceleró. Así, pues, a la disminución anual promedio del 4,1 por ciento en el PNB per cápita, entre 1973 y 1976, siguió un alza del 7,3 por ciento entre 1976 y 1979, lo que significó un aumento promedio del 1,9 por ciento al año durante todo el período 1973-79.

El resultado señalado se logró en medio de un ambiente mundial desfavorable y contrasta con la leve disminución en los ingresos per cápita del período de Allende, 1970-73, cuando tuvo lugar el mayor auge de la postguerra. De hecho, aparte de Corea y del Uruguay, donde se instituyeron reformas parecidas a las de Chile, este último fue el único país de reciente industrialización cuyo crecimiento mejoró después de 1973. Se observan mejoras, pero las diferencias en los resultados son menores, si se hace la comparación con el período 1963-73, aun cuando dicho período se caracterizó por una rápida expansión de la economía mundial. El PNB de los países industrializados se elevó en promedio a razón del 4,6 por ciento al año, entre 1963 y 1973, comparado con el 2,3 por ciento en 1973-79.

La aceleración del crecimiento económico se acompañó con la apertura de la economía chilena y las exportaciones de bienes y servicios subieron a una tasa anual promedio del 17,5 por ciento en volumen entre 1973 y 1979 (Cuadro 5). El crecimiento de las importaciones en este año, del 4,4 por ciento anual, fue muy inferior, porque Chile tuvo que compensar el deterioro de sus términos de intercambio.

7. Al comienzo del período, tal fue el resultado de las dificultades con que Chile tropezó al procurar obtener préstamos en el exterior. En años posteriores, sin embargo, Chile tuvo capacidad crediticia para préstamos privados, pero hubo el deseo de limitar el endeudamiento externo durante el período en consideración.

En respuesta a los mayores incentivos que ofrecían los tipos de cambio más favorables, la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones llevaron a un rápido crecimiento de la agricultura. Además aumentaron las exportaciones mineras, con lo que subió la producción. Por último, los incentivos industriales estimularon las exportaciones y también las importaciones de manufacturas.

Las estimaciones disponibles señalan la respuesta de las exportaciones de manufacturas ante el tipo de cambio real, con una elasticidad de corto plazo de 0,8 y una elasticidad de largo plazo de 3,9 (Solimano, 1982). A su vez, se vio que las reducciones arancelarias habían tenido un efecto negativo sobre la producción en un estudio de corte transversal (Willmore, 1982). La desagregación de los factores que afectan la producción industrial indican además la contribución positiva de las exportaciones (15,3 por ciento de crecimiento anual) y la contribución negativa de la sustitución de importaciones (-1,4 por ciento al año) y de los cambios en la demanda interna (-0,6 por ciento al año), lo que determinó una tasa anual promedio del 0,2 por ciento en el crecimiento de la producción, entre 1969/70 y 1978. Si se consideran solamente las exportaciones y la sustitución de importaciones, se ve que la participación de las exportaciones en el valor bruto de la producción industrial pasó del 3 por ciento en 1969/70 al 8 por ciento en 1978, mientras que la participación de las importaciones subió del 18 al 21 por ciento (French-Davis, 1980, págs. 25-27).

Se observa, entonces, que en Chile la contribución neta de las exportaciones y la sustitución de importaciones, durante el período 1969/70-78, fue positiva. La expansión de las exportaciones dominaba el crecimiento de la producción en las industrias basadas en recursos naturales y las de celulosa y papel, productos forestales, óxido de molibdeno, harina de pescado y cobre semielaborado representaban el 63 por ciento de las exportaciones industriales. A su vez, la sustitución negativa de importaciones fue particularmente grande en el caso de los equipos de transporte, maquinaria eléctrica y equipos profesionales que en 1973 habían tenido tasas muy elevadas de protección arancelaria (Id.)⁸.

Los datos relativos a la composición del producto interno bruto, que se ven en el Cuadro 5, muestran además los mayores aumentos que se registraron en los ingresos tributarios de importación; pero el alza de esta pequeña categoría contribuyó el 0,1 por ciento solamente a la tasa anual de crecimiento del PIB. Por último, los servicios crecieron un poco más rápidamente que el PIB y la construc-

8. Estas conclusiones están confirmadas por datos más recientes en Edwards. 1983.

ción aumentó apenas entre 1973 y 1979⁹.

Entre las categorías de gasto, entre 1973 y 1979 el volumen del consumo privado bajó levemente, pero esto lo compensó el aumento en el consumo público, resultado inesperado dada la filosofía del gobierno. Al mismo tiempo, la inversión fija bruta subió hasta casi compensar el descenso que había tenido entre 1970 y 1973. La acumulación de inventarios también aumentó, luego de la disminución que había sufrido hacia el final del período de Allende, de modo que la formación de capital bruto sobrepasó el punto máximo de 1970.

Los datos, calculados a precios corrientes, que aparecen en el Cuadro 6, muestran una baja de 10 puntos porcentuales en la participación del consumo privado en el PIB, entre 1973 y 1979, junto con un incremento de igual magnitud en la parte de la formación de capital bruto. En consecuencia, la participación del PIB que corresponde a la formación de capital bruto subió a más del doble, con lo que se compensó, aproximadamente, el descenso que había ocurrido entre 1970 y 1973¹⁰.

Los aumentos en la participación de la inversión interna se financiaron en gran medida con ahorros internos¹¹. Y esto ocurrió aunque las participaciones relativas de sueldos y salarios y de utilidades fueron en 1979 casi iguales a las de 1973 (Cuadro 7). Las participaciones del ingreso habían fluctuado de manera considerable en los años anteriores y la participación de los salarios subió del 52,3 por ciento, en 1970, al 62,8 por ciento en 1972, luego bajó otra vez, al 47,2 por ciento, en 1973.

9. Cabe agregar que las cifras de las cuentas nacionales comprenden solamente las utilidades del sector bancario, las que probablemente representen una fracción relativamente pequeña de los servicios bancarios, equivalentes al 3,9 por ciento del PIB de 1979. Así, la rápida expansión del sector bancario, en el que la razón entre servicios bancarios imputados y producto interno bruto casi se duplicó entre 1973 y 1979, contribuyó escasamente al crecimiento medido del PIB.
10. Los datos del Cuadro 5 permiten derivar las participaciones correspondientes en términos de los precios de 1977. Sin embargo, los resultados se ven muy afectados por los cambios en los precios relativos que elevan sustancialmente la participación de las importaciones, y por ende del ahorro externo, lo mismo que la de la inversión, respecto del PIB en los primeros años. Al mismo tiempo, son los datos de precios corrientes los que muestran la asignación efectiva de ingresos y gastos en cualquier año dado.
11. Se ha definido el ahorro interno como la diferencia entre el producto interno bruto y el consumo (privado y público), y el ahorro externo como la diferencia entre las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios. El ajuste por las transferencias corrientes netas (0,7 por ciento del PIB en 1979) modificaría sólo escasamente los resultados. A su vez, el ajuste que se hizo en las publicaciones oficiales chilenas, en que se dedujo del ahorro interno el ingreso externo neto de los factores, contraviene las convenciones de las cuentas nacionales.

El consumo interno de energía eléctrica y gas licuado subió en grado considerable entre 1973 y 1979. El mayor consumo de electricidad se explica en parte por la mayor disponibilidad de bienes de consumo durables, entre ellos televisores, refrigeradores y lavadoras. Estos cambios, junto con el aumento en la cantidad de automóviles, reflejan en gran medida aumentos en las importaciones.

El último punto se refiere a los cambios en la distribución de los ingresos. Según los resultados de una encuesta de muestreo que realizó el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, en el Gran Santiago, la participación del 40 por ciento más bajo de los ingresos aumentó transitoriamente entre 1970 y 1973 y, pese a una disminución posterior, en 1979 era un poco más alta (11,4 por ciento) que en 1970 (11,0 por ciento). A su vez, el 20 por ciento superior, luego de una baja transitoria, recuperó su participación de 1970 (58,5 por ciento) en 1979 (58,7 por ciento). Al mismo tiempo, los coeficientes de Gini y de Theil no indican cambio en las desigualdades de ingreso entre 1970 y 1979 (Heskia, 1980, pág. 122).

Hubo, sin embargo, un leve aumento en las desigualdades de ingreso, si se considera el ingreso familiar y no el personal. En tal sentido, la participación del 40 por ciento inferior de las familias bajó del 11,5 por ciento, en 1970, al 11,1 por ciento, en 1979, mientras que la del 20 por ciento superior subió del 55,8 por ciento al 57,2 por ciento (Id., pág. 192). También hubo un leve aumento en los coeficientes de Gini y Theil¹².

Las diferencias en los resultados se pueden explicar por los aumentos en el desempleo que se produjeron entre 1970 y 1979. En el Gran Santiago la tasa de desempleo subió, en este período, del 7,1 por ciento al 13,6 por ciento. Además, en 1975 se inició un Programa de Empleo Mínimo que ofrece ingresos inferiores al salario mínimo. Los participantes en el programa representaron, en 1979, el 1,6 por ciento de la fuerza laboral en el Gran Santiago (Cuadro 7). Constituían el 3,9 por ciento de la fuerza laboral total (nacional) y la tasa nacional de desempleo subió del 3,5 por ciento, en 1970, al 13,6 por ciento, en 1979.

Por último, parece que la desigualdad de la riqueza subió, como consecuencia de la concentración industrial que tuvo lugar después de 1973. Se formaron grandes grupos industriales, puesto que

12. Mucha atención han suscitado las encuestas de consumo que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas en los años 1979 y 1982, las que señalan cambios más grandes en favor del 20 por ciento superior, a expensas del 40 por ciento inferior (Cortázar, 1982, pág. 5). No obstante, esta encuesta parece menos confiable que las de la Universidad de Chile. Estas últimas se realizan con regularidad todos los años; entregan información sobre ingresos y no sobre consumo, con clasificación de los ingresos según una serie de rasgos personales y familiares, y forman parte de la encuesta de empleo-desempleo que goza de amplio respeto y cuyos resultados se usan en otro lugar de este estudio.

los que tenían acceso al crédito interno y externo pudieron, durante la recesión, comprar empresas privatizadas mediante un pago al contado relativamente bajo, y las compras se realizaron, al parecer, a precios deprimidos. El control de los bancos por los grupos aumentó aún más el poder económico y financiero de éstos. Este hecho, la falta de supervisión de los bancos por parte del gobierno, junto con la garantía del 100 por ciento de los depósitos y los incentivos al endeudamiento externo que se dieron en el período siguiente, contribuyeron a las dificultades que asediaron al sistema bancario en 1982.

Crecientes distorsiones en los precios, 1979-81

Como ya se dijo, luego de un extenso deterioro, en 1975, la economía chilena experimentó un crecimiento rápido. En consecuencia, pese a los impactos externos sufridos después de 1973, el desempeño económico de Chile en el período 1973-79 fue muy superior al del período 1970-73, cuando tuvo lugar el mayor auge de la postguerra.

Junto con la expansión de la actividad económica se desaceleró la inflación. Ya en el segundo trimestre de 1979 la tasa de aumento de los precios al por mayor bajó al 40 por ciento anual y la de los precios al consumidor, al 30 por ciento anual. Ello se había conseguido suprimiendo el déficit fiscal y reduciendo la tasa anual de aumento de la cantidad de dinero (M1) al 50 por ciento anual.

Hasta mediados de 1979, las políticas fiscal y monetaria desempeñaron un papel clave en la reducción de la tasa de inflación, aun cuando las revaluaciones de junio de 1976 y de marzo de 1977 se emprendieron, al parecer, con fines de estabilización de precios, y, por la misma razón, la tasa de devaluación disminuyó después de 1978. El abandono de las políticas macroeconómicas internas tuvo lugar en junio de 1979, cuando se fijó la tasa de cambio en 39 pesos por dólar, tasa que debía mantenerse ad infinitum. Al mismo tiempo, se liberaron los flujos de capital y se suprimió el tope global que hasta entonces se había aplicado al endeudamiento externo.

La base teórica de estas medidas de política la dan varios autores, entre ellos Ronald McKinnon y Larry Sjaastad. Según McKinnon, "con la convergencia a un tipo de cambio fijo y la liberalización de los controles de capital, las operaciones de cambio internacional dominan completamente las políticas monetarias y fiscales del país. La oferta de base monetaria se hace endógena a la demanda por medio de compras y ventas oficiales (no esterilizadas) de moneda extranjera" (1982, pág. 11). McKinnon agrega que "así como la base monetaria se hace endógena a las operaciones de cambios ... el tipo de cambio fijo determina el nivel interno de precios" (Id., pág. 12).

Sjaastad ha estudiado más detalladamente los efectos de esta política sobre los precios internos:

"En una economía en la que todos los bienes se transan a nivel internacional, se sostiene extensamente que la tasa de inflación interna la determinan la inflación externa y las modificaciones en el tipo de cambio. Esta proposición no es más que una extensión de la ley de 'precio único'. En la medida en que esta ley sea válida en todo momento del tiempo, el nivel de precio queda completamente determinado, lo mismo que su tasa de variación. En semejante economía la política cambiaría basta, evidentemente, para determinar la tasa de inflación, y queda escaso lugar a duda respecto de la eficacia de dicha política como herramienta estabilizadora" (Sjaastad, 1982, pág. 6.*

Sjaastad reconoce que "la presencia de bienes 'domésticos' o no transados internacionalmente complica el análisis, pues el tipo de cambio puede afectar sólo de manera indirecta el precio de ellos: por efectos de sustitución o por medio de las expectativas" (Id.). Pero agrega: "La idea general es que, sobre presunciones normales respecto de las preferencias y a las posibilidades de producción, y dada la condición de la demanda global en relación a la producción, no hay sino un precio de los bienes domésticos, en relación con el de los bienes transados, que equilibrará el mercado de bienes domésticos. Si se deja que el precio interno nominal de los bienes transados lo determinen los precios externos y la tasa de cambio, esto determina el precio nominal de equilibrio de los bienes domésticos y por tanto el nivel de equilibrio de los precios" (Id.).

Sin embargo, una comparación entre dos situaciones de equilibrio, antes de la adopción de un tipo de cambio fijo y después, no toma en cuenta el proceso de ajuste. Además, las proposiciones citadas reflejan la presunción de que el costo del ajuste, que estaría ligado a las políticas deflacionarias internas, no se incurriría si las tasas de inflación se redujeran y estabilizaran mediante la fijación del tipo de cambio.

Para examinar la validez de estas proposiciones es preciso considerar el proceso de ajuste en relación con productos normalizados y diferenciados del sector de bienes transados y no sólo respecto de los bienes no transados. La respuesta es simple en relación con los productos normalizados: en el caso de los bienes importables, el precio interno será igual al precio internacional más los costos de transporte y el arancel; y para los bienes exportables, el precio interno será el precio internacional menos los costos de transporte. La regla del precio único valdrá en este caso, el período de ajuste será breve y la tasa de aumento de los precios internos no podrá ser superior a la de los precios internacionales.

* Acerca de la teoría de Sjaastad y su aplicación al caso chileno, ver también Larry Sjaastad, *Estabilización y Tipo de Cambio: El Contraste entre Chile y Argentina*, Documento de Trabajo N° 1, CEP, octubre, 1981; y *The Role of External Shock in the Chilean Recession 1981-82*, Documento de Trabajo N° 5, CEP, septiembre, 1982. (Nota del editor).

No es igual el caso de los productos diferenciados que dominan el sector de manufacturas, entre ellos virtualmente todos los bienes de consumo y los bienes de inversión, además de un buen porcentaje de los bienes intermedios. Respecto de estos productos, la relación entre precios internos y precios internacionales va a depender de la elasticidad de sustitución entre las variantes internas y externas de los productos, en los mercados internos para los bienes importables y en los mercados externos para los bienes exportables. Del mismo modo, los precios, y sus tasas de aumento, pueden mostrarse divergentes durante un período prolongado.

La lentitud del proceso de ajuste queda demostrada con una comparación entre los índices de precios al por mayor en los Estados Unidos y en Chile. Entre junio de 1979 y diciembre de 1980, los precios al por mayor de los productos industriales subieron en un 22 por ciento en los Estados Unidos, mientras que en Chile los precios al por mayor de productos comparables subieron en un 65 por ciento. Sólo en 1981 los dos precios fueron convergentes. Para entonces el déficit de la cuenta corriente llegaba a US\$ 4,8 mil millones, contra US\$ 1,2 mil millones en 1979, y el crecimiento industrial se detuvo.

Estos resultados reflejan los efectos desfavorables que la depreciación del tipo de cambio real tuvo sobre las exportaciones e importaciones chilenas¹³. Entre 1978 y 1981 el peso chileno se revaluó en un 22 por ciento, si se reajusta según los cambios en los precios al consumidor en Chile y en los Estados Unidos. Si el ajuste se hace según los cambios en los precios al por mayor se obtiene virtualmente el mismo resultado, una revaluación del 23 por ciento. El alcance de la revaluación resulta mayor aún (30 por ciento) si se calcula la tasa de cambio real referida a los cambios en los precios al por mayor de los principales países que comercian con Chile, cuyas monedas, en su mayoría, se devaluaron frente al dólar.

La situación financiera de las firmas que producían bienes transados se agravó con los aumentos en los precios de los bienes no transados y de la mano de obra que proporcionan insumos para estas firmas. Al relacionar el elemento de bienes no transados, componente del índice de precios al consumidor, con el promedio ponderado de los precios de las exportaciones (menos el cobre) e importaciones chilenas, se ha estimado que entre 1978 y 1981 los precios relativos de los bienes no transados respecto de los transados aumentaron en un 21 por ciento (Corbo, 1983, Cuadro 8). Al mismo tiempo, la divergencia entre los dos índices se aceleró en 1981, cuando

13. Los resultados concuerdan con las estimaciones de los efectos citados que tienen los cambios en los precios relativos sobre las exportaciones e importaciones. La sensibilidad de la balanza comercial ante los precios relativos queda demostrada también en un modelo macroeconómico estimado del período 1974-81 en Chile (Corbo, 1982, Cuadro 4).

los precios de los bienes transados se estabilizaron mientras que los precios de los bienes no transados siguieron subiendo.

Parece, entonces, que la divergencia entre las tendencias de los precios de los bienes transados y de los no transados puede mantenerse en el tiempo. Esto no causa sorpresa, dada la baja elasticidad de sustitución en la producción y el consumo, entre los dos grupos de productos, en el corto plazo y aun en el mediano plazo. Al mismo tiempo, diversas influencias contribuyeron a los resultados observados.

Parte de la explicación reside en el hecho de que los precios de ciertos bienes no transados se reajustaban en Chile según la tasa de inflación pasada. Los efectos de rebalse de la expansión en la cantidad de dinero ayudaron también al alza en los precios de los bienes no transados. M1 y M2 aumentaron en un 65 y 68 por ciento, respectivamente, en 1979 y en un 57 por ciento en 1980, reflejando así los continuos aumentos en la cantidad de dinero, a medida que los incrementos en las reservas de divisas, vinculadas al flujo de capitales desde el exterior, se contrarrestaban sólo en pequeña parte con la reducción en el elemento de crédito interno componente de la base monetaria.

Si bien se ha supuesto que, en una economía abierta, con tasas de cambio fijas, los aumentos en la cantidad de dinero serán determinados por la demanda, parece que en Chile los aumentos en la cantidad de dinero contribuyeron a generar una demanda agregada excesiva. Sobrevino, entre 1979 y 1981, un alza del 86 por ciento en la actividad de la construcción, lo que condujo a elevar los precios de la construcción a más del doble (Cuadros 5 y 6). En el mismo período los precios de la Bolsa de Valores casi se cuadruplicaron y los precios de los bienes raíces también subieron a varias veces su nivel anterior.

El endeudamiento externo fue motivado por las tasas reales de interés negativas de los préstamos extranjeros (Cuadro 3). Esto ocurrió cuando el gobierno garantizó virtualmente la mantención del tipo de cambio fijo y la tasa de inflación interna era superior a la tasa de interés externa. Las tasas reales de interés negativas de los préstamos extranjeros ofrecieron además incentivos para acrecentar el consumo y para invertir en actividades cuya tasa social de retorno era negativa, como la construcción de edificios de departamentos de lujo que luego no tuvieron compradores. Y si bien la inversión en bienes transados se desalentaba cada vez más, a medida que disminuía la rentabilidad de dichas actividades, las alzas en los precios de los bienes no transados estimulaban particularmente la inversión en dichas actividades mediante el uso del producto de los préstamos extranjeros.

Otro factor que contribuyó a las alzas en los precios de los bienes no transados fue el aumento en los sueldos y salarios. Así, entre julio de 1979 y agosto de 1981 los reajustes oficiales de salarios, basados en la tasa de inflación del período anterior (reajuste "rezaga-

do") llegaron al 66 por ciento acumulado. De acuerdo con el Plan Laboral, los reajustes oficiales ofrecieron un flujo para los aumentos de salario; en el hecho, el promedio de sueldos y salarios subió a algo más del doble entre julio de 1979 y diciembre de 1981. Como la tasa de cambio se mantenía en 39 pesos por dólar, los sueldos y salarios, expresados en dólares, subieron al mismo tiempo, lo que contribuyó de manera importante al deterioro de la rentabilidad de las exportaciones y de las actividades de sustitución de importaciones¹⁴. En tal sentido, cabe agregar que una encuesta de una pequeña muestra de firmas llevó a la conclusión de que las empresas se adaptaron con éxito a las reducciones arancelarias que en junio de 1979 ya habían culminado, pero que encontraron dificultades luego de la fijación del tipo de cambio. Un productor de artefactos domésticos no eléctricos, que vendía en el extranjero utensilios con base de cobre, tuvo que abandonar las exportaciones cuando las ventas al exterior dejaron de rentar, e incluso un fabricante de celulosa y papel, rubro en que la disponibilidad de recursos naturales da a Chile una ventaja notable, perdió participación en el mercado externo cuando sus costos subieron 80 veces más que el precio de venta. Por último, los aumentos en los costos de la mano de obra frente a un tipo de cambio fijo fueron una aflictiva carga para un productor nacional de estufas y refrigeradores, al punto de favorecer la importación de estos artefactos (Corbo-Sánchez, 1982).

Se observa, además, que a pesar de las reducciones arancelarias las tasas de desempleo en el sector fabril disminuyeron en 1976 y 1977 y hubo sólo un moderado aumento en 1978. No obstante, a medida que el tipo de cambio se revaluaba cada vez más, las tasas nacionales de desempleo subieron notablemente y llegaron al 12,6 por ciento en el último trimestre de 1981, contra el 6,8 por ciento en 1978.

Los resultados citados señalan los efectos que tuvieron las crecientes distorsiones que se introdujeron en los mercados de productos y factores por la fijación de la tasa de cambio simultáneamente con la liberación de los movimientos de capital, junto con el reajuste "atrasado" de las remuneraciones y de los precios de diversos bienes no transados. Si bien los incentivos creados para el flujo de capital desde el exterior originaron una bonanza artificial tanto en la industria de la construcción como en el mercado de valores, la pro-

14. McKinnon y Sjaastad también criticaron estos reajustes de salarios y Sjaastad sostuvo que "la política de salarios de Chile constituye un segundo (y superfluo) numerario (y el primero es el tipo de cambio). . . (Sjaastad, 1983, pág. 16). Si se llevase este argumento hasta su conclusión lógica, sería preciso detener el reajuste de los salarios, en vez de establecer una tasa de cambio fija, ya que la ausencia de reajuste afectaría igualmente los precios de los bienes transados y no transados, y no ofrecería incentivos para un flujo excesivo de capital externo mediante una virtual garantía de la tasa de cambio.

ducción de bienes transados en la industria y aun en la agricultura se tornó cada vez menos rentable, lo que contribuyó a un serio deterioro de la balanza comercial.

Surge la interrogante de hasta qué punto los impactos externos pueden explicar el deterioro de la balanza comercial. Las estimaciones preliminares del autor señalan que, al contrario de lo que ocurrió en el período 1974-78, en 1979-81 los impactos externos tuvieron en Chile una influencia relativamente escasa. Aunque el precio del cobre bajó, los efectos desfavorables de los términos de intercambio representaron solamente el 2,6 por ciento del PNB de Chile, el 0,4 por ciento si se consideran únicamente los efectos puros de los términos de intercambio. Los efectos puros de los términos de intercambio y los efectos del volumen de exportaciones sumaron el 0,9 por ciento, en total del PNB en 1979-81, contra el 19,4 por ciento en 1974-78. Y si bien Chile también sufrió las alzas en las tasas de interés de los préstamos externos, los efectos desfavorables de las elevadas tasas de interés se agravaron con el endeudamiento creciente del país cuando, al contrario de lo que ocurrió en 1974-78, el financiamiento externo neto adicional representó la principal respuesta de política de Chile en 1979-81, ante los impactos externos.

En 1981 el flujo neto de capital externo ya había llegado a superar el 10 por ciento del PIB de Chile y financiaba más de la mitad de la inversión interna bruta, al disminuir el ahorro interno. La disminución del ahorro interno, a su vez, puede explicarse en parte por el uso de recursos prestados para el consumo y en parte por el "efecto de riqueza", cuando los precios casi cuadruplicados del mercado de valores condujeron a un mayor consumo, al tiempo que el flujo de capitales del exterior alimentaba el auge explosivo del mercado de valores y de los precios de los bienes raíces.

A su vez, el flujo de capitales externos aumentó la deuda de Chile, la que a fines de 1981 alcanzaba al 42 por ciento del PNB. El mismo año el servicio de la deuda representó el 89 por ciento del valor de las exportaciones. Los aumentos en estos porcentajes, junto con el aumento del déficit comercial, llevaron a una reducción de la solvencia de Chile. Y así, los bancos que gustosamente habían suministrado fondos en otros años a los prestatarios chilenos ahora dejaron de hacerlo cuando la situación se deterioró.

El cambio de actitud comenzó en el cuarto trimestre de 1981, cuando la sobrevaluación del tipo de cambio y el consecuente aumento en el déficit de la cuenta corriente se hicieron cada vez más notorios. Al mismo tiempo, la situación financiera de empresas y bancos se deterioró considerablemente. Fue el caso, en particular, de los grandes grupos, en los que los efectos adversos de la sobrevaluación del tipo de cambio se vieron agravados por la sobreextensión anterior y la carga del pago de intereses sobre sus deudas externas.

Al cuarto trimestre de 1981 Chile tenía un déficit de US\$ 243 millones en la balanza de pagos, comparado con los excedentes de los períodos anteriores, cuando el flujo de capital externo era superior al déficit de la balanza de pagos. Al mismo tiempo, la sobrevaluación del peso y el término del auge artificial alimentado por el flujo de capitales externos llevaron a una disminución del 3,2 por ciento en el PIB, entre el cuarto trimestre de 1980 y el de 1981; la disminución fue mayor (9,0 por ciento) en la industria manufacturera, que tuvo que soportar lo peor de la revaluación de la tasa de cambio (Toso. 1982. Cuadros 1 y 3)¹⁵.

La situación se deterioró aún más en el primer semestre de 1982 y, según datos publicados en el número de noviembre de 1982 de *Economía y Sociedad*, la tasa promedio de utilidad de las cuarenta y cuatro empresas privadas más grandes había pasado de +11 por ciento, en diciembre de 1980, a -12 por ciento en junio de 1982. En junio de 1982 se produjo la consecuencia previsible con la devaluación del peso chileno, seguida de devaluaciones posteriores. El gran déficit de la balanza de pagos y la necesidad de servir las deudas externas exigieron una disminución en el valor de la moneda junto con la aplicación de políticas deflacionarias.

En 1982 el producto interno bruto disminuyó en un 14,3 por ciento, con descensos del 29,0 por ciento en la construcción y del 21,6 por ciento en la industria manufacturera, en tanto que la inversión interna bruta bajó en un 37,1 por ciento. El mismo año la tasa nacional de desempleo llegó al 19,4 por ciento y la del Gran Santiago, al 22,1 por ciento; en 1981, la tasa de desempleo apenas pasaba del 11 por ciento (Cuadros 5 y 7).

Evaluación y Conclusiones

En la introducción de este análisis se dijo que el decenio de experimentación política en Chile, entre 1973 y 1983, se podía dividir en dos subperíodos. El primero, de septiembre de 1973 a junio de 1979, se caracterizó por la reducción de las distorsiones de los precios. A su vez, las distorsiones de los precios aumentaron después de junio de 1979, donde se inicia el segundo subperíodo.

En el primer subperíodo, las medidas principales fueron la liberación de los precios y de las tasas de interés, la eliminación de las

15. Los resultados contrastan con la declaración de Sergio de Castro, entonces Ministro de Hacienda, en octubre de 1981, acerca de "Las finanzas públicas y la economía chilena". Dijo De Castro que "Chile tiene una de las economías más sanas, fuertes y dinámicas del mundo". En seguida señaló que "debemos generar un déficit en la cuenta corriente de nuestra balanza de pagos, porque este déficit constituye precisamente el reflejo y la medida de los ahorros externos que hemos logrado atraer . . . Debemos esforzarnos por mantenerlo al más alto nivel y por el mayor tiempo posible". (Aviso en *The Wall Street Journal*, 9 de octubre de 1981).

licencias de importación y de los depósitos previos, la reducción de los aranceles al 10 por ciento, exceptuados los automóviles, y la adopción de tipos de cambio realistas, aunque hacia el final del período las devaluaciones no compensaron totalmente la inflación interna. En junio de 1979 el tipo de cambio se fijó en 39 pesos por dólar, mientras que se liberaron los flujos de capitales externos y se instituyó el reajuste rezagado de las remuneraciones. La aplicación de dichas medidas condujo a una creciente sobrevaluación de la moneda, en tanto que la virtual garantía de mantener la tasa de cambio constante frente a la inflación en marcha ocasionó un flujo excesivo de capital externo.

A pesar de los grandes impactos externos que sufrió, Chile mostró en 1973-79 un crecimiento superior, no sólo en comparación con el virtual estancamiento del gobierno de Allende en medio del mayor auge de la postguerra, sino también en comparación con el período 1963-73, que se caracterizó por la presencia de condiciones mundiales favorables. El crecimiento rápido acompañó a la apertura de la economía chilena, la que benefició a la agricultura sin afectar desfavorablemente a la industria, ya que los aumentos de producción debidos a la expansión de las exportaciones más que compensaron la sustitución negativa de importaciones luego de las reducciones arancelarias.

Esto no quiere decir que el desempeño económico de Chile no hubiera podido mejorar si se hubieran evitado ciertos errores de política. En primer lugar, como lo señaló el autor en un informe de asesoría escrito en enero de 1975, "las reducciones arancelarias tendrían que ir acompañadas de la devaluación de la tasa de cambio para impedir el deterioro del balance de pagos" (Balassa, 1977, pág. 77). Esto se hizo al comienzo del período, pero más adelante las modificaciones en el tipo de cambio se quedaron atrás respecto de la tasa de inflación. Sin embargo, como se recomienda en el informe de asesoría del autor, *Tasas de cambio e inflación en Chile*, escrito en 1974, los impactos externos que Chile sufrió habrían exigido devaluaciones superiores a las alzas en los precios internos¹⁶.

Además, el suministro de subsidios de exportación, que se recomendaba en el mismo informe, habría reforzado el crecimiento encabezado por las exportaciones, al reducir la discriminación contra éstas en un momento en que los aranceles todavía eran elevados. En términos más generales, el ajuste industrial habría sido más suave y las tasas de desempleo menores, si los incentivos a la exportación hubieran precedido al dismantelamiento de las barreras arancelarias.

Pero la razón principal del alto desempleo de 1975, que se redujo con relativa lentitud en los años siguientes, fue la aplicación de políticas deflacionarias. El autor, escribiendo en 1974, puso en du-

16. Se puede solicitar el informe al autor.

da la aplicación de esta política en las condiciones de ese momento en Chile: "con un reajuste generalizado,¹⁷ el tiempo que se necesitaría para reducir la tasa de inflación a niveles más normales, digamos del 15 por ciento al año, sería muy largo. Además, el ajuste a una tasa de inflación más baja puede acarrear un costo considerable para la economía por la producción que no se realizaría" (Id., pág. 5).

Habiendo señalado los posibles costos que se incurrirían, el autor sugirió en ese momento que era necesario cambiar radicalmente las expectativas respecto de la continuación de la inflación. Con referencia a la experiencia de Alemania con la reforma monetaria, durante los años veinte, se sugirió que Chile siguiera el ejemplo alemán. Con tal fin se propuso una combinación de medidas: cambiar la moneda por un escudo nuevo 'duro', reducir el gasto público, establecer un impuesto definitivo a la riqueza, fijar tasas de interés positivas, proporcionar crédito al sector privado y aumentar los incentivos a las exportaciones no tradicionales (Id., págs. 12-13). No se emprendió, sin embargo, una reforma extensa y, con el reajuste constante, las políticas deflacionarias condujeron en gran medida a un "ajuste de cantidad", que desembocó en un elevado desempleo, y no a un "ajuste de precios". No es extraño, entonces, que persistieran las expectativas inflacionarias.

La disminución de la tasa de devaluación y, posteriormente, la fijación del tipo de cambio estuvieron dirigidas a cambiar las expectativas inflacionarias. Al mismo tiempo, no se reconoció que esta alternativa acarrearía un costo económico debido a los efectos desfavorables de la mayor discriminación contra la producción de bienes transados. Y mientras el flujo de capitales externos llevó a una rápida expansión de la producción de bienes no transados, esto no podía continuar indefinidamente. Así, pues, los aumentos en la deuda externa de Chile, frente a un deterioro sustancial de su balanza comercial, trajeron consigo una disminución de su solvencia y, al término de la bonanza artificial del sector de bienes no transados, se sincronizaron los cambios desfavorables en la producción de bienes transados y no transados. En consecuencia, el PNB cayó en el cuarto trimestre de 1981 y hubo nuevos descensos a medida que la situación de la balanza de pagos exigía la adopción de fuertes medidas deflacionarias y se puso término al período del tipo de cambio fijo.

Los impactos externos no explican del todo estos acontecimientos desfavorables, pues los golpes que Chile sufrió en 1979-81

17. "El reajuste de los salarios basado en el índice de precios al consumidor y la devaluación del tipo de cambio por encima de la tasa de aumento de este índice tienden a perpetuar la inflación. Si los insumos importados y la mano de obra fueran los únicos insumos empleados por la firma, los costos de producción subirían a una tasa superior a la del índice de precios al consumidor" (Balassa, 1974, pág. 4).

fueron relativamente pequeños si se les compara con los impactos de 1974-78, cuando la economía creció rápidamente. Tampoco se puede echar la culpa a la apreciación del dólar. Mientras el peso se revaluaba en un 30 por ciento frente a las monedas de los principales países que comerciaban con Chile entre 1978 y 1981, la apreciación seguía siendo del 23 por ciento frente al dólar de los Estados Unidos.

Por último, aunque la tasa de inflación chilena convergió en 1981 hacia la de los Estados Unidos, las distorsiones creadas durante el proceso de ajuste continuaron. Luego, para compensar la revaluación de la tasa de cambio real habría sido preciso que los precios chilenos cayesen por debajo de los niveles internacionales. Pero incluso un resultado tan improbable tal vez no habría remediado el deterioro en la suerte de los sectores de bienes transados, pues la pérdida de posiciones en el mercado encierra cierta irreversibilidad.

En presencia de un reajuste lento de los precios, entonces, el uso de la tasa de cambio como instrumento para reducir la tasa de inflación impone a la economía un costo real. Esto es porque la revaluación del tipo de cambio real durante el período de ajuste no se deshace cuando los precios internos y externos convergen. La conclusión es válida incluso en ausencia del reajuste "rezagado" de las remuneraciones, pues el proceso de ajuste tarda algún tiempo.

Resulta paradójico que en nombre de una teoría sin probar, y fundamentalmente poco realista, la liberalización se pervirtiera en Chile al aumentar las distorsiones de precios después de 1979. Con todo, no sería correcto declarar fracasada la experiencia de todo el decenio, cuando fue un retroceso en la política el que condujo a la difícil situación en que Chile ahora se encuentra.

Referencias

- Balassa, Bela (1974), *Exchange Rates and Inflation in Chile*, Washington, D.C. enero (mimeografiado).
- Balassa, Bela (1977), *Tariff Reform in Chile*, en Bela Balassa, *Policy Reform in Developing Countries*, Oxford, Pergamon Press, págs. 69-78.
- Balassa, Bela (1981), *The Newly Industrializing Developing Countries after the Oil Crisis*, *Weltwirtschaftliches Archiv*. Vol. 117, N° 1, págs. 142-95. Reproducido como Capítulo 2 en Bela Balassa. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, New York, Pergamon Press, 1981, págs. 29-81.
- Balassa, Bela (1982), *Disequilibrium Analysis in Developing Countries: An Overview*, *World Development*, diciembre, págs. 1027-36.
- Balassa, Bela, y asociados (1982), *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Behrman, Jere (1976), *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, New York, National Bureau of Economic Research.
- Corbo, Vittorio (1982), *The Relative Prices, Expenditures and the Trade Balance: The Case of Chile*, trabajo presentado en las Reuniones Latinoamericanas de la Sociedad Econométrica realizadas en la Ciudad de México en julio de 1982.
- Corbo, Vittorio (1983), *Chile: An Overview of Macroeconomic Developments in the Last Twenty Years*, en G. Walton (ed.), *National Economic Policies in Chile*, JAI Press, 1984.
- Corbo, Vittorio y Sánchez, José Miguel (1982), *Notes on Firms Responses to the Reform in Chile: Some Case Studies*, Santiago, Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Cortázar, René, *Desempleo, pobreza y distribución: Chile 1970-1981*, Santiago, CIEPLAN N° 34, junio.
- Cortázar, René y Marshall, Jorge (1980), *Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-1978*, Santiago, CIEPLAN, septiembre (mimeografiado).
- Edwards, Sebastián (1983), *Economic Policy and the Record of Economic Growth in Chile: 1973-1982*, G. Walton, op. cit.
- Foxley, Alejandro (1982), *Towards a Free Market Economy: Chile 1974-1979*, *Journal of Development Economies*, febrero, págs. 3-30.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1979), *Exchange Rate Policies in Chile: The Experience with the Crawling Peg*, en John Williamson, ed., *Exchange Rates Rules*, London, Macmillan.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1980), *Import Liberalization: The Chilean Experience, 1973-1980*. Colección Estudios CIEPLAN 4, noviembre.
- Harberger, Arnold (1982), *The Chilean Economy in the 1970s: Crisis, Stabilization, Liberalization, Reform*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Amsterdam, North Holland, págs. 115-51.
- Heskia, Isabel (1980), *Distribución del ingreso en el Gran Santiago, 1957-1979*, Documento Serie Investigación N° 53, Departamento de Economía, Universidad de Chile, octubre.

- Jeanneret, Teresa (1971), *The Structure of Protection in Chile*, en Bela Balassa y asociados, *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, págs. 137-68.
- Levy, Fred D. et al., (1979), *Chile: An Economy in Transition*, A world Bank Country Study, Washington, D.C., World Bank.
- McKinnon, Ronald I. (1982), *The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina*, Memorandum N° 251, Stanford University, Research Center in Economic Growth, enero.
- Ramos, Joseph R. (1980), *The Economics of Hyperstagflation: Stabilization Policy in Post-1973 Chile*, Journal of Development Economics, diciembre, págs. 467-88.
- Schmidt-Hebbel, K. y J. Marshall (1981), *Revisión del IPC para el período 1970-1980: una nota*, Documento N° 176, Departamento de Estudios Empresas BHC (mimeografiado).
- Sjaastad, Larry A. (1982), *Stabilization and Liberalization Experiences in the Southern Cone*, trabajo preparado para un Simposio del Banco Mundial realizado en mayo de 1982 (mimeografiado).
- Sjaastad, Larry A. (1983), *Failure of Economic Liberalism in the Cone of Latin America*, The World Economy, marzo, págs. 5-26.
- Solimano, Andrés (1982), *Exportaciones industriales en Chile: un modelo anual para el período 1960-1981*, Santiago, CIEPLAN, diciembre (mimeografiado).
- Toso, Roberto, *El tipo de cambio fijo en Chile: la experiencia en el período 1979-1982*, trabajo preparado para la Reunión de Técnicos de Bancos Centrales de América, realizada en Viña del Mar, Chile, entre el 31 de octubre y el 5 de noviembre.
- Willmore, Larry (1982), *Economic Recession and Trade Liberalization: Chilean Manufacturing, 1975-1981*, Santiago, United Nations Economic Commission for Latin America, mayo (mimeografiado).

Cuadro N° 1

Tasas de cambio nominales y reales en Chile

Cuadro N° 2

Impactos Externos, Respuestas de Políticas, Endeudamiento y Crecimiento Económico en Países de reciente Industrialización, 1973-1978

Cuadro N° 3

Indicadores fiscales y monetarios en Chile

Cuadro N° 4

Composición de las importaciones chilenas (porcentaje)

Cuadro N° 5

Estadísticas de las cuentas nacionales en Chile

Cuadro N° 6

Composición del Producto Interno Bruto en Chile (a precios corrientes)

Cuadro N° 7

Salarios y desempleo en Chile

Cuadro N° 8

Indicadores de Nutrición, Salud, Educación, Sociales y de Consumo en Chile

Cuadro N° 1

Tasas de cambio nominales y reales en Chile

	1970	1971	1972	1973	1974
Tasa de cambio nominal					
Peso/US\$	0.012	0.012	0.020	0.111	0.832
índice (1975:100)	0.24	0.24	0.41	2.26	16.94
índices de precios chilenos					
Precios al por mayor ^a	0.15	0.16	0.27	1.67	17.06
Precios al consumidor	0.22	0.27	0.59	3.49	20.87
índice de precios de los EE. UU.					
Precios al por mayor	64.16	66.40	68.64	73.28	89.60
Precios al consumidor	72.13	75.19	77.79	82.54	91.57
índice del tipo de cambio real frente al dólar deflactado por:					
índice de precios al por mayor	102.60	99.60	104.23	99.17	88.97
índice de precios al consumidor	78.69	66.84	54.06	53.45	74.33
índice del tipo de cambio real frente a los países que comercian deflactado por índice de Precios al por Mayor					
	118.37	103.61	106.34	118.36	94.87

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics* (varios números) y Banco Central de Chile, *Indicadores económicos y sociales, 1960-1982*, Santiago, 1983; (índice de precios al consumidor) K. Schmidt-Hebbel y J. Marshall, *Revisión del IPC para el período 1970-1980: una nota*, Documento N° 176, Departamento de Estudios Empresas BHC (mimeografiado).

Nota: a) Bienes domésticos solamente.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	4.911	13.054	21.529	31.656	37.246	39.0	39.0	50.909
	100.00	265.81	438.38	644.59	758.42	794.14	794.14	1036.63
	100.00	326.08	595.63	864.46	1307.60	1830.16	2015.37	2144.70
	100.00	344.50	715.16	1071.31	1463.41	1977.07	2366.55	2600.84
	100.00	106.24	113.60	122.08	137.76	160.00	176.96	181.92
	100.00	105.82	112.71	121.29	134.92	153.14	169.07	179.33
	100.00	86.60	83.61	91.03	79.90	69.43	69.72	87.93
	100.00	84.09	69.09	73.00	69.92	61.51	56.73	71.48
	100.00	88.58	83.56	98.29	89.58	75.76	68.60	77.97

Cuadro N° 2

Impactos Externos, Respuestas de Políticas, Endeudamiento

	Argentina	Brasil	Chile	Israel	Korea
Impactos externos como porcentaje del PNB (1974-78)					
Términos de intercambio	0.1	2.2	7.2	9.7	5.1
Puros	2.2	1.1	18.6	1.4	3.5
Intercambio desequilibrado	-2.1	1.1	-11.4	8.3	1.6
Caída en las exportaciones	0.1	0.5	0.8	2.2	1.8
Total	0.2	2.7	8.0	11.9	6.9
Total (menos intercambio desequilibrado)	2.3	1.6	19.4	3.6	5.3
Respuestas de política como porcentaje del im- pacto externo (1974-78)					
Finandamiento externo neto adicional	-207	27	-6	57	-92
Promoción de exportaciones	-94	15	54	-20	89
Tradicionales	-107	-6	28	0	4
Combustibles	2	0	0	0	0
No tradicionales					
Básicas	142	11	5	-2	8
Manufacturas	-128	10	21	-18	77
Sustitución de importaciones	386	67	21	15	135
Combustibles	-43	9	-7	-2	11
No combustibles	429	58	28	17	124
Políticas deflacionarias	16	-10	31	48	-32
Razón servicio de la deuda					
1973	22.8	42.8	41.2	40.6	16.5
1978	49.4	68.0	60.1	36.9	20.2
Razón deuda-PNB					
1973	6.9	13.9	25.8	54.1	17.6
1978	10.0	24.2	31.0	81.7	25.0
Tasa de crecimiento del PNB per cápita					
1963-1978	3.3	5.2	1.8	5.1	6.9
1970-1973	3.5	9.2	-0.1	5.7	6.8
1973-1976	-0.4	4.5	4.1	0.1	7.0
1976-1979	0.6	2.4	7.3	1.2	8.3
1973-1979	-0.1	3.4	1.9	0.0	8.3

Fuente: Bela Balassa, *The Newly Industrializing Developing Countries After The Oil Crisis*, Weltwirtschaftliches Archiv, Band 117, Heft 1, reproducido como Capítulo 2 en Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, New York, Pergamon Press, 1981 y material conexo.

y Crecimiento Económico en Países
de reciente Industrialización, 1973-1978

México	Portugal	Singapur	Taiwan	Turquía	Uruguay	Yugoslavia
0.8	10.6	15.8	2.7	5.0	5.4	5.9
-1.5	1.7	26.4	6.2	0.9	8.4	1.6
2.3	8.9	42.2	-3.6	4.1	-3.0	4.3
0.5	2	6.6	3.9	0.4	0.6	1.9
1.3	12.7	23.3	6.5	5.4	6.1	7.8
-1.0	3.7	-19.8	10.1	1.3	9.0	3.5
205	61	68	-76	110	71	64
-28	-54	11	10	-5	36	-10
-22	-3	0	0	-5	-2	-4
21	-1	-12	2	-1	0	0
-11	-5	13	20	0	3	-1
-16	-45	10	-12	1	35	-5
-102	22	-49	35	-2	4	18
19	1	12	-9	-3	5	1
-121	21	-61	44	1	-1	17
25	70	53	131	-3	-11	28
67.1	14.3	8.8	5.7	14.4	32.9	27.7
113.2	47.9	7.0	6.8	25.5	30.1	32.7
15.9	10.6	12.5	10.6	10.6	12.2	8.4
35.5	31.0	14.7	15.9	12.3	16.8	18.1
3.2	4.9	8.6	7.3	3.7	0.4	5.2
2.7	5.4	8.6	9.1	5.0	-1.6	4.9
0.0	-0.1	4.8	2.5	5.2	3.1	4.2
2.5	3.0	7.6	7.7	0.0	4.3	5.6
0.9	1.9	6.1	5.5	2.5	3.4	4.7

Cuadro N° 3
Indicadores fiscales y monetarios en Chile

	1970	1971	1972	1973
Porcentaje de variación				
Base monetaria	NA	162.5	185.7	418.3
Cantidad de dinero (M1)	NA	110.0	157.1	314.8
Dinero y cuasi dinero (M2)	NA	94.1	154.5	471.4
Precios al por mayor (a)	36.1	17.9	70.1	511.4
Tasas de interés (porcentaje)				
Tasa de interés nominal	NA	NA	NA	NA
Tasa de interés real	NA	NA	NA	NA
LIBOR (Nominal/US\$)	8.47	6.80	5.86	9.32
LIBOR (Nominal/Pesos)	39.63	14.72	66.22	521.63
LIBOR (Real/Pesos)	2.59	-2.70	-2.28	1.67
Tasas internas menos externas (nominales)	NA	NA	NA	NA
Participación en el PIB (porcentaje)				
Crédito interno	17.27	31.50	43.07	63.30
Crédito privado	8.13	9.45	9.81	7.76
Crédito estatal	9.14	22.05	33.26	55.54
Cambios en la base monetaria	3.79	6.26	22.18	24.92
Crédito interno	3.48	5.98	18.82	23.62
Operaciones de cambio	0.31	0.28	3.36	1.30
Déficit del sector público	2.7	10.7	13.0	24.7

Nota: (a) Bienes domésticos.

Fuente: Véase el Cuadro 1.

Cuadro N° 4
Composición de las importaciones chilenas (porcentaje)

	1970	1971	1972	1973
Bienes de consumo				
de origen agrícola	NA	12.42	14.34	10.19
de origen industrial	NA	8.62	5.26	3.65
Bienes de capital	27.87	17.15	22.12	19.83
Materias primas y bienes intermedios				
Materias primas	NA	41.01	42.15	40.22
Combustibles	NA	9.42	7.19	8.80
Productos intermedios	NA	11.38	8.94	17.01

Fuente: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*.

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
222.5	255.7	287.4	111.4	57.0	42.5	38.8	-9.2	-25.5
273.2	256.3	195.2	108.2	67.0	64.5	56.8	-6.0	9.4
338.5	256.1	166.4	130.1	90.8	67.6	57.3	34.7	26.1
1028.9	482.0	221.1	86.0	42.9	49.4	39.6	9.1	7.2
NA	411.31	350.67	156.35	85.32	61.96	46.86	51.90	57.66
NA	-12.15	40.35	37.82	29.69	8.41	5.20	39.23	47.07
11.11	7.64	6.12	6.42	9.18	12.14	13.96	16.77	13.58
734.26	535.29	182.05	75.65	60.53	31.90	19.31	16.77	48.26
-26.10	9.16	-12.16	-5.56	12.34	11.71	-14.53	7.03	38.30
NA	-123.98	168.62	78.70	24.79	30.06	27.55	35.13	9.40
43.95	58.02	40.38	41.64	39.54	36.80	38.92	42.30	80.54
6.72	8.67	10.19	17.25	23.84	26.42	34.75	41.29	74.66
37.23	49.35	30.19	24.39	15.70	10.38	4.17	1.01	5.88
8.10	8.59	8.57	4.97	3.37	2.69	2.30	-0.63	3.52
7.65	2.05	0.80	2.06	-1.71	-1.33	-0.57	-0.43	12.63
0.45	6.54	7.77	2.91	5.08	4.02	2.87	-0.20	-9.11
10.5	2.6	2.3	1.8	0.8	-1.7	-3.1	-1.6	2.4

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1.90	1.90	2.71	4.24	4.40	4.02	5.26	4.92	5.40
4.45	4.62	10.18	17.57	15.45	16.18	18.68	25.05	21.50
20.81	28.31	21.12	20.87	21.76	20.84	19.22	19.64	16.54
37.49	32.07	29.78	22.38	22.97	19.48	19.78	16.02	20.15
19.93	19.20	22.09	18.51	15.99	21.07	18.47	15.45	17.43
15.42	13.90	14.12	16.45	19.43	18.41	18.59	18.92	18.98

Cuadro N° 5
Estadísticas de las cuentas nacionales de Chile

	1970	1971	1972	1973
Valores en precios de 1977 (mill.de pesos)				
Producto nacional bruto	283.1	308.4	304.7	287.7
Agricultura	24.1	23.8	21.8	19.6
Minería	18.6	19.7	19.0	18.5
Industria	69.9	79.4	81.2	74.9
Construcción	21.1	21.2	17.0	15.2
Servicios	133.9	148.5	150.3	145.2
Impuestos a la importación	15.5	15.9	15.4	14.3
Gasto interno	318.6	349.5	353.0	331.2
Consumo privado	218.5	247.3	266.3	248.8
Consumo público	34.0	38.2	40.4	41.1
Inversión fija bruta	57.8	56.4	45.1	42.4
Acumulación de inventarios	8.3	7.6	1.2	-1.1
Formación bruta de capital	66.1	64.0	46.3	41.3
Exportación de bienes y servicios	32.5	32.7	27.8	28.5
Importación de bienes y servicios	68.0	73.8	76.1	72.0
Ahorro interno	30.6	22.9	-2.0	2.1
Ahorro externo	35.5	41.1	48.3	43.5
Tasas de crecimiento (porcentaje)		1970-73		1973-76
Producto interno bruto		0.5		-2.9
Agricultura		-5.9		9.3
Minería		-0.1		6.8
Industria		2.3		-7.1
Construcción		-8.7		-6.9
Servicios		2.7		-2.1
Impuestos a la importación		-2.4		-11.8
Gasto interno		1.3		-7.0
Consumo privado		4.4		-8.4
Consumo público		6.5		-0.6
Inversión fija bruta		-8.2		-6.8
Cambio en inventario		ND		ND
Formación bruta de capital		-11.9		-4.5
Exportación de bienes y servicios		3.9		23.0
Importación de bienes y servicios		1.9		-10.2
Ahorro interno		ND		ND
Ahorro externo		7.0		ND

Fuente: Véase el Cuadro 4.

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
290.7	253.0	261.9	287.7	311.4	337.3	363.4	384.2	329.2
24.9	26.0	25.6	28.3	27.2	28.9	30.0	31.6	30.9
22.6	20.1	22.5	23.2	23.5	24.8	26.1	28.2	29.8
73.0	54.4	57.7	62.6	68.4	73.8	78.3	80.3	63.0
19.1	14.1	11.8	11.7	12.6	15.7	19.4	23.5	16.7
139.9	130.3	135.7	147.9	163.3	174.6	185.7	191.0	171.9
11.2	8.1	8.6	14.0	16.4	19.5	23.9	29.6	16.9
323.4	256.0	256.5	292.9	321.3	355.0	387.8	429.3	323.7
203.4	180.1	180.6	209.5	225.3	239.9	256.1	292.6	250.5
45.1	40.4	40.4	41.9	44.8	48.9	44.9	45.0	41.5
50.5	39.0	33.2	38.3	45.0	52.6	64.1	73.5	46.2
24.4	-3.5	2.3	3.2	6.2	13.6	22.7	18.2	-14.5
74.9	35.5	35.5	41.5	51.2	66.2	86.8	91.7	31.7
41.7	42.6	53.0	59.3	66.0	75.3	86.1	81.5	90.4
74.4	45.6	47.6	64.5	75.9	93.0	110.5	126.7	85.0
42.1	32.5	40.9	36.3	41.3	48.5	62.4	46.6	37.2
32.7	3.0	-5.4	5.2	9.9	17.7	24.4	45.2	-5.4
	1976-79		1973-79		1979-82		1973-82	
	8.8		2.7		-0.8		1.5	
	4.1		6.7		2.3		5.2	
	3.2		5.0		6.3		5.4	
	8.6		-0.2		-4.7		-1.7	
	9.9		0.5		2.1		1.1	
	8.8		3.1		-0.5		1.9	
	31.1		5.3		-4.2		1.9	
	11.4		1.2		-2.9		-0.2	
	9.9		-0.6		1.5		0.1	
	6.6		2.9		-4.8		0.1	
	16.6		3.7		-3.9		1.0	
	80.8		ND		ND		ND	
	23.1		8.2		-15.0		2.3	
	12.4		17.6		6.3		13.7	
	25.0		4.4		-2.8		1.9	
	5.8		ND		-7.2		ND	
	ND		-8.1		ND		ND	

Cuadro N° 6
Composición del Producto Interno Bruto en Chile
(a precios corrientes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Millones de pesos						
Producto interno bruto	98	127	235	1147	9199	35447
Consumo privado	69	91	176	927	5742	25942
Consumo público	13	19	38	151	1449	5560
Inversión fija bruta	15	19	31	147	1559	6271
Acumulación de inventarios	1	0	-2	-56	387	-1626
Formación bruta de capital	16	19	29	91	1946	4645
Exportación de bienes y serv.	15	14	24	160	1877	9026
Importación de bienes y serv.	14	16	32	182	1815	9726
Ahorro interno	16	17	21	69	2008	3945
Ahorro externo	-1	2	8	22	-62	700
En porcentaje del PIB						
Consumo privado	70.4	71.6	74.9	80.8	62.4	73.2
Consumo público	13.3	15.0	16.2	13.2	15.8	15.7
Inversión fija bruta	15.3	15.0	13.2	12.8	17.0	17.7
Acumulación de inventarios	1.0	0.0	-0.9	-4.9	4.2	-4.6
Formación bruta de capital	16.3	15.0	12.3	7.9	21.2	13.1
Exportación de bienes y serv.	15.3	11.0	10.2	14.0	20.4	25.5
Importación de bienes y serv.	14.3	12.6	13.6	15.9	19.7	27.4
Ahorro interno	16.3	13.4	8.9	6.0	21.8	11.1
Ahorro externo	-1.0	1.6	3.4	1.9	-0.7	2.0

Fuente: Véase el Cuadro 4.

Nota: Se ha definido el ahorro interno como la diferencia entre el producto interno bruto y el consumo (privado y público), y el ahorro externo como la diferencia entre importación y exportación de bienes y servicios.

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
128676	287770	487506	772200	1075269	1288902	1228700
88670	209507	346627	546292	760472	988341	945170
17990	41939	70346	110395	133886	163146	182518
17068	38346	71594	115016	178944	238730	169985
-621	3163	15241	22360	46679	28309	-48278
16447	41509	86835	137376	225623	267039	121707
32321	59338	100352	179742	245387	220120	267557
26752	64523	116654	201605	290099	349744	288252
22016	36324	70533	115513	180911	137415	101012
-5569	5185	16302	21863	44712	129624	20695
68.9	72.8	71.1	70.7	70.7	76.7	76.9
14.0	14.6	14.4	14.3	12.5	12.7	14.9
13.3	13.3	14.7	14.9	16.6	18.5	13.8
-0.5	1.1	3.1	2.9	4.3	2.2	-3.9
12.8	14.4	17.8	17.8	21.0	20.7	9.9
25.1	20.6	20.6	23.3	22.8	17.1	21.8
20.8	22.4	23.9	26.1	27.0	27.1	23.5
17.1	12.6	14.5	15.0	16.8	10.7	8.2
-4.3	1.8	3.3	2.8	4.2	10.1	1.7

Cuadro N° 7
Salarios y desempleo en Chile

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Participación de sueldos y salarios en el ingreso nacional (%)	52.3	61.7	62.8	47.2	50.9	54.6
Promedio de sueldos y salarios (pesos)						
índice nominal 1975:100	0.39	0.59	0.99	2.87	21.47	100
índice real (a) 1975:100	177.27	218.52	167.80	82.23	102.87	100
Sueldos y salarios agregados (miles de pesos)	42029	64204	122392	427170	3425266	13816662
Empleo (miles)	2766.1	2796.6	2907.8	2891.2	2874.7	2660.6
Promedio de sueldos y salarios (pesos)	15.19	22.96	42.09	147.75	1191.52	5193.06
índice nominal	0.29	0.44	0.81	2.85	22.94	100
índice real (a)	131.62	162.96	137.29	81.66	109.92	100
(b)	116.00	151.72	147.27	100.35	101.50	100
Tasa de desempleo (%)						
Nacional	3.5	3.3	3.3	4.8	9.2	14.9
Gran Santiago	7.1	5.5	3.7	4.7	9.7	16.2
Programa de Empleo Mínimo (%)						
Nacional						
Gran Santiago						1.4

Nota: (a) Derivado deflactando con el índice de precios al consumidor.
(b) Derivado deflactando con el deflactor del PIB.

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
52.5	53.3	51.5	46.5	48.8	51.7	
420.13 125.60	909.11 127.12	1451.70 135.51	2145.14 146.59	3151.03 159.38	4106.46 173.52	4504.22 173.18
49335184	113492580	187713424	278585227	411076168	508484021	
2783.3	2858.0	2955.6	3045.3	3142.8	3244.9	NA
17725.43 341.33 102.04 97.33	39710.49 764.68 106.92 107.12	63511.11 1223.00 114.16 109.44	91480.39 1761.59 120.38 107.76	130799.34 2518.73 127.40 119.26	156702.52 3017.54 127.51 126.73	NA NA NA NA
12.7 16.8	11.8 13.2	14.1 14.0	13.6 13.6	10.4 11.8	11.3 11.1	19.4 22.1
5.4 2.9	5.9 3.0	4.2 2.5	3.9 1.6	5.2 2.1	4.8 1.6	6.4 2.5

Cuadro N° 8
Indicadores de Nutrición, Salud,
Educación, Sociales y de Consumo en Chile

	1970	1971	1972	1973
Nutrición				
Consumo de calorías per cápita	2282	2645	2819	2642
Proteínas per cápita (gramos)	67.1	73.8	78.8	70.7
Salud				
Médicos por 1000 habitantes	75	76	77	78
Enfermeras por 1000 habitantes	7.5	7.6	7.7	7.8
Camas de hospital por 1000 habitantes	3.8	3.8	3.9	3.8
Visitas médicas per cápita	1.08	1.22	1.14	1.03
Visitas de adultos per cápita	0.99	1.12	1.00	0.87
Visitas pediátricas por niño	1.04	1.22	1.16	1.09
Visitas obstétricas por mujer en edad fértil	0.26	0.26	0.33	0.31
Tasa de mortalidad general (porcentaje)	8.9	8.8	9.0	8.2
Tasa de mortalidad infantil (porcentaje)	82.2	73.9	72.7	65.8
Expectativa de vida (años)	64.2	64.5	64.8	65.1
Educación (por grupo etario)				
Pre escolar (porcentaje)	11.8	13.9	16.0	16.6
Primaria (porcentaje)	107	114	117	120
Secundaria (porcentaje)	39.6	46.3	49.4	50.9
Gastos estatales per cápita (en US\$ de 1976)				
Salud	1878	2619	3051	2876
Asistencia social	336	615	313	542
Urbanización	1009	2060	1801	2281
Previsión social	2812	4977	4666	2671
Educación	4346	5898	6364	4541
Desarrollo regional	78	258	225	194
Total	10459	16427	16420	13106
Disponibilidad de bienes y servicios por 10.000 habitantes				
Automóviles	189	203	223	228
Televisores	138	186	197	129
Refrigeradores	72	68	64	52
Lavadoras	52	61	58	53
Teléfonos	415	438	455	461
Consumo residencial de electricidad (miles de kw)	988	1077	1269	1376
Gas licuado	302	345	370	387

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
2243	2290	2565	2511	2603	2634	2655	2675	2627
64.3	62.7	66.3	65.8	67.8	68.6	65.5	68.5	70.2
80	83	85	90	92	94	95	97	NA
8.0	8.3	8.5	9.0	9.2	9.4	9.5	10.0	NA
3.8	3.8	3.6	3.6	3.5	3.6	3.4	3.3	NA
0.92	0.88	1.05	1.07	1.09	1.13	1.13	1.14	NA
0.73	0.70	0.86	0.87	0.89	0.93	0.93	0.93	NA
1.08	1.01	1.15	1.18	1.22	1.26	1.26	1.30	NA
0.27	0.27	0.27	0.33	0.35	0.35	0.35	0.36	NA
7.8	7.3	7.8	7.0	6.7	6.8	6.7	6.2	NA
65.2	57.6	56.6	50.1	40.1	37.9	33.0	27.0	
65.4	65.7	65.9	66.2	66.5	66.7	67.0	67.3	67.5
19.9	20.0	21.7	23.8	25.3	25.2	26.8	26.5	26.7
121	119	117	118	119	120	118	115	111
50.1	48.0	48.9	50.5	52.5	54.9	55.3	56.9	54.8
2195	1566	1295	1465	1503	1400	1774	1843	1787
517	1036	1446	1294	1617	1037	1816	3442	4059
2055	825	715	770	583	628	691	654	239
2462	2498	2158	2838	2967	3183	3643	4942	5882
4530	3353	3329	4002	3970	4076	4253	5021	5262
321	349	549	462	447	416	408	436	491
12078	9628	9492	10831	11088	10740	12586	16337	17718
216	251	253	279	313	354	413	494	NA
242	167	139	418	435	459	477	454	NA
39	27	31	49	72	132	156	171	NA
64	46	43	48	69	100	127	150	NA
466	466	475	483	523	536	541	555	NA
1397	1366	1344	1380	1476	1546	1625	1709	NA
395	379	393	415	413	411	412	413	NA

**ESTABILIZACIÓN CON LIBERALIZACIÓN:
DIEZ AÑOS DEL EXPERIMENTO CHILENO
CON POLÍTICAS DE MERCADO LIBRE 1973-1983***

Sebastián Edwards

En este trabajo se analiza el reciente experimento económico chileno con políticas de mercado libre. La discusión abarca diez años (1973-1983) del régimen militar y se hace un análisis crítico de las políticas de liberalización y estabilización que se adoptaron durante ese período. Se destaca el uso del tipo de cambio como importante herramienta antinflacionaria, y se señalan los problemas que enfrentó la economía chilena cuando la tasa de cambio real se apreció de manera considerable como consecuencia de dicha política y de la apertura de la cuenta de capitales. También se analizan otros aspectos importantes del experimento chileno, entre ellos el problema del desempleo, las altas tasas de interés, los bajos niveles de ahorro y la creciente deuda externa. Respecto de la reciente recesión en Chile (1982-1983), se atribuye en primer lugar a los efectos de inconsistencia de política y serios errores a nivel macroeconómico.

SEBASTIÁN EDWARDS. Ingeniero Comercial, Universidad Católica; M.A. y Doctor en Economía. Universidad de Chicago; Profesor de UCLA e Investigador del National Bureau of Economic Research.

* Este trabajo fue originalmente presentado en la conferencia sobre *Liberalización económica - Ajustes durante la transición*, organizada por el Banco Mundial, octubre de 1983. La versión original fue escrita en inglés.

I

Introducción

La reciente experiencia económica de Chile (post 1973) ha despertado considerable interés tanto entre los economistas profesionales como en los medios de comunicación¹. Los observadores, en su mayoría, se han mostrado particularmente impresionados por los agudos contrastes que se han palpado en Chile en tan breve período. Por ejemplo, la tasa de inflación en Chile pasó de ser una de las más elevadas del mundo —más del 600 por ciento en 1983— a una de las tasas más bajas (9,5 por ciento en 1981). Además, el ritmo de actividad varió considerablemente. Por ejemplo, mientras en 1975 el PNB real *bajó* en un 12,9 por ciento, durante el período 1977-1980 el PNB real subió a un promedio del 8,5 por ciento anual. Sin embargo, en 1982 el país se vio frente a una nueva recesión, produciéndose una caída del PNB real del 14,5 por ciento, y se calcula que durante 1983 se produjo una reducción adicional de un 3 por ciento en el PNB. El hecho de que estos episodios se produjeran mientras el gobierno militar, activamente, ponía en práctica políticas orientadas al mercado libre, hace aún más interesante el caso chileno².

El año 1973 marcó un hito importante en la historia económica y política de Chile. En septiembre de ese año las fuerzas armadas tomaron el gobierno del presidente Salvador Allende y se inició un período de cambios económicos dramáticos con los cuales Chile se transformó en una economía integrada con el resto del mundo. Durante este período se tendió a dejar que las fuerzas del mercado libremente guiaran la mayoría de las decisiones de la economía. El período 1973-1983 se caracterizó por logros importantes: la inflación se redujo apreciablemente; el déficit fiscal quedó

¹ Véase Análisis de la economía chilena antes de 1973, se encuentran, por ejemplo, en Behrman (1976, 1977), Corbo (1974), Ffrench-Davis (1973), Trivelli y Trivelli (1979), Mamelakis (1978) y Corbo y Weller (1982). Para un análisis de los años setenta véase Hachette (1978), Banco Mundial (1980), Harberger (1982, 1983), Foxley (1982), Arellano y otros (1982), Parkin (1983), Hanson (1983), Balassa (1984), Edwards (1984a) y Walton (1984). En cuanto a los medios de comunicación, véanse, por ejemplo, *Time*, 14 de enero, 1980; *The Wall Street Journal*, 5 de octubre, 1979 y 18 de enero, 1980; y *The Economist*, 2 de febrero, 1980. Véase también *New York Times*, 8 de diciembre, 1982.

² La experiencia chilena reviste particular interés por cuanto hace muchos años que los economistas vienen sosteniendo que los países en desarrollo deben pasar por procesos de liberalización similares al que tuvo lugar en Chile a mediados y fines de los años setenta. Véanse, por ejemplo, McKinnon (1983), Little, Scitovsky y Scott (1970), Kruger (1978, 1983) y Balassa (1982).

virtualmente eliminado; la economía experimentó una dramática liberalización del sector externo y los aranceles se redujeron a un nivel uniforme del 10 por ciento; y los precios, incluso las tasas de interés, se liberaron totalmente. Uno de los aspectos más interesantes de la economía chilena, durante ese período, es probablemente el hecho de que se emprendieran simultáneamente importantes esfuerzos de estabilización y de liberalización. Además, durante este período la autoridad económica chilena introdujo un programa novedoso de estabilización basado en el hecho de que los vínculos de la economía con el resto del mundo habían aumentado notablemente, debido a la liberalización del comercio. Dentro de esta estrategia de estabilización, el manejo de la tasa de cambio nominal reemplazó al control monetario como herramienta central del esfuerzo antinflacionario³.

Las políticas de mercado libre que implantó el régimen militar a partir de 1973 se pueden ver como una reacción a la larga tradición de intervencionismo y controles gubernamentales que caracterizaron a la economía chilena desde los años cuarenta⁴. Entre 1940 y 1970 el crecimiento de Chile fue modesto: el PIB real subió a un 3,7 por ciento anual en promedio, en tanto que el PIB real per cápita aumentó a razón del 1,7 por ciento al año. En esos 30 años Chile siguió principalmente una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, la que en gran medida cerró la economía al resto del mundo. En términos generales, la evidencia empírica disponible indica que esta estrategia volcada hacia el sector interno tuvo algunos efectos negativos sobre el crecimiento económico del país, al reducir el ahorro interno, introducir distorsiones e ineficiencias y al tender a elevar las razones capital-trabajo. Este período se caracterizó además por elevados déficit públicos y una inflación crónica⁵.

Desde un punto de vista de crecimiento económico, el período de 1973-1983 tuvo una historia en alto grado variable. Durante este tiempo Chile experimentó una de las tasas de crecimiento más altas de su historia: el 9,5 por ciento de crecimiento en 1977, y también se registraron algunas de las *disminuciones* más notables del PIB real: -12,9 por ciento en 1975 y -14,5 por ciento en 1982. En el Cuadro 1 se presentan datos sobre el PIN real y el PIB real per cápita entre 1970 y 1983. Como se puede observar, los dos primeros años del régimen militar (1974-1975) se caracterizaron

³ Véase un examen analítico de las características de este enfoque de la estabilización en los artículos recientes de Blejer y Mathieson (1981), Djajic (1982) y Dornbusch (1982). Esta forma de política antinflacionaria se aplicó también en la Argentina.

⁴ Estas políticas de mercado libre fueron propuestas y aplicadas por un grupo de economistas conocidos popularmente como los "Chicago Boys".

⁵ Véanse las referencias en la nota 1.

por un descenso en el PIB real per cápita. Tal reducción en la actividad económica resultó particularmente dramática en 1975, en que el PIB per cápita disminuyó en el 14,4 por ciento, como resultado del programa de estabilización y de la disminución de los términos del intercambio (la caída del precio del cobre fue particularmente fuerte). En cambio, entre 1977 y 1980 las tasas de crecimiento del PIB fueron extraordinariamente elevadas, con un promedio del 8,5 por ciento anual. Con todo, como se puede ver en el Cuadro 1, sólo en 1980 el PIB real per cápita alcanzó el nivel que había tenido en 1971. Una interrogante crítica, entonces, que se analizará más adelante, es hasta qué punto estas elevadas tasas de crecimiento fueron sólo el fruto de un proceso de recuperación a partir de un bajísimo nivel inicial del PIB. Por último, a fines de 1981 Chile entró en una profunda recesión, durante 1982 y 1983, y el PIB real bajó dramáticamente. Esta crisis condujo, en 1983, a una situación política sumamente inestable y explosiva.

CUADRO N° 1: PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA EN CHILE - 1970-1983

	1	2	3	4
	Producto interno bruto real (mil millones de US\$ de 1977)	Tasa de creci- miento del PIB real (%)	PIB real per cápita (US\$ de 1977)	Tasa de crecimen- to del PIB real per cápita (%)
1970	13.1	2.1	1403	0.2
1971	14.3	9.0	1502	7.1
1972	14.1	-1.2	1459	-2.9
1973	13.4	-5.6	1355	-7.1
1974	13.5	1.0	1345	-0.7
1975	11.7	-12.9	1152	-14.4
1976	12.2	3.5	1172	1.8
1977	13.4	9.9	1266	8.0
1978	14.5	8.2	1347	6.4
1979	15.7	8.3	1434	6.5
1980	16.8	7.5	1516	5.7
1981	17.7	5.3	1568	3.4
1982a	15.1	-14.5	1312	-16.3
1983b	14.7	-2.6	1527	-4.2

Fuente: Banco Central de Chile

a: preliminar

b: estimado por la Universidad de Chile

El objetivo de este trabajo es el de analizar con cierto detalle el desempeño económico de Chile durante el período posterior al pronunciamiento militar. El análisis ofrece un panorama de diez años de régimen militar con énfasis en las políticas de estabilización y liberalización. Se presta atención especial a los acontecimientos recientes (1982-1983) que llevaron a una de las peores recesiones de la historia del país. El plan del trabajo es el siguiente: en la sección 2 se analizan el programa de estabilización y el problema del desempleo. La sección 3 trata de la liberalización del comercio internacional. Por su parte, la sección 4 presenta un análisis de la liberalización de los mercados financieros internos y de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Aquí se hace especial hincapié en el hecho que durante este período la economía se caracterizó por elevadísimas tasas de interés y muy bajas razones de ahorro interno. En la sección 5 se presenta un breve examen de las fuentes de crecimiento entre 1975 y 1980. La sección 6 se centra en la recesión de 1982-1983 y abarca el acuerdo con el FMI, de enero de 1983. Aquí se sostiene que esta recesión fue (en parte) el resultado de políticas macroeconómicas inconsistentes y de errores. El trabajo termina con una bibliografía relativamente completa de trabajos relacionados con el desarrollo económico de Chile en el último tiempo.

2. El Programa de Estabilización y el Problema del Desempleo

En octubre de 1973 el gobierno militar anunció que la reducción de la inflación, la cual había pasado del 600 por ciento en los 12 meses anteriores, era una de sus metas económicas principales⁶. Otros objetivos importantes en el corto plazo eran la reducción de los controles gubernamentales, disminución del déficit fiscal, reorganización del sector productivo y la solución de la crisis de la balanza de pagos. Durante los 18 primeros meses del régimen se lograron (en parte) algunos de estos propósitos: los precios relativos se realinearon, se estableció un tipo de cambio unificado, se evitó la crisis de la balanza de pagos y las finanzas públicas se mejoraron hasta cero punto. Sin embargo la inflación seguía descontrolada y la tasa de aumento de los precios al consumidor llegó al 370 por ciento en 1974.

Hasta abril de 1975 se había empleado un enfoque antinflacionario gradual. En ese momento se abandonó la política gradualista y se implementó un programa de estabilización abrupta. Este programa se basó en un enfoque tradicional respecto de la estabilización económica en una econo-

⁶ Véase el discurso del Ministro Gotuzzo, reproducido en Méndez (1979).

mía cerrada y suponía una reducción radical de la inflación en un año. Las características principales del programa eran: a) reducción general del gasto público (entre el 15 y el 25 por ciento); b) alza transitoria del 10 por ciento en el impuesto a la renta; c) aceleración del programa de disminución del tamaño del sector público que había comenzado en 1974; y d) política monetaria restrictiva. (Véase Méndez, 1979.)

En el Cuadro 2 se presentan datos sobre el comportamiento de la inflación y sobre algunas variables relacionadas con la política de estabilización en los años setenta y comienzos de los ochenta. Como se puede apreciar en las columnas (B), (C) y (D), el rasgo principal del paquete estabilizador de 1975 fue un “shock” fiscal considerable que culminó en una reducción real del 80 por ciento en el déficit fiscal y por ende en la reducción de una de las principales fuentes de inflación. Esta disminución en el nivel del déficit que se produjo en 1975 se obtuvo, en gran medida, gracias a la reducción en los gastos del sector público, principalmente mediante la reducción del número de empleados públicos. Se ha estimado que la restricción fiscal resultó en una reducción de unos 100.000 trabajadores en el sector, equivalente al 2,4 por ciento de la fuerza laboral (Edwards, 1980).

Como se refleja en este cuadro, en 1975 también aumentó el ingreso público como porcentaje del PIB. Esto se obtuvo mediante una amplia reforma tributaria que introdujo un impuesto parejo al valor agregado, del 20 por ciento; reajuste total del sistema tributario; eliminación de la mayoría de las exenciones tributarias y subvenciones; unificación de los impuestos a la renta *empresariales* y *no empresariales* en un impuesto parejo a los negocios con integración de los impuestos a la renta personales y de negocios⁷.

La política de estabilización de 1975 también se basó en una política monetaria restrictiva. Aun cuando Harberger (1982) ha sostenido que no se puede decir que hubo un “shock” monetario, durante la fase inicial del programa de estabilización el control de los agregados monetarios fue un aspecto central de la política general⁸.

⁷ En rigor, el proceso de reforma tributaria comenzó a fines de 1974, pero la economía vino a sentir sus efectos sólo hacia mediados de 1975. Véase una exposición de los aspectos principales en el discurso del Ministro Cauas, reproducido en Méndez (1979, pág. 119).

⁸ Véase también Harberger (1981b). Otros expertos, por ejemplo Alejandro Foxley, estiman que en Chile no hubo apretón monetario. Véase Chile y Weintraub (1981, pág. 233). La razón principal por la cual observamos una reducción del déficit fiscal en 1975, mientras continuaba la creación de créditos por parte del Banco Central (véase el Cuadro 2), se debe al hecho de que las empresas estatales (que no forman parte del sector fiscal) todavía mostraban enormes déficit. Véanse Harberger (1982) y Foxley (1981, discusión).

El programa estabilizador de 1975 pronto tuvo un efecto sobre la inflación. La tasa de crecimiento de los precios bajó del 69 por ciento, en el segundo trimestre de 1975, al 26 por ciento en el cuarto trimestre de 1975. No obstante, ya a comienzos de 1976 parecía que, a pesar de la virtual eliminación de la fuente principal de creación de dinero —el déficit fiscal— la tasa de aumento de los precios iba recuperando su antiguo ritmo, pues la tasa de inflación subió al 47 por ciento en el primer trimestre de ese año. En este momento se produjo un viraje importante en la estrategia de estabilización y el acento se alejó del control de la cantidad de dinero como principal herramienta antinflacionaria. Ahora la manipulación del tipo de cambio nominal se convirtió en el instrumento básico de la estabilización. Se sostuvo que a raíz de la apertura de la economía al resto del mundo (los aranceles ya habían bajado de un promedio de 94 por ciento, en 1973, a un promedio de 33 por ciento) un programa de estabilización concebido para una economía cerrada era en gran medida ineficaz. Se sostuvo además que dado que en una economía abierta (supuestamente) hay un vínculo estrecho entre la tasa interna de cambio en los precios y la tasa de devaluación (más la tasa de inflación mundial), la tasa interna de inflación dependía en gran medida del comportamiento del tipo de cambio⁹. En junio de 1976 el gobierno *revaluó* el peso chileno en un 10 por ciento, con miras a introducir un quiebre en las expectativas inflacionarias. En 1977 se implantó una nueva apreciación del 10 por ciento y a partir de enero de 1978 se introdujo una política novedosa de anuncios previos de las modificaciones en el tipo de cambio (la llamada “tabla del tipo de cambio”), con el fin de reducir aún más la tasa interna de inflación.

Ya que la reforma arancelaria había reducido la mayor parte de las barreras a la importación, se pensó que este sistema de devaluaciones preanunciadas tendería a funcionar de manera parecida a un régimen de cambio fijo, donde la inflación tendería a ser, en promedio, igual a la tasa de inflación mundial *más* la tasa de devaluación. Al comienzo, sin embargo, la tasa de inflación sobrepasó, en forma considerable, la suma de la devaluación más la inflación mundial con lo que se produjo una importante apreciación real del peso¹⁰. En junio de 1979, como manera de reducir más aún

⁹ Hasta cierto punto esta política se basó en la estructura analítica que ofrecía la versión simple del enfoque monetario del balance de pagos. Véase el extenso análisis de Blejer y Landau (eds., por aparecer en 1984). Véase también McKinnon (1982).

¹⁰ Como lo ha señalado Díaz-Alejandro (1981), esta discrepancia inicial entre la inflación interna y la suma de la inflación mundial y la tasa de devaluación fue característica común de los programas de estabilización reciente del Cono Sur. Véanse análisis del sistema de devaluaciones anunciadas previamente, que también se adoptó en la Argentina, en Calvo (1981), Bleker y Mathieson (1981) y Djajic (1982).

CUADRO N° 2: INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN - 1973-1982

Año	A Tasa de inflación diciembre/ diciembre	B % Gasto público (millones US\$ de 1977) % PIB	% GDP	C Ingreso público (millones US\$ de 1977) % PIB	% GDP
1970	34.9	3681	28.1	3301	25.2
1971	22.1	4633	32.4	2989	21.2
1972	487.5	4540	32.2	2637	18.7
1973	605.9	5990	44.7	2693	20.1
1974	369.2	4374	32.4	2957	21.9
1975	343.2	3206	27.4	2902	24.8
1976	197.9	3148	25.8	2867	23.5
1977	84.2	3337	24.9	3095	23.1
1978	37.2	3451	23.8	3335	23.0
1979	38.0	3627	23.1	3878	24.1
1980	31.2	4200	25.0	4284	25.5
1981	9.5	4195	23.7	4726	26.7
1982	20.7	4379	29.0	4032	26.7

Fuente: La columna A se tomó del INE para los años 1970-1972 y 1979-1982, y de Cortázar y Marshall (1980) para 1973-1978.

Las columnas B a D se tomaron de *Exposición de la Hacienda Pública*, 1981. Las columnas E y F se tomaron de *International Financial Statistics*. Las columnas G y H se tomaron de *Indicadores económicos y sociales 1960-1982*.

a) El signo menos significa déficit. No se dispone de datos para 1970-1972, porque en 1980 el Banco Central cambió la manera de registrar las estadísticas de la balanza de pagos.

la tasa interna de inflación, se puso fin al sistema de devaluación anunciada y se adoptó un tipo de cambio fijo, con el peso atado al dólar de los Estados Unidos a razón de 39 pesos por dólar. En los meses siguientes la tasa de inflación disminuyó notablemente, pero siempre fue superior a la inflación mundial, con lo que se generó una nueva apreciación real del peso. Finalmente, en 1981 la tasa interna de inflación se aproximó al nivel mundial y el cambio anual en los precios al consumidor fue en ese año del 9,5 por ciento solamente.

D		E	F	G	H
Déficit fiscal (millones US\$ de 1977) % PIB	% GDP	Tasa de crecimiento de M1 % (diciembre /diciembre)	Proporción del crédito total que recibe el gobierno	Tasa de devaluación del peso % (diciembre /diciembre)	Balanza de pagos (millones de US\$)
380	2.9	–	.56	20.0	–
1644	11.2	110	.69	33.3	–
1903	13.5	157	.77	56.3	–
3297	24.6	317	.88	1340.0	–21
1417	10.5	272	.85	419.4	–55
304	2.6	258	.85	354.5	–344
281	2.3	194	.75	104.9	414
242	1.9	108	.59	60.5	113
116	.9	67	.40	21.4	712
–251	–1.7	65	.29	14.9	1,047
–84	–.6	57	.10	0.0	1,244
–531	–3.0	–60	.02	0.0	70
347	–2.3	9	.07	88.3	–1,165

Por el lado de la producción, el efecto inmediato de corto plazo de la política de estabilización fue el de generar, en 1975, una fuerte reducción en el nivel de actividad económica. El impacto fiscal, más la brusca disminución en los términos de intercambio de Chile condujeron a una reducción del 12,9 por ciento en el PIB de 1975, y a un alza en la tasa de desempleo, la que en septiembre de ese año se empinó hasta cerca del 20 por ciento. Si bien la economía comenzó rápidamente a recuperarse después de 1975 y el PIB llegó en 1977 a su nivel de 1974, el desempleo se mantuvo en niveles extraordinariamente elevados durante todo el período. El Cuadro 3 proporciona datos sobre la fuerza laboral (columna A), el desempleo (columnas B y C), el llamado Plan de Empleo Mínimo (que consiste en un programa de obras públicas de bajos salarios dirigido a hacer frente al problema de desempleo), y salarios reales. Como se aprecia en este cuadro, el desempleo abierto (que excluye el Plan de Empleo Mínimo) nunca bajó del 10 por ciento y dio un salto dramático en 1982. La alta tasa de desempleo de fines de los años setenta se debió a varios motivos, entre ellos el efecto negativo que tuvo el programa de estabilización sobre la demanda agregada, la reducción del sector público que condujo a la eliminación de más de 100.000 empleados, y la liberalización del comercio exterior, la que deter-

minó un importante ajuste del sector manufacturero. (Véanse Edwards, 1980 y Cortázar, 1984.) Pese a que persistió la elevada tasa de desempleo, los sueldos y salarios reales subieron lentamente entre 1976 y 1980, y en 1981 por fin sobrepasaron el nivel que habían tenido en 1970¹¹.

Dos características importantes del comportamiento del mercado laboral en este período merecen atención especial. Primero, durante todo el período estuvo en vigencia un salario mínimo. Entre 1975 y 1979 el salario mínimo aumentó en el 20 por ciento, en términos reales. No cabe duda de que la presencia de esta ley de salario mínimo debe agregarse a la lista de explicaciones de la persistencia de elevadas tasas de desempleo durante el proceso de recuperación. (Edwards, 1980, Castañeda, 1983a.) Segundo, durante este período existió un sistema de indexación salarial, que consistía en que el salario nominal se reajustaba periódicamente y en forma automática por la inflación de los meses anteriores. Este método de reajuste se estableció implícitamente durante el primer año del régimen y más tarde se incorporó oficialmente a la ley laboral de 1979. Una de las características principales de un sistema de reajuste hacia atrás es, por cierto, que en una situación que se caracteriza por una inflación decreciente los salarios *reales* aumentarán automáticamente en virtud del mecanismo de reajuste. Así ocurrió en Chile, especialmente entre 1980 y 1982, como se observa en el Cuadro 3. (Véanse Harberger, 1982, 1983, Balassa, 1984.)

En cuanto a la evolución de la distribución del ingreso durante el período, los datos disponibles son escasos. No obstante, un estudio de Heskia (1980), con datos del Gran Santiago, señala que no hubo un cambio mayor en la distribución del ingreso personal, de acuerdo con los coeficientes de Gini y de Theil, entre 1970 y 1979; pero si se usa el ingreso familiar para el análisis se detecta un leve deterioro en la distribución del ingreso, entre 1970 y 1979. En cambio, es indudable que la distribución de la riqueza empeoró en el período. El motivo de ello fue que el proceso de privatización del sector bancario y de las empresas públicas condujo a la formación de un pequeño conjunto de grupos que controlaban una gran cantidad de bienes. (Véanse Balassa, 1983 y Cortázar, 1984.)

¹¹ Calvo (1982) ha planteado que el desempleo chileno podría ser de un tipo de equilibrio cuasi voluntario. Véase un análisis del problema reciente de desempleo en Chile en Edwards (1980), Castañeda (1983b) y Cortázar (1984). Es importante observar que el aumento en los salarios reales que se ve en el Cuadro 3 es inferior a la tasa oficial de aumento de los salarios según los informes, por ejemplo, del Banco Central de Chile (1983, pág. 151). El motivo está en que en el Cuadro 3 el índice de salarios reales se calculó con el deflactor del PIB como índice pertinente de precios, y no con el IPC. Es generalmente aceptado que el IPC oficial subestima la inflación. Véanse Cortázar y Marshall (1980), Harberger (1982).

No cabe duda de que la política de estabilización tuvo una buena medida de éxito, en el sentido de que virtualmente eliminó la inflación en un lapso relativamente corto. Con todo, queda una interrogante importante por resolver: hasta qué punto el programa de estabilización fue innecesariamente duro en términos de reducción de la producción. Si bien para dar una respuesta definitiva a esta pregunta habría que realizar una investigación más profunda, hay indicios de que el costo de reducir la inflación pudo haber sido innecesariamente alto. Por ejemplo, como sostiene Díaz-Alejandro (1981), la disminución en la inversión pública, en este período, aumentó los costos del programa de estabilización. Además, la revaluación del peso en 1976, al tender a acrecentar el precio relativo de los bienes no transables, hizo más difícil el ajuste en este sector. De hecho, la revaluación del peso tendió a generar un exceso de oferta en el sector de bienes no

CUADRO N° 3: DESEMPLEO Y SALARIOS EN CHILE - 1970 - 1982^a

Año	A Fuerza de trabajo total (miles)	B Desempleo total (miles)	C Tasa de desempleo abierto (%)	D Plan de empleo mínimo (miles)	E PEM como porcen- taje de la fuerza de trabajo	F Índice de salarios reales ^b (1970 = 100)
1970	2,909.4	100.5	3.5%	—	—	100.0
1971	2,967.4	96.6	3,3%	—	—	129.0
1972	2,979.9	97.6	3.3%	—	—	114.5
1973	n.a.	n.a.	n.a.	—	—	64.4
1974	n.a.	n.a.	n.a.	—	—	60.0
1975	3,114.7	464.6	14.9%	118.7	3.8%	63.9
1976	3,182.3	405.0	12.7%	209.3	6.6%	76.5
1977	3,199.0	378.5	11.8%	179.6	5.6%	81.3
1978	3,476.6	495.3	14.1%	124.2	3.6%	82.9
1979	3,477.5	474.2	13.6%	152.2	4.4%	83.7
1980	3,635.5	378.4	10.4%	207.2	5.7%	96.2
1981	3,688.0	417.0	11.3%	171.3	4.6%	109.5
1982	3,503.6	679.1	19.4%	322.7	9.2%	107.9

Fuente: Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.

^a Las cifras de desempleo y fuerza laboral (Columnas A, B y C) se refieren a los períodos septiembre-diciembre en 1970 y octubre-diciembre en los demás años. Son los mejores datos disponibles a nivel nacional. Hay datos trimestrales disponibles para el Gran Santiago. Los datos sobre el plan de empleo mínimo (Columna D) se refieren al promedio de octubre-diciembre de cada año.

^b Para construir el índice de salarios reales se usó el deflactor del PIB. El motivo de ello es que el índice oficial de precios se ha manipulado y subestima la inflación (véase Cortázar y Marshall, 1980).

transables, en un momento en que hacia falta *disminuir* el exceso de oferta ya creado por el descenso en la tasa de crecimiento del crédito interno. Además, el uso posterior del tipo de cambio como la principal herramienta de la estabilización generó una considerable apreciación real del peso y una pérdida significativa de competitividad en las industrias nacionales. Como se verá en la sección 6, más adelante, la adopción de un tipo de cambio fijo, en junio de 1979, como último paso del proceso de estabilización, junto con un salario real inflexible (por ley), fue un grave error de política que precipitó la recesión de 1982-1983.

3. La Liberación del Comercio Internacional

La meta central del programa económico militar era la de convertir a Chile en una economía de libre mercado. Este propósito se iba a cumplir mediante diversas medidas, entre ellas la privatización de las empresas estatales, la reducción del tamaño del sector público, la liberación del sector externo (tanto la cuenta corriente como la cuenta capital de la balanza de pagos), la liberalización del sector financiero interno y la liberación de otros mercados claves. En esta sección se analiza la liberalización del comercio exterior y en la siguiente se trata la liberalización del mercado financiero interno y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Una de las medidas de política más dramáticas que adoptó el régimen militar fue la de abrir el comercio internacional. En un quinquenio se eliminaron todos los impedimentos cuantitativos al comercio y los aranceles de importación se redujeron de un promedio de aproximadamente el 100 por ciento a un nivel parejo del 10 por ciento. Esta reducción arancelaria se llevó a cabo en dos etapas. La primera se realizó en el marco del Mercado Común Andino (Acuerdo de Cartagena) y los aranceles bajaron a un nivel entre el 10 por ciento y el 55 por ciento. La segunda comenzó con el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena. A principios de 1977 el Ministro de Hacienda anunció que el proceso de liberalización del comercio iba a intensificarse y que a fines de 1979, con algunas excepciones (entre ellas la más notable, la de los automóviles), los aranceles de importación serían del 10 por ciento para todos los bienes¹². En el Cuadro 4 se presenta informa-

¹² Sjaastad (1983) ha postulado que esta segunda etapa del programa de liberalización del comercio, la reducción de aranceles a un 10 por ciento uniforme, fue consecuencia de presiones de ciertos grupos del sector privado. Véase un análisis del proceso de liberalización del comercio en Sjaastad y Cortez (1982). Véanse también French-Davis (1981) y Vergara (1981). En 1983, con el fin de combatir los efectos de la recesión, los aranceles se elevaron (transitoriamente) al 20 por ciento. Hay algunas excepciones y se aplican aranceles más elevados a la leche y otros productos.

ción sobre la evolución de los aranceles nominales y las tasas reales de protección, por sectores, entre 1975 y 1979. Como se puede ver, en 1975 la dispersión de los aranceles sectoriales nominales era moderada: salvo las Industrias Metálicas Básicas, el promedio de los aranceles oscilaba entre el 58 por ciento y el 74 por ciento. Sin embargo la dispersión de las tasas de protección efectiva era altísima. De hecho, en 1975 la desviación estándar de los aranceles nominales fue del 13,5 por ciento y la de las tasas de protección efectiva fue del 51 por ciento.

En sus inicios, el proceso de reducción arancelaria se complementó con una política cambiaria dirigida a mantener, cuando no elevar, el tipo de cambio real. El objeto de dicha política era el de compensar la pérdida de competitividad de los sectores de sustitución de importaciones derivada de las reducciones arancelarias¹³. Sin embargo, como ya se dijo en la sección anterior, hacia mediados de 1976 la tasa de modificación del tipo de cambio se convirtió en la principal herramienta estabilizadora y la tasa de devaluación se mantuvo intencionalmente por debajo de la inflación interna. Durante 1976 la tasa de cambio real descendió en un 20 por ciento y durante 1977 volvió a bajar en un 14 por ciento. La reducción en la tasa de cambio real se acentuó después de junio de 1979, cuando el tipo de cambio nominal se fijó con respecto al dólar. (Véase Harberger, 1981.)

CUADRO N° 4: TASAS DE PROTECCIÓN EFECTIVAS Y NOMINALES
EN ALGUNOS SECTORES - 1975 - 1979

Sector	Arancel efectivo en 1975	Arancel nominal en 1975	Arancel efectivo en 1979	Arancel nominal en 1979
Agricultura, silvicultura y pesca	-36%	n.a.	10%	10%
Alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero	72%	74%	10%	10%
Madera, muebles y productos de papel	11%	68%	10%	10%
Productos minerales no metálicos	-38%	62%	10%	10%
Industrias metálicas básicas	38%	38%	10%	10%
Productos químicos y derivados del carbón, petróleo y caucho	47%	58%	10%	10%
Industrias metálicas y metalúrgicas*	95%	73%	10%	10%

Fuentes: Columna (a) de Edwards (1977), columnas (b), (c) y (d) de datos presentados en Pollack (1981).

* Excluye el sector de vehículos motorizados.

¹³ Sobre la relación entre tipos de cambio y reforma tributaria, véase Balassa (1982).

El proceso de reducción arancelaria y la política cambiaria concomitante afectaron en alto grado la estructura de la producción y del crecimiento en Chile. Al comienzo, las mayores beneficiarias del proceso fueron las exportaciones no tradicionales (distintas del cobre), las que aumentaron del 11 por ciento del total de exportaciones, en 1970, al 34 por ciento en 1980¹⁴.

Las tasas de crecimiento del PIB a nivel sectorial se presentan en el Cuadro 5. Cosa curiosa, el proceso de reducción arancelaria no produjo un efecto muy importante en el sector manufacturero como un todo, pues su participación en el PIB bajó solamente del 24,3 por ciento, en 1965-70, al 21,5 por ciento en 1980. No obstante, la estructura de la producción, dentro del sector de manufacturas, se vio seriamente afectada. Aquellas industrias que habían gozado tradicionalmente de un alto nivel de protección sufrieron grandes pérdidas de producción y muchas firmas cerraron por quiebra

CUADRO N° 5: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL POR SECTORES (PORCENTAJE)

Sector	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ^a
Agricultura y silvicultura	3.6%	4.8%	-2.9%	10.4%	-4.9%	5.6%	1.8%	2.2%	-3.3%
Pesca	-5.4	-6.7	33.9	15.4	17.9	14.3	7.5	13.6	8.8
Minería	-3.0	-11.3	12.2	2.7	1.6	5.4	5.9	3.6	5.7
Manufacturas	2.0	-25.5	6.0	8.5	9.3	7.9	6.2	2.6	-21.6
Electricidad, gas y agua potable	5.3	-3.8	5.8	5.8	6.7	6.8	5.9	3.5	-29.0
Construcción	5.5	-26.0	-16.5	-0.9	8.1	23.9	25.7	16.2	-0.2
Comercio	-1.5	-17.1	2.5	24.8	20.0	11.0	10.8	5.7	-17.8
Transporte y comunicaciones	4.7	-7.7	4.7	10.8	8.4	9.0	11.1	5.4	-9.9
Servicios financieros	15.4	-4.2	9.3	14.5	20.2	28.0	22.1	8.5	n.a.
Servicios de viviendas	3.7	1.8	0.7	0.6	0.9	0.5	1.0	1.7	n.a.
Administración pública	1.5	1.9	5.9	1.8	-3.1	-1.2	-3.3	-1.6	n.a.
Educación	2.6	1.8	-2.3	2.4	2.2	1.9	-0.6	n.a.	n.a.
Salud	3.1	-1.7	4.2	2.7	3.2	5.7	3.1	n.a.	n.a.
Otros servicios	1.4	-4.5	3.5	5.7	5.7	6.4	5.6	n.a.	n.a.
PIB	2.1	-12.9	3.5	9.9	8.2	8.3	7.5	5.3	-14.3

Fuente: Banco Central de Chile.

^a Preliminar.

¹⁴ El aumento de las exportaciones no tradicionales durante las primeras etapas de liberalización se ha observado en varios países. Véase, por ejemplo, Krueger (1978).

(véanse French-Davis, 1981 y Vergara, 1981). Siete entre veinte subsectores manufactureros produjeron menos en 1980 que en 1970 (véase en Edwards, 1984a un análisis más detallado.) Algunos de estos sectores, especialmente el de textiles y el de artículos de cuero, habían disfrutado tradicionalmente de un elevado grado de protección. En cambio, las industrias cuya producción aumentó en los años setenta: las de bebidas, productos de papel y tabaco, entre otras, lo lograron con un aumento considerable del nivel de eficiencia, con la introducción de tecnologías nuevas y la adopción de sistemas modernos de administración. En el Cuadro 6 se presentan algunos datos sobre empleo y productividad, por sectores, en 1976 y en 1980. Como se puede ver, el sector manufacturero, en su conjunto, experimentó una importante alza de productividad. Otros sectores cuya eficiencia aumentó sustancialmente fueron los del comercio y servicios financieros.

El proceso de liberalización comercial también tuvo un efecto apreciable en la producción agrícola. Se suprimió la protección efectiva tradicionalmente negativa que tenía el sector y el tipo de cambio real relativamente alto que prevaleció durante los primeros años del experimento contribuyó a promover diversas exportaciones agrícolas no tradicionales.

CUADRO Nº 6: EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR SECTORES ECONÓMICOS - 1976 Y 1980

	1976			1980		
	Empleo (miles de personas)	Empleo total	Valor agregado/ miles de traba- jadores (millo- nes US\$ de 1977)	Empleo (miles de personas)	Empleo total	Valor agregado/ miles de traba- jadores (millo- nes US\$ de 1977)
Agricultura	500.3	18.0%	2.4	499.9	15.8%	2.7
Minería	73.2	2.6%	14.3	66.6	2.1%	18.3
Manufacturas	467.7	16.8%	5.7	511.5	16.1%	7.1
Servicios de utilidad pública	28.5	1.0%	10.0	24.0	0.8%	9.3
Construcción	103.9	3.7%	5.3	142.6	4.5%	6.4
Comercio	439.9	15.8%	3.8	580.0	18.3%	5.3
Transporte	172.2	6.2%	3.7	199.6	6.3%	4.7
Servicios financieros	63.6	2.3%	11.6	98.2	3.1%	16.1
Servicios comunitarios	921.2	33.1%	n.a.	1040.8	32.8%	n.a.
Otras fuentes	8.7	0.3%	n.a.	6.3	0.2%	n.a.
Total	2779.2	100.0%	n.a.	3169.5	100.0%	n.a.

Fuente: Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.

Aunque la participación del sector agrícola en el PIB se mantuvo básicamente constante (fue del 6,5 por ciento en 1965-1970 y del 7,0 por ciento en 1978-1981), hubo cambios importantes en la composición de la producción. Los recursos tendían a moverse desde los productos llamados “tradicionales” hacia los cultivos orientados a la exportación. La falta de datos adecuados, sin embargo, dificulta particularmente el análisis del desempeño global del sector agrícola durante este período (véase, por ejemplo, el análisis de Jarvis, 1981).

En términos generales, el cambio que hubo en la estructura de la producción entre 1970 y 1980 se debió en gran medida al proceso de reducción arancelaria¹⁵. Sin embargo, otras medidas, tales como la creación del mercado interno de capitales, también afectaron la composición del PIB. Como se ve en el Cuadro 5, los sectores que crecieron con mayor rapidez, en promedio, entre 1976 y 1981 fueron los de comercio y servicios financieros. El desarrollo del primero se debió fundamentalmente al cambio de orientación de la economía hacia un sistema abierto de libre mercado. Por su parte, el sector financiero creció como consecuencia de la reforma financiera que liberó las tasas de interés, redujo las trabas del sector bancario y permitió la instalación de bancos extranjeros.

Un tema que se ha debatido ampliamente en Chile es la medida en que el proceso de reducción arancelaria “contribuyó” al problema del desempleo. En otro trabajo (Edwards, 1982a), he desarrollado un modelo que supone factores específicos en el corto plazo y salarios reales rígidos, con el fin de analizar los efectos de la reforma arancelaria sobre el desempleo, en el corto plazo. Los resultados de dicho estudio señalan que el límite superior del efecto de esta reforma sobre el desempleo es de 3,5 puntos porcentuales de la fuerza laboral, esto es 129.000 personas, con buena parte de este desempleo ubicado en los subsectores de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y artículos de cuero (57.000 personas). Aun cuando esta cifra no es despreciable, indica que la explicación de la parte principal del desempleo hay que buscarla en otro lugar.

En resumen, se puede decir que la reforma comercial tuvo un efecto importante en el crecimiento y la estructura de la producción en Chile. Se reasignaron recursos hacia los sectores competitivos y el nivel de eficiencia del sector de bienes transables mejoró notablemente (véanse Coeymans, 1978 y Schmidt-Hebbel 1981). Si bien este proceso elevó el desempleo en

¹⁵ Obsérvese, sin embargo, que en teoría (en un mundo con más de dos bienes) no es posible saber si el aumento de la protección efectiva en un sector particular determinará un aumento de la producción de ese sector.

el corto plazo, en el mediano plazo hubo una tendencia hacia el aumento del empleo en los sectores en expansión (véase Coeymans, 1978). En 1983, con miras a combatir la recesión, la mayoría de los aranceles subió a un nivel uniforme del 20 por ciento. Aun cuando esta medida representa un retroceso parcial de la política de liberación, a diez años del pronunciamiento militar el sector externo chileno todavía es notablemente más libre que en la mayoría de los países en desarrollo y está relativamente próximo a lo que los economistas, en general, han recomendado (véanse Little, Scitovsky y Scott, 1970; Kruger, 1978, 1983; McKinnon, 1973, 1982; Balassa, 1982).

4. La Liberalización del Sector Financiero Interno y de la Cuenta de Capitales de la Balanza de Pagos

Un objetivo importante de la política del régimen militar fue la liberalización y modernización del sector financiero. Hasta 1973 el mercado interno de capitales había estado severamente reprimido y la mayoría de los bancos pertenecían al estado. Las tasas de interés real eran negativas y había limitaciones cuantitativas sobre el crédito. El proceso de liberalización comenzó lentamente a principios de 1974, con la venta de los bancos al sector privado, la liberación de las tasas de interés, la relajación de ciertas limitaciones del sector bancario, y la autorización para la creación de nuevas instituciones financieras¹⁶. Los movimientos internacionales de capital, sin embargo, estuvieron controlados estrictamente hasta mediados de 1979. En junio de ese año el gobierno decidió iniciar un proceso de liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos y se suprimieron ciertas restricciones a los movimientos de capitales de mediano y de largo plazo. Los últimos pasos de este proceso se dieron en abril de 1980, cuando se eliminaron las reglas que regían la entrada mensual máxima de capital extranjero¹⁷. Sin embargo, los movimientos de capital de corto plazo estuvieron prohibidos durante la mayor parte del experimento. A pesar de que sólo se permitió el movimiento de capitales de mediano y de largo plazo, la apertura de la cuenta capital permitió un flujo masivo de capitales extranjeros. En 1980 los flujos de capital más que duplicaron el

¹⁶ No obstante, según las normas internacionales, el sector bancario seguía notablemente reprimido. A fines de 1974, por ejemplo, la tasa efectiva de encaje obligatorio era del 66 por ciento.

¹⁷ Véase un análisis detallado del itinerario institucional de la liberalización de la cuenta capital en Arellano y Ffrench-Davis (1980).

nivel de 1979 (US\$ 2.499 millones contra US\$ 1.242 millones) y en 1981 el nivel de flujos de capital subió otra vez al doble, a US\$ 4.507 millones¹⁸.

Una de las consecuencias más importantes de la apertura de la cuenta de capitales fue que los flujos masivos de capital que ella originó generaron una nueva apreciación real del peso. En la medida en que los bienes no transables son bienes normales, la eliminación de las trabas existentes al endeudamiento externo conducirá a un mayor gasto en esos bienes (y también en bienes transables) y en una apreciación real de la moneda interna. En el caso particular de Chile, una elevada proporción de los fondos que se obtuvieron en el exterior se empleó para financiar bienes no transables, especialmente el sector de la construcción (véase el Cuadro 5). Numerosos autores, entre ellos McKinnon (1973, 1976, 1982), Díaz-Alejandro (1981), Muñoz (1982), Corbo y Edwards (1981) y Edwards (1984), han analizado extensamente el efecto de los flujos de capital sobre el tipo de cambio real en Chile. Harberger (1982), por ejemplo, ha estimado que la apertura de la cuenta de capitales puede explicar hasta 25 puntos de la apreciación real del peso, entre mediados de 1979 y comienzos de 1982.

Una de las características más extrañas del comportamiento del sector financiero, entre 1977 y 1982, han sido las tasas de interés *reales* extremadamente altas que han persistido a lo largo de la mayor parte del período (véase Mathieson, 1983). Estas tasas reales, cuyo promedio superó el 30 por ciento anual durante lapsos prolongados, permanecieron elevadas a pesar de un aumento considerable del crédito total y del flujo masivo de capitales extranjeros a fines de 1980 y en 1981. El Cuadro 7 contiene estadísticas resumidas del comportamiento del sector financiero. Como se puede apreciar, salvo en julio-septiembre de 1979 y en agosto-noviembre de 1980, las tasas de interés reales fueron altísimas. El cuadro también muestra la gran diferencia entre las tasas de interés nominales internas (columna (1)) y la tasa nominal internacional (columna (4)); pero estas diferencias se pueden explicar en parte por la existencia de una tasa de cambio financiera y de las primas de riesgo (véase Edwards 1982c).

Lo que es más extraño, sin embargo, es que la liberalización del mercado financiero interno y la existencia, por primera vez en mucho tiempo, de tasas de interés reales positivas, no condujeran a un aumento del

¹⁸ Estas cifras se refieren a fondos permitidos en virtud del Artículo 14 de la Ley de Cambios. La mayoría de los fondos privados se importaron de esa manera. El superávit de la cuenta capital de la balanza de pagos, por otra parte, subió de US\$ 3.200 millones, en 1980, a US\$ 4.800 millones en 1981.

CUADRO Nº 7: TASAS DE INTERÉS, INFLACIÓN, DINERO Y TASAS DE CAMBIO
EN CHILE - DATOS TRIMESTRALES 1977-1981

	1	2	3	4	5
	Tasa nominal de interés anual sobre préstamos %	Tasa de inflación anualizada %	Tasa de in- terés LIBO %	Base mone- taria 1978-I=100	Cantidad de dinero (M3) 1978-I=100
1977-1	124.6	100.0	5.6	46.9	47.5
1972-2	83.6	59.2	6.1	56.0	57.3
1977-3	70.8	54.3	7.2	71.2	66.7
1977-4	99.8	45.4	7.6	88.4	80.7
1978-1	70.7	32.7	7.7	100.0	100.0
1978-2	55.6	30.6	8.5	102.2	108.2
1978-3	55.5	38.2	9.3	106.5	113.2
1978-4	70.0	20.5	12.0	115.2	126.2
1979-1	47.3	30.2	10.7	116.4	147.0
1979-2	44.1	35.1	10.7	112.9	149.6
1979-3	42.7	62.0	12.0	109.5	152.8
1979-4	46.1	30.9	14.6	120.2	163.6
1980-1	52.0	31.4	17.0	107.6	187.6
1980-2	32.7	30.7	11.3	121.4	195.1
1980-3	31.8	28.6	12.2	122.2	208.4
1980-4	34.2	34.4	16.2	126.0	217.9
1981-1	45.0	11.5	16.5	111.0	249.4
1981-2	40.9	11.1	17.2	109.7	273.2
1981-3	38.8	11.6	18.5	105.4	297.9
1981-4	42.5	4.2	14.8	99.3	309.3
1982-1	48.2	7.0	15.6	117.8	367.7
1982-2	49.9	4.2	16.2	133.0	353.3
1982-3	66.5	11.3	12.1	140.8	360.4
1982-4	89.5	20.7	9.5	167.5	379.1

Fuente: Banco Central de Chile e IFS.

ahorro interno, como la autoridad económica y otros peritos esperaban¹⁹. No sólo no aumentó el ahorro interno sino que se redujo a uno de los niveles históricos más bajos. La inversión interna bruta también fue sumamente baja durante el período y la inversión del sector público llegó a uno de sus niveles más deprimidos. Como se observa en el Cuadro 8, sólo en 1980 la inversión interna bruta pasó el 20 por ciento. Harberger (1982) ha propuesto que el bajo nivel del ahorro interno se puede explicar, parcial-

¹⁹Estas expectativas se basaron en el análisis de las economías reprimidas financieramente, de McKinnon (1973) y Shaw (1973), entre otros. Véase un examen crítico reciente de la relación entre ahorro y la tasa de interés en los países en desarrollo, en Giovannini (1983).

mente, con el comportamiento de los precios de los activos durante el período (véase también Barandiarán y otros, 1982). A partir de 1976 los precios de activos subieron dramáticamente; el índice *real* de los precios de las acciones, por ejemplo, aumentó en el 323 por ciento entre 1977 y 1980. En la medida en que las decisiones de ahorro dependen, de manera metzleriana, de la diferencia entre la riqueza real y la deseada, este aumento dramático en los precios de los activos, y por ende de la riqueza percibida, bien podría ofrecer una explicación del pobre nivel de ahorro interno durante el período.

Otra posible explicación de la baja tasa de ahorro interno tiene que ver con la política de privatización que adoptó el gobierno. En 1974, como forma de reducir la importancia del sector público, se inició un proceso de privatización de las empresas de propiedad estatal, las que se remataron entre interesados privados (nacionales y extranjeros). En términos generales, el gobierno empleó el producto de estas ventas para financiar parte del gasto corriente. Desde un punto de vista práctico, pues, el ahorro privado que sirvió para adquirir estas empresas se compensó con un ahorro estatal *negativo*²⁰.

Dado que el ahorro interno era bajísimo, la formación bruta de capital se fue financiando cada vez más con ahorros externos. En 1980 el ahorro externo alcanzó al 8,5 por ciento del PIB y en 1981 subió al 14,5 por ciento del PIB, equivalente al 66 por ciento de la inversión interna bruta total. Los déficit de cuenta corriente que fueron la contrapartida de estos elevados niveles de ahorro externo comenzaron a generar, en 1981, un problema serio de endeudamiento externo. En ese año la deuda externa total aumentó en cerca del 50 por ciento, de 10.987 millones de dólares a 15.546 millones de dólares, equivalente al 50 por ciento del PIB (véase Edwards, 1982b). En ese momento la autoridad económica y otros observadores pensaron que como la mayor parte de la nueva deuda correspondía al sector privado (sin garantía estatal), el aumento del endeudamiento externo no representaba una amenaza para el país como un todo: si un prestatario nacional privado no podía pagar sus obligaciones externas, se trataba de un problema *privado* entre él y el acreedor extranjero, problema que se resolvería mediante un procedimiento regular de quiebra²¹. Tal como más tarde lo demostraron los acontecimientos, esta distinción entre deuda privada y deuda pública era altamente artificial, y el gobierno de Chile terminó por

²⁰ Véase en varias ediciones de *Exposición de la Hacienda Pública* la forma en que se financió el presupuesto fiscal.

²¹ Véanse, por ejemplo, *Exposición de la Hacienda Pública 1981* y Robichek (1981).

CUADRO N° 8: INVERSIÓN Y AHORRO EN CHILE - 1970-1982

Año	Inversión interna bruta/PIB %	Formación bruta de capital sobre capital fijo/PIB %	Depreciación/ PIB %	Ahorro interno neto/PIB %	Ahorro interno bruto/PIB %	Ahorro externo PIB %
1970	23.4	20.4	11.0	10.6	21.6	1.7
1971	20.8	18.3	11.9	6.0	17.8	2.9
1972	15.2	14.8	10.4	(0.1)	10.4	4.8
1973	14.3	14.7	19.2	(9.7)	9.5	4.8
1974	25.8	17.4	11.8	13.5	25.3	0.5
1975	14.0	15.4	15.7	(7.2)	8.5	5.6
1976	13.6	12.7	14.1	1.4	15.4	(1.9)
1977	14.4	13.3	11.7	(1.0)	10.7	3.7
1978	16.5	14.5	10.5	1.1	11.6	4.8
1979	19.6	15.6	11.0	2.7	13.7	5.9
1980	23.9	17.8	11.4	4.1	15.5	8.5
1981	22.0	18.5	n.a.	n.a.	7.5	14.5
1982 ^a	9.6	13.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Banco Central de Chile.

^a preliminar.

hacerse cargo de toda la deuda externa del sector privado, independientemente del hecho de que los prestatarios originales quebraron y que no había garantía estatal previa sobre estos préstamos (véase Díaz-Alejandro, 1983).

Como bien lo han señalado numerosos observadores (Harberger, 1982; Sjaastad, 1983, Calvo, 1982; Dornbusch, 1982, el comportamiento de las tasas de interés constituye uno de los enigmas más grandes de la experiencia económica reciente en Chile. Por ahora parece que no hubiera una solución aceptable al problema, pero todo análisis que pretenda encarar el comportamiento de las tasas de interés durante el experimento chileno debe reconocer a lo menos los elementos siguientes:

a) Hubo un aumento importante en la *demand*a de crédito, nacido de un aumento de la riqueza percibida y del ingreso permanente. Esta mayor demanda de crédito estuvo dirigida tanto a proyectos de inversión como a un mayor consumo. Hacia fines de 1981 la demanda de crédito seguía creciendo, pero esta vez se trataba esencialmente de una demanda de empresas que procuraban evitar la quiebra (véase Barandiarán y otros, 1982).

b) Hubo un aumento continuo en las expectativas de devaluación, surgidas del descenso en el tipo de cambio real después de junio de 1976.

Los mayores déficit de cuenta corriente de 1980 y 1981, la baja tasa de ahorro interno y el aumento dramático de la deuda externa también ayudaron a acrecentar estas expectativas.

c) Aumento en la tasa mundial de interés que afectó el costo real al cual Chile podía obtener préstamos en el exterior. Entre el primer trimestre de 1979 y el tercero de 1981 la tasa LIBO nominal subió del 10,7 por ciento al 18,5 por ciento.

d) Existencia de costos de transacción que ponían trabas a la compra y venta de divisas (Sjaastad, 1983 destaca este punto).

e) Aumento en la prima de riesgo que la comunidad financiera internacional cobró a Chile. Esto fue consecuencia, fundamentalmente, del rápido crecimiento de la deuda externa y el nivel extremadamente bajo de inversión. Además, el derrumbe de un grupo importante (Grupo CRAV) y de algunos bancos, en 1981, obligó a los bancos extranjeros a reanalizar la percepción del riesgo que adjudicaban a los prestatarios chilenos.

En general, parece que la incapacidad de Chile para aumentar el ahorro interno y la inversión interna bruta indicaban, desde los primeros años del régimen militar, que la tasa de crecimiento de la economía no podría mantenerse alta durante un lapso prolongado. (Véase en Edwards, 1977b un análisis precoz del tema.)

5. Ahorro, Inversión y Fuentes de Crecimiento

Aun cuando la acumulación de capital no es la única fuente de crecimiento, el nivel modestísimo de inversión de 1977-1980 nos hace preguntarnos cómo logró Chile crecer tan rápidamente en este período. En esta sección se tratará este problema mediante un análisis de las fuentes de crecimiento en Chile en 1976-1980²². Puesto que un estudio acabado de las fuentes de crecimiento en Chile durante el régimen militar exigiría informaciones de las que no se dispone con facilidad, los resultados que se presentan aquí se deben considerar sólo como estimaciones preliminares.

Todo estudio contable de las fuentes de crecimiento en Chile en los últimos años encara dos dificultades básicas. Primero, debe incorporar los

²² Hay varios estudios sobre las fuentes del crecimiento en Chile antes de 1970. (Véanse, por ejemplo, Harberger y Selowsky (1966), Elias (1978) y Schmidt-Hebbel (1981). En su mayoría estos estudios sostienen que el mejoramiento en la calidad de la mano de obra contribuyó de manera importante al crecimiento. Apoyan este enfoque Selowsky (1968) y Selowsky y Taylor (1973). Respecto de la relación entre acumulación de capital y otras fuentes de crecimiento en modelos de tipo contable., véase Edwards (1984b).

efectos que tienen sobre el crecimiento las ganancias de eficiencia derivadas del proceso de reasignación de recursos que genera la liberalización de la economía²³. Segundo, debe tomar en cuenta los cambios en el grado de utilización del capital que se observan en el período.

En cuanto al efecto de reasignación de recursos, ciertos estudios han procurado estimar las ganancias (estáticas) de bienestar derivadas de la reducción o la eliminación de las distorsiones en Chile. Hace más de veinte años Harberger (1959) estimaba que la eliminación de todas las distorsiones conduciría a un aumento estático del bienestar interno de Chile equivalente a un 15 por ciento del ingreso nacional. También señaló que este efecto estático generaría un aumento de 1 a 2 puntos porcentuales al año en la tasa de crecimiento, durante un lapso limitado. Coeymans (1978) ha estimado recientemente que el proceso de liberalización arancelaria llevaría a un mejoramiento estático del bienestar en Chile equivalente a un 3 por ciento del ingreso nacional. Por su parte, Schmidt-Hebbel ha estimado que las políticas recientes de liberalización (comercial y otras) han generado un aumento estático del bienestar equivalente al 10 por ciento del ingreso. También indica que este mejoramiento del bienestar se repartiría a lo largo de 10 años y que durante ese período contribuiría 1 punto porcentual anual al crecimiento. Aun cuando un cálculo exacto del total de ganancias en bienestar que se derivarían de la liberalización de la economía chilena queda fuera de los márgenes de este trabajo, parece que las estimaciones de Schmidt-Hebbel (1981) se pueden tomar como medida aproximada de estas ganancias estáticas de eficiencia derivadas de las reformas liberalizadoras.

El segundo problema que hay que encarar, al analizar las recientes fuentes de crecimiento en Chile, es el grado de utilización del capital. (Véanse Edwards, 1984 y Condon y De Melo, 1983.) Schmidt-Hebbel (1981) ha estimado tres series distintas de utilización del capital en este período. Todas ellas señalan un descenso brusco en la tasa de uso del capital en 1975, entre el 6,7 por ciento y el 13,4 por ciento, seguido de una recuperación entre 1976 y 1979. Dos de sus series indican que en 1979 el grado de utilización del capital era todavía inferior al de 1974, pero la tercera da a entender que ya en 1977 la tasa de uso de las existencias de capital había vuelto a su nivel de 1974. Estas estimaciones, pues, tienden a

²³ Los estudios contables de las fuentes del crecimiento no siempre incorporan este efecto de reasignación de los recursos. Algunas excepciones son Robinson (1971) y Denison y Chung (1976). Es importante observar que desde un punto de vista teórico, en un mundo de segundo-mejor, la reducción (o incluso la eliminación) de sólo algunas distorsiones puede culminar en pérdidas de bienestar.

señalar que los cambios en la tasa de utilización del capital desempeñaron un papel importante durante el último proceso de crecimiento (1977-1980). Además, como se sostendrá más adelante, este cambio en la utilización del capital constituye un paso decisivo para comprender las tasas extraordinariamente elevadas de crecimiento de Chile a fines de los años setenta.

Con miras a obtener algunas órdenes de magnitud acerca de la importancia de algunas de las fuentes de crecimiento durante este período, se calcularon las contribuciones al crecimiento correspondientes a los cambios en las existencias de capital físico y cambios en el empleo. Si es cierto que los cambios en el grado de utilización del capital y los mejoramientos de la eficiencia hicieron contribuciones de importancia al crecimiento durante el período, esperaríamos que los residuos que se obtienen de este ejercicio serían muy grandes, esto es, mayores que los obtenidos en cálculos de este tipo relativos a Chile con anterioridad a 1970. En el Cuadro 9 se dan estimaciones de las existencias de capital entre 1970 y 1981. Las cifras se computaron con la técnica de inventario infinito que propone Harberger (1978b) y con datos de las nuevas Cuentas Nacionales. El Cuadro 10, a su vez, muestra la contribución al crecimiento correspondiente a cambios en las cantidades de capital y mano de obra, entre 1975 y 1979, y las contribuciones imputadas que hacen al crecimiento los cambios en la utilización de la capacidad y las ganancias en eficiencia generadas por el programa de liberalización. En estos cómputos se asignó a la mano de obra una participación del 55 por ciento del PIB y al capital se le asignó una participación del 48 por ciento²⁴. Los datos sobre cambios en el stock de capital se tomaron del Cuadro 9 y los datos sobre la evolución del empleo se obtuvieron en Edwards (1980).

En la columna (4) del Cuadro 10 se presenta el “gran-residuo” obtenido después de tomar en cuenta las contribuciones al crecimiento correspondientes a los cambios en las cantidades de capital y mano de obra. Tal como se esperaba, estos residuales resultan muy altos, incluso mucho mayores que los que se obtuvieron en estudios contables anteriores sobre las fuentes de crecimiento en Chile, lo que indica que en el período reciente otros factores distintos de los cambios en las cantidades de capital y mano de obra cumplieron un papel importante en el crecimiento. Las variables más plausibles que explicarían este “gran-residuo” son las ganancias en eficiencia y el cambio en el grado de utilización del capital. De hecho, si suponemos que entre 1977 y 1980 el proceso de reasignación de recursos

24

CUADRO N° 9: STOCK DE CAPITAL REPRODUCIBLE - 1981
(millones de US\$ de 1977)

Año	Equipos y Maquinaria	Construcción	Inventarios	Total
1970	7551	25797	1733	35081
1971	7763	26957	2885	37608
1972	7769	27750	2141	37660
1973	7846	28325	2088	38259
1974	7863	29316	3220	40399
1975	7878	29749	3057	40684
1976	7830	29966	3165	40961
1977	7997	30203	3312	41512
1978	8327	30568	3601	42496
1979	8774	31133	4231	44138
1980	9422	31993	5268	46683

Fuente: Construido con datos de las Cuentas Nacionales obtenido del Banco Central de Chile.

CUADRO N° 10: LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO EN CHILE - 1975-1980

	1 Tasa real de crecimiento del PIB	2 Contribuciones de los cambios en capital físico	3 Contribuciones de los cambios en cantidad de mano de obra	4 "Gran" Residuo [(1)-(2)-(3)]	5 Contribuciones de las ganancias en eficiencia	6 Contribuciones del cambio en la utilización de la capacidad	7 Residuo [(1)-(2)-(3)-(5)]
1975	-12.9	-3.7	0.3	-9.5	-	-5.4	-4.1
1976	3.5	1.3	0.3	1.9	-	1.0	0.9
1977	9.9	3.8	0.6	5.5	1.5	1.6	2.4
1978	8.2	1.4	1.2	5.6	1.5	0.4	3.7
1979	8.3	1.1	1.9	5.3	1.5	0.7	3.1
1980	7.5	3.2	2.8	1.5	1.5	-	0.0

Fuente: Columna (1), Banco Central de Chile; columna (2) tomada del Cuadro 9; columna (3) computada de Edwards (1980); columna (5) estimada de Schmidt-Hebbel (1980); columna (6) computada con datos presentados en Schmidt-Hebbel (1980).

contribuyó 1,5 punto porcentual al crecimiento anual y si usamos las estimaciones de Schmidt-Hebbel del grado de utilización del capital, estos residuos se reducen apreciablemente²⁵. Esto se ve en las columnas (5), (6) y (7) del Cuadro 10. Con todo, estos residuos son siempre relativamente grandes, incluso más grandes que lo que se puede atribuir a una mejor "calidad" de la mano de obra y del capital, y al "progreso tecnológico", lo que hace pensar que aún quedan algunos problemas de medición y que la comprensión cabal del proceso de crecimiento de Chile entre 1977 y 1982 va a requerir nuevas y más detalladas investigaciones. (Véase Condon y De Melo, 1983.)

6. La recesión de 1982-1983

Ya a fines de 1981 quedó en claro que las elevadas tasas de crecimiento de los últimos años llegaban a su fin. El cuarto trimestre de 1981 se caracterizó por unas tasas de interés reales extraordinariamente altas, de más del 40 por ciento; un enorme déficit en la cuenta corriente, equivalente a cerca del 15 por ciento del PIB; desempleo creciente; y descenso del 3 por ciento en el PIB real frente al cuarto trimestre de 1980. Por el lado positivo, ese año la inflación fue sólo del 9 por ciento.

En 1982 la situación económica se tornó casi caótica. El PIB disminuyó en un 14,3 por ciento; el desempleo abierto (sin considerar el plan de empleo mínimo) llegó al 23,7 por ciento en septiembre de ese año; el tipo de cambio se devaluó en cerca del 100 por ciento; se produjo una crisis financiera de proporciones; y hubo serias dificultades para servir la deuda externa. El Cuadro 11 presenta el comportamiento de algunas de las variables macroeconómicas más importantes entre el primer trimestre de 1980 y el segundo de 1983. Como se puede observar, la recesión surgió bruscamente durante el cuarto trimestre de 1981. En esta sección se analizarán las causas de tan extraordinario acontecer a fines de 1981. También se hará referencia a algunos hechos importantes que tuvieron lugar durante 1982-1983, entre ellos el acuerdo con el FMI. La tesis principal de esta sección es que la recesión de 1982-1983 se debió, en buena medida, a la implementación de políticas inconsistentes y erradas. No obstante, cabe reconocer también que la situación económica mundial tuvo un efecto negativo sobre la economía chilena. En tal sentido, el descenso en los términos del intercambio, de cerca del 23 por ciento entre 1980 y 1982, y las tasas mundiales

²⁵ Esta ganancia anual de eficiencia es algo superior a la que calculó Schmidt-Hebbel.

CUADRO N° 11: COMPORTAMIENTO DE ALGUNAS VARIABLES MACROECONÓMICAS CLAVES EN CHILE - 1980-1983

	A	B %	C	D	E	F	G	H
	PIB real (millones de pesos de 1977)	Tasa de aumento del PIB real respecto del mismo trimestre del año anterior	Tasa de desempleo abierto	Plan de Empleo Mínimo como % de la fuerza de trabajo	Tasa de inflación (anual) %	Tipo de cambio (pesos/dólar)	Tasa real de interés sobre préstamos (anualizada) %	Ahorro externo (millones US\$ de 1977)
1980								
I	86,936	n.a.	12.0%	4.7%		39.0		259
II	89,750	n.a.	—	—	38.7%	39.0		253
III	89,122	n.a.	12.3%	5.6%	32.9%	39.0		297
IV	97,638	n.a.	—	—	31.3%	39.0	5.6%	507
1981								
I	94,274	8.4%	11.0%	4.7%	28.4%	39.0	36.5%	602
II	96,233	7.2%	—	—	22.8%	39.0	35.6%	593
III	99,317	11.4%	12.4%	4.6%	18.0%	39.0	35.2%	973
IV	94,408	-3.3%	—	—	11.4%	39.0	47.8%	780
1982								
I	85,714	-9.1%	18.4%	4.2%	7.6%	39.0	53.1%	565
II	84,230	-12.5%	—	—	4.5%	46.5	47.3%	300
III	81,015	-18.4%	23.7%	7.0%	8.3%	67.4	13.0%	341
IV	78,196	-17.2%	—	—	19.0%	73.4	30.7%	266
1983								
I	77,611	-9.5%	22.0%	9.6%	23.0%	73.4	29.5%	82
II	80,489	-4.4%	—	—	30.8%	77.7	13,6%	

Fuente: Columnas (C) y (D) de Universidad de Chile; columna (A), (B), (G) y (H) del Banco Central de Chile; columna (E) y (F) de IFS.

de interés más altas fueron particularmente perjudiciales. (Véase Hanson, 1983.) En cuanto a políticas erradas, la política cambiaria, que en junio de 1979 fijó el peso al dólar, y la política salarial, que por ley prohibía cualquier reajuste de los salarios reales hacia abajo, se hicieron en alto grado inconsistentes a mediados de 1981²⁶. Además del hecho de fijar el valor del peso, la elección del dólar como moneda de referencia fue desacertada. Durante la mayor parte del período 1980-1983 el dólar se apreció frente a otras monedas importantes, lo que explica alrededor de diez puntos porcentuales de la apreciación real del peso. Otra dificultad grave que se produjo en este período y que afectó en alto grado el resultado de la crisis, fue el

²⁶ Véanse análisis de la recesión de 1982-1983 en Chile, por ejemplo, en Ffrench-Davis (1983), Fontaine (1983), Corbo (1983), Wisecarver (1983), Sjaastad (1983), De la Cuadra (1983), Edwards (1984), Balassa (1984), Hanson (1983, 1984).

derrumbe del sector bancario y financiero a fines de 1982. Este derrumbe fue la consecuencia de la inmensa proporción de préstamos incobrables que estaban en poder de los bancos. (Véanse, por ejemplo, Harberger, 1984 y el análisis que se hace más adelante.)

Como ya se dijo en la sección 4 más arriba, entre el segundo trimestre de 1980, cuando se tomaron las últimas medidas para abrir la cuenta capitales a los flujos de mediano y de largo plazos, y el tercer trimestre de 1981, Chile se vio inundado de capitales extranjeros. En 1980 los flujos de capital (esto es, el superávit de la cuenta de capitales alcanzaba a US\$ 3.200 millones, equivalentes al 8,5 por ciento del PIB. En 1981 esta cifra subió al nivel extraordinario de US\$ 4.800 millones, equivalentes al 14,4 por ciento del PIB. Tal aumento en el nivel de los flujos de capitales tuvo varias consecuencias, entre ellas una importante apreciación real del peso (27 por ciento entre el tercer trimestre de 1979 y el primero de 1982), que redujo significativamente el grado de competitividad de las industrias chilenas exportadoras y competidoras con las importaciones. Además, como consecuencia de este flujo de capitales el nivel de la deuda externa (en especial la deuda privada) subió dramáticamente, hasta pasar del 50 por ciento del PIB a fines de 1981.

Tal nivel de flujos de capitales, evidentemente, no podía sostenerse en el largo plazo y en la segunda mitad de 1981 comenzó a declinar. En el cuarto trimestre de 1981 el superávit de la cuenta de capitales bajó a 800 millones de dólares, de un promedio superior a 1.200 millones de dólares durante los tres trimestres anteriores. En el primer trimestre de 1981 el superávit de la cuenta de capitales era de US\$ 500 millones; en el segundo trimestre, era de US\$ 295 millones; y en el tercer trimestre se observó un déficit de US\$ 170 millones en la cuenta de capitales. Para que la economía se ajustara a este menor flujo de capital extranjero, y por ende de gasto, ahora hacía falta una devaluación real del peso. Puesto que la tasa de cambio nominal estaba fija (a 39 pesos por dólar), el ajuste tenía que realizarse mediante un descenso en el precio nominal de los bienes no transables y en los salarios reales²⁷. La dificultad estribaba, sin embargo, en que, según el mecanismo de reajuste incorporado en la ley laboral de 1979, los salarios reales eran virtualmente inflexibles a la baja. En este momento quedó en claro para la mayoría de los observadores que un tipo de cambio fijo y la política de salarios reales eran en sumo grado incongruentes y que su coexistencia constituía un error de política. Como lo han indicado Corbo

²⁷ En rigor una inflación mundial más alta que la inflación interna también lo lograría; pero esta solución tardaría mucho.

y Edwards (1981), Sjaastad (1983) y Barandiarán y otros (1982), estas políticas equivalían a imponer dos numerarios en la economía. Debido a la inflexibilidad en los salarios reales los precios relativos no se ajustaron, pero sí las cantidades, como la consecuente reducción en la producción y el empleo.

Una forma posible, y tradicional, de resolver la crisis era la de abandonar la paridad fija y devaluar el peso. El objeto de esta medida, desde luego, habría sido el de generar una devaluación *real* y mejorar el nivel de competitividad de la economía. Sin embargo, y nuevamente debido a la política salarial, no está claro en qué medida la devaluación nominal habría tenido éxito. Si los sueldos están indexados en un 100 por ciento, una devaluación tenderá a traducirse en sueldos y precios más altos, y en gran medida se derrota a sí misma²⁸.

Pese a la crisis, entre la segunda mitad de 1981 y la primera de 1982 el gobierno adoptó una política pasiva, con el argumento de que la economía se adaptaría automáticamente a las nuevas circunstancias. (Véase la Exposición de la Hacienda Pública, 1981.) La autoridad económica, en particular, rechazaba enérgicamente la idea de intervenir los mercados laborales y cambiarios, y llegó hasta a declarar que devaluar equivaldría al suicidio económico. Durante todo el período el gobierno mantuvo una política monetaria pasiva, la llamada política monetaria “neutra”, en la que, en principio todo aumento de la cantidad de dinero se movería de un aumento en las tenencias de reservas internacionales del Banco Central.

Hacia mediados de 1981, debido a la apreciación real del peso y al carácter adverso del entorno económico mundial, varias industrias del sector de bienes transables se encontraron en serios aprietos financieros. En su mayoría, estas empresas respondieron a la difícil situación recurriendo a elevados préstamos obtenidos en el mercado de capitales. La situación se complicó por el hecho de que había estrechos vínculos de propiedad entre los prestatarios (las empresas en dificultades) y los prestamistas (los bancos nacionales). De hecho, durante este período los bancos nacionales hicieron numerosos préstamos a empresas vinculadas, lo que dio origen a lo que después se llamó “cartera relacionada”. El problema estaba en que la mayoría de estos préstamos eran *incobrables* y finalmente no se podrían pagar²⁹. De aquí surgió una crisis financiera grave, en que las empresas no podían

²⁸ Sobre políticas de reajuste de salarios en economías abiertas, véase, por ejemplo, un trabajo de Aizenman y Frenkel (1983).

²⁹ La situación financiera se hizo más difícil a partir de junio de 1982, cuando se devaluó el peso. Los agentes que se habían endeudado fuertemente en moneda extranjera vieron de pronto duplicada su deuda.

pagar sus deudas a los bancos nacionales y éstos no podían pagar sus deudas a los bancos internacionales. En enero de 1983 el gobierno decidió actuar, intervino cuatro bancos y ordenó la liquidación de otros cuatro. Como consecuencia de esto, a diez años del pronunciamiento militar, el gobierno de Chile controla el 70 por ciento del sector bancario nacional (véase Universidad de Chile, 1983).

A medida que la situación económica y financiera se tornaba cada vez mas grave hacia fines de 1981, el público comenzó rápidamente a perder la confianza en las políticas del gobierno. Se puso en duda la mantención del tipo de cambio y a pesar de varias declaraciones oficiales, se desarrolló una fuerte especulación en contra del peso y los agentes económicos reorientaron sus carteras hacia una mayor proporción de bienes expresados en moneda extranjera. Por cierto que las mayores expectativas de devaluación se tradujeron en tasas internas de interés más altas, lo que agravó aún más el cuadro general. En junio de 1982 el gobierno decidió por fin abandonar el enfoque de “ajuste automático” y proseguir una política más activa. Se devaluó el peso en un 18 por ciento y se modificó la cláusula de reajuste de la ley laboral. Sin embargo la medida fue insuficiente y tardía. En este momento la pérdida de confianza en las políticas del gobierno era casi total y la devaluación aceleró la especulación en contra del peso, con la consiguiente pérdida apreciable de reservas internacionales en las semanas siguientes. Además, la comunidad financiera internacional reaccionó negativamente ante estas medidas y el flujo de fondos extranjeros hacia Chile se redujo más aún. A la devaluación de junio siguió un breve experimento con tasas flexibles y luego un sistema de tipo de cambio dual. A comienzos de 1983 el nuevo Ministro de Hacienda declaró la inconvertibilidad del peso, impuso estrictos controles de cambio e implantó un alza (transitoria) de los aranceles de importación a un nivel parejo del 20 por ciento. En doce meses, entre junio de 1982 y junio de 1983, el peso se había devaluado en un 99 por ciento. Como la inflación en este período fue de sólo 32,7 por ciento, se había producido una devaluación real que ayudó a los sectores exportadores a recuperar parte de la competitividad perdida en los años anteriores. Algunos observadores piensan, sin embargo, que en junio de 1983 el ajuste del nivel de precios no estaba completo y que hacía falta una política monetaria estricta para asegurar el éxito de la política de devaluación³⁰.

A fines de 1982 el gobierno recurrió al FMI en busca de asistencia financiera para servir la deuda externa. Se recurrió también a la banca

³⁰ Véanse Universidad de Chile (1983) y Harberger (1983).

CUADRO Nº 12: TASA DE CAMBIO REAL EN CHILE - DATOS TRIMESTRALES - 1979-1983
(1979 - III = 100)

	1	2	3	4
	Índice de canasta de tasas de cambio nominales	IPC de Chile	Índice de precios al consumidor de un grupo de países industrializados	Índice de canasta de tasas de cambio real (1)x(3)/(2)
1979				
I	95.1	83.7	99.1	112.7
II	99.4	90.2	105.2	116.0
III	100.0	100.0	100.0	100.0
IV	98.8	109.1	110.5	100.0
1980				
I	95.4	116.4	114.2	93.6
II	100.2	125.1	118.0	94.6
III	100.3	133.1	120.0	90.4
IV	99.4	143.3	122.7	85.1
1981				
I	95.0	149.4	125.3	79.7
II	92.9	153.7	128.2	77.5
III	92.7	157.0	130.9	77.3
IV	93.9	159.6	133.1	78.3
1982				
I	90.3	160.8	134.4	75.5
II	96.8	160.5	136.5	82.4
III	127.6	170.1	138.7	104.0
IV	139.5	190.0	139.8	102.6
1983				
I	138.3	198.3	140.3	97.8
II	143.8	209.8	n.a.	n.a.

* Los países industrializados que se consideraron (con sus participaciones entre paréntesis) son: EE.UU. (55%), Alemania (12%), Italia (5%), Francia (7%) y Japón (21%).

privada y se propuso una reprogramación de la deuda externa. El 10 de enero se firmó con el FMI un acuerdo de crédito *stand-by*, en virtud del cual Chile recibiría US\$ 875 millones. Los acreedores privados también accedieron a renegociar la deuda sujeto al cumplimiento de las condiciones que impuso el Fondo. Este programa de estabilización contaba con las características de condicionalidad tradicionales del FMI y disponía un aumento limitado en el crédito interno durante 1983 (50.000 millones de pesos), un déficit fiscal inferior al 2,3 por ciento del PIB y una pérdida de reservas inferior a US\$ 606 millones en el año. A comienzos de 1983,

como complemento del acuerdo con el FMI, el gobierno puso en práctica el llamado Programa de Emergencia, entre cuyas disposiciones se contaba la ayuda a los deudores nacionales (especialmente para las deudas en moneda extranjera), la promoción del sector de la construcción y el desarrollo de algunas obras públicas para reducir el desempleo. Se creó el programa llamado POJH. (Véase Universidad de Chile, 1983.) No obstante, ya al final del primer trimestre de 1983 se había sobrepasado el límite de crédito que había impuesto el FMI y el llamado Programa Operativo reemplazó al Plan de Emergencia. El propósito de este programa era el de enmarcar a la economía nuevamente dentro de las condiciones del FMI. Esto ya se había cumplido al 11 de septiembre de 1983, para el décimo aniversario del pronunciamiento militar.

7. Observaciones finales

En este trabajo se ha hecho un análisis crítico de diez años (1973-1983) de políticas económicas liberales en Chile. El análisis ha destacado la relación entre políticas de liberalización y estabilización durante el período. El uso de la tasa de cambio como herramienta principal de estabilización fue objeto de un examen extenso. Se analizaron en detalle los efectos de algunas de las reformas más significativas, entre ellas la reforma tributaria, la liberalización del comercio exterior, la apertura de la cuenta de capitales y la liberación de los mercados financieros internos. También se señaló que la reciente experiencia chilena presenta varios enigmas interesantes, como por ejemplo el bajo nivel de ahorro en presencia de tasas de interés muy altas, que por ahora siguen en gran medida sin haber sido resueltos y exigen nuevas investigaciones para su resolución cabal.

La parte final del trabajo se centró en el análisis de la recesión reciente (1982-1983) en Chile. Aquí se sostuvo que dicha crisis fue en buena medida consecuencia de un entorno externo adverso y de errores de política. En particular, la combinación de un tipo de cambio fijo con salarios reales inflexibles constituyó un error importante de política. Además, la liberalización del mercado financiero interno, sin proporcionar un conjunto claro de reglas y reglamentos operativos, fue un problema que condujo a una crisis financiera de proporciones. Por último, se sostuvo que la actitud pasiva del gobierno, a pesar de ciertos indicios evidentes de crisis económica apreciable desde mediados de 1980 (esto es, tasas de interés reales extraordinariamente elevadas, grandes aumentos en la deuda externa, pérdidas considerables de competitividad), fue un error importante.

Post Scriptum*

En el trabajo propiamente tal señalo que se cometieron durante este período cuatro errores fundamentales. En primer lugar, la política cambiaria. Luego, la indexación de los salarios. Tercero, la ausencia de regulación del sistema financiero. Y, por último, la escasa atención otorgada al proceso de ahorro-inversión, como que se dejó que la economía siguiera funcionando con tasas de inversión extraordinariamente bajas, pese a lo cual se pensaba que podría mantenerse un crecimiento dinámico.

Los dos primeros errores configuran un problema clásico, y por eso mismo bastante conocido, de transferencia de recursos. Entran los capitales extranjeros, se gastan en bienes transables y no transables, baja necesariamente el tipo de cambio real. Cuando los capitales extranjeros emprenden la retirada, o disminuyen a un nivel más razonable de largo plazo el tipo de cambio tiene que subir, para restaurar el equilibrio macroeconómico. Esto significa que deben deteriorarse los salarios reales, pero en el caso chileno esto último se ve bloqueado por la indexación automática. Entonces, si no se adecuan los precios, el ajuste tiene que darse por el lado de la cantidad: cae entonces el producto y disminuye el empleo. Es una interpretación postulada por un buen número de expertos y que parece bastante plausible.

En los meses transcurridos desde la publicación del trabajo y ahora, comienzos de abril, he modificado sin embargo en alguna medida la percepción que tengo acerca de la naturaleza de los errores en que habría incurrido el equipo económico en Chile.

Sigo pensando que la fijación del tipo de cambio nominal en 39 pesos por dólar a mediados de 1979 constituyó un serio error, pero me he llegado a convencer que dista de haber sido el más grave. Este último consistió más bien en la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos en ausencia de regulaciones que aseguraran una asignación eficiente de los recursos en el mercado financiero interno. La modalidad que asume la apertura financiera permite que se incurra en el enorme endeudamiento que hoy nos agobia.

Ante la masiva afluencia de recursos externos, la caída del tipo de cambio real se hubiera producido igual, con fijación o no por parte de la autoridad administrativa. De haberse dejado flotante la paridad, lo más probable es que, a mediados del año 1981, el tipo de cambio nominal hubiera fluctuado entre 25 y 27 pesos por dólar. En consecuencia, la flotación no era la alternativa más adecuada a la fijación, al menos en esta

* Esta es una versión editada de la parte final de la conferencia dictada por el autor en el Centro de Estudios Públicos el 4 de abril de 1984.

etapa. Lo que debió hacerse fue restringir de alguna manera la entrada de capitales externos y haber establecido regulaciones para su correcta asignación. La existencia de un tipo de cambio nominal fijo complica el ajuste cuando el flujo de capitales externos cae y se vuelve incluso negativo, vale decir desde 1981. El retorno al equilibrio se ve dificultado, en efecto, por la indexación salarial, como ya se ha visto, y por el desencadenamiento de expectativas cada vez más fuertes de devaluación. En resumen, entonces, creo que el error más importante de política económica durante el período fue haber abierto la cuenta de capitales en la presencia de un mercado financiero interno completamente desorganizado y sin la requerida regulación mínima.

La causa de los errores

Después de haber hecho referencia a la naturaleza de los errores, procuraré indagar en las causas que explican que se hayan cometido.

Quiero hacerlo a partir de lo que plantea Sidney Weintraub, economista de la Universidad de Texas, quien escribió recientemente en el *New York Times* un artículo muy interesante sobre la experiencia chilena. Atribuye él tales errores lisa y llanamente a la incompetencia de los integrantes del equipo económico del Gobierno. Textualmente, señala: “El problema consistió, para ponerlo en términos simples, en que los *Chicago boys* revelaron ser... malos economistas”.

No comparto en absoluto esa interpretación. Considero, por el contrario, que, a pesar de haber cometido errores, el equipo económico era muy bueno, posiblemente el de mayor calidad que se podía encontrar atendidas las circunstancias. La mayoría de ellos se habían capacitado en una universidad de gran prestigio, por lo que nadie puede atribuirles falta de competencia técnica.

Postulo que el problema fue uno distinto, aunque hartamente más serio porque es demostrativo de la persistencia de un rasgo muy desfavorable de nuestra idiosincrasia. Los errores se cometieron a causa principalmente del dogmatismo y sectarismo del equipo económico, pecado en que incurrieron antes, sistemáticamente, los que propiciaban otros esquemas para el país. No fue incompetencia técnica, sino incapacidad de acoger otras opiniones.

Todos sabemos que la economía no es una ciencia exacta; que las proyecciones que se manejan acerca de la evolución de corto y largo plazo no son precisas. Y que, por lo tanto, el debate serio y honesto, la consideración crítica de otros puntos de vista, la apertura intelectual en suma, consti-

tuyen ingredientes indispensables para el diseño y la aplicación de cualquier estrategia.

Este dogmatismo sectario es lo que ha impedido que los chilenos lleguemos a consensos razonables mínimos, tanto en la esfera política como en el plano económico. Esta es la causa, a mi juicio, de que los treinta años que pensaba permanecer la Democracia Cristiana en el Gobierno se hayan acortado a la quinta parte. Y es lo que lleva al régimen de la Unidad Popular al colapso, al ser incapaz de forjar un entendimiento con la Democracia Cristiana, precipitándose así el quiebre de la institucionalidad democrática. Por desgracia, este rasgo tan negativo siguió presente, a mi juicio, en quienes se hicieron cargo de la conducción económica después de 1973. Es lamentable comprobar que este dogmatismo sectario no sólo ha sido una constante del acontecer del país por mucho tiempo hasta ahora, sino que, previsiblemente, lo seguirá siendo. Porque también se puede observar la presencia de este rasgo en los sectores que aspiran a sustituir el actual modelo económico, para quedarnos sólo en el ámbito que es el tema de este trabajo.

Más de alguien pensará que esta explicación es un puro volador de luces, pero yo por mi parte estoy convencido de que ella ha jugado un papel gravitante en los pobres resultados de este período y el insatisfactorio desempeño que viene registrando desde hace décadas nuestra economía. Por lo demás, el dogmatismo sectario es susceptible de alguna medición objetiva, aunque sea aproximada, al menos en el ámbito de la profesión económica.

Al respecto, acabo de hacer un ejercicio muy simple, pero cuyos resultados me parecen elocuentes. Examiné la producción de dos grupos de economistas que han estudiado en profundidad lo sucedido durante la última década en el país, y cuyos trabajos han sido recogidos en publicaciones científicas de gran prestigio internacional. Por una parte, tomé documentos elaborados por colegas del Instituto de Economía de la Universidad Católica. Por la otra, consideré igual número de documentos elaborados por colegas de CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica). Me preocupé de averiguar entonces si, teniendo unos y otros posiciones algo distintas, se citaban entre sí. ¿Aluden los de CIEPLAN a los trabajos de la gente de la Católica? ¿Toman estos últimos en cuenta los aportes de los investigadores de CIEPLAN? La verdad es que las referencias cruzadas casi no existen en absoluto, y cuando las hay, es porque sería imposible no hacerlas.

Si a nivel científico se advierte una falta tan manifiesta de comunicación entre quienes piensan distinto, una incapacidad tan aguda de esta-

blecer diálogo, no es extraño que en el ámbito de la aplicación práctica de la política económica el desencuentro sea todavía mayor, con resultados funestos para el país.

No puede menos que suscitar inquietud el hecho de que quienes pueden en el futuro previsible pasar a asumir responsabilidades de conducción de la política económica demuestren la misma intransigencia e incapacidad de diálogo que el equipo que tuvo esta responsabilidad durante los últimos diez años.

Para que Chile logre desarrollarse integralmente, es decir, no sólo en el plano económico, sino también, y en forma principal, en el terreno político, es imprescindible que los diversos sectores ideológicos y sociales sean capaces de llegar a consensos, a compromisos. Es la lección que fluye inequívocamente de la experiencia de todas las naciones que han logrado desarrollarse en libertad. Lección que el análisis de estos últimos diez años en Chile, al igual que el de las décadas anteriores, deja de manifiesto más allá de toda duda.

REFERENCIAS

- Aizenman, Joshua y Jacob Frenkel, *Wage Indexation and the Optimal Exchange Rate Régime*, sin publicar, agosto 1983.
- Arellano, José P. et al., *Modelo Económico Chileno: Trayectoria de una Crítica* (Editorial Aconcagua, Santiago, Chile, 1982).
- Balassa, Bela (ed.), *Development Strategies in Semi-Industrial Economies* (Oxford University Press, 1982).
- Balassa, Bela, Estudios Públicos N° 14, Santiago de Chile, 1984.
- Behrman, Jere, *Foreign Trade Régimes and Economic Development: Chile* (National Bureau of Economic Research, 1976).
- Behrman, Jere, *Macroeconomic Policy in a Developing Country: The Chilean Experience*, North-Holland, 1977.
- Blejer, Mario I., y Donald J. Mathieson, *Preannouncement of Exchange Rate Changes as a Stabilization Instrument*, IMF Staff Papers (diciembre, 1981).
- Blejer, Mario y Luis Landau (Eds.), *Economic Liberalization and Stabilization in Argentina, Chile and Uruguay: The Monetary Approach to the Balance of Payments* (The World Bank, por aparecer 1984).
- Calvo, Guillermo, *Devaluation: Levels vs. Rates*, Journal of International Economics (May 1981).
- Calvo, Guillermo, *The Chilean Economy in the 1970's*, en K. Brunner and A. Meltzer (eds). Economic Policy in a World of Change, Vol. 17 Carnegie-Rochester Conference Series 1982.
- Castañeda, Tarcisio, *Salarios Mínimos y el Empleo en el Gran Santiago 1976 y 1978*, sin publicar, U. de Chile (1983a).

- Castañeda, Tarcisio, *La Relación entre Variables Demográficas y el Empleo en Chile*, sin publicar, U. de Chile (1983b).
- Cline, William and Sidney Weintraub (eds.), *Economic Stabilization in Developing Countries* (The Brookings Institution, Washington D.C. 1981).
- Coeymans, Juan E., *Liberalización del Comercio Exterior y sus Efectos Sobre la Asignación de Recursos y Empleo*, Cuadernos de Economía (1978).
- Condon, Timothy y Jaime de Melo, *A simulation Analysis of the Macroeconomic Effects of Capital Inflows and Wage Indexation in Chile: 1977-1981*, sin publicar, The World Bank 1983.
- Corbo, Vittorio, *Inflation in Developing Countries* (North-Holland, 1974).
- Corbo, Vittorio, *Recent Developments of the Chilean Economy*, trabajo sin publicar, preparado para la conferencia sobre Políticas económicas nacionales en Chile (1983).
- Corbo, Vittorio y Sebastián Edwards, *El Rol de una Devaluación en la Economía Chilena Actual*, sin publicar (junio 1981).
- Corbo, Vittorio y Patricio Meller, *Alternative Trade Strategies and Employment Implications: Chile*, en A. Krueger (ed.) *Trade and Employment in Developing Countries* (U. of Chicago Press, 1982).
- Cortázar, René, *Chile: Distributive Results 1973-1982*, en G. Walton (ed.) *National Economic Policies in Chile*, por aparecer 1984.
- Cortázar, René y Jorge Marshall, *Indice de Precios al Consumidor en Chile 1970-1978*, sin publicar, 1980.
- De la Cuadra, Sergio, *The Chilean Experiment*, Focus N° 8 (agosto 1983).
- Denison, Edward y William Chung, *How Japan's Economy Grew So Fast?* (Brookings Institution, 1976).
- Díaz-Alejandro, Carlos F., *Southern Cone Stabilization Plans* en William R. Cline and Sidney Weintraub (eds.) *Economic Stabilization in Developing Countries* (The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981).
- Díaz-Alejandro, Carlos, *Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash*, sin publicar, 1983.
- Djajic, Slobodan, *Balance of Payments Dynamics and Exchange Rate Management*, *Journal of International Money and Finance* (agosto 1982).
- Dornbusch, Rudiger, *Stabilization Policies in Developing Countries: What Have We Learned?* *World Development* (noviembre 1982).
- Edwards, Sebastián, *El efecto de un arancel externo común en la balanza de pagos y el tipo de cambio*, *El Trimestre Económico* (1977a).
- Edwards, Sebastián, *Una Nota sobre el Ahorro, la Inversión y el Crecimiento Económico en Chile*, Documento 167, Depto. Estudios BHC (1977b).
- Edwards, Sebastián, *El Problema del Empleo en Chile: 1975-1980 - Un Análisis Preliminar*, sin publicar, Depto. Estudios BHC, 1980.
- Edwards, Sebastián, *Minimum Wages and Trade Liberalization: Some Reflections Based on the Chilean Experience*, Working Paper N° 230, Depto. of Economics, UCLA, 1982a.
- Edwards, Sebastián, *Deuda Externa, Ahorro Doméstico y Crecimiento Económico en Chile*, *Estudios Internacionales* (septiembre 1982b).
- Edwards, Sebastián, *Interest Rates and Money in a Semi-Open Economy: Chile 1979-1981*, sin publicar, UCLA Department of Economics, 1982c.
- Edwards, Sebastián, *Economic Policy and the Record of Economic Growth in Chile: 1973-1982*, en G. Walton (ed.) *National Economic Policies in Chile*, por aparecer, 1984a.

- Edwards, Sebastián, *Domestic Policies and Foreign Resource Requirements*, Quarterly Journal of Economics, por aparecer 1984b.
- Elias, Víctor, *The Sources of Growth in Latin-America*, Review of Economics and Statistics (1978).
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Políticas Económicas en Chile 1952-1970*, edit. Nueva Universidad Santiago, Chile, 1973.
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Liberalización de Importaciones*, Estudios CIEPLAN 4 (1981).
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Una Evaluación del Modelo Económico*, en Estudios Públicos (1983).
- Ffrench-Davis, Ricardo y José P. Arellano, *Apertura Financiera Externa: La Experiencia Chilena en 1973-80*, sin publicar, CIEPLAN, 1981.
- Fontaine, J.A., *Crecimiento, Recesión y Mercado*, Estudios Públicos (1983).
- Foxley, Alejandro, *Towards a Market Economy. Chile 1974-1975*, Journal of Development Economics (February 1982).
- Foxley, Alejandro, *Stabilization Policies an Their Effects on Employment and Income Distribution: A Latin-American Perspective*, en Wm. Cline and S. Weintraud (eds.) Economic Stabilization in Developing Countries (The Brookings Institution, 1981).
- Giovanini, Alberto, *The Interest Elasticity of Savings in Developing Countries: The Existing Evidence*, World Development (julio 1983).
- Hachette, Dominique, *Aspectos Macroeconómicos de la Economía Chilena 1973-1976*, Documento de Trabajo N° 55, I. Economía, U. Católica, Chile, 1978.
- Hanson, James, *What Went Wrong in Chile?* Paper presented at Conference on Economic Liberalization: Adjustments During the Transition, Washington D.C. 1983.
- Harberger, Arnold C., *Using the Resources at Hand More Efficiently*, American Economic Review (mayo 1959).
- Harberger, Arnold C., *Perspectives on Capital and Technology in LDC's*, sin publicar, 1978.
- Harberger, Arnold C., *The Real Exchange Rate in Chile*, sin publicar, 1981.
- Harberger, Arnold C., *Comment on Foxley*, en Wm. Cline and S. Weintraub (eds) Economic Stabilization in Developing Countries (The Brookings Institution, 1981).
- Harberger, Arnold C., *The Chilean Economy in the 1970's: Crisis, Stabilization, Liberalization, Reform*, en K. Brunner and A. Meltzer (eds), Economic Policy in a World of Change, Vol. 17 Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy (1982).
- Harberger, Arnold, *A primer on the Chilean Economy: 1973-1983*, sin publicar, 1983.
- Harberger, Arnold and Marcelo Selowsky, *Las Fuentes del Crecimiento en Chile: 1940-1962*, Cuadernos de Economía (1966).
- Heskia, Isabel, *Distribución del Ingreso en el Gran Santiago: 1957-1979*, Universidad de Chile, 1980.
- Jarvis, Lovell, *La Distribución de Tamaño de las Propiedades Agrícolas Chilenas en 1979*, Estudios de Economía (1981).
- Krueger, Anne, *Liberalization Attempts and Consequences* (Ballinger, 1978).
- Krueger, Anne, *The Problems of Liberalization*, sin publicar, 1983.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).
- Mathieson, Donald, *Estimating Models of Financial Market Behavior During Periods of Extensive Structural Reforms: The Experience of Chile*, IMF Staff Paper (junio 1983).
- McKinnon, Ronald J., *Money and Capital in Economic Deuelopment* (Brookings Institution, 1973).

- McKinnon, Ronald J., *The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina*, en K. Brunner y A. Meltzer (eds), *Economic Policy in a world of Change*, Vol. 17, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy (1982).
- Méndez, Juan Carlos, *Economic Policy in Chile* (Dirección de Presupuestos, 1979).
- Ministerio de Hacienda, *Exposición de la Hacienda Pública*, varias selecciones.
- Muñoz, Óscar, *Crecimiento y Desequilibrios en Chile*, Estudios Cieplan, 8 (1982).
- Parkin, Vincent, *Economic Liberalization in Chile 1973-1982: A Model of Growth and Development or a Recipe for Stagnation and Impoverishment?*, Cambridge Journal of Economics (junio 1983).
- Pollack, Molly, *El Sector Industrial en el Período 1960-1979*, sin publicar, BHC, 1980.
- Róbicheck, E. Walter, *Some Reflections About External Public Debt Management*, en Estudios Monetarios VII, publicado por el Banco Central de Chile, 1981.
- Robinson, Sherman, *Sources of Growth in Less Developed Countries*, Quarterly Journal of Economics (agosto 1971).
- Schmidt-Hebbel, Klaus, *Análisis del Crecimiento Económico en Chile en el Período 1960-1979 y Proyecciones para 1980-2000*, Documento N° 140, Depto. Estudios BHC (1981).
- Selowsky, Marcelo, *On the Measurement of Educational Contribution to Growth*, Quarterly Journal of Economics (1969).
- Selowsky, Marcelo y Lance Taylor, *The Economics of Malnourished Children*, Economic Development and Cultural Change (octubre 1973).
- Shaw, Edwards, *Financial Dependency in Economic Development* (Oxford University Press, 1983).
- Sjaastad, Larry, *The Failure of Economic Liberalism in the Southern Cone*, World Trade (marzo 1983).
- Sjaastad, Larry y Hernán Cortés (ed.), *La Reforma Comercial en Chile*, Cuadernos de Economía (oct./dic., 1981).
- Trivelli, Pablo y Hugo Trivelli, *El Crecimiento Económico en Chile en 1940-1975, Treinta y cinco años de Discontinuidad Económica* (1979).
- Universidad de Chile, *Comentario Sobre la Situación Económica: Primer Semestre 1983* (Santiago, Chile, 1983).
- Vergara, Pilar, *Apertura Externa y Desarrollo Económico*, Estudios Cieplan 4 (1981).
- Walton, Gary (ed.), *National Economic Policies in Chile*, por aparecer 1984.
- World Bank, *Chile: An Economy in Transition* (Washington, D.C., 1980). □

ESTUDIO

REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO EMPRESARIO EN CHILE*

Cristián Larroulet**

El Estado en su función empresarial desempeña un rol principal en la actividad económica de nuestro país. El autor analiza esta realidad, aportando valiosos antecedentes del proceso de estatización de los medios de producción durante el período 1970-1973, señalando que los orígenes e instrumentos de la mencionada revolución socialista se remontan al período post "Gran Depresión". Asimismo, presenta el tradicional conflicto en que los Gobiernos se debaten respecto de los objetivos de las empresas públicas. Si el objetivo político de "satisfacer demandas de diversos grupos de presión" domina el de eficiencia económica se producen serias consecuencias que conducen al impuesto inflación, monopolios en los mercados, falta de inversión, redistribución regresiva del ingreso y estatismo. El artículo complementa lo anterior con antecedentes estadísticos y legales de la historia económica nacional. Luego, se sugieren algunas iniciativas para regular el Estado Empresarial de tal forma de asegurar que las empresas busquen la eficiencia económica y por lo tanto se perfeccionen las políticas seguidas al respecto en los últimos años. Finalmente, se cuantifica el tamaño empresarial del Estado para tres períodos diferentes, concluyéndose que, a pesar del proceso de privatización iniciado después de 1973, el Estado Empresarial tiene hoy un tamaño sólo inferior al existente a principios de la pasada década.

* Este trabajo fue publicado por el CEP como Documento de Trabajo N° 22, marzo 1984. El autor agradece la colaboración de Osear Cristi.

** Profesor del Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile. M.A., Universidad de Chicago.

Introducción

La participación del Estado en el proceso económico de las últimas cuatro décadas ha sido creciente. Basta señalar, para comprobar lo anterior, que la demanda total del sector público en 1970 representó el 52,6% del gasto total en bienes y servicios producidos en el país¹. Este intervencionismo creciente se inició a partir de la década del 30, con la implementación de la política de "desarrollo hacia adentro" que buscaba fomentar, utilizando la capacidad reguladora del Estado, la sustitución de importaciones. Es así como el Estado aumentó a través de su política arancelaria y cambió la rentabilidad privada de algunos sectores de la economía y castigó a otros. En general benefició a la industria sustituidora de importaciones y perjudicó a la industria orientada a la exportación, la agricultura, la pesca, la minería y a la producción de servicios y bienes no comerciables internacionalmente. Asimismo utilizó las políticas de precios, tributarias, etc., para aumentar los retornos de determinados sectores y/o zonas geográficas.

La frondosa regulación discrecional construida durante el período mencionado generó, entre otros, el efecto de desincentivar la propiedad privada y en consecuencia fomentar la estatal, a través de castigar los proyectos de largo plazo, la introducción de nuevas tecnologías y el riesgo empresarial ya que la rentabilidad de un proyecto no dependía de factores económicos objetivos sino que de la alteración de una norma determinada.

Así, va surgiendo en el curso de cuatro décadas el Estado empresario, que en algunos casos crea nuevas empresas y en otros adquiere o expropia firmas ya existentes. El proceso culmina en 1970 con el proyecto socialista que inicia la expropiación del patrimonio privado en los principales sectores de la economía.

En 1971, 1972 y 1973 se efectuó una acelerada transformación hacia la propiedad estatal de los medios de producción, alcanzándose a fines de 1972 un tamaño de Estado empresario no conocido en la historia económica del país y que afectará significativamente el devenir económico de Chile durante muchos años más.

Este trabajo persigue analizar con mayor profundidad al Estado en su función empresarial, estudiando su comportamiento y el tamaño alcanzado en la última década.

El tema, hoy especialmente relevante debido al transitorio control estatal de una porción significativa del sistema financiero, se aborda dimensionando la magnitud alcanzada por el Estado socialista a principios de la década recién pasada. Posteriormente, utilizando algunas experiencias nacionales, se discute la importancia

1. Méndez, J.C. 1981.

que tiene la disminución del tamaño y la administración eficiente del Estado empresario para la existencia de una economía de mercado que conduzca a una correcta asignación de recursos. Finalmente se procede a cuantificar el tamaño empresarial del Estado en un contexto histórico que permite apreciar de mejor forma su significación en la hora presente.

II

Hacia la Propiedad Estatal de los Medios de Producción

En 1970 se inició el proceso de construcción del socialismo, para lo cual era necesario reemplazar la propiedad privada de los medios de producción por la propiedad estatal. El Estado debía ser el principal agente económico, ya sea en su capacidad de normar y orientar el desarrollo, como también en la de emprender las actividades conducentes a producir los bienes y servicios que el país requiriera, de acuerdo a los objetivos del plan. Es así como algunos instrumentos jurídicos elaborados en administraciones anteriores se utilizaron para transformar la estructura económica del país y así alcanzar el socialismo. El Estado empresario abarcó los principales sectores económicos estatizando no sólo las grandes o medianas empresas sino que también interviene en la adquisición, gestión y comercialización de pequeñas actividades. El proceso de transformación fue rapidísimo y en sólo 3 años el Estado obtuvo el control mayoritario de los procesos productivos. El cuadro N° 1 muestra cómo en sólo los primeros 17 meses de gestión del Gobierno socialista, el Estado pasó de controlar algo menos del 25,1% de las ventas industriales a un 39,5% de ellas, porcentaje que a su vez fue aumentado considerablemente a septiembre de 1973.

Cuadro N° 1

Ventas Industriales del Estado Empresario

	% de ventas totales al 1 ^{er} semestre 1972	% Acumulado
1. Ventas de empresas en manos del Estado al 31 de diciembre de 1970.	10,4	10,4
2. Ventas Industriales de la Gran Minería del Cobre y Salitre.	14,7	25,1
3. Ventas de empresas estatizadas entre 1971 y 1 ^{er} semestre 1972	14,4	39,5
4. Ventas de empresas privadas incluidas en el plan de estatización y aún no intervenidas a la fecha*	11,8	51,3
5. Resto	48,7	100,0

Fuente: Arturo Guzmán. 1982.

* Estas empresas estaban consideradas en la lista de 91 para pasar a propiedad estatal. Efectivamente, un número significativo de ellas estaban administradas por el Estado a septiembre de 1973.

El traspaso de propiedad se concentró en sectores claves tales como la Industria, la Agricultura, la Minería y la Banca. En general, se observa que existió correlación entre los sectores estatizados y las legislaciones vigentes que atentaban contra el derecho de propiedad privada o permitían una gran capacidad de intervención del Gobierno en la economía. Es interesante el resaltar este hecho, debido a que en su mayoría esas regulaciones no fueron elaboradas en el período en referencia, sino que durante las cuatro décadas que abarcan desde 1940 a 1970². Es así como para la estatización del sector in-

2. La excepción la constituye la nacionalización de la Gran Minería del Cobre que fue aprobada por reforma constitucional en julio de 1971 por la unanimidad de los miembros del Congreso. Cabe señalar que en 1967 se inició la participación del Estado en la Gran Minería a través de las llamadas sociedades mixtas.

dustrial manufacturero y los servicios de distribución y comercio se utilizaron el Decreto Ley N° 520 del año 1932; el Decreto Supremo N° 1262 (Ministerio de Economía), del año 1953 y el Decreto Supremo N° 1279 (Ministerio de Economía) del año 1966.

La estatización de la banca, además de los decretos ya mencionados, se logró en virtud del DFL N° 252 de 1960 (Ministerio de Hacienda) y de los instrumentos jurídicos que permitían a Corfo y al Banco del Estado la compra de acciones a los dueños del sistema financiero.

En la agricultura se hizo uso de la Ley N° 16.640, aprobada en 1967. De lo señalado queda claro que toda legislación que atenta contra el derecho de propiedad, tarde o temprano, se traduce en una mayor presencia empresarial del Estado en la economía.

El Estado empresario en el sector industrial abarcó todas las áreas llegando a controlar³ en 1973 421 firmas. Estas pertenecían "a la más variada gama de actividades, incluyendo pesca, cemento, construcción, químicas, electrónicas, metalúrgicas, agroindustrias, hasta cinematógrafos, molinos de trigo, reparadoras de calzado y fábricas de caramelos"⁴. El siguiente cuadro confirma lo señalado.

En el sector financiero, el Estado llegó a administrar más de 20 Bancos alcanzando ya a fines de 1971 a controlar el 90% de las colocaciones en moneda corriente. El poder sobre el crédito permitía obtener indirectamente el control de las actividades productivas.

El Cuadro N° 3 nos señala cómo en el sector agrícola la transformación hacia el socialismo fue más radical. Prácticamente se eliminaron las propiedades de tamaño superior a las 80 Há. de riego básico, de modo que a septiembre de 1973 alrededor del 48% de la superficie arable del país estaba en manos de administradores estatales.

Se concluye de lo señalado, que en la construcción de la sociedad socialista, el pilar constituido por la propiedad estatal de los medios de producción fue una realidad concreta a los pocos años de iniciado el proceso. El tamaño del Estado empresario chileno alcanzó a mediados de 1972 el nivel propio de un Estado socialista en el cual el mercado es sustituido por la burocracia estatal para asignar los recursos productivos del país. Asimismo, la evidencia aportada permite afirmar que ya antes de 1970 el Estado empresario era muy significativo, no sólo por su capacidad reguladora sino que por la administración directa de los recursos en múltiples sectores.

Finalmente, destaca el hecho de que para realizar una transformación económica tan radical, al Gobierno de la Unidad Popular le bastó la legislación dictada con anterioridad a su gestión. Esto es una evidencia adicional en favor de la hipótesis que señala que la pérdida de confianza en el régimen de propiedad privada comenzó con las políticas implementadas a raíz de la crisis de 1930.

3. Consideramos que el control lo ejercía con un 50% o más del capital social. Este criterio subestima el control efectivo.
4. L. Danús. 1978.

Cuadro N°2
Empresas Bajo Control de Corfo
(Septiembre 1973)

Sectores	Más de un 50% del Capital		Control Mayoritario con otras entidades	
	Antes 1970	Después 1970	Antes 1970	Después 1970
Forestal	5	9	-	-
Pesquero	4	7	-	1
Construcción	1	5	1	1
Textil	-	4	-	-
Químico	4	1	2	1
Energía y Combustible	3	-	-	2
Electrónico	2	2	-	-
Mecanización Agrícola	1	5	-	-
Agroindustrial	3	8	5	-
Metalúrgica	2	5	1	1
Automotriz	1	7	-	-
Farmacéuticos	-	1	-	-
Minero	-	6	2	1
Metalmecánico	-	1	-	-
Industrias Diversas	5	11	-	3
Servicios	-	-	-	-
Total	31	72	11	10

Filiales de Filiales Corfo		Intervenidas o Requisadas		Total
Antes 1970	Después 1970	Antes 1970	Después 1970	
-			7	21
	1		8	21
	2		10	20
-			36	40
	2		17	27
2			2	9
	1		16	21
-		-		6
	1		42	59
	23		49	81
-			3	11
-			3	4
	1		13	23
		-		1
	5		26	50
-			27	27
2	36		259	421

Cuadro N° 3
Estatización de la Propiedad Agrícola (Miles de HAS)

	1965-70	1971-73	Total a 1973
Total Superficie Expropiada	4.093,0	5.872,9	9.965,9
(N° de Predios)	(1.415,0)	(4.394,0)	(5.809,0)
Total Asignado	601,7	385,0	986,7
Total Bajo control estatal	3.491,3	5.487,9	8.979,2
(% sobre superficie arable del país)			48,0

Fuente: Rafael Irrarázabal *La política Agraria y el Comportamiento Económico del Sector Agrícola entre 1970 y 1973*. Ec. Agraria U.C.; Arturo Guzmán J. 1982, Instituto de Economía de la U. Católica.

III

Mercado y Estado Empresario

A partir de 1973, con la caída del Gobierno de la Unidad Popular, se revierte el proceso aplicándose un modelo de economía mixta en el cual el mercado es el principal mecanismo para asignar recursos, y el Estado asume un rol subsidiario. Este vela por el bien común general procediendo a intervenir para corregir deficiencias del mercado, tales como la presencia de situaciones monopólicas y de externalidades no deseadas. Asimismo provee de bienes públicos, y de condiciones de bienestar mínimas para los sectores más necesitados. Esta estrategia de desarrollo económico conlleva el res-

peto por el derecho de propiedad y la iniciativa privada, estableciendo mecanismos reguladores cuya característica fundamental es la existencia de reglas generales para todos los sectores, utilizando sólo en circunstancias determinadas mecanismos de excepción.

En este contexto se le define al Estado un rol empresarial mínimo, reservándose en empresas caracterizadas por "su carácter estratégico o vital para el país"⁵. A raíz del rol señalado se inició un proceso de enajenación de empresas de propiedad de CORFO y otros organismos estatales y devolución a sus propietarios de las empresas requisadas o intervenidas. Asimismo, se definió un marco dentro del cual se deberían desenvolver las empresas estatales, en el cual destacan políticas como: la necesidad de que éstas se autofinancien y reedúen al Estado por la inversión que él ha efectuado; la libertad de precios; la eliminación de franquicias tributarias, arancelarias, etc.; la exigencia de que los proyectos de inversión tengan una rentabilidad superior al costo de oportunidad; la organización de las empresas en Sociedades Anónimas; y el financiamiento de los proyectos sin discriminaciones, tales como avales y créditos estatales.

Los objetivos de las políticas mencionadas son lograr igual trato para la empresa privada y la pública, reduciendo así la posibilidad de utilizar a esta última con fines distintos a los propios: producir bienes y servicios y alcanzar una rentabilidad sobre el capital.

Los gobiernos tienden a fijar objetivos dobles y contradictorios a las empresas estatales. Por un lado, que maximicen utilidades entregando excedentes que puedan ser utilizados en las funciones del Estado y por otro, que sirvan para satisfacer demandas de diversos grupos de presión ya sea a través de subsidios o bajos precios como mediante la compra o uso de más factores de producción que los necesarios. Es un hecho comprobado, y los estudios al respecto así lo señalan, que: "el Parlamento, los partidos, los ministros y otros funcionarios públicos, los sindicatos y empresarios tienen gran influencia en las empresas estatales, mayor que en las privadas"⁶. Además, al comparar los comportamientos de grandes conglomerados estatales concluyen que éstos "entregan subsidios sociales para beneficiar a determinados grupos a raíz de presiones de Gobierno y otras externas"⁷.

El predominio del elemento redistribuidor de riqueza sobre el de eficiencia económica en la función objetivo que debe maximizar la empresa estatal, impide el desarrollo de los mercados a los cuales pertenece la correspondiente empresa. Asimismo, genera otros costos que se traducen en una disminución del bienestar general. Para profundizar en el tema creo conveniente utilizar la evidencia empírica que la historia económica de las últimas décadas nos ofrece, ya que a través de ella vemos nítidamente cómo el abandono del objetivo

5. *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, 1974.

6. Grassini F.A., 1980.

7. Kelly J.E., 1980.

de eficiencia lleva a presiones inflacionarias, incorrecta asignación de recursos, redistribución regresiva del ingreso, monopolios, limitación a la iniciativa privada y en general a un menor desarrollo económico. Con ello se podrá apreciar en toda su magnitud cómo la política aplicada al Estado empresario en los últimos 10 años es esencial para la construcción de una economía mixta con un Estado moderno.

1. Estado Empresario Redistribuidor e Inflación

El usar a las empresas del Estado como mecanismo de redistribución del ingreso implica que éstas no podrán cubrir sus costos de producción generándose déficit que es necesario financiar mediante impuestos. Siendo el impuesto inflación el más fácil de recaudar, es el más usado para cubrir los déficit de las empresas estatales. La historia nacional al respecto es significativa. Si observamos el período 1961-1979 podemos apreciar cómo el déficit anual de las empresas públicas y la tasa de inflación se mueven a lo largo de todo el período en forma similar. El Gráfico N° 1 refleja dramáticamente que el efecto principal de los déficit crónicos del Estado empresario es la contribución que ellos han tenido a aumentar el impuesto inflación, el cual es pagado en mayor proporción por los sectores de menores ingresos.

La inflación además de actuar como impuesto regresivo, impide el buen funcionamiento de los mercados al depreciar aceleradamente la información en ellos existente encareciendo artificialmente los bienes y servicios ofrecidos. Asimismo reduce la inversión, y por lo tanto el crecimiento al aumentar el riesgo de los proyectos.

Finalmente genera un deterioro creciente de la moneda con las consiguientes consecuencias para la operación de un sistema económico de mercado⁸.

2. Estado Empresario Redistribuidor y Política de Precios

Una de las formas más conocidas, a través de las cuales la empresa estatal es llevada a efectuar redistribución del ingreso a fin de obtener el apoyo político buscado por un Gobierno es su política de precios. Ella se caracteriza por proveer de bienes y/o servicios a los grupos de mayor poder político con precios inferiores a los costos de producción. De esta forma se establecen los subsidios cruzados, mecanismo por el cual a algunos consumidores se les extrae ingresos vía cobrarles precios superiores al costo marginal de producir los bienes o servicios,⁹ los cuales son transferidos a través de precios inferiores a los costos⁹ a los grupos de mayor presión.

8. Cáceres, C. 1982.

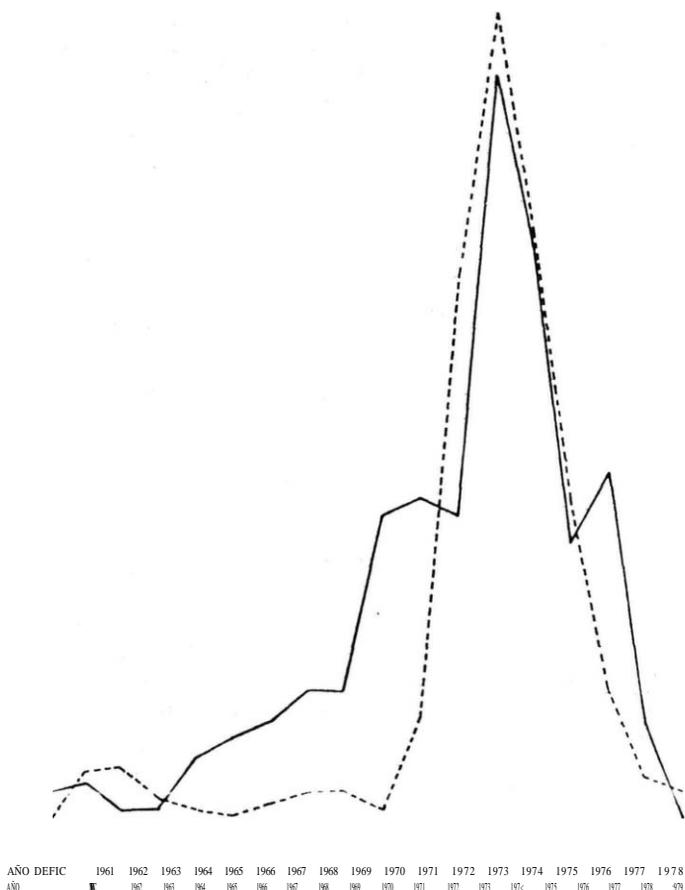
9. Estas prácticas se hacen posible cuando existen monopolios naturales o regulaciones que impiden la libre entrada e intercambio de bienes.

Gráfico N° 1

Déficit de Empresas Públicas e Inflación

— Déficit Emp. Públicas Rezagado un Período [Mill. de \$ 1977]*1961-1978
 Variación Promedio Anual I.P.C. 1962-1979

t . 1000]



* En Base > Encuesta Emp. Públicas 1960-1979, Dipres. Deflactadas utilizando Deflactor Implícito del P.G.B.

Si a las empresas estatales no se les exige eficiencia económica, una política de precios como la descrita lleva a distorsiones en el consumo y la producción de los bienes y servicios ofrecidos. Se producen y consumen más bienes que los realmente requeridos por los grupos favorecidos y lo opuesto sucede con los consumidores perjudicados. Similares resultados se obtienen con los mecanismos de subsidiar a todos los consumidores del bien o servicio producido por la Empresa estatal, en cuyo caso serán los contribuyentes quienes financien el regalo. Ilustra lo anterior la política de precios seguida por el Gobierno con la energía eléctrica distribuida por ENDESA durante el período 1970-1973. En 1970 existió una razón precio medio a costo unitario igual a 3,54 la que se rebajó hasta 0,87 en 1973¹⁰. Este subsidio le significó a ENDESA una importante caída de ingresos. Un sencillo análisis de las estructuras de consumo de energía eléctrica residencial, permite comprobar que el 40% más rico de la población consume el 54% del total mientras que el 20% más pobre sólo consume un 10,9%¹¹. Esta evidencia demuestra por qué la utilización de políticas de redistribución de ingresos vía precios de empresas del Estado no beneficia a los más necesitados sino a los sectores de mayores ingresos¹² y a la vez generan un desarrollo ineficiente de las actividades desempeñadas por el Estado empresario. Cabe agregar al respecto que los grupos beneficiados con prácticas como cobros inferiores a los costos, son aquellos con mayor poder de presión, lo cual está directamente correlacionado con la homogeneidad de intereses e inversamente con el tamaño y los recursos de los grupos involucrados. Ello porque para un grupo como el con las características mencionadas la ganancia per cápita de obtener un precio inferior es mayor que el costo per cápita de financiar el subsidio para miembros de grupos heterogéneos y numerosos¹³.

3. Estado Empresario y Competencia

La presencia de empresas estatales genera un riesgo adicional a la empresa privada que compite en mercados similares. Ello porque la utilización del Estado empresario para satisfacer demandas por ayuda del Gobierno produce en las empresas públicas pérdidas económicas. Esta situación es rechazada por los ejecutivos técnicos de las empresas y por los contribuyentes o consumidores que a través

10. Espinoza, H.A. 1980.

11. Para el análisis se utilizaron la III encuesta de presupuestos familiares (INE) y una encuesta especial de consumo energético efectuada por la Comisión Nacional de Energía (CNE). Se asumió demanda inelástica y se supuso que la estructura de consumo no varió entre 1973 y 1978.

12. Stigler, G. 1970.

13. Peltzman, S. 1976.

de impuestos o mayores precios financian los déficits. A raíz de lo anterior, los gobiernos otorgan franquicias o privilegios a las empresas estatales que les permitan reducir sus pérdidas contables. Estas "facilidades" perjudican a las empresas privadas competidoras aumentándoles el riesgo del negocio. En la generalidad de los casos los privilegios requeridos se concretan en regulaciones discrecionales a las cuales sólo tienen acceso las empresas estatales y que conducen a que éstas tengan el monopolio de los mercados que abastecen. La experiencia nacional al respecto es riquísima y aporta antecedentes que mueven a meditar detenidamente acerca de los inconvenientes que, para el desarrollo de un mercado competitivo, tiene la presencia de empresas estatales.

El Estado posee el poder para alterar el retorno de una industria y éste lo utiliza para mejorar la posición económica de una empresa estatal a la cual se le exige la mantención de operaciones no rentables y de subsidios a determinados sectores o áreas. Stigler¹⁴ señala cuatro mecanismos a través de los cuales una empresa puede ser favorecida por el Estado: el otorgamiento de un subsidio; la eliminación o la restricción a la libre entrada de la industria a la cual pertenece la firma; la aplicación de impuestos u otros costos a los productos sustitutos y el otorgamiento de subsidios u otras franquicias a los productos complementarios; y la fijación de precios a la firma con un margen que permita una rentabilidad superior al costo de oportunidad.

Una revisión de la legislación chilena permite apreciar como los mecanismos descritos se utilizaron profusamente en la regulación de las empresas estatales. Con ello estas firmas financiaban sus operaciones deficitarias gracias a las rentas debidas a los menores impuestos cancelados, las posiciones monopólicas y en general a la falta de competencia en los mercados. Especialmente graves son las consecuencias que en los mercados competitivos tienen estas prácticas. A continuación presentamos algunas evidencias que ahorran todo comentario:

- a) Regulaciones que otorgan subsidios vía liberación de impuestos y derechos arancelarios.

DFL 388 de 1953 referente a Empresa Marítima del Estado

"libérense de derechos de internación, de almacenaje, del impuesto de embarque y desembarque , de todo otro impuesto, contribución o tasas que se recauden o determinen por las Aduanas de la República, con excepción de las tarifas de movilización por servicios portuarios, las naves, máquinas, aparatos, equipos, útiles, herramientas, instrumentos, piezas, repuestos, accesorios, materiales y demás elementos destinados a la explotación, mejoramiento y conservación de los servicios de la Empresa". _____

14. Stigler, G. 1971.

DFL 153 referente a la Empresa Nacional de Minería

"la empresa gozará de las siguientes exenciones tributarias:

- a) del pago de toda clase de impuestos a las entradas que la empresa reciba por concepto de intereses, comisiones y de cualquier otra naturaleza.
 - b) del pago de los impuestos contemplados en la ley de timbres, estampillas y papel sellado . . .
 - c) del pago de impuestos a las compraventas o transferencias de productos mineros . . ."
- b) Regulaciones que limitan a la competencia vía impuestos a los servicios sustitutos

Ley 3.852 de 1922

"las mercaderías que se embarquen por los puertos marítimos de la República con destino al extranjero, como asimismo las que se exporten por puertos terrestres, pagarán un impuesto de diez centavos por cada quintal métrico de peso bruto o fracción" . . . "pagarán el mismo impuesto las mercaderías extranjeras que se desembarquen en puertos mayores o menores habilitados al efecto o que se internen por puertos terrestres".

Ley 6.602 de 1940

"elévase a veinticinco centavos a beneficio de la Línea Aérea Nacional el impuesto establecido por la ley N° 3.852 de 1922".

Decreto 400 de Subsecretaría de Transportes de 1956

"en la movilización rural no se podrán otorgar nuevas autorizaciones para recorridos en las líneas en que haya servicios establecidos o que sean paralelos al que presta la Empresa de Ferrocarriles del Estado".

- c) Regulaciones que restringen la libre entrada al mercado de la empresa

DFL 54 de 1953 que crea la Empresa de Transportes Colectivos del Estado.

"por exigirlo el interés nacional, la Empresa tendrá la exclusividad de los recorridos que ella sirva, si así lo determinara su Director General, y bajo las condiciones en que lo autorizare la Dirección General de Transporte y Tránsito Público. En tal caso, ninguna autoridad podrá otorgar o mantener concesiones o permisos a terceros, que cubran todo o parte de dichos recorridos".

- d) Regulaciones que permiten el Monopolio Legal

Ley 15.575 de 1964 que estableció impuesto de 2 centavos de dólar por cada libra exportada sin refinar con las siguientes excepciones:

"las exportaciones de cobre "blister" de las empresas de la Gran Minería del Cobre, siempre que éstas, antes del 1° de julio de 1965, celebren contratos de refinación con ENAMI, para utilizar la Refinería de Ventanas . . ."

Las leyes mencionadas son sólo algunas, pero reflejan adecuadamente el marco general en el cual estuvieron insertas, casi sin excepción, todas las empresas estatales. Hoy pueden parecer exageradas pero hasta hace pocos años estas discriminaciones parecían naturales. Estas regulaciones permitieron a las empresas beneficiadas descuidar sus objetivos de eficiencia y favorecer a determinados sectores vía precios rebajados, empleo artificial, etc., con lo cual resultaron perjudicados los consumidores y los competidores privados. Así, se distorsionan los mercados y se coarta la iniciativa empresarial produciéndose finalmente un menor desarrollo en los sectores en que el fenómeno descrito está presente.

Consecuente con la política de aplicar reglas generales y no discriminatorias, durante los últimos años se han derogado las disposiciones legales señaladas, lo que, junto a la priorización de los objetivos de eficiencia económica, ha permitido que el Estado empresario genere excedente al Fisco (salvo excepciones) y asegure una operación más eficiente de los mercados. Así, el Estado empresario se diferencia del Estado normativo que es el que abastece de bienes públicos, erradica la extrema pobreza, desarrolla zonas prioritarias como las rurales o extremas, vela por la libre competencia, etc. Esta clara delimitación de funciones sin que exista intromisión, es condi-

ción necesaria para mantener una economía de mercado. Desde 1973 se ha avanzado sustancialmente en la delimitación precisa de las áreas de responsabilidad, sin embargo aún queda camino por recorrer para tener un marco en el cual la empresa privada compita en igualdad de condiciones con la pública.

IV

Regulación del Estado Empresario

Sin pretender efectuar un análisis de cuáles deben ser los elementos que aún faltan para completar el marco normativo que permita asegurar que las empresas públicas sean más eficientes y aseguren la libre operatoria de los mercados, enfatizaré algunas áreas del problema que considero vitales.

1. Separación de lo normativo con lo empresarial:

Aún subsiste una tuición a nivel ministerial de empresas que poseen gravitación en sus mercados. Esto sucede principalmente en los sectores transporte y minero. La mantención de esta situación es peligrosa si se desea sustentar en el largo plazo una política de eficiencia en la operación de los mercados. Ello porque, dadas las relaciones estrechas entre la empresa y el Ministerio (es responsable de la gestión de la empresa) se tiende a confundir lo normativo con lo empresarial, utilizándose a las empresas del Estado para ejecutar labores que no les corresponde o que no se financian. Esto genera presiones para otorgar a cambio regulaciones que favorecen a estas empresas en desmedro de sus competidoras privadas¹⁵. Ahora bien, si el Poder Ejecutivo desea que se desarrolle un proyecto que no es rentable privadamente pero sí socialmente, debe emplear el mecanismo de utilización de un subsidio para que éste se lleve a efecto. La clara separación de responsabilidades significa traspasar, a un organismo estatal que no posea funciones normativas, la tuición de la mayoría de las empresas debiendo éste especializarse en la evaluación y control de la gestión de los directorios y ejecutivos de cada firma¹⁶.

2. Transparencia de la información y organización jurídica:

Todos los chilenos somos accionistas de las empresas públicas y hemos entregado nuestra representación al Estado. Si ellas tienen

15. En nuestras legislaciones de empresas públicas abundan artículos tales como "la empresa asesorará gratuitamente al Ministerio" y "previamente a la concertación de convenios internacionales ... la empresa deberá ser oída".
16. Esta solución ha sido adoptada por países con un Estado empresario significativo.

pérdidas se financian con los aportes de capital efectuados vía los impuestos pagados por cada accionista y los beneficios de los excedentes se reciben vía una menor carga tributaria, la satisfacción que conlleva saber que esos recursos se utilizan en aliviar la extrema pobreza, etc. Luego, la empresa cuyo patrimonio es poseído en fracción significativa por el Estado es equivalente a lo que la ley de valores denomina "sociedad anónima abierta". En consecuencia el nivel de información que las empresas del Estado deben poner a disposición del público es a lo menos igual a la que exige la ley a las sociedades anónimas abiertas. Lo anterior se debe asegurar a través de dos mecanismos no necesariamente contrapuestos.

La adopción de la forma legal de sociedades anónimas para todas las empresas referidas, y en aquellas que por razón justificada no se desea se constituyan en sociedad anónima, debe establecerse la obligación legal de entregar el tipo y la frecuencia de información auditada que se les exige a las sociedades anónimas abiertas.

3. Control por el mercado de la gestión empresarial:

Ya señalaba la necesidad de que un organismo estatal se especializara en el control de gestión de las empresas públicas y que éste, a través de un mecanismo de incentivos adecuado, asegurara que los directorios y ejecutivos administren eficientemente las firmas. A lo anterior se debe agregar el control por el mercado, ya que la diferente realidad de la empresa pública hace insuficiente el mecanismo descrito. El control del mercado se consigue colocando en él una fracción sustantiva pero no mayoritaria (no se trata de traspasar la propiedad) del capital de todas las sociedades anónimas del Estado. Con ello, la imposibilidad vigente de que el precio de la acción refleje la situación económica de la firma se elimina. Hoy, con sociedades anónimas estatales que no transan sus acciones en el mercado, ningún dueño puede manifestar sus preferencias sobre la conducción de la firma o el futuro de su negocio. Si una fracción del capital se transa en la Bolsa de Valores, la gestión de ejecutivos no capaces, la ejecución de proyectos sin la rentabilidad adecuada, etc., se reflejan en el precio de la acción, debido a que el inversionista, al recibir un flujo de dividendos inferiores a los esperados, procederá a aumentar la oferta de valores de la correspondiente empresa estatal. Una acción que tiene una tendencia depresiva durante un período prolongado, la cual no se explica por razones externas a la gestión de la empresa, debiera ser un indicador para cambiar la dirección empresarial de la firma afectada.

El mecanismo señalado requiere que la gran mayoría de las empresas públicas se organicen en sociedades anónimas y que a la vez una fracción significativa de su patrimonio esté en manos de inversionistas particulares, ya sean personas naturales, inversionistas institucionales, etc.

Las políticas mencionadas están dentro del marco normativo

que se les ha definido en los últimos años a las empresas públicas, pero por diversas razones no han sido abordadas en su totalidad. Sin embargo, este período de construcción del marco legal y reglamentario que regulará la conducción futura del Estado es el adecuado para concretar los mecanismos propuestos. Con ello las empresas del Estado serán un instrumento de progreso económico al permitir que sus recursos humanos concentren todos sus esfuerzos en esta tarea y que los diversos agentes económicos tengan reglas del juego conocidas y estables.

Tamaño del Estado Empresario

Para el establecimiento de una economía mixta y moderna que se rija por la aplicación generalizada de reglas estables y no discrecionales, se han efectuado avances sustantivos en los últimos 10 años. Sin duda que esta tarea de transformación del Estado empresario omnipotente y privilegiado existente a 1973 ha sido fecunda.

La mayoría de las leyes que permitieron las discriminaciones que se han presentado en este trabajo se han eliminado. Las ventajas de este tratamiento la experimentan todos los chilenos al apreciar la mayor calidad de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas públicas junto a la menor carga tributaria que el aumento de productividad ha permitido.

En relación al tamaño, su reducción ha sido considerable si se le compara con el Estado dueño y/o administrador de la mayoría de los medios de producción existentes en 1973. En la sección II se visualiza el control prácticamente total, que alcanzó a tener el Estado sobre los agentes económicos, ya sea por vías directas, tales como la propiedad o la administración, o utilizando mecanismos indirectos, tales como el acceso al crédito y/o a la moneda extranjera. Ahora bien, si se efectúa un estudio con mayor horizonte histórico se aprecia que el tamaño del Estado empresario es aún superior al acorde con una economía mixta.

Este hecho es especialmente relevante, no sólo por los errores de diagnóstico y de alternativas de solución que hoy se efectúan respecto de la estrategia de desarrollo que se ha implementado en el país, sino que principalmente por la importancia que un Estado empresario de tamaño significativo tiene para la consolidación de una sociedad libre.

Con el fin de dimensionar el tamaño del Estado empresario se presenta en el Cuadro N° 4 qué porcentaje en el Valor Bruto de Producción total de los principales sectores de la actividad económica nacional representaron las empresas estatales en 1981. Este mismo cálculo se entrega para los años 1965 y 1973, con el fin de tener un marco de comparación histórica. Las conclusiones son variadas. En primer lugar, la participación de las empresas públicas con respecto

a 1973 es inferior en prácticamente todos los sectores, lo que es concordante con las políticas aplicadas. Sin embargo, hay algunos, como el sector comunicaciones, minería y electricidad, gas y agua, en los cuales la contribución al Valor Bruto de Producción del sector que realiza el Estado empresario continúa siendo predominante.

Resulta especialmente destacable comparar los tamaños del Estado empresario en 1981 con el existente en 1965. Sin duda, las cifras deberán extrañar a más de algún lector que creía que la "privatización a ultranza" había llevado a que el Estado desapareciera como productor de bienes y servicios privados. Por el contrario, el Estado empresario hoy existente es de un tamaño superior al que el país ha tenido en toda su historia con la excepción del período 1971-1973.

El análisis de los sectores lleva a la conclusión de que sólo en un sector, transportes, el Estado empresario de 1981 representa una fracción inferior del Valor Bruto de Producción que la existente en 1965. Asimismo, sectores en donde no existen problemas de monopolios naturales o externalidades producidas por la larga maduración de los proyectos, tales como la Industria presenta aún en 1981 un porcentaje de participación estatal que es 4 veces el existente en 1965. La evidencia aportada parece suficiente para demostrar que a pesar del esfuerzo por reducir la propiedad estatal de los medios de producción, el Estado empresario mantiene una injerencia gravitante en la actividad económica nacional.

VI

Conclusiones

El análisis presentado, aun siendo una introducción al tema del Estado empresario, permite concluir la significación alcanzada por las empresas públicas en la actividad económica nacional. Especial atención merece el tamaño, en términos de su participación directa en la generación de bienes y servicios, que hoy posee el Estado. Aun cuando el objetivo de construir una economía mixta con un Estado subsidiario, avanzó significativamente en los últimos 10 años, el Estado empresario era, en 1981, sólo inferior en tamaño al existente entre 1971 y 1973. La incidencia que las empresas del Estado poseen en el desarrollo económico, social y político de un país hacen necesario que tengamos clara conciencia de la dimensión que éstas presentan. La existencia de un modelo de desarrollo fundamentado en la libre iniciativa de las personas para crear las instituciones, producir los bienes y servicios, darse las soluciones técnicas y políticas adecuadas se verá amenazada si no se persiste en reducir el rol empresario del Estado y, cuando éste se desea mantener por otras consideraciones, existan regulaciones que impidan su utilización política asegurando así la igualdad de oportunidades entre la empresa privada y la pública.

Cuadro N° 4

Participación del Estado Empresario en la Economía

Sectores	Participación porcentual de Empresas Es-tatales en Valor Bruto de Producción Sec-torial.		
	1965	1973	1981
Minería	13,0	85,0	83,0
Industria	3,0	40,0	12,0
Electricidad, Gas y Agua	25,0	100,0	75,0
Transporte	24,3	70,0	21,0
Comunicaciones	11,1	70,0	96,3
Financiero	-	85,0	28,0

Fuente: Para los años 1965 y 1981 en base a Depto. Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile (cifras provisorias). Para 1973 en base a Arturo Guzmán J. 1982.

Nota: La participación ha sido obtenida en base a los Valores Brutos de Producción expresados en pesos de cada año. Las empresas conside-radas se incluyen en anexo,
s.i. = sin información.

Se ha comprobado como la creciente intervención del Estado en la producción directa de bienes y servicios, proceso que culminó con la implantación de un Estado socialista, fue estimulada principalmente por dos factores. En primer lugar, la utilización de una estrategia de desarrollo que desconoció los potenciales de nuestro país y por lo tanto desestimó la capacidad del mercado y de la iniciativa privada, obligando al Estado a iniciar actividades principales. En segundo lugar, la discrecionalidad en la normativa económica aumentó la incertidumbre de las actividades productivas, ahuyentando la iniciativa particular. Estos elementos estuvieron presentes por años en la conducción del proceso económico nacional, prueba de ello es que las prácticas y los instrumentos jurídicos utilizados para construir el socialismo fueron creados, y en algunos sectores comenzados a aplicar, previamente al establecimiento del Gobierno de la Unidad Popular.

Especial interés merece la confirmación del efecto negativo, que para el correcto funcionamiento de una economía de mercado, tiene la no exigencia de rentabilidad por el capital invertido a las empresas públicas. Si ella es alterada por objetivos de naturaleza política, es fácil concluir que la autoridad normativa deberá pagar por el apoyo de la empresa estatal otorgándole "protección" a través de regulaciones que le aseguren, directa o indirectamente, el monopolio del mercado. Este aspecto refuerza la necesidad de profundizar y perfeccionar la normativa aplicable al Estado empresario, en el sentido de exigirle eficiencia en su gestión, responsabilidad y profesionalismo en su dirección, transparencia en sus negocios, etc. Han surgido, en los últimos meses, situaciones que avalan la necesidad urgente de emprender una acción decidida en este campo. En coyunturas como las actuales se tiende a utilizar, erróneamente, a las empresas públicas para redistribuir ingreso olvidando que ellas pueden contribuir significativamente a la recuperación de la actividad económica aumentando su eficiencia. Si ellas aumentan su valor agregado en 10 por ciento el producto nacional crecería en aproximadamente 1,5 por ciento. Ahora bien, si por el contrario se las utiliza en otro sentido, la caída en el bienestar general que ello produciría sería sustancial ya que se estarían destruyendo los pilares de la estrategia que asegura un mayor crecimiento económico. Caer en la tentación de abandonar la política de no discriminar entre empresas públicas y privadas y, más aún, no profundizar en la aplicación a las empresas públicas de condiciones similares a las privadas para entrar, permanecer y salir de un mercado significaría agravar la coyuntura económica y entorpecer un proceso de desarrollo futuro caracterizado por un crecimiento alto y sostenido.

Anexo

Listado de Empresas Públicas Abarcadas en el Estudio

Minería

- 1965 : ENAP, ENAMI, Empresa Salitrera Victoria, Empresa Carbonífera de Cóllico Sur S.A.
 1981 : CODELCO, ENAMI, ENACAR, SOQUIMICH, CAP, ENAP (Minería)

Industria

- 1965 : IANSA, ENAP
 1981 : IANSA, ENAEX, ENAP (Industria), CAP

Electricidad, Gas y Agua

- 1965 : ENDESA, EMOS, SENDOS
 1981 : ENDESA, CHILECTRA, EMOS, SENDOS

Transportes

- 1965 : ETC, FF.CC. del Estado, LAN Chile, EMPREMAR, EMPORCHI
 1981 : FF.CC. del Estado, METRO, EMPREMAR, EMPORCHI, LAN Chile, Interoceánica, SONAP

Comunicaciones

- 1965 : ENTEL, Correos y Telégrafos
 1981 : ENTEL, CTC, Cía. Teléfonos Valdivia, Cía. Teléfonos Coyhaique, Correos y Telégrafos

Sector Financiero

- 1981 : Banco del Estado, Banco Central, CORFO, INDAP, ISE, Caja Central de Ahorro y Préstamo, Caja Reaseguradora

Bibliografía

1. Cáceres, Carlos, *La vía chilena a la Economía de Mercado*, Estudios Públicos N° 6, 1982.
2. Danús, Luis, *Gestión de Empresas del Estado*, Corfo, agosto 1978.
3. Espinoza, Héctor y Muñoz, Augusto, *Análisis de la acción de las empresas públicas del sector eléctrico en la economía chilena 1964-1978*, Memoria en Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile, 1980.
4. Grassini, Franco, *The Italian Enterprises: The Political Constraints* en *The State of Business*, editado por Raymond Vernon y Yair Aharoni, 1980.
5. Guzmán, Arturo, *Política Económica de la Unidad Popular*, Memoria Instituto de Economía U. Católica de Chile, 1982.
6. Kelly, Janet, *The Comparison of State Enterprises Across International Boundaries: The Corporation Venezolana de Guyana and The Companhia Vale do Rio Doce*, Boston: Second BAPE G Conference Paper, 1980.
7. Méndez, Juan Carlos, *Un intento de medición del tamaño del sector público y de la presencia empresarial del Estado de Chile*, Conferencia internacional sobre Experiencias de Política Económica, Viña del Mar, abril 1981.
8. Peltzman, Sam, *Toward a general theory of regulation*, Journal of Law and Economics, 1976.
9. Stigler, George, *Director's law of public income redistribution*, Journal of Law and Economics, 1970.

ESTUDIO

EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

Francisco Cumplido**

Desde hace quince años, aproximadamente, Chile sufre un progresivo acrecentamiento de las conductas extralegales y una crisis del Estado de Derecho. Esta pérdida de conciencia democrática, sumada a la importancia insustituible de los partidos políticos en el funcionamiento de la democracia, justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, garantizando, al mismo tiempo, la independencia del partido del Gobierno. Si bien la libertad y la estabilidad de los gobiernos democráticos que se sucedieron hasta el 11 de septiembre de 1973, es obra en buena medida de los grandes partidos políticos formados desde la República liberal parlamentaria, los partidos políticos chilenos tuvieron defectos que condujeron a su propia crisis, al ser superados por los movimientos sociales. La existencia de partidos políticos institucionalizados asegura que sean instrumentos eficientes para lograr una genuina representación de los intereses en conflicto, a condición de que, como personas jurídicas de derecho público, tengan una democracia interna, un financiamiento público y transparente, y la explícita adhesión irrestricta a los derechos humanos y a las bases del sistema democrático. Una legislación apropiada debe sancionar las conductas antidemocráticas de los partidos, debidamente tipificadas y juzgadas por un tribunal auténticamente independiente. El autor divulga las instituciones y derecho comparado sobre los distintos aspectos que debe contener un Estatuto constitucional de los partidos políticos.

* Centro de Estudios Públicos, 15 de diciembre de 1983. Este trabajo fue publicado por el CEP como Documento de Trabajo N° 9, diciembre 1983.

** Abogado. Profesor Investigador del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Miembro del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24)

Introducción

La idea de la necesidad de una regulación jurídica de los partidos políticos, a través de normas de jerarquía constitucional en Chile y en las democracias occidentales, es una preocupación de antigua data. Ya en la década de 1950, mi maestro de Derecho Constitucional, el profesor Gabriel Amunátegui Jordán, hacía en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile un curso de derecho profundizado en que examinaba minuciosa y apasionadamente la materia¹. En el Congreso Internacional de Juristas, efectuado en Lima, Perú, en 1951 se discutieron algunos importantes aspectos del llamado "Estatuto Orgánico" de los Partidos Políticos, como el de la afiliación voluntaria u obligatoria de los ciudadanos al partido político y, en la misma época, el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral (Argentina), dirigido por el profesor Salvador Dana Montano efectuaba una interesante encuesta sobre el ordenamiento legal y funciones de los partidos políticos. Así las cosas, esta advertencia para que no vaya a pensarse que en Chile descubrimos esta necesidad, dentro de nuestra habitual "modestia".

¿Por qué la preocupación de racionalizar o encauzar en el derecho el poder de los partidos políticos? Por su importancia insustituible en el funcionamiento de la democracia. En efecto, al surgir la Nación-Estado se hace materialmente imposible la democracia directa y el hombre idea un régimen político que, aunque menos perfecto, permite la participación en el gobierno de todos los ciudadanos, indirectamente, a través de mandatarios o representantes que elige y renueva periódicamente, y que responden de sus actos de gobierno ante esos ciudadanos o ante órganos que ellos mismos determinan. Es la democracia representativa y, desde que ella se concreta, se plantea el problema de la naturaleza de la representación de los gobernantes y de si son necesarias organizaciones intermedias o mediadoras entre el gobierno y los ciudadanos. En teoría se discute sobre las bondades y defectos de la representación política y de la representación funcional, de los partidos políticos, de los gremios y de las corporaciones, y también de la validez y eficacia de las corrientes de opinión, como instituciones de real representatividad.

Según mi parecer no es dable concebir una democracia sin opinión pública. Pensamos, junto al profesor Pablo Ramella², que los partidos políticos constituyen la genuina organización política de la opinión pública. Sin los partidos políticos la democracia de hoy sería una ficción. Un régimen sin partidos políticos asegura la per-

1. Mayores antecedentes en *Partidos Políticos*. Gabriel Amunátegui Jordán. Editorial Jurídica de Chile. 1952.
2. *La Estructura del Estado*. Pablo Ramella. 1946

manencia de las élites dirigentes legitimadas por el nacimiento, el dinero o la función. Una sociedad en que sólo tuvieran representatividad los gremios y las corporaciones se dividiría por egoísmos particulares de grupos o de clases que, fatalmente, conduciría a la violencia y a la lucha de clases. Sólo partidos políticos institucionalizados permiten la fluidez necesaria para hacer que el conflicto social sea superado sobre la base de un consenso en un proyecto de vida común y en reglas de procedimiento para lograrlo. Cuando los grupos de interés, transformados en grupos de presión, no pasan por la mediación de los partidos políticos, al no haber debate entre intereses antagónicos, no hay posibilidad de orientarlos hacia el interés público, y el proceso culmina o con la destrucción del "enemigo" (el otro interés) o con su sometimiento o explotación.

El jurista Hans Kelsen nos dice: "La democracia moderna reposa enteramente sobre los partidos políticos, cuya importancia es tan grande, cuanto mayor es la aplicación del principio" ("La démocratie, sa nature, sa valeur")³. El profesor Amunátegui enseñaba que en la base de todo régimen democrático nos encontramos en presencia de los partidos políticos ("Partidos Políticos"). Con ellos pensamos que los partidos políticos tuvieron su origen en el deseo de transformar los intereses personales en asuntos de política pública y que ellos constituyen el medio más poderoso para hacer factible el gobierno del pueblo. Los partidos políticos han contribuido poderosamente al desarrollo de la democracia al darle una organización de base genuina. En efecto, los partidos políticos no son instancias de división, sino, por el contrario, medios para unir a los ciudadanos que comparten una misma doctrina y tienen un mismo proyecto político para servir al bien común. Hoy el individuo aislado es víctima propicia del totalitarismo, sea basado en la fuerza, en el dinero, en el ideologismo, en el partido único, etc. Aunque parezca una paradoja, las personas organizadas en partidos políticos son más libres y más integradas a la sociedad política.

¿Pero qué partidos y qué políticos son los que han cumplido una función pública tan importante e insustituible en la democracia? Nos parece que los partidos políticos que han logrado una institucionalización suficiente y los políticos que reúnen las condiciones que con frases tan hermosas nos señala Eduardo Benes⁴: "Tener convicciones exactas, constantes y firmes, basadas en la moralidad universal y esforzarse por realizarlas bajo todas las condiciones". "Un gran político, un gran estadista democrático, lo será tan solo un hombre cuya mentalidad posea en correcta armonía y equilibrio, el elemento racional, analítico, y el elemento sensitivo, imaginativo y artístico". Yo agregaría: una asesoría científica oportuna.

3. *La Démocratie*. Hans Kelsen. París. 1932.

4. *Democracia de hoy y de mañana*. Eduardo Benes.

Así, pues, por la importancia de la función pública de los partidos políticos en una democracia, se justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, y que garantice también a los ciudadanos la independencia de su partido del gobierno. Mas, para que haya partidos políticos que cumplan cabalmente su función se requerirá que sean dirigidos por políticos auténticamente convertidos a la democracia.

La formulación de un Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos chilenos debe, en mi opinión, estar inspirada en las ideas anteriores, en la doctrina y el derecho comparado actuales⁵, en un diagnóstico de lo que fueron y son los partidos políticos chilenos, en nuestra realidad sociopolítica y en nuestra tradición histórica. Me referiré a continuación, brevemente, a los partidos políticos chilenos; la realidad sociopolítica y la tradición histórica han sido estudiadas desde muy diversos puntos de vista y cuentan con una nutrida bibliografía, por lo que me parece innecesario abundar en ella.

II

Diagnóstico de los Partidos Políticos

El profesor Amunátegui enseñaba que la evolución de los partidos políticos se identifica con la historia constitucional de Chile y su formación democrática. Chile ha contado desde el siglo pasado con partidos políticos importantes, naturales intermediarios de la ciudadanía, base de sustentación de la democracia representativa, enclavada en nuestras tradiciones históricas. En nuestro país la libertad coincide con el régimen de partidos. La estabilidad de los gobiernos democráticos que se sucedieron hasta el 11 de septiembre de 1973, es obra en buena medida de los grandes partidos políticos formados desde la República liberal parlamentaria.

Sin embargo, los partidos políticos chilenos han tenido defectos que, a nuestro juicio, los condujeron a su propia crisis en 1972, al ser superados por los movimientos sociales que, inspirados en intereses sectoriales, radicalizaron el proceso político chileno en respuesta a un gobierno, el del Presidente Allende, que acumulaba conflictos y al parecer buscaba idéntica radicalización.

Se han señalado como defectos de los partidos políticos chilenos el proselitismo excluyente, la subestimación de los valores científicos y técnicos, la intervención exagerada en la marcha administrativa del país y la agitación y actividad constantes⁶. Por mi parte, agregaría la organización interna autoritaria de la mayoría de

5. *El Constitucionalismo Democrático y el Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos en Europa Occidental*. Humberto Nogueira Alcalá. 1983. Estudios Sociales N° 36.
6. *IMS elecciones parlamentarias de 1969*. Osear Domínguez. CEIS

ellos y la falta de autodisciplina democrática de sus líderes, la que muchas veces puso en peligro la sustentación del régimen democrático. Estas circunstancias conspiraron para que los partidos no reflejaran debidamente los problemas nacionales y no lograran encauzar la creciente participación y conflictividad de la sociedad chilena. Al no ser los partidos políticos capaces de interpretar correctamente el presente y el futuro de las aspiraciones sociales fueron abandonados y excedidos por los movimientos sociales. Ya en octubre de 1972 no eran en Chile los partidos políticos los que adoptaban las grandes decisiones; los gremios, las asociaciones, confederaciones, frentes, cordones industriales, movimientos en general, eran la sede del debate y del acuerdo o desacuerdo y, enfrentados radicalmente, conducirían el proceso hacia la ruptura de las instituciones. Los líderes políticos perdieron la brújula y el proceso se les escapó de las manos; los que no creían en la democracia actuaron en consecuencia.

Afortunadamente, una debida regulación de los partidos políticos por un Estatuto Orgánico puede asegurar la democracia al interior de ellos y transformarlos en genuinos intérpretes y representantes de los intereses en conflicto, y constituirse en instrumentos para lograr consenso sobre un proyecto común de vida en que esos conflictos se procesen y se resuelvan. La teoría constitucional nos propone alternativas para superar los defectos más graves de los partidos políticos chilenos, para estructurar un régimen de partidos en que subsistan con plenos derechos un número razonable de partidos políticos, que representen las diferencias doctrinarias y programáticas que siempre se dan en la sociedad nacional, excluyendo los partidos que, no teniendo una base doctrinaria, actúan pragmáticamente como maquinarias de poder o aquellos que surgen del oportunismo de grupos personalistas que sólo responden al provecho particular o a la ambición ilegítima. La exigencia de un mínimo de adherentes, de un porcentaje obtenido en las elecciones, la combinación de sistemas electorales, entre otros, son mecanismos correctivos.

III

Estatuto de los Partidos Políticos

Estamos convencidos de que el mejor medio para contribuir a la existencia de partidos políticos institucionalizados es una adecuada regulación jurídica, de rango constitucional,⁷ que prescriba

7. La regulación constitucional de los Partidos Políticos es una tendencia contemporánea que se manifiesta principalmente en países que transitan del autoritarismo a la democracia. Al respecto se pueden consultar la Constitución de Austria de 1920, la Constitución de España de 1931, la Constitución italiana de 1947, la Constitución alemana de Bonn de 1949, la Constitución francesa de 1958, la Constitución portuguesa de 1976, la Constitución griega de 1975, la Constitución española de 1978, la Constitución venezolana de 1961, la Constitución de Brasil de 1969, las Constituciones de Ecuador y Perú de 1979, la Constitución de Vietnam de 1967.

su carácter de personas jurídicas de derecho público; que contemple una democracia interna de su gobierno, de manera que las autoridades, renovadas por la base periódicamente, puedan ser capaces de evaluar constantemente el interés público, que prevea la celebración de congresos que permitan la renovación oportuna de doctrinas y programas; que tengan su financiamiento público y transparente; que la disciplina partidaria sea ejercida por órganos jurisdiccionales independientes de las directivas; que para constituirse tengan un importante número de adherentes y su aceptación irrestricta de los derechos humanos y de las bases del sistema democrático; que resguarde las conductas democráticas de acción de los partidos; en fin, que les asegure acceso mínimo igual a los medios de comunicación social.

La legislación constitucional y legal que establece las bases fundamentales de los partidos políticos ha tomado en la doctrina constitucional el nombre de Estatuto Orgánico o Constitucional. En general, se estima que tal Estatuto debe comprender: su naturaleza jurídica, su constitución, sus funciones, su organización básica, sus derechos y obligaciones, prohibiciones que les afectan, su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación social y su disolución.

IV

Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos

Conocemos tres opciones respecto de la naturaleza jurídica de los partidos: a) personas jurídicas de derecho público; b) personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, y c) simples asociaciones privadas, estructuradas como corrientes de opinión. Algunos tratadistas sostienen que el partido tiene doble personalidad.

En nuestro país, la Constitución Política de 1925 originaria reconoció la existencia de los partidos políticos al establecer en el Art. 25 que en la elección de los diputados y senadores debería usarse un procedimiento que en la práctica diera como resultado una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y partidos políticos, sin determinar la naturaleza jurídica del partido. Antes, la Ley General de Elecciones en 1914, les autorizó para ser representantes ante las Juntas o Comisiones Electorales. Las leyes electorales desde esa fecha reconocieron a los partidos políticos, mediante el registro de sus respectivas denominaciones ante el director del Registro Electoral, acompañando el acta de su organización y copia autorizada de su programa de labor pública. La reforma constitucional de 1971 consagró en el Art. 9 de la Constitución Política de 1925 el carácter de persona jurídica de derecho público de los partidos políticos.

Estamos de acuerdo, una vez más, con el profesor Amunátegui, en que los partidos políticos deben ser personas jurídicas de derecho público, atendiendo a su fin, cumplir funciones destinadas a satisfacer intereses públicos. Sin embargo, tal condición debe estar

resguardada de toda intervención del gobierno, de manera que su constitución y existencia dependan de órganos constitucionalmente autónomos. Al mismo tiempo, deben tomarse todos los resguardos posibles, para evitar el surgimiento del Partido Único oficial del Estado, signo de totalitarismo.

Concepto y Fines del Partido Político

En nuestra opinión el partido político es una asociación voluntaria de ciudadanos que a través de su doctrina, proyecto político y programa, inspirado en el bien común, contribuye de manera democrática a la formación de la voluntad política del pueblo y participa en el gobierno del Estado⁸.

Frente a la afiliación obligatoria de los ciudadanos nos inclinamos por el libre derecho a asociarse, asegurado por el Art. 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que estamos en desacuerdo con la participación obligatoria de ciudadanos apáticos o sin preparación o formación cívica suficiente, y también rechazamos el inmovilismo que impide o perturba la formación de nuevos partidos. Es la función proselitista del partido, la que por el método de la persuasión, debe lograr la adhesión al partido.

No estamos de acuerdo, asimismo, con los partidos sin doctrina y pragmáticos que son simples maquinarias de poder destinadas a satisfacer ambiciones personalistas o de grupos particulares. Los partidos políticos deben ser sí prácticos, es decir, capaces de interpretar la realidad y adecuar sus programas a esa realidad sobre la base de la doctrina. Se trata de realizar una utopía relevante.

Creemos que la acción de partido debe estar inspirada en el bien común y no en intereses personales particulares, pero tal inspiración compartida por los adherentes en la forma que la doctrina, el proyecto y el programa concretan, no debe transformarse en un ideologismo totalitario excluyente, sino servir de sólido fundamento a la búsqueda de mayorías de gobierno logradas en acuerdos consecuentes.

Sobre los fines del partido político nos inclinamos por establecer en la legislación funciones que le permitan diferenciarse, por su especificidad, de otras instituciones sociales. Entre la alternativa de ver en el partido político un mediador entre el ciudadano y el Estado para múltiples fines, pensamos que su actividad debe estar diri-

8. Otros conceptos de Partidos Políticos pueden consultarse en *Derecho Constitucional 1982* de Pablo Ramella, *Partidos Políticos Modernos*, Sigmund Neumann. Ed. Tecnos 1965; *Les partis politiques*, Maurice Duverger. Ed. Colin. 1978, *Teoría de la Constitución*, Karl Loewenstein. Ed. Dial. 1970, *Traite de Science Politique*, Georges Burdeau. 1949.

gida a contribuir (no a determinar) de manera democrática a la formación de la voluntad política (no social amplia), del pueblo y a participar en el gobierno del Estado (llevando a sus militantes a los cargos claves de gobierno). Es en este sentido que aceptamos que los partidos luchen electoralmente por el poder, lucha que como medio está sujeto a reglas éticas.

Compartimos plenamente las tareas que se asignan al partido político en el proyecto de Estatuto del Grupo de Estudios Constitucionales,⁹ esto es, articular y encauzar los intereses y demandas colectivas en procura de bases de consenso nacional, presentar al país programas de acción pública y de gobierno, difundir y propagar sus doctrinas y programas y presentar candidatos a los cargos de elección popular. Agregaría, por mi parte, ilustrar a los ciudadanos sobre las alternativas de referendium y plebiscito y fiscalizar a los órganos del Estado en el cumplimiento de sus funciones, a través de informes al pueblo u opinión pública.

VI

Constitución de los Partidos

Para la constitución de los partidos políticos se exigen en la doctrina constitucional requisitos formales y sustanciales. Hay acuerdo sobre la autoridad que debe comprobar el cumplimiento de estos requisitos, esto es, un organismo autónomo constitucional del gobierno y del parlamento.

Sobre los requisitos sustanciales nos inclinamos por la exigencia explícita de adhesión a los principios de la democracia y a los derechos humanos,¹⁰ en particular, en países que han atravesado una crisis de la conciencia democrática, especialmente por vivir muy largo tiempo regímenes autoritarios y totalitarios. Es el caso de Chile, en que en los últimos quince años ha habido un progresivo deterioro de la conciencia democrática, expresada en conductas extralegales, como asimismo el impacto de diez años de sociedad disciplinaria y consumista, como examinaremos más adelante.

Entre los requisitos formales podemos mencionar los propios de toda institución: actas de constitución, de aprobación de estatutos, de aprobación de declaración de principios y programa, un directorio mínimo, etc. Además, con el fin de contribuir a evitar el hiperpartidismo en los sistemas constitucionales se exige que la solicitud de inscripción esté patrocinada por un número mínimo de

9. *Proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales*. Revista Hoy Documentos. 1983.

10. En el Derecho Comparado ver Constitución alemana de Bonn de 1946, Art. 21, Constitución italiana de 1947, Art. 49, Constitución portuguesa de 1976, Art. 3º, Constitución griega de 1975, Art. 29-1.

adherentes ciudadanos¹¹. Las cifras son variables 10.000, 20.000, 50.000, etc., ciudadanos o el equivalente a un tanto por ciento de la población del país o del número de ciudadanos inscritos, como por ejemplo 1%, 5%, 15%, etc. En la situación de Chile al salir de una sociedad disciplinaria forjada en un régimen autocrático, nos parece que será necesario, por la segmentación de las preferencias y grupos políticos, producto de la falta de debate y actividad política, que la cantidad de adherentes mínima que se exija debe ser un número prudente. Estamos de acuerdo con la cifra de 10.000 ciudadanos que propone el Proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales, ya que pensamos que deben ser los ciudadanos, por las elecciones, los que definan el número de partidos que subsistirán, cancelándose la personalidad jurídica de los que no obtengan un 5% mínimo de la votación nacional. Esta cifra de 10.000 adherentes puede ser transitoria y aumentarse posteriormente en el proceso de consolidación democrática.

VII

Organización del Partido Político

Los estatutos constitucionales de los partidos políticos tienen tres alternativas para regular las bases de organización de los partidos, a saber:

- a) Organización interna libremente determinada por los miembros del propio partido, como lo establece el Art. 9° de la Constitución Política de 1925 reformada en 1971, garantizando que la ley sólo puede determinar la forma de participación del partido en las elecciones populares y referendum;
- b) Consagración de algunos principios que deben ser contemplados en el estatuto interno del partido, tales como procedimientos democráticos para la aprobación y modificación de las declaraciones de principios (doctrina), proyecto político, programas, elecciones internas tanto para designar sus autoridades como para nominar los candidatos a cargos de elección popular; derecho a ingresar al partido, cumplir los requisitos estatutarios internos, y a renunciar al partido; ámbitos y oportunidad de participación de los militantes de base en la creación de doctrinas y programas, etc., y
- c) Reglamentación básica común para todos los partidos políti-

11. Sobre número de adherentes exigidos para constituir un partido político la Constitución uruguaya de 1951 exigía 500, en el Estado de Nueva York 50.000, en el Estado de Texas 100.000 y otros Estados de U S A porcentajes de la ciudadanía entre 5% al 15%, etc.

cos, como nominación de las autoridades y órganos nacionales y regionales que deben dirigir al partido, establecer juntas, asambleas generales periódicas, congresos, instancias y formas de generación de las candidaturas a cargos de elección popular, posibilidades de estructurar federaciones y confederaciones, etcétera.¹²

Al respecto, nos inclinamos por la segunda de las opciones mencionadas, porque es más flexible que la tercera y permite una mejor adecuación a los principios democráticos de la organización interna del partido, atendidos la tradición histórica, principios doctrinales, valores y forma de vida de los miembros y del partido mismo. Será la autoridad electoral autónoma la que califique si el Estatuto interno cumple con desarrollar los principios democráticos del Estatuto Orgánico Constitucional, en doble instancia. No nos parece conveniente perseverar en la libertad concedida por el Art. 9º de la Constitución de 1925 para la organización interna del partido, porque la práctica nos demostró que esa libertad no estimuló la modificación de estructuras autoritarias de algunos partidos políticos chilenos existentes antes del 11 de septiembre de 1973, lo que contribuyó a la falta de renovación de autoridades y liderazgos, causa muy importante de la crisis y ruptura política ocurrida en esa fecha.

En relación a la posibilidad de que los partidos políticos puedan constituir federaciones o confederaciones, nuestra opinión es desfavorable, porque al igual que los pactos electorales de combinación de partidos, atenta en contra de la transparencia doctrinal y programática de los partidos frente a la opinión pública y al elector. Estamos contestes en que dentro del partido puedan coexistir corrientes que, estando de acuerdo sobre los principios doctrinales sobre la persona, la sociedad y el bien común, discrepen respecto del proyecto político, estrategia o tácticas, pero tales diferencias deberán expresarse democráticamente al interior del partido. La constitución de federaciones o confederaciones puede facilitar los partidos caudillistas o personalistas, las divisiones e indisciplina partidarias, etc., que como mal menor una a los partidos por razones electorales o de imagen pública. Me inclino porque sean los ciudadanos, a través de los mecanismos electorales, los que en definitiva zanjen las diferencias, sea a través de la segunda vuelta en las elecciones unipersonales o por medio del sistema proporcional rectificado en las elecciones pluripersonales (exigencia del 5% de votación nacional, número de representantes elegidos, etc.).

12. Consultar Proyecto de Luz Bulnes y Raúl Bertelsen, Comisión de Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales. 14 de noviembre de 1983.

VIII

Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos

Los Estatutos orgánicos constitucionales reconocen y garantizan los derechos básicos de los partidos para darse las formas de organización interna democrática que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios, Estatutos, programas y acuerdos sobre política concreta, con las limitaciones que hemos examinado precedentemente, para difundir esas doctrinas y programas, y para realizar su acción política y propaganda, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Dentro de estos derechos los estatutos orgánicos constitucionales regulan y aseguran el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social de propiedad del Estado y la igualdad de posibilidades de usar los de propiedad particular, en condiciones razonables. Asimismo, permiten a los partidos políticos crear medios de comunicación social, como diarios, revistas y radios, en igualdad de exigencias y requisitos. Respecto del cine y la televisión existen severas limitaciones, tal vez por la decisiva influencia de estos medios y su alto costo. En algunos países se prohíbe la propaganda política a través de ellos, sin perjuicio de facilitar debates televisivos pluralistas.

Otro de los derechos que merecen especial regulación es la facultad del partido de dar órdenes a sus militantes respecto de su actuación en los poderes u órganos del Estado y en las organizaciones sociales. Hay autores que niegan al partido la posibilidad de dar tales órdenes, otros, por el contrario, estiman que el partido puede dar órdenes en todo tipo de decisiones que tengan el carácter de políticas; en fin, algunos aceptan la existencia de las órdenes de partido con limitaciones.

Nos parece que la solución depende del sistema de gobierno que consagre el régimen político del país, del titular de la residencia de la soberanía, de la naturaleza jurídica del mandato de los representantes, y de la idea de derecho mayoritaria predominante en la sociedad política respectiva, particularmente, en relación con la especificidad de la institución política y social que se acepte.

En efecto, la posibilidad de dar órdenes de partido en un sistema de gobierno parlamentario a los diputados o representantes es absolutamente necesaria para el buen funcionamiento del sistema. Igual ocurre con los sistemas semipresidenciales de gobierno. En cambio, no parece tan indispensable en los sistemas presidenciales de gobierno. En ellos se justifica por la pureza doctrinal y programática comprometida por el partido a sus electores o por la necesidad del partido de velar porque sus parlamentarios observen en su actuación una conducta consecuente con el compromiso democrático. Asimismo, en una concepción de la soberanía popular con mandato imperativo es correspondiente la posibilidad amplia de las órdenes de

partido. No ocurre lo mismo bajo el imperio de una soberanía nacional con mandato libre. A su vez los que niegan la teoría de la soberanía, pero aceptan que la sociedad política goza de autonomía externa y del derecho de decidir libremente su organización interna, considerando al Estado un simple instrumento de la sociedad política, aceptan una posición instrumental o práctica de tales órdenes de partido. En nuestra opinión, en Chile el futuro sistema de gobierno democrático habrá de ser presidencial con rectificaciones o semipresidencial, por lo que estamos contestes con la proposición del Grupo de Estudios Constitucionales que en su proyecto consagra excepcionalmente las órdenes de partido a los parlamentarios y previas garantías y condiciones. Tales órdenes sólo pueden referirse a los asuntos en los cuales estén directamente implicados los Principios del Partido o el programa aprobado por sus órganos regulares. No obstante, no podrán darse órdenes de partido en aquellos casos en que la Constitución disponga que el voto del parlamentario deba ser emitido en conciencia. Las garantías establecidas son la audiencia o participación del grupo parlamentario del partido en la decisión sobre ellas y, además, tal orden se pronunciará sólo una vez realizado el debate parlamentario sobre el tema en cuestión. Así, será la opinión pública la que resolverá quién tenía la razón en caso de discrepancia entre el parlamentario y su partido y sancionará, en su oportunidad, a través de las urnas. Nos parece también indispensable abundar en la justificación de las órdenes de partido a los parlamentarios, teniendo presente que el partido puede resultar responsable de conductas antidemocráticas de sus parlamentarios y debe tener los instrumentos para prevenir o corregir, oportunamente, esas conductas desviadas, en particular, si los parlamentarios gozan de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten o los votos que emitan en el ejercicio de sus funciones, en conformidad a un sistema de gobierno democrático. El prestigio del partido respecto de su transparencia doctrinal y programática comprometida con sus electores está siempre en juego en la acción de los parlamentarios.

Por el contrario, personalmente nos mostramos absolutamente contrarios a las órdenes de partido respecto del Presidente de la República en un sistema presidencial o del Jefe del Estado en un sistema semipresidencial, y de los miembros del Poder Judicial o Tribunales Constitucionales Autónomos, como asimismo, de los dirigentes o integrantes de las organizaciones sociales; en relación con el Presidente y jueces por la naturaleza de su función pública, y de los miembros de las organizaciones sociales por la especificidad de la función de cada uno de ellos y su debida autonomía. Nos parece que en todos ellos, si militan en un partido, será la doctrina y programas del partido uno de los factores que inspiren su actuar, junto a otros.

Sobre los deberes del partido podemos mencionar, por vía de ejemplo, el cumplimiento del compromiso de respetar en su acción los derechos humanos y las bases fundamentales del sistema demo-

crático, no incurrir en conductas tipificadas de antidemocráticas, respeto a la especificidad de su función, fidelidad a la doctrina y al programa comprometido con la ciudadanía, sin perjuicio de públicas rectificaciones o enmiendas, consecuencia y ética en los medios, estrategias y tácticas, etc.

IX

Financiamiento de los Partidos Políticos

El patrimonio de los partidos políticos, su inversión, su gestión y la fiscalización han sido preocupación constante de la opinión pública, de los militantes, de los tratadistas y del Estado¹³.

Originalmente, el patrimonio de los partidos políticos se constituyó por aportes de sus militantes y donaciones, todos provenientes del sector privado o de los particulares, la situación descrita hizo que hubiera personas o grupos económicos que por sus aportes al partido pretendieran tener una influencia desmedida y, en algunos casos, se transformaron en "dueños del partido". De otro lado, los partidos integrados mayoritariamente por personas de limitados o escasos recursos, se encontraban en desigualdad de condiciones en las campañas electorales y publicitarias, en general. Algunos crearon empresas productivas destinadas a financiar al partido. Los avances de los procesos de democratización han hecho evolucionar el sistema de financiamiento democrático hacia el aporte de recursos públicos, lo que permite una mayor autonomía de los partidos respecto de los intereses sectoriales o de grupos, una mayor transparencia en los financiamientos, y una posibilidad de igualdad mínima de resultados en el proceso democrático.

En cuanto al financiamiento privado, la tendencia actual es a limitar los montos de las donaciones,¹⁴ a prohibir los aportes extranjeros, excepto el destinado al estudio doctrinal, y a permitir la posibilidad de que el partido tenga empresas, en igualdad de condiciones con otras entidades o personas.

Sobre el financiamiento público¹⁵ hay legislaciones que los conceden para la organización y funcionamiento del partido, para

13. Sobre financiamiento de los partidos consultar *Fundamentos de la Política* de Hans von Eckardt. *Teoría del Gobierno*, de Justino Jiménez de Aréchaga. *Vida de las Instituciones Políticas*, de José Bianco, *Los Partidos en Italia* de Mauro Fotia, *Les financement del partis politiques* de Rainer Krache.
14. En U.S.A., por ley de 1974 se limita a 1.000 dólares la suma que en total se puede donar a un candidato y 25.000 dólares a las diversas candidaturas al año; la ley alemana de Partidos Políticos, de 1967, establece limitaciones a las donaciones en cuanto a su monto y publicidad.
15. Ver ley alemana de 24 de julio de 1967, ley 110 de 1957 de Costa Rica, las leyes italianas de 1974 y 1980.

los gastos electorales y para el funcionamiento de los comités o bancadas parlamentarias, o para algunos de estos fines. También en el derecho comparado encontramos sistemas que dan financiamiento a todos los partidos políticos, a los que en las elecciones obtienen determinados porcentajes de la votación ciudadana, o a los que sólo logran cargos de elección popular. Hoy comprobamos también la tendencia a exigir a los partidos contabilidad y balances públicos, y control estatal de la inversión de los aportes por financiamiento público. Estamos de acuerdo, una vez más, con la proposición de financiamiento del proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales que sugiere un financiamiento mixto. Su base principal serán sus propios ingresos, entendiéndose por tales todo recurso expresado en dinero, prestaciones y servicios susceptibles de valoración pecuniaria.

Sólo se permiten, en el proyecto mencionado, donaciones de personas naturales o jurídicas privadas chilenas, sin que el total pueda exceder del 5% del presupuesto anual del partido. Se prohíben las donaciones de instituciones extranjeras o internacionales, salvo para el excepcional caso de provenir de corporaciones o fundaciones sin fines de lucro y para ser destinadas exclusivamente al estudio, elaboración y difusión doctrinaria. Estos aportes se justifican, porque siendo las ideas hoy universales, los problemas también mundiales e internacionales, existe el legítimo interés de que todos los países y partidos contribuyan a la recreación y actualización doctrinales de las diferentes corrientes de opinión.

Se prohíben, asimismo, los aportes o prestaciones gratuitas de colegios profesionales, asociaciones gremiales y sindicatos, para mantener la recíproca independencia y especificidad de la respectiva función; los de las instituciones bancarias, financieras, comerciales e industriales, con el fin de evitar las influencias desmedidas, y las de las personas jurídicas o naturales que tengan contratos o convenios con el Fisco o que reciban subvenciones del Estado, por razón de moralidad pública.

Contempla también el Proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales financiamiento público para los partidos políticos que participen en las elecciones y plebiscitos para reponer los gastos de la campaña electoral, por las razones que hemos indicado anteriormente y, en atención a que los partidos cumplen una función pública. Su cuantía se determinará sobre la base de los sufragios obtenidos en la última elección, entre otros factores.

La Dirección del Registro Electoral y la Contraloría General de la República examinarán la cuenta de ingresos y egresos de los partidos políticos y la correcta inversión de los fondos públicos, sin perjuicio del control interno que determine el Estatuto del Partido.

X

Disolución del Partido Político

Los partidos políticos terminan o se disuelven por causales comunes a todas las personas jurídicas, como por acuerdo de sus militantes, por haber disminuido su número, por renuncia u otras causas o cifras que la ley estima insuficientes, etc.

Sin embargo, en el derecho comparado se contemplan algunas causales propias de terminación de los partidos tales como no haber obtenido en una elección general un determinado porcentaje de votos, o no haber logrado cargos o asientos, o no haber presentado candidatos a elecciones generales, etc. Estas causales de terminación de un partido tienen por objeto evitar la subsistencia en el sistema de aquellos partidos que hayan perdido base ciudadana y no hayan logrado una adhesión electoral suficiente, todo con el fin de contribuir a un multipartidismo fundado o razonable. El proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales acepta la causal de término por no haber obtenido el partido el 5% de los votos válidamente emitidos.

Después de la segunda guerra mundial, como consecuencia de la crisis de la conciencia democrática en muchos países se ha incorporado a los Estatutos Orgánicos de los Partidos Políticos una causal de terminación o disolución fundada en haber trasgredido el partido los derechos humanos o las bases esenciales del sistema democrático, entregando la decisión a Tribunales Constitucionales autónomos y mediante procedimientos reglados.

¿Qué ocurre con los parlamentarios o representantes del partido de elección popular, cuando el partido se disuelve o es declarado disuelto por un Tribunal?

Para dar una respuesta a la interrogante habría a mi juicio que distinguir la causal de disolución y la naturaleza jurídica del mandato del representante aceptada por el sistema de gobierno. Si la causal de disolución no es por sanción del Tribunal o no se trata de incumplimiento de exigencias electorales y el sistema de gobierno es de mandato libre, pensamos que el parlamentario o representante debe conservar su cargo como independiente. Por el contrario, si es por sanción o el sistema es de mandato imperativo, deberá quedar vacante su cargo, y el reemplazo efectuarse en conformidad a lo que establezca la Constitución.

Nos parece que igual lógica debería contemplarse en los Estatutos orgánicos de los partidos políticos para el caso de renuncia o expulsión de un parlamentario del partido, cuidando, en el caso de expulsión, de otorgar al afectado recursos ante el Tribunal Constitucional autónomo, en resguardo de su mandato popular.

Para el caso de fusión de partidos políticos, creemos que los representantes de cargos de elección popular deben conservarlos hasta la próxima elección general.

A continuación examinaremos las conductas antidemocráticas y los requisitos de existencia y permanencia de los partidos políticos. En nuestra opinión hay fundamentos doctrinales y actitudes que justifican regular la materia en un Estatuto orgánico constitucional de los partidos políticos chilenos.

XI

Las Conductas Antidemocráticas y los Requisitos de Existencia de los Partidos Políticos: La Situación Chilena¹⁶

Desde hace quince años, aproximadamente, Chile sufre un progresivo acrecentamiento de las conductas extralegales y una crisis del Estado de Derecho¹⁷. Esta pérdida de conciencia democrática se manifiesta nítidamente hoy en la sociedad disciplinaria en que vivimos. Las conductas de un sector importante de los chilenos frente a los derechos humanos; su apatía, su silencio, su adecuación a un régimen político autoritario que ha gobernado todo el período bajo estados de excepción, los efectos de una sostenida campaña contra la democracia, los partidos políticos y los políticos, y la estimulación de valores como el consumismo exagerado, el materialismo, etc., hacen necesario, en nuestra opinión, además de una intensa educación para la democracia, prever explícitamente la sanción de las conductas antidemocráticas.

En el caso de las conductas antidemocráticas que pueden realizar los partidos políticos, nos parece que deben estar expresamente tipificadas en su Estatuto orgánico, estableciéndose a quién corresponderá efectuar las denuncias, quién conocerá de ellas, cuáles serán las sanciones, etc.

Sobre la tipificación de las conductas antidemocráticas hay tres criterios que se aplican en el derecho comparado: establecimiento de conductas genéricas, dejando su concreción a la jurisprudencia del Tribunal encargado de sancionarlas, como lo hace la Constitución de la República Federal Alemana o la "Constitución" chilena de 1980; los que niegan que las conductas antidemocráticas existan como tipo específico de conducta, y por ende, hay que determinar qué conductas descritas en el Código Penal o en las leyes de seguridad puedan tener como sujeto a partido político, y, por último, los que describen los tipos específicos de conductas.

El Grupo de Estudios Constitucionales en su proyecto ha optado por describir los hechos y actuaciones antidemocráticas de los

16. Para antecedentes doctrinales relacionados con esta materia, ver Estudios Públicos N° 13, verano 1984, págs. 6-9.

17. Consultar mayores antecedentes en *El significado de los comportamientos extralegales en la ideología de la clase media técnico-burocrática*, Ignacio Balbontín. FLACSO.

partidos, estableciendo como tales: el empleo de la vía armada, la incitación a la violencia, las prácticas terroristas en cualquiera de sus formas, la constitución de grupos partidistas armados o sujetos a disciplina paramilitar y militar, las que procuren quebrantar el régimen constitucional de la República, los atentados contra los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal y los pactos complementarios suscritos por Chile o contra las libertades y derechos garantizados en la Constitución, y las conductas que contradigan abiertamente el compromiso de lealtad al régimen democrático contraído por el partido en el momento de su inscripción. Las conductas son imputables al partido cuando se expresan en acuerdos de sus organismos directivos nacionales y cuando se realicen por dirigentes o por parlamentarios a menos que sean expresa y oportunamente desautorizados por dichas directivas.

Respecto al titular del derecho a denunciar las conductas antidemocráticas, los sistemas constitucionales se lo confieren a los ciudadanos (acción popular), a los poderes del Estado, Defensor del Pueblo, o se lo dejan a la propia iniciativa de la autoridad que corresponda pronunciarse.

Por la importancia de los partidos políticos en el régimen democrático y la gravedad de los efectos que se producen, aun con la simple denuncia, el Grupo de Estudios Constitucionales ha entregado la denuncia únicamente a la decisión de más de un tercio de la Cámara de Diputados, previa solicitud de un partido político o por el Defensor Público del Pueblo. El partido denunciante deberá rendir fianza de resultas, con el objeto de evitar acciones temerarias.

En cuanto a la autoridad que debe pronunciarse hay países que entregan tal decisión a los Tribunales ordinarios (sanción de asociaciones ilícitas), a la autoridad máxima electoral, o a Cortes o Tribunales Constitucionales. Nos parece esta última solución la más acertada, porque se trata de un Tribunal autónomo, de la más alta jerarquía, y representativo de los poderes constituidos.

Las sanciones por las conductas antidemocráticas tienen una gradación que va desde la censura pública multas, privación de derechos hasta la disolución.

Reiteramos que este sistema de sanciones puede contribuir al desenvolvimiento de un sistema democrático, pero es más confiable la existencia de una auténtica democracia, basada en la justicia social. Recordamos, para reafirmar también la necesidad de líderes democráticos, las palabras del ex Presidente de Francia Valéry Giscard d'Estaing ("Democratie Francaise"): "La sociedad democrática debe poder contar con la autodisciplina de sus miembros, suscitando en todos aquellos que ejercen estas libertades colectivas una reflexión pública acerca de las reglas que se deben imponer ellos mismos: objetividad, moderación, respeto por la sensibilidad ajena, derecho a la rectificación. Es así que ella misma y por ella misma, la sociedad democrática defenderá su propia libertad y le asegurará supaz".

ESTUDIO

ASPECTOS JURÍDICOS DEL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

Enrique Barros**

El estudio concibe a los partidos como asociaciones que, como otras, requieren normas mínimas de ordenación. Entre las normas que debería establecer la ley, figuran: los requisitos de formación y disolución, sobre la base de que sean objetivos y moderados; la garantía de la democracia interna, mediante la generalización del voto secreto en todas las decisiones de importancia; la protección del derecho de expresión de las minorías y las normas sobre publicidad del funcionamiento y de las finanzas. Finalmente se analizan los aspectos de fondo de las asociaciones políticas ilícitas y se formulan, a este respecto, algunas ideas de orden procesal. El estudio está desarrollado a partir del principio de que la ley sólo debe regular las materias esenciales e inexcusables para el funcionamiento de los partidos en un orden constitucional y democrático. Se plantea así el riesgo de que una ley demasiado reglamentaria resulte altamente ineficaz.

* Centro de Estudios Públicos, 29 de diciembre de 1983. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como Documento de Trabajo N° 10, diciembre 1983.

** Abogado. Profesor de Derecho Civil en la Universidad de Chile.

I. Introducción

1. La regulación jurídica de los partidos políticos en Chile hasta 1973.
2. ¿Por qué una legislación sobre partidos políticos?
3. Restricciones de una legislación sobre partidos.

II. Bases para una Legislación

1. Naturaleza y Constitución de los Partidos
 - a) Naturaleza jurídica y requisitos de formación.
 - b) Procedimientos de constitución.
 - c) Número de adherentes.
 - d) ¿Autorización o inscripción?
2. Orden interno
 - a) Objetivos.
 - b) El campo de la ley y el de los estatutos,
 - c) Órganos partidarios.
 - d) Admisión y expulsión de miembros del partido.
 - e) Relaciones entre los partidos y los parlamentarios,
 - f) Selección de candidatos,
 - g) Federaciones.
3. Finandamiento Privado
 - a) Objetivos y técnicas de regulación.
 - b) Las regulaciones imperativas.
 - c) La publicidad como forma de control.
 - d) Sanciones.
4. Financiamiento Público
 - a) Argumentos.
 - b) Objetivo y alcance del financiamiento.
 - c) Determinación de la suma global de las subvenciones.
 - d) Criterios de la distribución de los aportes.
 - e) Otros beneficios económicos.
 - f) Acceso a los medios de difusión.
5. Disolución de partidos por conductas ilícitas
 - a) Antecedentes.
 - b) Justificación y restricciones de la disolución de partidos por inconstitucionalidad.
 - c) ¿Qué conductas son ilícitas?
 - d) Titulares de la acción.
 - e) Abuso de la acción.
 - f) Sanción por conductas anticonstitucionales.

I

Introducción

1 Este estudio comprende dos partes: en la primera se analizan las razones que justifican la dictación de una ley sobre partidos políticos y las restricciones de tal legislación; en la segunda se discuten, sin ánimo de exhaustividad, las principales reglas que debiera comprender la ley.

Al momento de escribir este trabajo (diciembre de 1983), ya han sido presentados a la opinión política dos proyectos completos de regulación de los partidos políticos: el del Grupo de Estudios Constitucionales, denominado también "Grupo de los 24" (en lo sucesivo, GEC) y el de la Comisión designada por el Consejo de Estado, que ha sido ampliado para los efectos de la legislación orgánica constitucional (en lo sucesivo, Comisión). En atención a que se trata, sin duda, de proyectos relevantes, muchas de las observaciones de la segunda parte se remitirán a ellos.

Por último cabe advertir que estas notas están inspiradas por el interés de incluir en el análisis de un tema público de la mayor importancia, otras perspectivas jurídicas diferentes de la estrictamente constitucional.

1. La regulación jurídica de los partidos en Chile hasta 1973

2 No existe en Chile una tradición legislativa en materia de partidos políticos. En su versión original, la Constitución Política de 1925 sólo los mencionaba incidentalmente¹. La reforma constitucional de 1971, denominada Estatuto de Garantías, aseguró a los chilenos la libertad de asociarse libremente en partidos políticos, a los que otorgó personalidad jurídica de derecho público. Sin embargo, siguiendo la opción formalmente más liberal, se les reconoció el derecho a darse "la organización interna que estimen conveniente" (artículo 9° inciso tercero), con lo que se renunció de hecho a una regulación.

3 En el terreno de la legislación, los partidos políticos estaban sujetos a algunas normas contenidas en la ley de elecciones (artículo 20° de la Ley 14.852, contenido en el párrafo "Presentación oficial de candidatos"). Congruente con el principio de la libre asociación, los partidos políticos adquirirían personalidad jurídica por la mera inscripción en un protocolo que debía llevar la Dirección del Registro Electoral (artículo 20° inc. primero). Los requisitos de formación eran, por lo demás, estrictamente objetivos: Se requería 1° la presentación del acta constitutiva en que se transcribieran los estatu-

1. El artículo 25° de la Constitución de 1925 garantizaba a los partidos el derecho a una efectiva representación proporcional en el Parlamento.

tos, 2° el nombre de los componentes de la primera mesa directiva y 3° una nómina de a lo menos 10.000 firmas de electores que adhirieran a la entidad (artículo 20°, incisos tercero y cuarto).

La función del director del Registro Electoral se limitaba a constatar el cumplimiento de los requisitos legales, pudiendo rechazar la inscripción, de oficio o a petición de otro partido político, cuando se hubiere infringido alguna de dichas exigencias. De las resoluciones del director se podía recurrir al Tribunal Calificador de Elecciones.

La organización interna de los partidos, la designación de candidatos, el financiamiento y otras cuestiones decisivas en un régimen jurídico de partidos políticos estaban entregadas por completo a la definición estatutaria. La ley sólo hacía aplicables a los partidos algunas de las normas de las corporaciones de derecho privado². Pero las decisivas —como, por ejemplo, la que establece que el órgano supremo de la corporación es la asamblea de miembros— no se aplicaban a los partidos.

4 Los partidos políticos, en consecuencia, llegaron a ser personas jurídicas de derecho público, por mandato constitucional a partir de 1971, pero no tuvieron, como es usual respecto de estas instituciones, un régimen legal especial. Ello se explica, ante todo, por la amplia libertad para fijarse autónomamente sus normas de funcionamiento, que acercaba a los partidos, de hecho, a las personas jurídicas de derecho privado. Pero tampoco se les aplicaban las normas básicas de estas últimas, especialmente las que cautelan que la voluntad de la corporación radica en la asamblea de sus miembros (artículo 550 del Código Civil).

Así, el régimen jurídico de los partidos políticos se limitó, en lo esencial, a garantizar externamente su participación privilegiada en la formación de la voluntad política del país, resguardando su derecho a participar en elecciones, a efectuar propaganda y a acceder a los medios de comunicación estatales (artículo 9° de la Constitución de 1925, según reforma del año 1971). Pero su ordenamiento interno, su financiamiento y las relaciones del partido con sus miembros quedaron entregados a un régimen casi por completo discrecional.

2. ¿Por qué una legislación sobre partidos políticos?

5 La tradición jurídica chilena, como se ve, es francamente reticente en materia de regulación legal de los partidos políticos. En el último tiempo, sin embargo, se han planteado voces curiosamente unánimes, en el terreno político y académico, acerca de la necesidad de una regulación especial.

2. Artículos 549°, 552°, 555°, 556° y 561°, relativos a extralimitación de funciones de los directivos, responsabilidad por delitos, facultad para adquirir bienes y destino de éstos en caso de disolución.

Es casi seguro que en esta nueva actitud han influido decisivamente, a lo menos, tres factores: 1. una actitud crítica respecto de nuestra tradición partidista, que se manifiesta en la conciencia generalizada de que un régimen político democrático requiere que los partidos reproduzcan interiormente los principios de organización política democrática y tolerante que propugnan exteriormente, en su competencia política con otros partidos; 2. ha influido la experiencia jurídica comparada, especialmente a partir de la ley alemana de 1967, cuya estructura básica siguen, por lo demás, las proposiciones legislativas más completas que se conocen a la fecha y, 3. la oportunidad para discutir una legislación es propicia, pues presenta algunos inusuales caracteres de una "situación originaria" en que se puedan discutir y acordar las reglas de una justa ordenación, sin tener aún certeza acerca del comportamiento del electorado y, ni siquiera, acerca de la propia identidad partidaria.

El generalizado sentido de conveniencia acerca de una legislación sobre los partidos, con todo, puede traducirse en una empresa frustrada si no se tienen presente los objetivos y las restricciones con que se enfrenta tal legislación.

6 Una ley de partidos políticos se debe enfrentar a una doble característica de estas asociaciones. Ante todo, son instituciones que tienen el derecho privilegiado a participar en la vida política democrática. Las posibilidades que tienen los partidos, de participar en elecciones, de acceder a medios de comunicación y, eventualmente, a aspirar al financiamiento público los transforma inevitablemente en instituciones de interés público. Pero, además, se trata de asociaciones libres, cuya naturaleza se desvirtúa cuando son concebidos como órganos del estado. Esta doble cara, pública y privada, debe ser considerada por cualquier legislación que pretenda dar cuenta de su naturaleza.

Expresado en términos jurídicos, el orden público de los partidos es a la vez de dirección, en tanto hay intereses generales del orden democrático comprometidos en su acción, y de protección, en tanto, a la manera de las asociaciones, se trata de asegurar los derechos de participación y decisión de sus miembros.

7 El interés público es la contrapartida de las prerrogativas que el régimen democrático constitucional entrega a los partidos. La relevancia política de los partidos es incompatible con un orden legal puramente prescindente. La democracia moderna ha llegado a ser, universalmente, una democracia de partidos³. Por eso es ingenuo definir el orden democrático exclusivamente en su dimensión externa, de la concurrencia entre los partidos por ganar posiciones políticas en el estado. Es una ingenuidad, como muchas otras, de origen ideológico, provocada por la desatención de los hechos a que

3. Sobre los aspectos jurídicos de esta constatación, G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3a. ed. 1967, pág. 123 ss.

conduce el deslumbramiento teórico o doctrinario. La aceptación dogmática del principio regulativo de la soberanía popular orienta toda la atención hacia las relaciones abstractas entre el ciudadano y el estado, ignorando las formas reales de formación de la voluntad política. Esto suscita incluso la desventaja práctica de los demócratas, que obnubilados por la doctrina de la justificación del poder, tienden a desconocer las formas reales de su creación y concentración.

La regulación jurídica de los partidos en el derecho comparado se explica por una actitud más realista que tiende a "poner las cosas sobre los pies". Primero mediante regulaciones especiales, luego con estatutos jurídicos más completos se han ido enfrentando problemas concretos: la sacralización del poder interno en manos de los pontífices de la ideología; las influencias solapadas a través del financiamiento; la interdicción de los miembros por la burocracia partidista; la experiencia totalitaria, como amenaza organizada contra el conjunto de libertades, incluidas las políticas. El interés por un estatuto jurídico de los partidos políticos nace precisamente de constataciones de esta índole, que son juzgadas contradictorias con los principios regulativos que rigen el orden democrático constitucional.

Desde esta perspectiva, el interés por la regulación de los partidos reside en la constatación de que en las modernas democracias la voluntad política está articulada por partidos, de modo que el régimen democrático y constitucional no sólo debe estar institucionalizado en la cúspide de la organización estatal, sino que su aplicación debe extenderse, por razones de orden público, a estos actores preferentes de la actividad política democrática.

8 Pero además de la dimensión estrictamente pública de la regularización legal de los partidos, es también relevante su estructura interna como asociaciones libres, cuyo origen y desarrollo es espontáneo e imprevisible. En tal sentido, los partidos presentan muchos de los caracteres de otras asociaciones. Un agudo analista los ha caracterizado recientemente como "coaliciones de personas concretas —de carne y hueso—, que comparten algunos intereses e ideas, y que antagonizan en una gran cantidad de aspectos"⁴. La experiencia jurídica muestra que también la libertad de asociación requiere de reglas que dificulten su apropiación para los fines privados de quienes las manejan y que hagan posible articular internamente no sólo el acuerdo, sino también el disenso.

La función de las regulaciones desde esta perspectiva, es proteger los derechos de participación, de decisión y de información de los asociados. En verdad, pareciera que la regulación legal de los partidos tiene mucho que tomar de esta tradición del derecho privado, que orienta la atención hacia los miembros de la asociación y

4. A. Flisflisch, *Democratización de los partidos*, La Segunda, 20.10.1983.

que se puede caracterizar como un derecho de protección⁵.

9 En suma, la regulación legal de los partidos debe satisfacer el interés público del orden constitucional y democrático, que les otorga prerrogativas especiales para acceder al poder, como asimismo, el interés de los miembros de una asociación pluralista, a estar informados, a participar en las decisiones e, incluso, a disentir.

3. Restricciones de una legislación sobre partidos

10 La mayor dificultad de toda tarea legislativa radica en la frecuente asimetría entre los objetivos ideales perseguidos y los instrumentos jurídicos eficaces para el logro de esos objetivos.

Por eso es conveniente prestar atención a un axioma de la teoría de la legislación: la actividad legislativa se orienta hacia resultados⁶, lo cual plantea inevitablemente restricciones a cualquier propósito regulador.

Entre las restricciones de una legislación sobre partidos, me parecen especialmente destacables las siguientes:

- a) Los partidos son organizaciones que postulan al poder de acuerdo con los procedimientos democráticos. La estructura interna de los partidos está fuertemente marcada por esta tendencia inevitable hacia el poder, lo que se expresa en la imposibilidad e inconveniencia de un estatuto jurídico que se proponga eliminar las relaciones internas de poder. El poder tiende a ser expansivo, por lo que ponerle amarras excesivas es una ilusión. El objetivo de una legislación sobre partidos debe ser más modesto y realista: al modo del estado constitucional, se pueden idear mecanismos para desacralizar y limitar internamente el poder de los dirigentes y de la burocracia partidista y, al modo del estado democrático, se pueden crear procedimientos para la participación de los miembros. Pero el objetivo de eliminar las relaciones internas de poder es simplemente inalcanzable.
 - b) Si bien la situación actual, en que se discute el estatuto de los partidos tiene algo de una "situación originaria", como se ha dicho más arriba, ésta se refiere más a las expectativas electorales de los diversos grupos, que a la estructura real de los partidos. Los partidos tienen en Chile una tradición. Por eso, la ley
5. En buena medida los intereses de protección de los miembros de los partidos se cubren con los de los electores que no son miembros de partido alguno. Para éstos la elección presenta simplemente el carácter de una adhesión a alternativas políticas ya elaboradas. Especialmente las normas sobre publicidad son de interés tanto para este género de personas, que en general es ampliamente mayoritario, como para los miembros y grupos minoritarios dentro de los partidos.
6. P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973, pág. 126 ss.

que los regula se debe contentar con definir las conductas inexcusables. Así, la tarea legislativa es mejor concebida como correctora que como fundacional. Intentar la programación en detalle de la vida interna de los partidos constituiría un objetivo político discutible y, además, irrealizable.

- c) El estatuto legal de los partidos no puede concebirse como un conjunto de meros postulados programáticos que se refieran a las características deseables del sistema general de partidos. La función de la legislación no puede ser considerada como pedagógica o moralizante. Las reglas de derecho sólo son relevantes cuando otorgan acciones judiciales que permitan hacerlas cumplir. Si no se señalan, respecto de las diferentes normas, los titulares de las acciones y los tribunales competentes, la legislación pasa a ser un sermón jurídicamente irrelevante.
- d) Tampoco es razonable pensar que una ley sobre partidos políticos pueda ser puramente técnica. Sin duda que es imposible legislar correctamente si se ignora que existen diversas formas posibles de ordenación⁷. Por lo demás, la argumentación jurídica, como se muestra ya en el procedimiento judicial, se desarrolla sobre la base de alternativas. Pero el aporte propiamente jurídico se agota en el planteamiento de alternativas de regulación y en la argumentación en favor de algunas de dichas alternativas. La decisión legislativa es, sin embargo, política, pues implica necesariamente optar entre alternativas⁸. Por tal motivo, la actitud de eliminar las cuestiones valorativas, en favor de un tratamiento "jurídico" de los temas, es ideológica, porque presenta como conocimiento lo que es una elección.
- e) Por último, me parece que todas las observaciones anteriores conducen a que es inconveniente una ley excesivamente reglamentaria. Las intenciones pedantes de regularlo todo están rara vez acompañadas de una estimación de los medios para hacer efectivas las reglas. Así, se arriesga que la inobservancia de normas prescindibles, llegue a crear un sentimiento general de inobediencia, también respecto de las normas verdaderamente relevantes para el funcionamiento de los partidos en un orden democrático-constitucional.

11 Por estas razones parece importante tener claros los objetivos regulativos, referidos al interés general y al interés de protección, pero también las restricciones que enfrenta esta tarea legislativa. La explosión regulativa es, a menudo, un indicio del fracaso en superar los problemas de ordenación de una actividad, sea política, económica o de otra índole⁹.

7. Aristóteles, *Política*, Lib. VI, Cap. I.

8. Ver Francisco Cumplido, *El Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos*, en Estudios Públicos, este mismo número, págs. 153-170.

Intentando tener presente los objetivos de una legislación sobre partidos políticos y las restricciones enunciadas, se discuten en la segunda parte de este trabajo algunas proposiciones legales sobre esta materia.

II

Bases para una Legislación

1. Naturaleza y Constitución de los Partidos

a) Naturaleza jurídica y requisitos de formación

12 Los partidos políticos se pueden concebir jurídicamente dentro de dos extremos: como asociaciones privadas sin personalidad jurídica, como lo han sido largo tiempo en Italia¹⁰, o como órgano del Estado, como es usual en los regímenes apoyados en un partido único o dominante¹¹.

La evolución constitucional y legal comparada en los regímenes democráticos ha llevado, predominantemente, a concebirlos como asociaciones que gozan de una extensa libertad para crear sus ordenamientos jurídicos propios por vía estatutaria, que reproducen, analógicamente, la estructura del Estado: tienen una esfera normativa, que determina las reglas de funcionamiento interno, define los programas de acción, establece procedimientos para seleccionar candidatos y cualesquiera otras; tienen una esfera administrativa, que es el aparato burocrático y técnico que los sustenta y tienen una esfera judicial para resolver conflictos.

Sin embargo, la tendencia hacia la regulación constitucional y legal de los partidos puede ser entendida como un reconocimiento formal de su función pública, sin que por ello lleguen a constituir órganos del Estado, ni pierden el carácter de instituciones amparadas por la libertad de asociación¹².

9. También en materia política, especialmente en lo referente a las normas sobre financiamiento de campañas y de partidos, vale lo que se ha denunciado en materia económica: "la jungla a normas legales sólo favorece a los depredadores que saben aprovechar las lagunas y los controles necesariamente insuficientes. (P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, pág. 167 s.) Sobre el carácter "criminógeno" de las regulaciones excesivas, K. Tiedemann, *Welche strafrechtlichen Mittel empfehlen sich für die wirksamere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität?*, en Actas de la 49 ava. Asamblea de Juristas Alemanes, 1972. págs. 1-106.
10. P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, 1973. pág. 212.
11. Ejemplar en este sentido es la Constitución de Alemania Democrática, cuyo artículo primero expresa que esa república "es la organización política de los trabajadores de la ciudad y del campo bajo la dirección de la clase trabajadora y de su partido marxista leninista".
12. E. Forsthoff, *Die Verstaatlichung der Parteien, Die Öffentliche Verwaltung*, 1956, pág. 513.

13 La caracterización de los partidos como personas jurídicas de derecho público es, por consiguiente, funcional¹³, pero no da cuenta propiamente de su estructura, pues es típico de las personas de derecho público que poseen un estatuto jurídico otorgado por un acto de autoridad, normalmente legislativo (artículo 547 inciso segundo del Código Civil).

Pero la formación de los partidos políticos tampoco es concebible desde el punto de vista de las corporaciones de derecho privado. Siguiendo la tradición francesa en la materia, nuestro Código Civil reconoce personalidad jurídica a las corporaciones sólo cuando han sido establecidas por la ley o aprobadas por el Presidente de la República (artículo 546). Tal sistema constituiría, de aplicarse a los partidos, una seria limitación a la libertad de asociación política. Hay autores que han considerado que incluso una obligación de registro con carácter constitutivo sería en tal sentido inconstitucional¹⁴.

14 Ciertamente que la ley puede establecer requisitos mínimos que garanticen la seriedad de la empresa de formación de un partido, pero es obvio que se debe tener presente dicho límite constitucional. Por eso la formación de los partidos no puede estar sujeta a requisitos excesivos, ni a procedimientos de admisión o de autorización.

En consecuencia, una pregunta jurídica clave acerca de los requisitos de formación de los partidos, como es la relativa a la conveniencia de controles preventivos, debe ser resuelta con moderación, a la luz del principio de libertad de asociación.

b) Procedimientos de Constitución

15 Como se ha visto (párr. 2 ss.), la legislación chilena ha exigido tradicionalmente requisitos puramente formales, esto es, que excluyen consideraciones valorativas, para la constitución de partidos.

Por las razones anotadas en el párrafo anterior pareciera que esta técnica legal es la más acertada. La exigencia de requisitos de fondo —por ejemplo, programáticos—, que deben ser previamente evaluados por alguna autoridad, puede ser fuente de conflictos y arbitrariedades.

16 En tal sentido me parecen discutibles las normas propuestas por el Grupo de Estudios Constitucionales (GEC) y por la Comisión del Consejo de Estado (Comisión) en orden a exigir una declaración de adhesión explícita al orden constitucional y democrático¹⁵. Ante todo, porque las declaraciones de esta índole tienden a transfor-

13. T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, 16 a. ed. 1968, pág. 289.

14. A. Hamann y H. Lenz, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar, 3a. ed. 1970. art. 21, párrafo B5.

15. Proyecto GEC, art. 3°; Comisión, art. 5°.

marse en meros actos formularios. Además, porque el orden jurídico está en mejores condiciones para sancionar las violaciones a la ley, que la honradez de las declaraciones de adhesión. De ahí la reserva con que siempre se ha juzgado en los estados de derecho la exigencia de juramentos de observancia de la ley¹⁶.

Pero a ello se agrega una dificultad técnica, que consiste en que la efectividad jurídica de un imperativo de esa índole supone que alguien tendría que estar facultado para decidir, en forma previa a la formación del partido, si éste ha cumplido adecuadamente con la adhesión a dichos principios. Aunque no se señala expresamente, de la mecánica de constitución de los partidos en ambos proyectos se infiere que el pronunciamiento corresponde al director del Registro Electoral¹⁷. Así, este funcionario, que siempre ha ejercido funciones puramente administrativas, tendería a transformarse en un actor político de enorme relevancia, aunque se considere la consulta o la apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones¹⁸.

Por tal razón, los criterios de ilegalidad y de inconstitucionalidad son mejor concebidos como medios de impugnación judicial de los partidos en formación, que como requisitos que algún funcionario debe evaluar como condición previa a su inscripción o autorización.

c) Número de adherentes

17 Entre los requisitos de formación deben considerarse elementos que den alguna garantía de seriedad del propósito de los fundadores, como asimismo exigencias que permitan ilustrar a los adherentes y al público acerca de la estructura interna del partido.

Las exigencias legales de presentación pública de los estatutos de la declaración de principios y de las definiciones programáticas son consistentes con este postulado¹⁹.

18 Mayores dificultades presenta el número de adherentes exigido para la constitución de un partido. A este respecto se han propuesto criterios que van desde las 10.000 firmas ante Notario del proyecto del GEC, por un lado, y el 5% de la masa electoral²⁰ o las 200.000 adhesiones propuestas por el Ministro del Interior, señor Sergio Onofre Jarpa²¹, por el otro.

Hay fuertes razones para que la formación y la supervivencia de los partidos no estén sujetas a un número excesivo de adhesiones.

16. N. Hoerster, *Die moralische Pflicht zum Rechtsgehorsam*, en N. Hoerster ed., *Recht und Moral*. 1977, pág. 111 ss.

17. Proyecto GEC, art. 7°; Comisión, art. 7°.

18. Proyecto GEC, art. 8°; Comisión, art. 7°.

19. Proyecto GEC, art. 5°; Comisión, art. 4°.

20. La Segunda, 14.12.1983.

21. La Segunda, 22.12.1983.

Así, exigir de partida un porcentaje del 5% del electorado o 200.000 electores (aproximadamente 3% del electorado) como adherentes al partido, excede proporcionalmente en mucho los números de militantes de la gran mayoría de los partidos de Occidente²².

De hecho, el porcentaje de electores que son militantes o miembros de algún partido es, en todas las democracias, relativamente pequeño. Un sistema caracterizado por sus grandes partidos populares, como es la República Federal Alemana, sólo cuenta con algo más del 5% del electorado en calidad de militantes activos de todo el sistema de partidos (CDU, CSU, SPD, FDP y Verdes)²³.

Cifras aproximadas se dan en otros países europeos. Aunque no he encontrado cifras confiables respecto de Chile, puede presumirse que el número de militantes de los partidos ha sido históricamente aun inferior a los porcentajes en discusión.

Por tal motivo, exigir un número de adherentes de 3 ó 5% del electorado significaría sujetar la constitución de un partido a exigencias que en muchos países reconocidamente democráticos no cumple, en conjunto, todo el sistema de partidos.

Más realistas parecen, por tal razón, cifras semejantes a las de la tradición legal chilena. La ley de Elecciones exige 10.000 firmas, número que actualizado podría llegar a una cifra de 20.000, que es la proposición de la Comisión (artículo 4°)²⁴.

19 Algo semejante vale para la subsistencia del partido una vez que se ha enfrentado al electorado. Fijar porcentajes demasiado altos de votos como requisito de subsistencia conduce a un anquilosamiento del sistema de partidos, provocando una permanente desventaja para partidos nuevos, que difícilmente pueden partir con un apoyo electoral masivo. En tal sentido parecen muy drásticas e incluso discutibles desde un punto de vista constitucional, las normas de los proyectos del GEC y de la Comisión que establecen como causal de disolución de un partido la obtención de un porcentaje de votos inferior a un 5% en una elección general²⁵. A este respecto, cabe hacer una observación apoyada también en el derecho comparado. Es usual que las leyes electorales establezcan marcas mínimas

22. A. Ranney ha estimado, luego de investigaciones comparadas, que en los países democráticos sólo un 1% de la población participa activamente en organizaciones políticas (*The Governing of Men*, 4a. ed. 1975, pág. 174 s. Véase también M. Duverger, *Los Partidos Políticos*, 1957 (1951). pág. 91 s.s.
23. Datos provenientes de I. von Münch, *Grundgesetzkommentar T. II*; pág. 417 ss.; M. Ch. Zauzich, *Parteien im Waldenl*, 1976, pág. 75 s. y T. Ribera, *Los partidos políticos en Alemania Federal*, El Mercurio, 10.8.1983.
24. Así lo muestra, por ejemplo, la historia electoral de la Falange Nacional, que entre 1941 y 1957 habría sido sucesivamente disuelta por no enterar el porcentaje requerido (1941, 3,4%; 1945; 2,6%; 1949, 3,9%; 1953, 2,9%).
25. Proyecto del GEC, art. 38° letra b); Comisión, artículo 43° N° 2.

para que un partido obtenga representación parlamentaria (Alemania, 5% , España, 2%), la finalidad de esta norma es que en el parlamento existan importantes partidos con una efectiva capacidad de negociación política. Pero ello no significa que los partidos que no superan esa valla tengan que soportar, no sólo la sanción de no poder ingresar al parlamento, sino además, la de ser disueltos. Si bien es razonable pensar que la capacidad de funcionamiento del Parlamento exige que en él sólo estén representados partidos de cierta significación, no hay razones de equidad para someter además a disolución a un partido que haya obtenido el 3 ó 4% de los votos.

20 Existen mecanismos legales alternativos para evitar la multiplicación de partidos relevantes: la ley electoral, como se ha visto, puede fijar un porcentaje mínimo para obtener representación parlamentaria; la ley de partidos puede fijar otro porcentaje, menor que el anterior (por ejemplo, 1% o 2% del electorado), para obtener financiamiento estatal de las campañas; la ley de medios de difusión, por su parte, puede seguir un criterio análogo para reconocer el derecho a acceder a los medios de difusión. Pero fijar un porcentaje alto de votación (superior al 2%, por ejemplo) para la subsistencia del partido como asociación no es conveniente para la concurrencia que debe existir entre partidos nuevos y antiguos, especialmente cuando éstos se petrifican, y no es defendible desde el punto de vista de la libertad de asociación.

d) ¿Autorización o inscripción?

21 Un aspecto muy importante en la formación de cualquier persona jurídica es la intervención de la autoridad pública.

La ley de elecciones 14.852 contempla una solicitud ante el director del Registro Electoral, quien puede rechazarla de plano si no se cumplen los requisitos legales, con recurso ante el Tribunal Calificador de Elecciones²⁶. Además, se ordena la publicación en el Diario Oficial de dicha solicitud, pudiendo cualquier partido político impugnarla dentro del plazo de 30 días. La oposición es resuelta en primera instancia por el director del Registro Electoral y, en segunda instancia, por el Tribunal Calificador de Elecciones (artículo 20°, incisos décimo y siguientes).

Los proyectos de ley del GEC y de la Comisión contemplan reglas análogas a las de la antigua ley²⁷, sin perjuicio de la calificación de fondo relativa a la declaración de adhesión al régimen constitucional y democrático (suprapárrafo 16).

El régimen de la ley 14.852, como se ha visto, establecía requisitos objetivos, estrictamente formales, para la formación de los par-

26. Suprapárrafo 3.

27. Proyecto del GEC, art. 6° ss.; Comisión, art. 7° ss.

tidos. Ello hacía que el trámite de control fuese meramente administrativo²⁸.

22 La fórmula descrita puede ser perfeccionada, aun cuando se adopte el criterio de que los requisitos de formación del partido sean objetivos, con el objeto de evitar un procedimiento de autorización administrativa.

Una secuencia posible podría ser la siguiente: 1) se presentan al director del Registro Electoral los estatutos, la declaración programática y el listado de adherentes; 2) el director del Registro Electoral inscribe y publica un extracto a costa de los solicitantes; 3) se establece un plazo para impugnaciones y 4) una vez transcurrido el término sin oposiciones, o una vez que éstas fuesen resueltas, el partido obtendría ipso jure personalidad jurídica. En términos generales éste es el procedimiento que adoptó la ley española sobre partidos políticos de 1978²⁹.

Un procedimiento de esta naturaleza impediría que el director del Registro Electoral se transforme en actor y juez, como es característico del procedimiento inquisitorial. Al propio director, a los partidos políticos y al Ministerio del Interior se les podría otorgar la acción de impugnación ante un tribunal. Tratándose de una infracción a los requisitos legales para la inscripción, podría ser competente el Tribunal Calificador de Elecciones o los propios tribunales ordinarios. Si hubiese indicios de que el partido en formación fuese contrario a la ley penal, se podría recurrir a los tribunales ordinarios con competencia o al propio Tribunal Constitucional. Si hubiese indicios de inconstitucionalidad, sólo puede ser competente el Tribunal Constitucional. El procedimiento propuesto tiene las ventajas de evitar controles administrativos preventivos, que pueden devenir discrecionales, y de establecer competencias judiciales diferentes, según sea la naturaleza de la oposición. De igual modo se podría señalar, en cada caso, quienes son titulares de las acciones respectivas.

Todo lo anterior es sin perjuicio de la responsabilidad personal, civil y penal, de los organizadores que actúen irresponsablemente, de conformidad a las reglas generales³⁰.

28. La única calificación propiamente tal se refería al nombre del partido, que no debía inducir a confusión con el de algunos de los partidos existentes (artículo 20° inciso penúltimo).

29. Ley 54/1978 artículo 2° párr. 1°: "Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquél en que los dirigentes o promotores depositen, en el Registro que para estos efectos existirán en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se insertan o incorporen los Estatutos por los que habría de regirse el partido".

30. Para estos efectos se podría adoptar un régimen análogo al de las sociedades, cuya evolución desde un sistema de autorización hacia uno de publicidad, con responsabilidad personal de los fundadores, se ha completado con la dictación de la ley N° 18.046 (arts. 3° ss., esp. 6°).

2. Orden Interno

a) Objetivos

23 En la ordenación interna de los partidos entran a jugar decisivamente los intereses de dirección y de protección que inspiran su regulación legal. La tendencia del régimen democrático a transformarse en un "estado de partidos", justifica el interés público porque estas corporaciones se organicen, a su vez, democráticamente³¹.

Aunque se resguarden los derechos de los independientes para plantear candidaturas, cuestión que es propia de la ley electoral, la influencia de los partidos tiende a ser dominante y en el caso de los órganos colegiados su ventaja es simplemente concluyente.

Por tal razón, la posibilidad de candidaturas independientes no es una exigencia para que los partidos queden exentos del interés público por una regulación mínima.

La democracia interna de los partidos es el instrumento más eficaz para que el ciudadano participe en la vida política en un nivel previo y cualitativamente más intenso que como mero elector. Como elector, su actividad se reduce a elegir entre alternativas que le han sido planteadas heterónomamente. Las decisiones del elector, siguiendo una analogía del derecho privado, son de adhesión, no de libre discusión. Como miembro de un partido debe poder participar en la generación de esas alternativas.

24 En este punto conviene fijar con cierta precisión los objetivos. Como en toda organización, existen en los partidos dirigentes y burocracias³². El objetivo de democratización se refiere ante todo a la forma como se legitiman y controlan esas autoridades, indispensables en un partido de masas. Lo relevante es que una dirigencia que no sea internamente responsable es un grave síntoma de rechazo a premisas democráticas³³.

La democracia no radica simplemente en la participación. De hecho ésta ha sido también un instrumento preferido de organiza-

31. En la justificación jurídica del tema sigo preferentemente a G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3a. ed. 1967, pág. 123 ss.

32. Max Weber asoció la estructura burocrática de los partidos a las modernas exigencias de racionalización de la política (*Wirtschaft and Gesellschaft*, 1922, pág. 168 s.). Una síntesis de la conocida tesis de R. Michels sobre las tendencias oligárquicas en los partidos, en su artículo *Democracia formal y realidad oligárquica (1909)* publicado en K. Lenz y F. Neumann eds. *Teoría y Sociología críticas de los partidos 1980 (1974)*, pág. 241 ss.

33. Los juicios extremos acerca de una "apariencia democrática y una realidad oligárquica" en los partidos (M. Duverger, *Los partidos políticos*, pág. 163) tienden a partir de un concepto radical de democracia, que menosprecia, en mi opinión injustificadamente, el valor práctico de los procedimientos democráticos, especialmente en tanto éstos hacen posible la responsabilidad de los líderes.

ciones totalitarias³⁴. Más modesto, como requisito inexcusable, parece ser que la ley se proponga que entre los miembros de los partidos y los dirigentes exista un flujo recíproco de información y que los militantes ejerzan un control democrático sobre los líderes. Así se posibilita que la información no sea unilateral, desde la directiva a las bases o puramente casual a través de contactos espontáneos. Asimismo, se institucionaliza la práctica democrática de que los miembros tienen un poder de revocación de los cargos dirigentes.

Las formas más sofisticadas de participación, que en los partidos de masas difícilmente se acercarán a las formas de democracia directa, deben quedar entregadas a la creatividad de los propios partidos. La "aireación" y no la "construcción" del partido desde abajo es la metáfora que mejor se acomoda a la idea de democracia partidaria. Por tal motivo, la ley debiera establecer en este punto los requisitos básicos, dejando las definiciones de detalle a los propios estatutos.

Por lo demás, es razonable esperar que una vez que los partidos y los órganos democráticos estén en funcionamiento, las exigencias políticas de integración de grupos disímiles operarán de hecho la presión para aumentar la publicidad o la participación interna. Sin embargo, no puede ser tarea de la ley programar en detalle ese desarrollo.

Por otro lado, las normas sobre orden interno deben ser entendidas como un estatuto de protección de los miembros. Los dirigentes y las decisiones fundamentales deben pasar por el filtro de las personas que componen el partido, evitando que éstas sean transformadas en meros instrumentos de la organización³⁵. Los dirigentes son deseables, pero deben estar legitimados y controlados desde abajo. En tal sentido, el partido reproduce, en otra escala, el orden de cualquier asociación libre, lo que incluye, dentro de ciertos límites, el derecho a disentir.

b) El campo de la ley y el de los estatutos

26 Respecto del orden interno de los partidos la ley puede adoptar tres actitudes: 1) establecer reglas imperativas de funcionamiento; 2) señalar las materias que explícita, pero libremente, deben ser definidas por los propios estatutos y 3) autorizar para que en los estatutos se regule o no una materia.

Con el objeto de tener claridad acerca de las técnicas de regulación alternativas, conviene precisar el sentido de cada una de ellas.

La regulación imperativa se refiere a las formas que deben seguir todos los partidos y su justificación debe residir en un gravitante interés público, sea de dirección o de protección.

34. S. Neumann. *El liderazgo de la democracia*, en: K. Lenz y F. Neumann op. cit. (Nt. 32) pág. 291.

35. G. Leibholz, *Zum Parteigesetz von 1967*, en Festschrift für Arndt, 1969, pág. 179 ss. (180).

La segunda forma de regulación implica la exigencia de que el partido adopte autónoma, pero públicamente, ciertas reglas de funcionamiento interno. Estas reglas debieran ser reformadas por el órgano superior del partido (la Asamblea General o Congreso). Al fijarse las materias que deben regular los estatutos, se obliga a definir los límites de la discrecionalidad de los líderes del partido y se garantizan los derechos de los miembros y de las minorías.

Las otras materias, que no caen en las dos anteriores categorías, pueden ser reguladas por acuerdos internos, diferentes de las decisiones sobre estatutos.

c) Órganos partidarios

27 Se ha visto que la Ley de Elecciones optó en Chile casi exclusivamente por la tercera alternativa. La única norma imperativa expresaba que "la organización interna contemplará la existencia de una Mesa Directiva Central que será la autoridad superior del partido, la que estará integrada, a lo menos, por tres personas que harán las veces de presidente, secretario y tesorero" (ley 14.852, artículo 20° inciso sexto). En el inciso siguiente se establece que al Presidente corresponde la representación legal del partido. En todos los demás aspectos, la regulación queda entregada a la definición estatutaria.

28 Tanto el proyecto del GEC, como el de la Comisión, se apartan de esta tradición. El proyecto de la Comisión establece como órgano supremo la Asamblea General de afiliados, quienes pueden concurrir a ella personalmente o a través de delegados (artículos 17° y 18°). El proyecto del GEC define el asunto en términos más generales, y se limita a exigir normas y procedimientos que aseguren la participación democrática en lo relativo a la declaración de principios, al programa, a la modificación de estatutos y a la elección de autoridades (artículos 10° y 11°). La forma como se lleva a cabo esta participación queda, sin embargo, entregada a los estatutos.

Atendida la equívocidad jurídica del término "participación democrática", la norma propuesta por el GEC presenta los problemas de una cláusula general que difícilmente puede ser objeto de una ponderación jurídica.

29 Tratándose de una materia de tanta trascendencia, pareciera razonable una norma más precisa, bien que no tan reglamentaria como la del proyecto de la Comisión³⁶. De hecho el concepto de

36. El proyecto de la Comisión se acerca al modelo alemán de regulación, que es aún más reglamentario en esta materia (arts. 6° a 16°). Sin embargo, no debe perderse de vista que la ley alemana se apoyó en una práctica partidista ya existente y en una estructura política federal que en ese país es completamente natural. Las regulaciones surgieron, de hecho, como un acuerdo de todas las fuerzas políticas relevantes acerca de la conveniencia de precisar la estructura democrática de los partidos. Sobre este aspecto, G. Leibholz, *Das Parteigesetz von 1967* (Nt. 35).

democracia se asocia, ante todo, a un procedimiento, en que las personas pueden expresar libremente su elección. Por eso, parece preferible adoptar una regla que conjugue los requisitos de inexcusabilidad y precisión, y que: 1) designe expresamente a la Asamblea o Congreso del partido como órgano supremo; 2) que establezca la posibilidad de que dicha Asamblea esté compuesta por delegados; 3) que la elección de delegados a la Asamblea, la elección de directivos; las decisiones acerca de programas y estatutos y las designaciones de candidatos deban hacerse mediante voto secreto de los miembros del partido o de sus delegados; 4) que las autoridades deban ser renovadas cada cierto tiempo (por ejemplo, cada 2 años).

Así se reproducirían internamente reglas básicas del desarrollo democrático contemporáneo (como la legitimidad desde abajo y el voto secreto), y se garantizaría la existencia de procedimientos internos para hacer valer la responsabilidad de los líderes.

La exclusión de procedimientos de aclamación en decisiones importantes favorece el control de los dirigentes, incentiva la conciencia de que las diferencias de opiniones no son atentatorias contra la identidad del partido y favorece el derecho de expresión de las minorías³⁷.

30 Las demás materias relativas a la estructura interna de los partidos son, en mi opinión, asuntos que deben quedar entregados a la regulación estatutaria. Del mismo modo como un régimen democrático estatal pueda revestir diversas formas y desarrollar distintos sistemas electorales legítimos, si se resguardan procedimientos básicos, así también son los propios partidos los que debieran definir su estructura regional y la estructura de sus órganos directivos. Una observación crítica merece, desde esta perspectiva, el proyecto de la Comisión que entra a regular en detalle e imperativamente las estructuras y atribuciones de los diversos órganos partidarios (art. 15°).

A estos respectos se puede seguir la segunda técnica de regulación, ordenando que los propios estatutos tengan que decidir acerca de las materias que señala la ley. Este criterio se emplea, en el derecho privado, en lo relativo a sociedades³⁸. Entre las materias que, dentro del esquema desarrollado, debieran ser reguladas por los estatutos, podían figurar las siguientes: 1) nombre y sigla del partido;

37. La crítica a los sistema de partidos a nivel estatal se funda precisamente en que el disenso es incompatible con la "naturaleza del estado". H. Kelsen ha mostrado el trasfondo antidemocrático de esta concepción (Von Wesen und Wert der Demokratie, 2da. ed. 1929, pág. 19 ss.). No hay razones para pensar que el disenso sea incompatible con la "naturaleza del partido" o que atenga contra su "unidad", argumentos usados con frecuencia por los partidos basados en la técnica marcadamente oligárquica de la aclamación.

38. Código de Comercio, artículo 352; Ley de Sociedades Anónimas (18.046) artículo 4°.

2) normas sobre afiliación; 3) derechos y deberes de los miembros; 4) hechos ilícitos y sanciones³⁹; 5) organización y atribuciones de los organismos regionales; 6) composición, elección y atribuciones de la Asamblea o Congreso del partido y de los órganos directivos; 7) procedimientos de selección de candidatos⁴⁰; 8) jurisdicción y procedimientos internos; 9) requisitos especiales para que la Asamblea o el Congreso acuerde la fusión, la federación (si fuesen admitidas) y la disolución del partido.

En estos casos, como tal vez en otros, parecen estar comprometidos asuntos vitales para la vida interna del partido, que, sin embargo, no es conveniente resolver imperativamente por la ley. Basta que ésta imponga como requisitos de validez de la constitución del partido, que ellos sean regulados por los propios estatutos.

31 Hay, sin embargo, en este tema asuntos discutibles, de los cuales dos parecen principalmente relevantes.

El primero se refiere a los miembros por derecho propio de órganos decisorios, especialmente la Directiva y la Asamblea o Congreso del partido. Aunque el principio de elección desde abajo debe ser la regla general, puede justificarse, por razones históricas y de conveniencia política, que algunos cargos se ocupen por parlamentarios y por personalidades políticas. Un camino sería facultar para que los estatutos señalen quienes pertenecen a estos órganos por derecho propio, pero limitar legalmente su número a un porcentaje del total de componentes⁴¹.

Un segundo aspecto discutible es el de la descentralización territorial de los partidos. Este asunto se puede, ciertamente, resolver imperativamente por la ley, estableciendo una estructura regional obligada⁴². Pero también se puede actuar a través de una cláusula general, que obligue a los partidos a considerar en sus órganos decisorios la equitativa representación de las asociaciones regionales. Una norma de este tipo podría ser hecha valer por una directiva regional ante los tribunales internos del partido y, eventualmente, ante los tribunales que conozcan de los recursos contra dichas resoluciones.

39. Sobre este punto véase infrapárrafo 33 s.

40. Sobre este punto véase infrapárrafo 38 ss.

41. Según el proyecto del GEC los miembros por derecho propio pueden ser hasta un diez por ciento, sin considerar en esta cifra a los parlamentarios (art. 13°). La ley alemana señala un quinto, incluidos los parlamentarios (art. 9° párrafo 2 y 11° párrafo 2). El proyecto de la Comisión es más reglamentario señalando que al Directorio General pertenecen los parlamentarios, un representante de cada directiva regional y los miembros designados por la Asamblea General, sin indicación de proporciones mínimas para este último estamento (art. 20°).

42. Así el proyecto de la Comisión, art. 23° a 25°, que, sin embargo, no define las atribuciones de dichas directivas. Por otro lado, establece un representante de cada región al Directorio General. (art. 20°).

d) Admisión y expulsión de miembros del partido

32 Por tratarse de instituciones que suponen una cierta vinculación personal entre sus miembros, el derecho resguarda, por regla general, la facultad de las asociaciones para calificar soberanamente el ingreso de nuevos asociados. Esto vale para las corporaciones de derecho privado, como para las sociedades de personas. Tampoco hay razones que justifiquen limitar el derecho de los partidos políticos para decidir libremente acerca de la inclusión de nuevos miembros.

Con todo, hay también normas comparadas que apuntan en un sentido inverso. Así, el artículo 48 de la Constitución italiana, que prohíbe excluir arbitrariamente a alguien de la participación de un partido. Las regulaciones legales de las elecciones primarias en 19 estados de EE. UU. aseguran asimismo la participación de todo el electorado, con la sola limitación de participar en la primaria de sólo un partido. En Washington se puede participar incluso en las primarias de ambos partidos⁴³.

Con todo, este es un sistema opinable, que, en Chile, difícilmente podría ser regulado por ley. Pero siendo un asunto de trascendencia, esta materia de la admisión debiera estar autorregulada por los estatutos, en virtud de un mandato legal en tal sentido.

33 Diferente es el caso de las sanciones, especialmente de las expulsiones. Quien ha ingresado y actuado en un partido tiene el derecho a permanecer en él, salvo que cometa graves atentados contra sus postulados o su orden interno. En tal sentido parece inobjetable una norma de protección que establezca un límite legal a las facultades de sancionar, excluir o purgar miembros individuales o a grupos de miembros.

El objetivo de tal norma es establecer el límite entre el disenso, que de conformidad a postulados democráticos deben tolerar los partidos, y la comisión de actos que configuren una deslealtad grave respecto de la asociación.

34 Los proyectos de estatutos del GEC y de la Comisión establecen normas acerca de la afiliación, reconociendo el derecho de los partidos para decidir soberanamente al respecto. Asimismo se excluye la doble afiliación⁴⁴. Sin embargo, no se establecen reglas explícitas respecto de las sanciones, especialmente de la expulsión. En este punto se muestra una tendencia a ver los partidos más desde el punto de vista organizativo, que desde la perspectiva de sus miembros.

Sin embargo, si se comparte el postulado de que el estatuto de los partidos debe cumplir a la vez objetivos de dirección y de protección, el problema de las sanciones es muy relevante. Así, la regu-

43. A. Ranney, *Candidates Selection*, en Vol. *Democracy at the Polis* (1981), pág. 75 ss. (pág. 86). Una versión castellana de este trabajo aparecerá próximamente en *Estudios Públicos*.

44. Proyecto GEC, arts. 16° y 17°; Comisión, art. 14°.

lación legal de las sanciones debe comprender, en mi opinión, los siguientes aspectos: 1) señalar que la expulsión sólo procede en casos de violaciones graves y premeditadas contra los principios y el orden interno de los partidos⁴⁵; 2) prescribir que entre las materias que deben regular los estatutos deben figurar los hechos considerados ilícitos y las sanciones disciplinarias que corresponden⁴⁶; 3) prescribir que los estatutos deben contemplar tribunales arbitrales permanentes, cuyos fallos deben ser fundados por escrito y recurribles.

En el fondo, se trata de resguardar que, internamente, los partidos se estructuran sobre las bases de un pequeño "estado de derecho".

e) Relaciones entre los partidos y los parlamentarios

35 Las relaciones entre las autoridades internas de un partido-organización y los parlamentarios son un problema político, que escapa especialmente a un análisis estrictamente jurídico. El conflicto nace principalmente del doble origen del mandato de los parlamentarios: por un lado, son presentados como candidatos por un partido; por otro lado, son electos por la ciudadanía⁴⁷. La rivalidad entre parlamentarios y dirigentes se nutre precisamente de esta equívocidad⁴⁸.

Sin embargo, el problema presenta aspectos jurídicos relevantes al menos en dos aspectos: 1) la integración de los parlamentarios, por derecho propio, a los órganos directivos del partido y 2) las órdenes imperativas del partido respecto de la conducta parlamentaria.

36 Respecto del primer aspecto la práctica política no entrega criterios uniformes. Las normas estatutarias de numerosos partidos excluyen a los parlamentarios de los órganos directivos, para aumentar la soberanía de estos últimos⁴⁹. Otros partidos les otorgan un número proporcionalmente muy alto de cargos directivos⁵⁰. Medir los efectos de una y otra regulación es ciertamente un problema político que, en lo fundamental, corresponde definir a cada partido. Con todo, la ley sobre partidos puede establecer límites a los cargos directivos por derecho propio, estableciendo un porcentaje máximo, lo que es legítimo para asegurar una suficiente representación desde el interior del partido⁵¹.

45. En tal sentido el artículo 10º párrafo 4 de la ley alemana sobre partidos.

46. Suprapárrafo 30.

47. H. Nogueira, *El Constitucionalismo democrático moderno y el estatuto jurídico de los partidos políticos en Europa Occidental*, en *Gaceta Jurídica* N° 39 (sept. 1983), pág. 3 ss. (pág. 10).

48. M. Duverger op. cit. (Nt. 22), pág. 218 ss

49. M. Duverger, op. cit. (Nt. 22), pág. 225 ss.

50. M. Duverger, op. cit. (Nt. 22), pág. 212 ss.

51. Suprapárrafo 31.

37 Más polémica ha planteado la segunda pregunta, relativa a las "órdenes de partido". El proyecto del GEC reconoce lugar a las órdenes de partido con algunas condiciones: 1) deben ser excepcionales y referidas a asuntos en que estén implicados directamente los principios o el programa partidarios; 2) no proceden cuando hay deber constitucional de votar en conciencia y 3) deben adoptarse una vez concluido el debate parlamentario sobre la materia y previa audiencia de los parlamentarios del partido (artículo 15°).

Atendida la tradición política chilena, los resguardos parecen razonables⁵². La regla establece requisitos de procedimiento intachables y el primer requisito, de carácter sustantivo, es suficientemente exigente. Así, parece que en ese proyecto se ha obtenido un correcto equilibrio entre independencia y vinculación partidaria de los parlamentarios.

El proyecto del GEC no menciona expresamente las sanciones por la violación de una orden de partido, ni el tribunal que deba conocer de las impugnaciones que efectúen los parlamentarios afectados. Por tal motivo, debe entenderse que rigen las normas generales, pudiendo llegarse a la expulsión del partido sólo cuando se hayan cumplido los requisitos que establezcan los estatutos para la procedencia de esta sanción.

f) Selección de candidatos

38 Un especialista en la materia ha expresado que "la naturaleza de un partido se define por los procedimientos de selección de candidatos... siendo precisamente estas designaciones las que distinguen a los partidos de los grupos de presión y de otras formas de organización política, que pueden apoyar u oponerse a las nominaciones de un partido, pero que jamás pueden designar candidatos por sí mismos"⁵³. De hecho, prácticamente todas las funciones que puede desempeñar un partido pueden ser asumidas por otras instituciones. Excepto la presentación de candidatos. La influencia política de los partidos se debe precisamente a este privilegio.

39 El proyecto de la Comisión establece como procedimiento de designación la propuesta de la Directiva Nacional, o Regional, según lo establezcan los estatutos, y la aprobación por la Asamblea o Congreso del partido (artículo 19° letra c) Esto es, se establece imperativamente un procedimiento de selección por un órgano directivo seguido por la aprobación del órgano máximo. Es un procedimiento

52. Hay regímenes en que la institución del "mandato libre" está consagrada constitucionalmente. Así, en Alemania, art. 38°. Pero incluso en estas condiciones se ha discutido la posibilidad de un "mandato libre vinculado a un partido", aproximadamente en los términos del proyecto del GEC. Así, Kewenig en *Informe de la Comisión sobre Reforma Constitucional del Parlamento alemán*, 1973 pág. 110.

53. A. Ranney, op. cit. (Nt. 43) pág. 102 s.

que funciona a través de la mera consulta a la Asamblea o Congreso, la que en ausencia de una prescripción de voto secreto, tiende a conducir a aprobaciones por aclamación de los candidatos propuestos por los dirigentes.

No parece que un procedimiento de esa naturaleza pueda ser objeto de un mandato legal imperativo. Un sistema semejante a las primarias norteamericanas, con amplia participación de los electores, o la selección descentralizada de los candidatos en cada distrito electoral serían ilegales. Sin embargo, no hay razones desde el puntó de vista del sistema político democrático y, menos aún, del interés de los miembros del partido para que dichos procedimientos estén prohibidos.

40 El proyecto del GEC por su parte no se refiere a la selección de candidatos, debiendo entenderse que puede hacerse por cualquier órgano partidario, respetando el principio que se rija por "normas y procedimientos democráticos que hagan posibles la participación y representación de todos los miembros de la colectividad" (artículo 10°)⁵⁴.

La libertad para que los estatutos determinen las reglas es, en consecuencia, muy amplia.

Esta amplitud coincide con la tendencia dominante del derecho comparado. En un estudio comparado de los procedimientos de selección de candidatos en 24 países democráticos, A. Ranney descubrió sólo tres países en que existe un procedimiento de selección regido por ley: Estados Unidos, donde hay reglas estatales para el desarrollo de las elecciones primarias; Alemania Federal, que establece el voto secreto de los miembros del partido o de sus representantes (elegidos también por voto secreto) y Noruega, que prescribe la selección por distrito a través de delegados elegidos por los miembros⁵⁵. En los otros países las reglas son formuladas, corregidas, interpretadas y hechas cumplir por agencias de los propios partidos⁵⁶.

41 A pesar de la tendencia dominante a la autorregulación, que se debe al origen histórico de los partidos como asociaciones privadas, todo proyecto legislativo debe responder la pregunta acerca de la conveniencia de establecer ciertas reglas generales. En efecto, el conflicto entre la concentración del poder en manos de los dirigentes del partido y la participación de los miembros se muestra especialmente en este tema de las candidaturas.

Dos argumentos adicionales son decisivos, en mi opinión, para que haya una regulación básica: 1) la participación de todos los miembros a lo largo del país, aunque sea para designar un consejo o

54. Suprapárrafo 28.

55. A. Ranney, *op. cit.* (Nt. 43) págs. 76-81. En ese estudio se cita también a Turquía, cuyas reglas, sin embargo, han sido modificadas con posterioridad a la instauración de un régimen militar, que ha establecido un "pluralismo partidista restringido" (*Die Zeit*, 2.12.1983).

56. A. Ranney, *op. cit.* (Nt. 43), pág. 81.

un comité nacional encargado de la designación, contribuye a la descentralización de las decisiones y 2) la participación de los miembros en la designación de candidatos es un poderoso estímulo para la participación de ciudadanos en decisiones partidistas relevantes, disminuyendo la apatía y neutralizando el desprestigio del sistema general de partidos.

Por tales motivos parece conveniente una regla legal que establezca el voto secreto de todos los miembros para designar los candidatos o los delegados al órgano que deba decidir acerca de las postulaciones presidenciales y parlamentarias. En este último caso, las decisiones de los representantes debieran ser adoptadas asimismo por voto secreto. Todas las otras reglamentaciones debieran quedar entregadas a lo que establezcan los estatutos: requisitos para ser candidato; postulaciones de candidaturas; designación directa o indirecta, por los miembros o por sus representantes; designación a nivel local o nacional, etc.

g) Federaciones

42 La autorización de las Federaciones de partidos es un tema de disenso. Este se muestra en los proyectos del GEC y de la Comisión. El GEC ha desechado la idea de admitirlas. La Comisión las ha reconocido, admitiendo, incluso, que puedan pactarse temporalmente (artículo 40°).

Jurídicamente, las federaciones son asociaciones de partidos, que gozan de personalidad jurídica, sin que los partidos asociados pierdan la suya propia.

Las federaciones están a medio camino entre las fusiones de partidos, en que los asociados pierden su personalidad jurídica, y los meros pactos electorales, en que no hay otro interés que obtener en conjunto una cifra electoral única.

Las exigencias legales para formar federaciones pueden ser más o menos rígidas. En un extremo puede exigirse la elaboración de un estatuto federado y de un programa político común. En el otro extremo se pueden perseguir fines contingentes, caso en el cual el acuerdo se reduce a la presentación de candidatos en una lista única.

En Chile, bajo la vigencia de la Ley de Elecciones 14.852, se autorizó por el Tribunal Calificador de Elecciones la formación de federaciones y confederaciones de partidos, basándose en el principio de libertad de asociación⁵⁷. Como requisito se reprodujo la única exigencia que establecía la ley vigente para el orden interno de los partidos: que la federación o confederación tuviera sólo una Mesa Directiva Central⁵⁸.

57. Fallo de 6. 6.1972, párrafo primero.

58. Id., párrafo cuarto.

43 La posibilidad de que las federaciones se transformasen en pactos electorales subrepticios debe haber influido en el GEC para descartarlas.

Pero también hay fuertes razones para aceptarlas. El sistema de federaciones puede ser un camino para pasar de un mosaico partidista a la formación de partidos mayores a través de la negociación. Un estatuto jurídico fuerte, que exigiera que las federaciones tuvieran que someterse a las normas aplicables a los partidos, especialmente para la designación de candidatos electorales, podría ser un instrumento para evitar meras distribuciones oligárquicas de influencias.

Por último, la experiencia comparada del tránsito a la democracia favorece la idea de aceptar las federaciones. En España fueron autorizadas con éxito por la primera ley de partidos políticos⁵⁹. En Alemania, los actuales partidos mayoritarios, con la exclusión del partido Social-Demócrata, se constituyeron como asociaciones de grupos católicos y protestantes (Partido Demócrata-Cristiano), de diversos grupos conservadores y centristas (Partido Social-Cristiano de Baviera) y de los diversos grupos liberales (Partido Demócrata Libre)⁶⁰. Es esta composición heterogénea la que llevó a un gran conocedor de la política, como Karl Loewenstein, a considerar equivocadamente que "sería casi un milagro que la actual cohesión de la CDU (1957) sobreviviese a la desaparición del canciller federal doctor Adenauer"⁶¹. Este caso histórico muestra que de asociaciones originalmente frágiles pueden devenir partidos organizados.

44 Una solución que favorezca la movilidad del sistema de partidos durante una primera fase sería la de autorizar las federaciones, con precauciones que favorezcan su seriedad, por un plazo que finalice en una fecha posterior a la primera elección de parlamentarios, época en que a los partidos sólo quedaría la opción de fusionarse o de continuar separados. El carácter orgánico de la ley de partidos haría necesaria una fuerte coincidencia para la aprobación de una reforma en el sentido de prolongar la vigencia del régimen de federaciones.

3. Financiamiento privado

a) Objetivos y técnicas de regulación

45 Las dimensiones económicas de la política han sido objeto de una regulación más bien casuística en el derecho comparado. Hoy parece haber acuerdo, sin embargo, en que una adecuada compren-

59. Ley 21/1976, art. 5°.

60. H. Kaak, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, passim.

61. K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 2da. ed. 1970 (1957), pág. 342.

sión de los procesos de representación política, incluye necesariamente los aspectos económicos involucrados⁶². A tal convicción han seguido, especialmente en los últimos 40 años, las regulaciones jurídicas.

Los objetivos de esas regulaciones han sido innumerables: 1) controlar las influencias de grupos de presión sobre los partidos por vía de financiamiento; 2) combatir la corrupción; 3) favorecer la pureza y transparencia de los procesos electorales y del funcionamiento real de los partidos; 4) impedir la discriminación económica por parte de los órganos públicos; 5) ampliar la igualdad de oportunidades en la concurrencia política; 6) controlar los gastos electorales excesivos; 7) incentivar los aportes de personas privadas a los partidos; 8) compensar con fondos estatales las actividades electorales y partidarias consideradas esenciales para el funcionamiento del orden político.

Expresado en términos más generales, las medidas legales han orientado y controlado la actividad económica de los partidos y de los candidatos con el objeto de asegurar un proceso político decente, equitativo y democrático. Ello sobre la base de que las exigencias económicas de la política de masas, ponen al tema de financiamiento en un plano más preponderante que muchos tópicos clásicos de la doctrina política y constitucional. En este capítulo la atención se concentra en las normas relativas al financiamiento privado; el siguiente atiende a las formas de financiamiento público.

46 Como en el caso de otras regulaciones económicas, la abundancia de reglas bien intencionadas no es correlativa a su eficacia. Por tal motivo, esta reseña también intentará referirse, sin ánimo de exhaustividad, a las dificultades de ejecución y a los efectos secundarios indeseables de algunas medidas legales usuales en el derecho comparado.

Para estos efectos no es posible recurrir a la tradición legal chilena que, salvo en lo relativo al acceso a medios de difusión, ha sido en extremo reticente. Ello sin perjuicio de que nuestras prácticas históricas de financiamiento político pueden ser objeto de un razonable juicio crítico.

47 El régimen comparado del financiamiento privado de los partidos muestra dos orientaciones predominantes; la primera consiste en establecer normas imperativas, consistentes en prohibir ciertos ingresos y en limitar los gastos, especialmente electorales; la segunda consiste en garantizar la publicidad de unos y otros⁶³. Desde luego

62. El texto más influyente sobre el tema parece ser A. Heard. *The Cost of Democracy*, 1960. Mi base de información es principalmente W. Wellner, *Parteienfinanzierung*, 1973, K. Z. Paltiel, *Financiamiento de la Campaña Electoral* en Estudios Públicos N° 13, Verano 1984, págs. 99-139 y H. Nogueira, *El Constitucionalismo democrático moderno* (Nt. 47), pág. 12 ss.

63. H. Nogueira, op. cit. pág. 17.

existe también la alternativa de que no haya obligación ninguna, en uno, ni en otro sentido⁶⁴.

b) Las regulaciones imperativas

48 Las regulaciones imperativas más frecuentes persiguen controlar los ingresos de los partidos. El control puede revestir dos formas: 1) limitar la suma total de ingresos provenientes de un mismo aportante y 2) prohibir a ciertas instituciones efectuar donaciones a los partidos.

Hay legislaciones que establecen, siguiendo la primera técnica, límites máximos para las donaciones que una misma persona natural o jurídica puede hacer a un partido (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Japón). En este sentido, el proyecto del GEC establece un límite fijado de acuerdo a los ingresos totales del partido: las donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas chilenas no pueden exceder individualmente del 5% del presupuesto anual del partido.

Otras legislaciones establecen prohibiciones o limitaciones para que ciertas personas jurídicas efectúen aportes: las sociedades; las corporaciones o empresas con participación estatal; los extranjeros; los sindicatos o las entidades gremiales⁶⁵.

Tal criterio es seguido por los proyectos del GEC (artículo 22°) y de la Comisión (artículo 32°), siendo más extensa la prohibición de aporte de entidades gremiales y profesionales, prohibiciones respecto de las "instituciones bancarias, financieras, comerciales e industriales" y de las personas que tengan relaciones económicas con el Estado. Con todo, el proyecto del GEC autoriza, para ciertos fines, los aportes de corporaciones o fundaciones extranjeras (artículo 20° inciso segundo), los que son excluidos por el proyecto de la Comisión.

La experiencia comparada es más bien negativa en cuanto a la eficacia de estas regulaciones. Ellas pueden ser fácilmente evadidas mediante organizaciones ad-hoc que reciben los aportes, a través de campañas para objetivos específicos que coinciden con las de candidaturas políticas o por la creación de centros de estudios que ali-

64. De un estudio comparado de 24 sistemas democráticos, K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62) pág. 155 ss. concluye que sólo 4 países no tienen controles del financiamiento partidario (Noruega, Suiza, Turquía y Venezuela).

65. Abundan, sin embargo, experiencias contrarias. Así, más del 50% de los ingresos del Partido Laborista británico provienen de los sindicatos, lo que ha suscitado una viva polémica sobre el tema. Un análisis crítico en M. Pinto Dushinsky, *British Political Finance 1830-1980*, (1981) pág. 303 ss.

mentan el aparato técnico de los partidos⁶⁶. De este modo, el objetivo de las reglas, de eliminar la influencia estimada indeseable de los grupos de presión, se desvirtúa de hecho con facilidad.

49 La técnica de control de los gastos se emplea en el Reino Unido desde 1854⁶⁷. Los objetivos de estas reglas son evitar el despilfarro y propender a la igualdad en el financiamiento de las campañas.

La mayoría de estas regulaciones, con todo, sólo pueden limitarse a los gastos electorales y no al funcionamiento de los partidos⁶⁸, con lo que ya existe una forma de evasión mediante aportes directos al partido o para campañas específicas que, en definitiva, se traducen en apoyo para ciertas candidaturas. En los países del continente europeo y en América Latina no son usuales los controles imperativos sobre los gastos. Tampoco los contemplan los proyectos de ley que han elaborado el GEC y la Comisión.

50 En general, las dificultades con que tropiezan los regímenes de prohibiciones se deben tanto al irrealismo de las técnicas empleadas, que las hace vulnerables usando caminos indirectos, como el desconocimiento de que los partidos son organizaciones poderosas, cuyo control tiene que estar justificado por intereses generales y de los miembros que resulten evidentes y deseables para la opinión pública. Y ocurre que la opinión pública es más bien indiferente frente a las regulaciones imperativas: si esto "es el resultado de un acendrado cinismo o de la apatía, es un problema de psicólogos políticos; basta decir que la artificialidad y la falta de realismo de algunas medidas pueden contribuir bastante⁶⁹".

c) La publicidad como forma de control

51 Una forma alternativa de regulación del financiamiento consiste en promover la publicidad de los aportes y de los gastos. Es la regulación adoptada, por ejemplo, por la ley alemana de 1967 (artículos 23° y ss.) y por la ley española de 1976 (artículo 4°)⁷⁰.

Como se señalaba en la expresión de motivos de la ley española, este mecanismo de control persigue "la transparencia y la máxima

66. H. Nogueira op. cit. (Nt. 47), pág. 13 se refiere a la "experiencia desoladora" de las prohibiciones norteamericanas. Una conclusión semejante en K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62) pág. 160 s. Sobre las frustradas experiencias de control del financiamiento externo, incluso en países como Canadá, Japón, Francia e Italia, idem. pág. 149; también I. v. Münch, *Grundgesetzkomentar*, T. II. art. 21 párrafo 49 .

67. M. Pinto - Duschinsky, op. cit. (Nt. 65) pág. 273 ss.

68. Así en Reino Unido, Estados Unidos, algunas provincias canadienses, Australia, Nueva Zelanda y Japón (K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62) pág. 161).

69. K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62) pág. 162 s.

70. La norma de la ley española fue derogada por la nueva ley de partidos políticos 54/1978. Al autor le es desconocida una regulación sustitutiva.

limpieza en lo que se refiere al régimen económico-patrimonial de las asociaciones políticas".

El fin de las obligaciones de publicidad, especialmente de los aportes, es evitar los entrelazamientos ocultos de estructura de poder político, económico y social. Las normas sobre publicidad se justifican en tanto el elector y el miembro del partido "deben estar informados acerca de las fuerzas que influyen en la política y deben tener la posibilidad de probar la correspondencia entre los programas de los partidos y quienes contribuyen a su financiamiento"⁷¹.

El refrán "quien paga ordena la música" vale también en política.

Las regulaciones que exigen publicidad no discriminan entre contribuciones legítimas y las que no lo son. Sólo combaten la clandestinidad.

52 Debe tenerse presente que también estas normas pueden ser objeto de juicios críticos. Así, en Suecia y en Noruega se ha estimado que la publicidad de los aportes atenta tanto contra las libertades de conciencia y de opinión, como contra la privacidad de la elección. Además, se estimó que la publicidad de las donaciones podría provocar discriminaciones por parte de los órganos estatales⁷².

Atendiendo a consideraciones semejantes, el legislador alemán estimó que había que compensar equitativamente esos derechos privados con el interés público en juego y estimó que las donaciones bajo 20.000 marcos podrían permanecer secretas⁷³. Sólo las que sobrepasan ese nivel deben ser hechas públicas.

Si se considera la existencia del aludido conflicto, la publicación de donaciones sólo se justifica para describir influencias gravitantes, lo que ocurre con aportes que sobrepasan ciertos niveles. Por la misma razón se justifica que las cuotas ordinarias pagadas por los miembros no sean públicas.

53 Además de las limitaciones constitucionales comentadas, las reglas sobre publicidad están sujetas, como las prohibiciones, a restricciones que limitan su efectividad. De hecho, estas normas sólo son efectivas cuando la opinión pública llega a valorar positivamente la nitidez de la información.

71. Considerando de un fallo Tribunal Constitucional alemán, Recopilación de Sentencias 24, 356.

72. K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62) pág. 160. Un análisis jurídico del tema en I. von Münch, op. cit. (Nt. 23) T. II, pág. 28. El límite del derecho al secreto de las donaciones a partidos se encontraría en que no hay derecho para la adquisición de poder político. Así también A. Hamann y H. Lenz, op. cit. (Nt. 14) art. 21. párrafo 7.

73. *Informe de la Comisión Parlamentaria para el Derecho de los Partidos*, pág. 182 ss. La ley originalmente aprobada consultaba un límite de 200.000 marcos para los aportes reservados provenientes de personas jurídicas. La norma fue declarada inconstitucional, por discriminatoria, por el Tribunal Constitucional.

Con todo, hay razones para pensar que las obligaciones de publicidad son más realistas que las reglas imperativas: la circunstancia de que algunos partidos estén dispuestos a acatar seriamente las reglas puede provocar un sentido generalizado de observancia; la eventual existencia de aportes estatales, por su parte, hace crecer el interés público por conocer la estructura del financiamiento partidario; por último, existen prácticas de revisión de cuentas que hacen posible un control dentro de límites razonables.

54 Algunas normas complementarias parecen, a este respecto, inevitables. Ante todo, debiera ser considerada la exigencia de que los partidos lleven cuentas de ingresos y gastos de acuerdo con prácticas contables comúnmente aceptadas.

Asimismo, debiera establecerse la obligación de que dichas cuentas sean anualmente revisadas por auditores externos responsables. Los auditores debieran estar facultados para requerir la información que necesitan para el cumplimiento del encargo. Las funciones de auditores podrían ser asumidas por los mismos auditores competentes para revisar los balances bancarios o de sociedades anónimas abiertas. Ello, sin perjuicio de las facultades revisoras de la Contraloría, si hubiere aportes estatales.

Por otra parte, se podría establecer que respecto de personas jurídicas, la obligación de publicidad se extendiera también activamente al donante. Ello favorecería, además, que los órganos internos del donante sean informados de los aportes a partidos o a entidades que desarrollen alguna de las actividades que la ley designe como propias de los partidos (iniciativas ciudadanas, comités, corporaciones, centros de estudio, etc.).

La misma obligación podría ser establecida respecto de las donaciones extranjeras a instituciones o programas que coincidan con alguna de las funciones propias de los partidos. A este respecto se debe considerar que generalmente son ineficaces las sanciones jurídicas contra donantes extranjeros, pero intimidatorias las evidencias públicas de haber violado el derecho foráneo.

55 De más está afirmar, por último, que un sistema generalizado de libertades públicas, especialmente en materia de información, es una condición necesaria de la eficacia de las normas que propugnan que los partidos sean instituciones abiertas, cuyas influencias y dependencias sean conocidas y criticables.

d) Sanciones

56 La principal sanción por violar un deber de publicidad es, para un partido, precisamente la publicidad. Más que a través de sanciones jurídicas, las prácticas corruptas o subrepticias producen efectos por medio de la opinión pública. Siguiendo una tendencia dominante del derecho contravencional, las sanciones propiamente jurídicas más aconsejables son las multas.

57 El proyecto del GEC establece esa sanción para las omisiones

en la publicidad de los ingresos, que son sancionadas con el doble del ingreso de que no se dio cuenta (artículo 23°). Las infracciones de las prohibiciones de recibir ingresos, sin embargo, no son sancionadas en dicho proyecto, lo que hace que esta norma sea puramente programática. Discutible es también la opción que allí se adopte de que las multas sean aplicadas por el Tribunal Constitucional, con lo que éste es desviado hacia funciones propias de la justicia ordinaria.

El proyecto de la Comisión también establece penas de multas para las infracciones de las normas sobre financiamiento, pero no establece los rangos en que pueden ser aplicadas. Asimismo, se establece como órgano sancionador al director del Registro Electoral. Aunque se contempla recurso ante el Tribunal Calificador de Elecciones, las facultades del director del Registro Electoral se transforman así en fiscalizadoras y sancionadoras, transformándose, en consecuencia, en una especie de superintendente de Partidos Políticos.

58 El tema de las sanciones a los partidos es probablemente uno de los más álgidos, dada su relevancia política. De ahí que parezca conveniente separar el titular de la acción del tribunal competente para resolver. En circunstancias que la información debiera ser remitida al director del Registro Electoral, éste debiera tener también acción, debiendo ejercerla cuando de los informes de los auditores, de los reparos de Contraloría o de los reclamos de otros partidos hubiere indicios de infracción a las normas sobre financiamiento. La competencia para conocer de los asuntos podría corresponder a la justicia ordinaria o al Tribunal Calificador de Elecciones. La responsabilidad personal de los directivos partidarios que oculten maliciosamente información, según reglas generales, debiera ser el complemento de las normas.

59 Aunque la forma natural de actuación del derecho es a través de sanciones a los hechos ilícitos, lo que aumenta la confianza recíproca de que todos están sujetos a las mismas reglas, debe esperarse más de los efectos propiamente políticos de las infracciones. Los reparos públicos de las cuentas son un indicio de irresponsabilidad que, en un orden político razonable, producen efectos que todo partido intenta evitar. En tal sentido el riesgo de la conmoción pública causado por prácticas políticas deshonestas, produce más bien un efecto saludable. Un sistema de controles razonables y públicos que aumente dichos riesgos, cumple de por sí el objetivo de las reglas.

4. Financiamiento Público

a) Argumentos

Con rara unanimidad se han expresado, en el último tiempo, políticos y académicos en favor de algún financiamiento estatal de la actividad de los partidos.

Tanto el proyecto del GEC, como el de la Comisión se pronuncian en favor de una subvención para los gastos electorales, según asignación efectuada en la ley de presupuesto. Términos análogos se leen en otras proposiciones legislativas⁷⁴.

El tema del financiamiento estatal, con todo, es opinable, tanto en cuanto a su conveniencia, como a la forma de hacerlo efectivo. En cuanto a las dificultades de este sistema de financiamiento se han mencionado, seguramente entre otras, las siguientes:

(1) El público es reticente, en el mejor de los casos indiferente, frente a los aportes estatales a los partidos. Esta reticencia explica, en gran parte, los fallos adversos del Tribunal Constitucional alemán a normas legales que establecían ventajas tributarias estimadas excesivas a las donaciones a los partidos (1958), como al sistema de "autoservicio", en que el Parlamento les establecía anualmente asignaciones en la ley de presupuestos (1966);

(2) Las subvenciones tienden a provocar que el público identifique excesivamente a los partidos con el Estado. Ello contribuye a que algunos movimientos no sean integrados como grupos disidentes al interior de los grandes partidos. Diversos ejemplos europeos son ilustrativos de esta evolución. El más relevante es el de grupos ecologistas que se han resistido a desarrollar su política dentro de los partidos, que ellos identifican con el Estado, adquiriendo un sesgo anti-sistema.

(3) Las ayudas estatales aumentan la soberanía de los líderes partidarios, que dejan de estar sujetos a la necesidad de recolectar recursos entre los propios miembros, o entre colaboradores externos. Así se propende a una impermeabilidad de los partidos frente a las demandas sociales que provienen "desde abajo".

(4) Por último, se tiende a producir una dosificación del régimen general de partidos. En tanto los criterios de distribución de los aportes están dados predominantemente por el éxito electoral, las posiciones ya ganadas se defienden con ventaja frente a otras fuerzas políticas ascendentes.

A pesar de estas razones, la tendencia general es a otorgar financiamientos estatales moderados. Así, en el Reino Unido, donde no existe una práctica en tal sentido, la Comisión acerca de la Ayuda Financiera a los Partidos Políticos, aun considerando las dificultades antes enunciadas, concluyó que la experiencia comparada enseñaba que los beneficios del sistema eran mayores que los efectos secundarios no previstos.

Entre los argumentos en favor del financiamiento se destacan, en mi opinión, los siguientes:

(1) El financiamiento público puede garantizar a los partidos un funcionamiento mínimo, independiente de los grupos de presión,

74. Proyecto del GEC, art. 24º; Comisión, art. 33º. Un esquema informativo de otras proposiciones en La Segunda, 14.12.1983.

lo que contribuye a una igualdad básica de oportunidades y aumenta su autonomía;

(2) El público tiende a aceptar, a la larga, el financiamiento estatal como inevitable, lo que reduce las restricciones políticas de la decisión⁷⁵.

(3) El financiamiento estatal hace necesario y justifica que las cuentas de los partidos sean públicas, controladas seria e imparcialmente por organismos calificados y provoca la discusión abierta acerca del destino de los recursos. En suma, es un motor para la aireación del sistema de partidos;

(4) Buena parte de las críticas ignoran que la preparación de programas políticos viables, la publicidad y los diferentes medios de contacto con los ciudadanos, todas tareas que corresponden a los partidos, son funciones públicas relevantes que sólo pueden cumplir por una organización mínima.

Así, la comisión británica, sobre ayuda estatal a los partidos concluyó que estos aportes son "el único camino para asegurar los niveles mínimos de actividad y de eficiencia políticos que se requieren para mantener la vitalidad de nuestro sistema de gobierno representativo"⁷⁶.

Aunque las razones en favor de un financiamiento estatal moderado son suficientes para justificar esa opción, parece necesario que la decisión acerca del monto y forma de su otorgamiento tome en cuenta cautamente los objetivos y eventuales inconvenientes de estos aportes públicos.

b) Objetivo y alcance del financiamiento

62 En los proyectos del GEC y de la Comisión, los aportes estatales son designados, como en la legislación alemana, "reposición de costos de campañas electorales".

El origen histórico de la regla alemana se encuentra en un fallo adverso a la asignación anual de financiamientos por vía presupuestaria. Se quiso poner término a lo que en la opinión pública se designó como "autoservicio de los partidos".

Sin embargo, la doctrina dominante estima que no se trata de un mero financiamiento de gastos electorales. "En una eficiente democracia de partidos —escribe G. Leibholz— las elecciones no se limitan a una mera función de registro estadístico. Más allá de eso, las elecciones son el instrumento para que se adopten decisiones en lo posible sopesadas acerca de la política, tanto del gobierno, como de la oposición . . . Por eso la postulación de metas políticas concretas orientadas al futuro como las actitudes críticas acerca de esas

75. Informe del Comité británico sobre financiamiento estatal (ct. por M. Pinto-Duschinsky (Nt. 65) pág. 297).

76. Idem., pág. 287.

políticas también pertenecen a los preparativos electorales⁷⁷.

Por tal motivo, si bien los aportes estatales son otorgados, en gran parte a falta de otros criterios, de conformidad a los resultados electorales, no cumplen sólo una función circunscrita a la preparación inmediata de las campañas.

63 La definición del objetivo de los aportes estatales fija el cauce de la rendición pública de cuentas. En mi opinión, los partidos no deben estar obligados a justificar que los dineros recibidos del Estado han sido dedicados a gastos específicos. De ahí también que los aportes estatales justifiquen la publicidad de todas las cuentas partidarias, y que la revisión de Contraloría debe remitirse a comprobar que las cuentas de ingresos y gastos correspondan a lo informado por el partido. El bien jurídico por el control es la fe pública y no la "adecuada" utilización de los recursos.

Por la misma razón es discutible la norma propuesta por el GEC, en orden a que la rendición de cuentas Contraloría debe hacerse sólo respecto de la subvención de reposición (artículo 28°), lo cual implicaría la revisión parcial de las cuentas publicadas y el control material de que las subvenciones han sido efectivamente gastadas en fines específicamente electorales.

c) Determinación de la suma global de las subvenciones

64 Los proyectos del GEC (artículo 26°) y de la Comisión (artículo 33°) establecen que la fijación de las subvenciones debe hacerse por la ley de presupuestos. Ello significa que anualmente los partidos representados en el Parlamento deben autoasignarse una suma para su propio financiamiento. Las consecuencias políticas de tal procedimiento pueden ser perjudiciales, porque la polémica anual tiende a erosionar la confianza política.

De ahí que parezca un buen procedimiento que la propia ley orgánica sobre partidos políticos fije la suma global de la contribución estatal. Así se evitaría una azarosa discusión anual y las sucesivas modificaciones requerirían de un amplio acuerdo político ad-hoc y no furtivamente, con ocasión de la discusión de la ley de presupuestos.

Además ocurre que si se aplica alguna de las fórmulas usuales en el derecho comparado, el aporte estatal global a los partidos tendría una significación presupuestaria proporcionalmente muy baja, de modo que la fórmula no podría ser impugnada por rigidizar el presupuesto⁷⁸.

77. G. Leibholz, *op. cit.* (Nt. 35) pág. 191. Acerca del origen histórico de la norma que se refiere a "reposición de gastos electorales", *idem*, pág. 192; Th. Maunz, *op. cit.* (Nt. 13) pág. 82.

78. Si se adoptara un criterio análogo al de la ley alemana, considerando las diferencias de ingresos, asumiendo que el aporte alemán se fija cada 4 años con ocasión de las elecciones parlamentarias (aunque se paga en porcentajes anuales) y previendo una población electoral activa en Chile de 6 millones de personas, el costo anual del financiamiento estatal sería de \$ 50.000.000 aproximadamente.

Atendido el carácter orgánico de la ley, la modificación de la norma estaría sujeta al control constitucional y a la exigencia de fuertes mayorías políticas. Todo ello se traduciría en una mayor estabilidad del sistema de aportes públicos a los partidos y a las candidaturas independientes.

d) Criterios de distribución de los aportes

65 Las legislaciones comparadas difieren notoriamente en cuanto a los criterios de distribución del aporte estatal.

En cuanto a la periodicidad, hay legislaciones que establecen pagos anuales y otras contribuciones con ocasión de campañas electorales⁷⁹. En cuanto a la base para fijar el aporte, se establecen, alternativamente, el número de votos, el número de asientos parlamentarios y/o se establecen sumas fijas para cada partido⁸⁰. Por último, se establecen diferentes receptores de los aportes: los partidos, los grupos parlamentarios o los candidatos⁸¹.

Un aspecto decisivo es el techo mínimo para recibir los aportes. En Alemania, una norma que reconocía aportes sólo para los partidos que obtenían el 2,5% de los votos fue declarada inconstitucional⁸², por lo que el legislador rebajó el porcentaje al 0,5%. En Italia se establece un mínimo del 2%. Otros países no conocen límites. Las Legislaciones que establecen subsidios estatales en proporción a los asientos parlamentarios favorecen a los partidos grandes, cuya representación parlamentaria es siempre proporcionalmente mayor que sus resultados electorales.

66 El proyecto del GEC establece como criterio de distribución los sufragios, sin fijar un tope mínimo (artículo 24º). La Comisión establece una distribución de acuerdo a los asientos en la Cámara de Diputados (artículo 33). Atendido a que ya la ley electoral castiga necesariamente a los partidos pequeños⁸³, no parece conveniente agravar su situación de desesperanza política excluyéndolos del financiamiento público (como el acceso a los medios de difusión). Por eso parece conveniente una norma que toma como base de

79. Establecen pagos anuales: Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia y Reino Unido. Establecen pagos por elección: Canadá, Francia (presidenciales), Alemania Federal, Japón, EE. UU. y Venezuela. Tienen un sistema mixto: Israel e Italia (K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62) pág. 164 ss.

80. El aporte se determina por votos en Austria, Canadá, Alemania Federal, Italia y Venezuela. Se determina por asiento parlamentario en los países escandinavos y Holanda. Hay un sistema mixto en Israel. Se asignan sumas fijas por candidaturas o partido en EE. UU. y Costa Rica (idem, pág. 164 ss.; H. Nogueira, op. cit. (Nt. 47) pág. 15 ss.

81. K. Z. Paltiel, op. cit. (Nt. 62), pág. 164 ss.

82. Colección de Sentencias del Tribunal Constitucional, 24, 300 (1969).

83. La mayor excepción se encuentra, probablemente, en el sistema electoral de un colegio nacional único, que se contempla en Israel.

cálculo los sufragios y no los asientos parlamentarios. Los aportes debieran ser otorgados, en todo caso, de acuerdo a criterios menos estrictos que los que la ley electoral determine para que los partidos obtengan representación. La norma italiana del 2% parece a este respecto equilibrada.

Para los partidos nuevos y los candidatos independientes se podrían prever normas especiales, que consulten moderados aportes a todo evento, proporcionales al número de adherentes. A los candidatos independientes que resulten electos se les podrían aplicar las mismas normas que a los partidos.

67 En lo relativo a la periodicidad de los pagos, atendidas las razones indicadas en el párrafo 62, es más realista un régimen de pagos anuales, esto es, no circunscrito a la realización de elecciones parlamentarias. Ello sin perjuicio de que la principal base de cálculo de los aportes sean los resultados electorales inmediatamente anteriores.

68 Es conveniente, además, evaluar una fórmula en que una parte del aporte estatal global se distribuya entre todos los partidos en partes iguales. Es la fórmula que se emplea en Costa Rica, donde los partidos reciben un aporte proporcional a los votos obtenidos y se asignan, además, sumas globales anuales iguales para cada uno⁸⁴. En Italia se sigue un criterio análogo: el 15% del aporte estatal se distribuye por igual entre todos los partidos y el 85% en proporción a los votos obtenidos, con un límite, en todo caso, del 2% de los sufragios emitidos o de 300.000 votos⁸⁵. En sentido análogo ha decidido la ley brasileña que distribuye el aporte estatal en un 90% dependiendo de los votos obtenidos y en un 10% por igual entre todos los partidos (artículo 89 ss.)⁸⁶. En Chile, H. Nogueira ha propuesto un financiamiento orientado por estos mismos criterios. Postula que se distribuya un 80% del aporte en proporción a los votos obtenidos y un 20% por partes iguales⁸⁷.

La distribución de cantidades fijas entre todos los partidos favorece la igualdad de oportunidades y disminuye las ventajas económicas de los partidos dominantes. Por tal motivo, la conveniencia de una fórmula de distribución mixta, con algún porcentaje distribuido por partes iguales entre los partidos, debiera ser evaluado al legislar.

69 Por último, con el objeto de neutralizar la centralización de poder que provoca el financiamiento estatal, podría adoptarse una

84. H. Nogueira op. cit. (Nt. 47). pág. 16.

85. Idem. pág. 16. En Italia se establece, además, un apoyo directo a los parlamentarios (Idem).

86. Al mismo principio de la igualdad de los aportes, responden los aportes globales del Estado para el financiamiento de candidaturas presidenciales en los Estados Unidos (ley de 1974).

87. Idem, pág. 16 H. Nogueira propone, sin embargo, la aplicación de un mínimo del 5% de los votos para la obtención del aporte, con lo que tiende a desvirtuarse el objetivo de la norma.

norma que obligue a los partidos a distribuir alguna parte de dichos aportes a las directivas regionales. Atendidas las exigencias de la administración central y las tradiciones partidarias chilenas, ese porcentaje no debiera ser elevado. Esa regulación legal cumpliría no sólo un objetivo inmediato, cual es allegar recursos a las directivas regionales, sino que provocaría, además, la discusión interna en los partidos acerca de la distribución regional de sus recursos.

e) Otros beneficios económicos

70 Además de los aportes estatales en dinero, son imaginables otros beneficios a los partidos y a los candidatos electorales: entrega de materiales, autorización para utilizar recintos públicos, financiamiento de fundaciones partidarias, descuentos tributarios para donaciones pequeñas.

El proyecto de la Comisión no contempla subvenciones diferentes del apoyo estatal directo. El proyecto del GEC estipula dos tipos de beneficios indirectos: 1) exenciones tributarias respecto de los actos jurídicos realizados por los partidos con ocasión de su constitución o reforma de estatutos (artículo 42°) y de la adquisición, gravamen o enajenación de bienes raíces (artículo 43°, inciso segundo) y 2) exención de gravámenes de los bienes raíces que se encuentren afectos exclusivamente a las actividades partidarias, en calidad de sedes centrales, regionales o locales (artículo 43° inciso primero). Las exenciones de los actos jurídicos tendrían más bien valor en caso de restablecerse gravámenes generales respecto de tales actos. Las exenciones relativas a contribuciones de bienes raíces son frecuentes en nuestra legislación, especialmente respecto de instituciones de utilidad pública, por lo que la norma propuesta, tal vez precisada en su alcance, no introduciría un criterio desconocido por nuestro ordenamiento legal.

Otros beneficios económicos son de difícil implementación y apenas se justifican si existiere algún financiamiento estatal direc-

f) Acceso a los medios de difusión

71 Los principios que regulan esta materia aparecen ya en la Constitución de 1925, según formulación adoptada por la reforma de

88. Entre los beneficios indirectos son especialmente razonables los créditos tributarios y las deducciones como gastos respecto de donaciones pequeñas. Este procedimiento se emplea, por ejemplo, en Estados Unidos y Alemania y tiende a favorecer la multiplicación de los aportes privados. Un sistema de esta naturaleza encontraría, en Chile, la limitación de que, en la práctica, se aplicaría sólo a los donantes que sean personas jurídicas, atendida la forma en que se grava la renta de las personas individuales (segunda categoría).

1971 (artículo 8°, inciso final). El proyecto del GEC asegura a los partidos un acceso mínimo a los medios de difusión del estado, en proporción a los sufragios obtenidos en la última elección de parlamentarios (artículo 29°, inciso primero). El proyecto de la Comisión alude simplemente a la ley orgánica constitucional sobre organización del sistema electoral, sin establecer otro principio que el de la igualdad de los partidos con los independientes (artículo 36°). A su vez, el proyecto del GEC entrega la regulación detallada de la materia a un reglamento presidencial, respecto del cual se pueden establecer recursos ante el Tribunal Calificador de Elecciones (artículo 29°, inciso segundo).

72 En lo referente a la fuente de la regulación más minuciosa existe aún una tercera opción, distinta del reglamento y la ley electoral, cual es la ley sobre medios de difusión. Debe tenerse en consideración que al discutirse esta ley se tratarán ciertamente muchos asuntos emparentados con el problema del acceso de los partidos y de los candidatos independientes a dichos medios, lo que justifica que la regulación en detalle se efectúa en ese cuerpo legal.

Con todo, parece conveniente que los principios reguladores de la materia se encuentren formulados ya en la ley sobre partidos políticos. En tal sentido es persuasiva la proposición del GEC en orden a establecer dos principios: 1) acceso mínimo y equitativo a los medios de difusión estatales o controlados por el estado, y 2) deber de no discriminación de las empresas periodísticas y radiodifusoras en cuanto a la venta de espacios para publicidad (artículo 29° incisos primero y 30°).

73 Las mismas normas que justifican que una parte del financiamiento estatal se distribuya por igual entre los partidos, sin perjuicio de que la mayor parte se distribuya en proporción a los resultados electorales, permiten por último estimar razonable la adopción de un criterio análogo para la distribución del tiempo disponible en medios de difusión estatales o controlados por el estado (suprapárrafo 68).

5. Disolución de Partidos por conductas ilícitas

a) Antecedentes

74 La sedición ha sido tradicionalmente un delito sancionado con gran rigor. Michel Foucault, en un estudio sobre la historia de las sanciones penales, muestra que, en tiempos no muy remotos, la condena de los sediciosos estaba acompañada de terribles penas conexas que, a la muerte, agregaban la humillación y el horror .

Es difícil imaginar que un orden político que tolere que los supuestos de su propia legitimidad sean impugnados agresivamente.

Sin embargo, el régimen democrático-constitucional provocó un profundo cambio de actitudes. La oposición pasó a formar parte integrante del sistema político, con lo que se quiebra la identificación del disenso con la sedición. La base jurídica de esta evolución está dada por las libertades constitucionales de conciencia y de opinión y por los procedimientos democráticos para sustituir pacíficamente los gobiernos. Las sanciones de la sedición llegaron a ser comparables con las de otras figuras penales ordinarias. Tratándose de asociaciones con fines sediciosos, las sanciones fueron las correspondientes a los delitos de asociación ilícita.

75 Esta transformación, en algunos casos, llevó las cosas al otro extremo. Las amenazas desde el interior del sistema político, provenientes de partidos organizados para asumir el control total del aparato del estado, llegaron a ser ignoradas por el orden jurídico. La confianza en la autorregulación del sistema hacía innecesarios y sospechosos los controles jurídicos, no políticos, sobre los partidos. La conocida tesis positivista de la "indiferencia" o de la "neutralidad valórica" del orden democrático contribuyó a que partidos totalitarios hayan hecho uso "legal" de los instrumentos democráticos para hacerse del poder total⁹⁰. Así, se produce, sin alteración del régimen jurídico formal, la instauración del gobierno facista en Italia, en octubre de 1922, y del nacional-socialista en Alemania, en enero de 1933⁹¹.

A la neutralidad de los procedimientos democráticos se agregaba la neutralidad en materia de garantías constitucionales, lo que permitía a los gobiernos el manejo por completo discrecional de los estados de excepción, con la tolerancia de los tribunales⁹².

76 La experiencia totalitaria a partir de los años 30 en el norte, centro y sur de Europa provocó, ya entonces, algunas reacciones legislativas. Así, se pronunciaron genéricamente en contra de los partidos de carácter subversivo una ley checoslovaca en 1933, otra francesa en 1936, o diversos cantones suizos en 1973⁹³.

Con todo, la regulación formal más generalizada surge sólo después de la segunda guerra. Razones históricas explican que esa evolución se haya producido, ante todo, en Alemania Federal e Italia. La situación política internacional favoreció que, además de la sanción de conductas genéricas antidemocráticas, se establecieron, en

90. K. Sontheimer, *Ciencia Política y teoría jurídica*.

91. P. Biscaretti di Ruffia, op. cit. (Nt. 10), pág. 725.

92. K. Sontheimer, *Antidemokratisches Denken der Weimarer Republik*, pág. 79 ss. Ilustrativo es el artículo 2º de la ley de poderes extraordinarios otorgados al canciller A. Hitler en marzo de 1933 que prescribía: "Las leyes dictadas (con ocasión de dichos poderes) por el gobierno imperial pueden apartarse de la Constitución". La suspensión de las garantías constitucionales en virtud de esta norma duró hasta 1945.

93. K. Loewenstein, *Le controle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes*, 1939.

muchos países, prohibiciones específicas respecto de partidos comunistas⁹⁴.

77 La convicción de que el orden democrático y constitucional es de por sí un bien jurídico sustantivo, y no sólo un conjunto de procedimientos valóricamente neutrales, provocó también cambios en la doctrina jurídica. Surgió así la idea de una democracia "combativa" o "luchadora", en que el desarrollo y conservación del orden democrático-constitucional pasan a ser una tarea de todos los órganos del estado, incluidos los jurisdiccionales⁹⁵.

De este modo, las restricciones a la participación política de los partidos antidemocráticos pasaron a tener su fundamento jurídico en un concepto material de la constitución, que se aparta de la tradición formalista del derecho público predominante durante la primera parte de este siglo⁹⁶.

b) Justificación y restricciones de la disolución de partidos por inconstitucionalidad

78 Sería largo enumerar las razones que justifican la sanción de conductas contrarias a la constitución y la disolución de los partidos que puedan ser hechos responsables de tales conductas.

El principal argumento recurre precisamente a las condiciones que permiten la existencia de un orden libre y tolerante. En general, ocurre que las libertades públicas ceden ante el ejercicio abusivo que se haga de ellas. Esta restricción también vale para la tolerancia frente a opciones políticas disímiles, como es típico de la democracia. De igual modo como la libertad individual encuentra su límite, por ejemplo, en la vida, en la libertad sexual o en la propiedad ajenas, así también, si se reconoce valor al sistema democrático-constitucional, la tolerancia cede frente a atentados contra el orden de instituciones que la hacen posible.

94. La ley N° 8.987, sobre Defensa Permanente de la Democracia, prescribió en Chile la prohibición especial del Partido Comunista y la general de todo partido, ficción o movimiento que persiguiese la implantación en la República de un régimen opuesto a la democracia o que atente contra la soberanía del país (art. 3°). Asimismo, amplió la Ley sobre Seguridad Interior del Estado.

95. El concepto de "democracia combativa" proviene del Tribunal Constitucional alemán (Colección de sentencias 5, 139).

96. El predominio de esta concepción formalista excluye a los Estados Unidos, donde la Corte Suprema se aseguró desde temprano la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes. De acuerdo con la concepción formalista, el derecho constitucional se reduce primordialmente al "conjunto de instituciones gracias a las cuales se establece, ejerce y transmite el poder en el estado" (M. Prélot y J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8a. ed. 1980, pág. 32). Clásico en el sentido material de constitución es K. Loewenstein, op. cit. (Nt. 61), esp. Cap. V, pág. 149 ss.

Karl Popper ha designado a estas situaciones como las paradojas de la libertad y de la tolerancia: si se quiere mantener sin ingenuidad un régimen de libertad y de democracia es necesario tener presente que el uso abusivo de esos derechos puede conducir a su eliminación⁹⁷. La sanción de conductas antidemocráticas recibe, desde esta perspectiva, una justificación análoga a la sanción del homicidio, la violación o el robo.

79 La traducción de esta argumentación de la filosofía política y social en instituciones tropieza, sin embargo, con dificultades.

Ante todo, ocurre que el público es más susceptible a considerar ilegítimos y, por tanto, a repudiar los actos que atentan contra bienes jurídicos vinculados directamente a las personas como son el robo y la violación, que los actos atentatorios contra el orden político general⁹⁸. El bien jurídico, en este caso, es demasiado abstracto, y su lesión no afecta de modo inmediato a una persona en particular, con lo que el sentido general de ilicitud tiende a debilitarse. De ahí también, que una opinión pública militante en favor de un régimen constitucional y democrático sea un factor decisivo para su estabilidad.

En seguida, existe un conflicto entre la lógica de funcionamiento del régimen democrático, en que la aprobación o rechazo de las opciones políticas corresponde a los electores, y el establecimiento de un sistema jurídico de prohibiciones, en que la decisión es adoptada por vía judicial. En tal sentido, las prohibiciones de partidos son un cuerpo extraño al sistema democrático⁹⁹.

Por último, desde un punto de vista práctico, es dudosa la eficacia de las prohibiciones. Cuando se trata de partidos pequeños, escasamente peligrosos para el sistema de libertades constitucionales, la propia insignificancia de dichos grupos es un indicio de que los mecanismos de autorregulación del sistema democrático han funcionado; en estos casos la prohibición puede operar, a la larga, en favor de los grupos antidemocráticos, que pasan a autocalificarse de mártires del sistema. Por otro lado, la eficacia de la prohibición respecto de los partidos que cuentan con fuerte apoyo electoral es también dudosa, en tanto su capacidad de movilización política puede permitir que, con ocasión de la prohibición, se cree una "situación revolucionaria", que favorece precisamente a las tendencias antidemocráticas que les son immanentes¹⁰⁰.

97. K. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, T. I, cap. 7.

98. Así, ya J. Bentham, *Tratados de legislación civil y penal*, ed. M. Rodríguez Gil, 1981 (1789), pág. 461.

99. I. von Münch, op. cit. (Nt. 23) T. II, pág. 40.

100. F. Stollberg, *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiverbots* (1976) pág. 26 ss. Así también D. Blumenwitz en conferencia sobre el tema (no publicada), leída en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica (noviembre 1983).

80 Con todo, es obvio que, a pesar de estas dificultades, las definiciones fundamentales del sistema político y social merecen ser jurídicamente relevantes. Y la forma como pueden serlo es usando el instrumento típico de actuación del derecho: Estableciendo sanciones para las conductas contrarias a esos principios elementales de convivencia¹⁰¹.

Hay que tener presente, por lo demás, que la eficacia de estas normas sancionatorias no se muestra tanto en la frecuencia con que son aplicadas por los tribunales, como en la discusión pública que ellas provocan en torno a las conductas anticonstitucionales¹⁰². Las normas que sancionan dichas conductas tienden a actuar por presencia, en tanto el problema del respeto decente y recíproco de las reglas del juego democrático pasa a ser un tema significativo en la disputa política.

Bajo estas condiciones, la violación de dichas reglas produce efectos políticos negativos, aun antes de que se pongan en marcha procedimientos jurídicos formales. Así, el derecho contribuye a evitar que el sistema democrático-constitucional puede ser legítimamente concebido, en medio de la indiferencia general, como un mero instrumento táctico para el asalto del estado y de las libertades públicas¹⁰³.

c) ¿Qué conductas son ilícitas?

81 El derecho actúa preferentemente sancionando las conductas ilícitas. Por eso, una de las tareas legislativas más delicadas es definir dichos ilícitos. La dificultad no sólo radica en la equívocidad o vaguedad del lenguaje, sino, antes, en la adecuada definición conceptual de lo que debe ser tenido por ilícito.

En el plano conceptual, parece conveniente tener claro que las conductas anticonstitucionales que aquí se comentan no se refieren a meras opiniones y, menos aún, a convicciones. Las actitudes puramente teóricas quedan protegidas por las libertades de conciencia y de opinión. El objeto de las normas que sancionan conductas ilícitas de los partidos es cautelar el sistema político contra actitudes prácticas, cuya finalidad probada sea atentar contra el orden constitucional.

82 Los proyectos de ley sobre la materia difieren en este punto. La Comisión no establece regulación, remitiéndose tácitamente al artículo 8° de la Constitución de 1980.

101. Sobre la función lógica de las sanciones en los sistemas normativos, H. Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 2a. ed. 1960, Cap. I, párrafo 5.

102. F. Stollberg, op. cit. (Nt. 100) pág. 86.

103. Véanse las tesis de V. I. Lenin, acerca del uso de las armas democráticas para adquirir el poder en: *Las tareas de la III Internacional* (Obras, ed. Argentina, T. XXIX, pág. 497).

El GEC establece cuatro tipos de actos ilícitos. Dos de ellos son propiamente constitucionales: 1) procurar el quebrantamiento del régimen constitucional o violar abiertamente el compromiso de adhesión al régimen democrático y 2) atentar contra los derechos humanos o las garantías constitucionales (artículo 33 números 1° y 2°). Las otras conductas sancionadas son violaciones de normas penales de derecho común: 1) emplear o incitar a la violencia armada o al terrorismo y 2) constituir grupos armados o de organización paramilitar (artículo 33 números 3° y 4°).

83 Un juicio crítico, que no implica una opinión acerca de su validez jurídica, merece la norma del artículo 8° de la Constitución, en tanto la conducta sancionada es "propagar doctrinas", con lo que se avanza más allá del terreno perteneciente propiamente al orden político, ingresando el de las libertades de conciencia y opinión¹⁰⁴.

Lo mismo vale para algunas de las doctrinas declaradas ilícitas. La idea de lucha de clases, que esa norma prohíbe propagar, es un concepto que puede ser puramente descriptivo, sin comprender elementos programáticos acerca de la lucha violenta o de la instauración de un régimen dictatorial; por lo demás, numerosos autores francamente partidarios de un orden constitucional o democrático destacan la función social del conflicto¹⁰⁵. El alcance de la norma que prohíbe propagar doctrinas contrarias a la familia es asimismo impreciso.

84 La norma del GEC presenta a su vez dificultades desde el punto de vista del atentado contra los "derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal y los pactos complementarios suscritos por Chile" (artículo 33° N° 2).

De hecho, un acercamiento siquiera relativo a todos los derechos consagrados en esas declaraciones sólo se ha logrado en países que reúnen copulativamente las circunstancias de ser democracias constitucionales y economías altamente desarrolladas. Los derechos sociales suponen la existencia de riqueza que permita satisfacerlos, por lo que su elevación a un nivel absoluto encierra un elemento utópico. Por lo demás, también las garantías clásicas pueden estar en conflicto recíproco, como lo muestra la permanente necesidad de compensar libertad e igualdad¹⁰⁶.

Así, una norma de amplitud propuesta por el GEC puede ser fuente de interminables recriminaciones recíprocas acerca de la incompleta satisfacción de los derechos humanos por los sucesivos gobiernos y por los diversos programas partidarios.

104. Estas libertades son extensamente reconocidas en los números 6° y 12° del artículo 19° de la Constitución, por lo que existe evidente tensión entre estas normas y el artículo 8°.

105. Así, R. Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, 1962 (1957) pág. 253 ss. y *passim*.

106. Sobre el tema, E. Barros, *La interpretación constitucional desde la perspectiva de la teoría del derecho* (1981).

85 Por las razones anotadas, parece haberse conseguido un adecuado equilibrio en la ley española de partidos políticos que sanciona con la disolución a los partidos: 1) que incurran en los supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal¹⁰⁷ y 2) cuya organización y actividades sean contrarias a los principios democráticos.

Una norma de este tipo permite discriminar entre conductas que constituyen violaciones a tipos penales aplicables a cualquier asociación ilícita, incluidos expresamente los partidos políticos, y aquellas que son atentatorias contra el orden político fundamental.

86 Las primeras, aunque su sanción respecto de los partidos sea tarea del Tribunal Constitucional, corresponden a tipos penales comunes, y su aplicación a los partidos políticos es por completo inexcusable: se sanciona la formación de grupos armados, la incitación o práctica de la violencia, la promoción de actividades delictuales y otras conductas similares.

A su respecto, la técnica legal empleada podría ser, indiferentemente, remitirse a las normas pertinentes del derecho común (como lo hace la ley española) o señalar en la propia ley de partidos los tipos sancionados (como lo hace el proyecto del GEC).

87 Distinto es el caso de las conductas contrarias al orden político fundamental. El derecho comparado muestra las dificultades de la tipificación de estas conductas. De hecho, cuando el Tribunal Constitucional debe resolver estos asuntos, de modo análogo a otros temas constitucionales, hay involucrados tanto criterios jurídicos como políticos.

Atendido el carácter fronterizo de las prohibiciones de partidos por inconstitucionalidad, parece preferible una norma que se refiera genéricamente a las conductas y fines contrarios al orden democrático y constitucional. La aplicación de una regla de esta naturaleza exige del Tribunal Constitucional una adecuada valoración de todos los hechos relevantes y supone una argumentación jurídica sólida y responsable para justificar la decisión.

La formulación de las reglas en términos generales tiene precisamente la ventaja de destacar la responsabilidad del Tribunal Constitucional. Por otra parte, no se pueden plantear muchas expectativas de que una técnica legislativa más casuística pudiera descargar al Tribunal de esa responsabilidad. Sólo contribuiría a soslayar la circunstancia de que las sentencias sobre inconstitucionalidad de los partidos son el resultado de un procedimiento destinado a fijar los límites de tolerancia del sistema político, cuestión que sólo en casos extremos puede ser calificado de estrictamente jurídica.

107. El artículo 173° del Código Penal español declara asociaciones ilícitas: "1.- Las que tuvieran por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión; 2.- Las que, aun teniendo un fin lícito, empleen medios violentos para su consecución y 3.- Las organizaciones clandestinas o de carácter paramilitar.

d) Titulares de la acción

88 La titularidad de la acción para requerir del Tribunal Constitucional un pronunciamiento acerca de la inconstitucionalidad de un partido es otro aspecto decisivo en esta materia.

Una titularidad muy amplia puede acarrear la vulgarización o el desprestigio del procedimiento. Una titularidad muy restringida puede hacer ilusoria la aplicación de la norma.

89 El artículo 82° inciso decimotercero de la Constitución de 1980 establece la acción pública, esto es, perteneciente a cualquier persona, para requerir un pronunciamiento sobre la materia. En un régimen democrático, una atribución de tal generalidad puede ser contraproducente. Es posible prever, bajo el imperio de tal norma, un gran número de procesos constitucionales caprichosos contra los más diversos partidos. Ello se traduciría en una carga insufrible para el Tribunal Constitucional y para los propios partidos y conduciría al absurdo a todo el procedimiento. Desde ya se puede sospechar que la acción pública sin restricciones podría provocar la pérdida de sentido de la norma constitucional.

90 La tendencia general en el derecho comparado a conceder la acción a sujetos políticos responsables: Ministerio del Interior (España); Parlamento y Gobierno (Alemania). En esta perspectiva se sitúa el proyecto del GEC que otorga la acción a un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados, previa solicitud de un partido político o del Defensor Público del Pueblo, función esta última que queda sin definir.

91 Es evidente que la norma constitucional vigente pretende evitar que el ejercicio de la acción esté sujeta a un juicio de oportunidad política de parte de los partidos o de los órganos del Estado.

De hecho, ocurre que, en países donde la acción corresponde a órganos políticos, su ejercicio está sometido a un criterio prudencial de sus titulares. La doctrina jurídica, por su parte, ha estimado que dichos titulares no tienen el deber jurídico de ejercerla¹⁰⁸.

Con todas sus limitaciones, una fórmula de este tipo sujeta a quien ejerce la acción (o a quien no la ejerce) a una cierta responsabilidad política, que se hace valer ante la opinión pública. Por el contrario, un procedimiento que abra la titularidad a cualquier persona que así lo desee favorece un uso tan discriminado de la acción, que puede contribuir a ridiculizar su ejercicio.

92 En suma, cualquier regla que otorgue la acción a personas que no sean públicamente responsables, debiera tomar serios resguardos para evitar los efectos indeseables que se han comentado. Sin perjuicio de lo anterior, parece razonable que la titularidad de la acción pertenezca, en todo caso, al Ministerio del Interior, que tradicional-

108. F. Stollberg, op. cit. (Nt. 100) cap. final.

mente ha sido responsable de la seguridad interior, y a un tercio de la Cámara de Diputados, a petición formal de un partido político, como lo ha propuesto el GEC.

e) Abuso de la acción

93 El problema del abuso en el ejercicio de acción es importante, porque, en ciertas circunstancias, su sola interposición puede acarrear consecuencias políticas negativas. Un ejemplo típico de interposición abusiva sería aquella que sólo persigue el fin político contingente de poner en duda la legitimidad constitucional de un contendor en el período previo a una elección.

94 El principal resguardo para evitar un ejercicio abusivo de la acción consiste en definir con cautela quienes son sus titulares (suprárrafo 89 ss.).

Sin perjuicio de que se tenga presente que la titularidad de la acción es el principal resguardo de su ejercicio responsable, se analizan a continuación otros resguardos complementarios.

95 El proyecto del GEC exige del partido que solicite a la Cámara de Diputados el ejercicio de la acción, una caución de 50 unidades tributarias mensuales, suma que se pierde si el tribunal rechaza la denuncia, sin que quepa calificar si hubo motivos suficientes para litigar.

El sistema de caución, cuando hay una acción institucional, (por ejemplo, tercio de la Cámara, Ministerio del Interior), es discutible. Se trata de órganos muy sensibles a la opinión pública, por lo que sus actuaciones abusivas acarrearán de por sí consecuencias políticas. En general, no se ven razones para que el ejercicio de la acción esté sujeto a garantías especiales cuando proviene de órganos políticamente responsables.

96 Además, existen otros resguardos para neutralizar el ejercicio abusivo de la acción.

El más eficaz sería que el Tribunal Constitucional tuviera que calificar en un breve plazo, a la luz de los antecedentes presentados, la admisibilidad de la presentación. De este modo se evitaría que durante un largo período, mientras se discute y prueba una presentación manifiestamente infundada, quede pendiente el juicio público acerca de la legalidad de un partido.

A ello se añade, por aplicación de las reglas generales, la responsabilidad civil por el ejercicio ilegítimo o malicioso de la acción.

f) Sanción por conductas anticonstitucionales

97 El Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre si un partido es contrario al orden constitucional, sea por los fines que probablemente persigue, sea por la conducta externa de los militantes, de la cual el partido pueda ser hecho responsable.

La sanción de tales atentados sólo debiera ser la disolución del partido, siguiendo una regla general aplicable a todas las asociaciones ilícitas.

98 Por el contrario, no parece conveniente que el Tribunal Constitucional mida la intensidad de la inconstitucionalidad o deba aplicar sanciones proporcionales a la supuesta gravedad del atentado.

Una regla de esta naturaleza obligaría al Tribunal Constitucional a discriminar entre grados de inconstitucionalidad, tarea que lo desviaría de su función de discriminar entre constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Por otra parte, dicha regla contribuiría a crear desconfianza acerca del valor del orden democrático-constitucional. Una sentencia que aplique simples censuras o multas por las conductas antidemocráticas imputables a un partido, conduce a una necesaria relativización de los principios fundantes del orden jurídico y político. Una asociación que, según sentencia, atenta contra el orden constitucional es ilícita y no debe subsistir. Es discutible, por esta razón, la escala de sanciones por conductas antidemocráticas propuesta por el GEC (artículo 34°).

99 Sin embargo, debe tenerse presente, también en este punto, un asunto ya discutido con anterioridad (párr. 87): los fallos en materia de inconstitucionalidad de un partido contienen inevitablemente juicios, muchas veces sólo implícitos, de oportunidad, lo que justifica un pronunciamiento calificado por parte del Tribunal.

La disolución de un partido político es una sanción extraordinaria que se debe apoyar en una generalizada convicción acerca de su ilicitud.

Por tal motivo se justifica la exigencia de que la sentencia que decreta la disolución sea aprobada por los dos tercios de los miembros del Tribunal (Proyecto del GEC, artículo 36°).

En general, la jurisdicción constitucional, corresponde ésta a un Tribunal o a la Corte Suprema, está sujeta al principio del "self restraint", que plantea la inconveniencia de que se resuelvan por vía jurisdiccional problemas estrictamente políticos. La exigencia de los dos tercios para decisiones fundamentales puede ser concebida como una regla de procedimiento que procura sustentar dicho principio¹⁰⁹.

La conveniencia de tal regla se muestra, además, si se intentan prever las dificultades de la aplicación de un fallo de disolución de un partido, que ha sido adoptado por el Tribunal Constitucional con una mayoría, por ejemplo, de un voto.

109. H. Hummel-Liljegren, *Gegen die Macht der heimlichen Aristokraten*, Die Zeit N° 42, 1983, pág. 56.

ENSAYO

ARTE Y VIDA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS

Margarita Schultz*

El presente trabajo se refiere a las relaciones entre arte y vida, a partir de algunas tendencias del arte contemporáneo. Estas plantean, básicamente, una identificación entre arte y vida, un rechazo del arte como fenómeno específico, de los objetos tradicionales de la creación artística (cuadros, esculturas), a veces, de los valores sensibles de la materia, de la belleza, de los estilos. Se proponen combatir lo que consideran el 'mito' del arte tradicional.

Pienso, en cambio, que la experiencia artística —tanto la creadora como la receptora— requiere una región diversa a la de la vida real, cotidiana, para poder afirmarse como tal. Estimo que el arte debe defender el límite que lo separa de la realidad concreta de la vida para poder seguir siendo un campo donde el sentido de la vida encuentra un espacio de discusión.

Introducción

El grado de aproximación entre arte y realidad ha sido interpretado por filósofos, artistas y otros teóricos de manera diversa. Platón y Aristóteles, por ejemplo, sostuvieron criterios diferentes. Platón exigía al arte un apego a la realidad: recriminaba a Hornero porque hablaba sobre estrategia sin ser estratega y al pintor porque mostraba sólo un escorzo de las cosas. Aristóteles, en cambio, afir-

* Completó sus estudios musicales en la Universidad de La Plata, Argentina. Titulada en filosofía en la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Ha publicado numerosos ensayos sobre Estética y un libro de relatos: *La Fábula y su Jardín*. Profesora de Estética en la Facultad de Artes de la Universidad de Chile.

maba la autonomía del arte, su derecho a la fantasía, a lo maravilloso. Aun cuando no se diera la representación de lo posible y lo verdadero, el resultado era bueno si se cumplía la finalidad del arte. A partir de estos dos planteamientos se ha desplegado una nutrida historia de puntos de vista sobre el tema.

¿Hasta dónde puede acortarse la distancia entre el arte y la realidad? Dicho de otro modo ¿cuán realista puede ser el arte? El arte no es la realidad, está claro que es otra cosa: hay algo que son los objetos artísticos y que podemos, en principio, identificar. Se han escrito dramas, poemas y novelas, se han construido templos y catedrales, se han pintado cuadros, se han realizado esculturas, se han compuesto canciones, sonatas y sinfonías. Todos esos objetos materiales que el hombre ha ido produciendo en Oriente y Occidente tienen un sentido: han sido hechos por algo y para algo. Pero, en todo caso, no para duplicar simplemente lo que ya estaba allí. Es bueno oír la voz de Víctor Hugo, quien en su poética proponía acercar el arte a la vida, mezclar en el arte lo bello y lo grotesco, lo pequeño y lo magnífico, lo racional y lo irracional, como sucede también en la vida.

Víctor Hugo buscó, como artista y como teórico, vivificar el arte, vitalizarlo, dejar que la vida penetrara con su fuerza en él. Pero no dejó de afirmar, por ello, las imprescindibles diferencias. En el Prólogo a su obra dramática *Cromwell* dice: "... tratemos de indicar cuál es el límite infranqueable que, a nuestro juicio, separa la realidad según el arte, de la realidad según la Naturaleza. (...) Debemos reconocer, si no queremos caer en el absurdo, que el ámbito del arte y el ámbito de la Naturaleza son perfectamente distintos. La Naturaleza y el arte son dos cosas, de lo contrario una de ellas no existiría."¹

Quiero detenerme en esa expresión: "límite infranqueable" porque participo de lo que afirma. Creo que toda obra de arte nos presenta un mundo específico, su propio mundo, que no es comparable con lo que llamaré, simplemente, la realidad exterior. Es algo así como un recinto mágico, un espacio en el que las cosas, por el mero hecho de estar allí, asumen cualidades diferentes a las de esa 'realidad exterior'. No podemos entrar a ese recinto con nuestras actitudes y corporeidad habituales sino que debemos allanarnos a su propia modalidad. Diría que su cualidad por excelencia es la fantasía, irrealidad, o "fantasmagoría" —como la define Ortega y Gasset. Ello es válido, creo, para todas las artes. Tal vez se acepte más fácilmente esa idea si se la busca en la música o en la arquitectura, formas artísticas que no se caracterizan por reproducir la realidad exterior, salvo excepciones. Las catedrales y las sinfonías, por ejemplo,

1. Víctor Hugo, *Manifiesto romántico*. Ediciones Península. Barcelona 1971 Trad. J. Melendres.

no imitan nada, son construcciones de la fantasía de sus creadores. Lo mismo puede decirse de las realizaciones abstractas de artistas como Mondrian, Saura, Kline y tantos otros, las que en lugar de representar aquella realidad exterior, presentan una imagen concebida —o a medias concebida, a medias intuida, a medias hallada— por el pintor.

Pero ¿qué diríamos de los paisajes, retratos, novelas, obras de teatro, poemas, que nos re-presentan cosas de esa realidad exterior? ¿No están allí, acaso, los árboles y el río, el rostro del señor Tal, las acciones y la vida de una pareja, o esa tristeza que tantas veces hemos sentido?

Están, sí, pero no como simples realidades, porque su ancestro de realidad ha sido transformado por la voluntad del artista. No estamos ante verdaderos árboles, ni hablamos con el retrato del señor Tal... y aquellos que vemos amarse y odiarse sobre un escenario no son una pareja efectiva y tal vez ni se amen ni se odien. En el recinto artístico viven estas realidades irreales o fantasmagorías su propia vida. Se vinculan según sus propias leyes, que no son las de aquella realidad exterior, que no tienen por qué serlo pese a las eventuales semejanzas.

Ortega nos da un fino ejemplo de esa heterogeneidad necesaria entre el arte y la realidad. En *Idea del Teatro* afirma que nuestra recepción de lo teatral como fenómeno artístico puede desvanecerse cuando perdemos el sentido de la irrealidad y tomamos lo ficticio por real, cuando identificamos arte y vida y pretendemos vivir el arte como si fuera la vida. Nos recuerda allí el caso del Quijote en la función de títeres. Maese Pedro representaba la huida del caballero don Gaiferos y su novia Melisendra y la persecución por parte de los moros que casi los alcanzan. Don Quijote no lo puede soportar y con su espada interviene para impedirlo; descabeza a unos muñecos, despanzura a otros y deja el caos en el retablo de títeres. El Quijote cruzó allí ese límite infranqueable del que hablaba Víctor Hugo.

1. La Identificación entre Arte y Vida

Algunas tendencias del arte actual se apoyan en un principio que se puede enunciar como la "identificación entre arte y vida". Este principio funciona como fundamento para la creación y como medida de juicio artístico. ¿Qué quiere decir esto de la "identificación entre arte y vida"? Artistas y teóricos que participan en esas tendencias afirman que la obra de arte como objeto especial instalado en museos y producido por un individuo específico —el artista— es un fetiche que ha generado la sociedad de consumo. Proponen, en términos generales, que lo artístico sea la vida misma o alguna sección de la realidad, sea por denominación o por intervención en esa realidad.

Quiero discutir ese principio, en un plano teórico, y señalar que su aplicación consecuente debería de conducir a la anulación

del arte como fenómeno cultural diferenciado. Sin embargo el asunto se me presenta como una paradoja, pues, al mismo tiempo apuesto a la libertad del arte para crear, experimentar, buscar cada vez nuevas posibilidades, aun las que no comparto, aun las que estimo riesgosas para su supervivencia.

Voy a describir algunas de esas tendencias. Aparecen diferentes por sus modos y soluciones, pero participan de aquel principio mencionado. El proceso es complejo, si se miran los antecedentes. Los pasos previos a la formulación de dicha identidad entre arte y vida se caracterizaron por una exaltación de lo artístico. Me refiero a que los conceptos que precedieron a esa identificación involucraban, más bien, la independencia del arte respecto de la realidad y de la vida, la heterogeneidad entre arte y vida.

Las franquicias artísticas de Marcel Duchamp —quien marcó de algún modo un comienzo en esta situación—, su soltura para presentar el urinario o el escurrobotellas como obras de arte, se apoyaron en los puntales plantados por Cézanne. Paul Cézanne realizó con su pintura la idea de que la superficie del cuadro es un espacio autónomo en el cual el artista no "representa" la realidad sino que la analiza hasta hallar sus elementos constructivos. Se encontró, así, el concepto de "presentación" en lugar de aquel otro de "representación". Se trata de un nuevo fundamento para la obra de arte: la obra es válida por lo que es y no por lo que representa. La devaluación del concepto de representación fue el eslabón que debió necesitar Marcel Duchamp para llevar la presentación hasta su extremo: el "ready-made" u objeto encontrado. La artísticidad de estos objetos —el urinario, el escurrobotellas, el rascacielos Empire State y otros— proviene de la declaración del artista. No se trata de producir un objeto artístico sino de hacer artístico un objeto por denominación. Queda a un lado la dosis de ironía conque esto fue hecho por su autor porque de su ironía se pasó después a la más rotunda seriedad. Por un lado, el urinario que Duchamp utilizó para burlarse de la comercialización del arte tiene una altísima cotización de mercado; por el otro los seguidores de Duchamp asumieron religiosamente sus ideas y las desarrollaron.

Marcel Duchamp y los movimientos que lo siguieron sentían un repudio manifiesto por lo que definieron como la "idolatría" de la obra de arte y su conducción a la categoría de "fetiche". Estas conductas socio-estéticas se habrían originado, a su entender, en la separación entre arte y vida, en una contemplación puramente receptiva de la obra de arte, en una exagerada admiración distante del objeto de arte alimentada por el refinamiento de la realización y de los temas. De allí que Duchamp pintara una Gioconda con bigotes y buscara, por diversos medios, de provocar al espectador, de disgustarlo. Quiso mostrar que el "símbolo sagrado" del arte occidental, la Gioconda, no era intocable. Una vez agotada su furia iconoclasta abandonó el arte y se dedicó al ajedrez.

2. Ambientes y Acontecimientos

"Environments" y "Happenings" son los términos correspondientes a las palabras 'ambientes' y 'acontecimientos'. Las denominaciones inglesas se instalaron con naturalidad en las terminologías estéticas de otros idiomas. Estas formas —environments y happenings— se han propuesto integrar al espectador en el espacio artístico con el objeto de modificar la contemplación estética tradicional y transformarla en conducta de participación. Dicha integración no habría sido posible sin una alteración del espacio. Fue necesario ampliar las dimensiones de la superficie del cuadro —el cual por grande que fuera permanecía siempre externo al sujeto— hasta involucrar al receptor, envolverlo en el interior de la obra. Ahora —para este criterio— el espacio artístico no está frente a mí sino que yo estoy dentro de él; puedo entrar al espacio artístico en tanto que no podía ingresar al espacio ficticio del cuadro. Uno de los primeros que realizaron estos ambientes fue Allan Kaprow en 1958. Se buscaba la identificación entre arte y vida, superar la dicotomía sujeto-objeto, la oposición dentro-fuera, las diferencias entre realidad y ficción, entre creador y espectador, entre pasividad y actividad. Para ello en el espacio del "ambiente" se acumulaba todo tipo de elementos. Así, formas, colores y texturas, se combinaban con la posibilidad de manipulación de variados objetos.

El incremento de factores estimulantes condujo desde la organización estática de los 'ambientes' hasta los 'acontecimientos' en los que se programaban sucesos y experiencias para los participantes. El aumento de los estímulos tuvo que ver también con otros campos sensoriales: auditivo, olfativo, gustativo. Experiencia artística y experiencia lúdica parecían sinónimos. La descripción del juego como fenómeno propuesta por Huizinga casi coincide con estos casos; pero Huizinga marcó una diferencia entre arte y juego. El arte produce un objeto estable —la obra— en tanto que el juego es un proceso que se agota en sí mismo, una deslumbrante luz de artificio.

El happening ha sido definido por Allan Kaprow como un "collage de acontecimientos" en un principio programados mediante un guión, y dejados posteriormente a su desarrollo imprevisto. Actividad y participación son sus paradigmas. Jean-Jacques Lebel, realizador de happenings, lo describe así: "La imagen (se refiere a la pintura tradicional) era acabada, estática, fácil, como una píldora para tragar sin esfuerzo y sin "experiencia". Ahora se nos pide colaborar en la construcción de la imagen, participar en la elaboración de la obra de la cual cada uno (por cambio de papeles o simultáneamente) es el autor y el receptor"².

2. Jean-Jacques Lebel, *El happening*. Ed. Nueva Visión. Bs. As. 1967 Trad. E. Molina.

Junto con la promoción de la actividad creativa y de la intensidad de la experiencia sensorial —adormecidas por el estilo masificado de la vida actual— los realizadores de happenings formulan rechazos. Repulsa por el objeto concluido, por la estructuración y la lógica del desarrollo, por el sentido. Detrás de estas abjuraciones está la Diosa-madre Dadá. El movimiento Dadá proclamó todo esto cuarenta años antes del inicio de los happenings motivado por la desolación que produjo la primera guerra mundial.

He aquí una opinión de Marcel Duchamp acerca del Happening: "Me interesa mucho ... he visto un happening donde uno de los participantes se lanzaba sobre las filas de los espectadores con una máquina de cortar césped que producía un ruido infernal. A mí me gusta mucho el ruido. También asistí a otro happening, en el segundo subsuelo de un teatro, entre los medidores de gas y las calderas . . . No pasaba nada, sólo una vaga mujer desnuda sobre un montón de carbón. Algo sumamente mísero. Pero hacer chapotear a la gente en veinte centímetros de agua para ver eso, es admirable. Eso destruye el mito del arte"³.

Los promotores y realizadores de happenings, por medio de la actividad de los sujetos, de esa transformación del espectador en autor, buscaron un retorno a primitivos ritos de participación. Lo buscaron de modo directo —cuando la personalidad del participante lo hacía posible— o con el auxilio de alucinógenos, llamados en este caso "mind-openers" (descubridores/destapadores de la mente), cuando era preciso⁴. El citado J. J. Lebel dice: "Ellos (los happenings) devuelven a la actividad artística lo que le había sido quitado: la intensificación de la sensibilidad, el juego instintual, la festividad, la agitación social."

Transcribo un happening propuesto por Wolf Vostell:

"Happening del tren directo
California-Zephyr (Chicago-Los Angeles)"
En la mitad del tren hay un vagón
rellenado con 50 cms. de tierra
durante los tres días de viaje
los viajeros remueven uno tras otro
la tierra del vagón non-stop
a su llegada a Los Angeles, plantan lechugas
en todos los vagones, hay duchas instaladas
sobre los asientos
provistas de contactos electrónicos
tan pronto como llueve en el exterior,
también llueve dentro del vagón
enero de 1970⁵

3. J. J. Lebel. Ob. cit.

4. J. J. Lebel. Ob. cit.

5. Hans Heinz Holz, *De la obra de arte a la mercancía*. Ed. G. Gili Barcelona 1979. Trad. J. V. i Royo.

3. Land Art, Arte Ecológico

Un movimiento inspirado en los planteos de la actual ecología es el llamado "land-art". Sus realizaciones toman a la naturaleza como soporte. No representan un paisaje sino que usan el paisaje real; no pintan lo natural sobre un lienzo sino que toman lo natural y lo intervienen. Sus motivaciones son semejantes a las antes mencionadas. Proponen el alejamiento respecto de museos y salas de arte —considerados como centros de idolización—, la eliminación de la brecha entre arte y realidad (variante de la relación arte-vida). Las intervenciones de los artistas en la naturaleza consisten, por ejemplo, en cavar fosas en la llanura, transportar tierra de un lugar a otro, empaquetar una sección de costa con plástico, colorear químicamente una playa, colorear con pintura un río-catarata, pintar una roca en la cordillera.

Los 'land-artists' realizan esas transformaciones del ambiente natural con el objeto de llamar la atención, 'crear conciencia' de la importancia de la conservación de la naturaleza, destacar su pureza en contraposición a la perversión generada por los ambientes urbanos. Ese es su modo artístico de alertar acerca de la pérdida del equilibrio ecológico en el planeta.

Es importante destacar que hay manifestaciones de esta tendencia que no realizan "intervenciones" en el ambiente, como las de los ejemplos citados. Hacen un trabajo de documentación fotográfica o fílmica sobre procesos de recuperación ecológica de ambientes naturales dañados por la erosión natural o industrial.

4. Arte Conceptual

Me parece ver en esta tendencia del arte de nuestros días —el conceptualismo— el punto de arribo de esa trayectoria basada en el rechazo del objeto de arte. ¿Qué propone el conceptualismo? La exaltación del proceso por sobre el resultado, de la concepción por encima de la realización, del concepto por sobre la cosa.

El pensamiento del arte se eleva en este caso a la categoría de arte. Por lo tanto, lo decisivo es la intención, el proyecto y complementariamente aquellos elementos documentales que apoyan la concepción: notas, fotografías, cintas magnetofónicas, etc. Estos elementos no poseen —ni se lo pretende— un carácter artístico como el que podemos reconocer en los cuadernos de estudios de un Leonardo. Para los conceptualistas ese material tiene el carácter de testimonio de su concepción artística; pero como la obra, por definición, no se efectúa sino que sólo se concibe, el espectador debe reconstruir (?) la idea a partir de esos testimonios.

Voy a describir algunos ejemplos de obras conceptuales. Como dicen los mismos conceptualistas, la descripción no resta nada a la 'obra' conceptual, cosa que sí sucede cuando se describe un cuadro o una fuga.

La obra "Pintura secreta" de Mel Ramsden (realizada entre 1967-68) presenta un cuadrado negro liso homogéneo. Su intención es diferente a la del cuadro 'homónimo' de Kasimir Malevitch. "Cuadrado Negro" de Malevitch es un punto límite de abstracción y un germen visual. Junto al cuadro de Ramsden hay un pequeño cuadrado blanco que contiene el siguiente texto:⁶

"El contenido de esta pintura es invisible,
el carácter y la dimensión del contenido
deben ser mantenidos permanentemente secretos,
conocidos solamente por el artista."

Otro artista, Bruce Nauman, propuso en septiembre de 1969:
"Horade un agujero en el corazón de un árbol grande e inserte un micrófono. Monte el amplificador en una habitación vacía y ajuste el volumen para hacer audible cada sonido que pueda venir del árbol."⁷

Otras obras son: "El proceso de eliminación" de Les Levine (1969), consistió en arrojar trozos de plástico blanco en una casa vacía de Greenwich Village; "Película para ciegos" del mismo Les Levine (1969), una película sin imagen.

Es importante tomar en cuenta las reflexiones de estos artistas acerca de su arte dado que, en este caso, el pensamiento es lo más decisivo. Joseph Kosuth, una de las figuras más activas —y reflexivas— de este movimiento, afirma: "Todo arte después de Duchamp es conceptual en esencia porque el arte sólo existe conceptualmente"⁸.

La escultora y crítica de arte Úrsula Meyer subraya esa afirmación de Kosuth. Ella piensa que la afirmación de Kosuth "da el golpe de gracia a todo el arte 'morfológico' (se refiere al arte 'formado') del pasado (y a nuestra conciencia acumulada al respecto) y refuta al mismo tiempo todo arte contemporáneo de este tipo que depende de la racionalidad del arte tradicional"⁹.

Seth Siegelau, por su parte, da las siguientes razones para la proposición conceptual del arte: "Cuando el arte ya no depende más de su presencia física, cuando deviene abstracción, no se distorsiona y altera por su reproducción en libros. Deviene información primaria, en tanto que la reproducción del arte convencional en libros y catálogos es necesariamente información (distorsionada) secundaria. Cuando la información es primaria el catálogo puede devenir la exhibición"¹⁰.

6. Úrsula Meyer, *Conceptual Art*. Ed. Dutton Paperback. N. York, 1972.

7. Úrsula Meyer. Ob. cit.

8. Úrsula Meyer. Ob. cit.

9. Úrsula Meyer. Ob. cit.

10. Úrsula Meyer. Ob. cit.

El arte conceptual se declara no sólo contrincante del objeto artístico y de la voluntad de permanencia que éste involucra sino también de las distorsiones provocadas por el sistema consumista de evaluación artística. Es el objeto de arte —afirman— la condición que posibilita subastas públicas en las que el arte se transforma en mercancía, en objeto de inversión de divisas. Pero también objeta los conceptos de calidad y estilo ligados al arte tradicional. Los conceptualistas piensan que la calidad tiene que ver con la sanción histórica que regula el gusto estético de los consumidores y por lo tanto requiere de la permanencia de la obra. Su objetivo como artistas no es motivar el disfrute estético en el receptor; consideran a la recepción tradicional como conducta pasiva y repetitiva. Pretenden en cambio transformar al arte en 'energía', en motivo para la actividad intelectual, en una fuerza que conduzca a un "cambio en la percepción".

En cuanto al estilo, en tanto deriva de la realización, de la elaboración personal de las cualidades materiales—además de las ideas—, desaparece en el conceptualismo al desaparecer la obra como objeto, como presencia material.

Kosuth ha buscado apoyo teórico para el movimiento conceptualista en el positivismo lógico de Alfred Ayer. Del libro de Ayer *Lenguaje, Verdad y Lógica*¹¹ Kosuth toma lo siguiente: "Creo que podemos conservar la significación lógica de la distinción kantiana entre proposiciones analíticas y sintéticas (...) si decimos que una proposición es analítica cuando su validez depende solamente de las definiciones de los símbolos que contiene y sintética cuando su validez está determinada por los hechos de experiencia." Pero agrega Ayer: "Esto vale para todas las proposiciones analíticas, ninguna de las cuales proporciona información alguna sobre ninguna circunstancia de hecho. En otras palabras, están desprovistas por completo de contenido fáctico. Y ésta es la razón por la cual ninguna experiencia puede refutarlas."

Las obras de arte, opina Kosuth, son proposiciones analíticas y por lo mismo lo que importa es la sintaxis de sus elementos constitutivos y no su contenido fáctico. Una obra de arte —de acuerdo con este razonamiento— es irrefutable desde el punto de vista empírico; no hay realidad factual que pueda esgrimirse como medida de su valor. Por otra parte, como las proposiciones analíticas son tautologías, nada agregan desde el punto de vista del conocimiento. Por lo tanto no se puede conocer nada acerca de la realidad —sea la natural o la psíquica— a partir de dichas proposiciones. Ninguna referencia a la realidad es válida. "Una obra de arte es una tautología

11. Alfred J. Ayer, *Lenguaje, verdad y lógica*. Ed. EUDEBA. Bs. As. 1965 trad. R. Resta.

—afirma Kosuth— por ser una presentación de las intenciones del artista, es decir, el artista nos está diciendo que aquella obra concreta de arte es arte, lo cual significa que es una definición del arte"¹².

5. Algunas Objeciones o la Defensa del Límite

He descrito brevemente algunas tendencias del arte contemporáneo cuyo fundamento común es la voluntad de identificar arte y vida. En todos esos casos hay una oposición clara y a menudo intransigente respecto del arte tradicional porque se presenta como un fenómeno aislado y fantástico; porque se manifiesta como lo caracteriza acertadamente Ortega: "Es la obra de arte una isla imaginaria que flota rodeada de realidad por todas partes. Para que se produzca es, pues, necesario que el cuerpo estético quede aislado del contorno vital"¹³.

La identificación entre arte y vida borra los límites, empareja, y disuelve la "realidad-arte" en la "realidad-vida". Esta disolución afecta no solamente al objeto artístico sino a su productor, el artista. La búsqueda de participación efectiva del público receptor en la realización de esas acciones artísticas, su denominación como co-creador de las 'obras' responde al objetivo complementario de socavar el "mito" del artista.

En este amplio movimiento de los años 60 creo ver algo más que una nueva tendencia del arte, una nueva revolución artística que pueda inscribirse en la historia de las transformaciones. La historia del arte es una historia de cambios; en todas las épocas los artistas han sentido la necesidad de cambiar, de modificar los medios expresivos en busca, precisamente, de una expresividad más honda, más adecuada a sus ideales estéticos. Pero estos cambios se hacían con el objetivo de afirmar más el estatuto del arte, no para negarlo.

El proceso seguido por esas tendencias parece haber logrado su climax con el conceptualismo, en el sentido de sustituir el objeto artístico esta vez por el pensamiento del arte. Cabe preguntarse en qué sentido el conceptualismo es el representante de una teoría semejante; en qué sentido el conceptualismo es un ejemplo de identificación entre arte y vida, siendo que habitualmente se considera el pensamiento como una actividad contrapuesta a lo vital.

Visto desde el ángulo propio de los conceptualistas, el proceso por el que se piensa el arte sería más vivo, más dinámico que el resultado concluido de ese proceso, la obra de arte tradicional. A la idea de 'natura naturata' oponen ellos la idea de 'natura naturans'.

He pensado espontáneamente en las ideas estéticas de Hegel al considerar las propuestas del conceptualismo. Estas propuestas palpitan con el sentimiento de que el arte ha sido superado por el pen-

12. Simón Marchan, *Del arte objetual al arte de concepto*. Ed. A. Corazón Madrid 1972.

13. J. Ortega y Gasset, *Meditación del marco*. O. C. T. II.

samiento. Hegel veía en el arte —aun en el arte clásico griego que tanto admiró— sólo un estadio en el desenvolvimiento del Espíritu. La meta del Espíritu Absoluto, es decir su Autoconocimiento, no podía estar ligada a la materia; más bien aparecer libre de ella. La materia del arte lo inhabilita por definición para participar de ese gran momento, según lo afirmaba Hegel. El arte debía ser sucedido, sustituido por el pensamiento, por la idea. "Si asignamos al arte lugar tan elevado,¹⁴ no hemos de olvidar, sin embargo, que ni por su contenido ni por su forma es la manifestación más alta, la expresión última y absoluta en que la verdad se revela al espíritu." La inspiración hegeliana de dicho movimiento es notoria.

El rechazo a la materia estructurada de una obra de arte que practican los conceptualistas les ha llevado a una neutralidad de los medios expresivos, a una indiferencia respecto de los vehículos de la expresión. Y ello supone una pérdida, un empobrecimiento de las posibilidades artísticas. No se trata para ellos de buscar nuevos medios, de explorar las materias a fin de encontrar el material justo que exprese lo más justamente posible. Cualquier creador tradicional lo sabía muy bien: no es posible decir lo mismo con mármol o bronce, con óleos o acuarelas, con cuarteto de vientos u orquesta sinfónica. La materia aparecía como un inseparable cómplice de la vida artística. Los conceptualistas prescindían de la materia artística y recurrían a materiales que tienen sólo un carácter documental o testimonial de su proceso intelectual artístico. Ellos han abandonado deliberadamente la fuerza expresiva de la materia. ¿Será una nueva versión del puritanismo en el arte?

La devaluación del "objet d'art" (objeto de arte) preconizada por estos movimientos ha sido propuesta en función de un "tout art" (todo arte). El objeto de arte, manifestaron, es tierra fértil para el fetichismo, el cual se desvanece cuando todo es arte. Puede ser útil, para evaluar esta propuesta, tomar en préstamo un principio expuesto por la psicología gestáltica y confirmado por Piaget. Se trata de que el conocimiento requiere de la diferenciación, es decir, de una relación figura-fondo.

El propósito de extender sin límites la artísticidad (complementario de la identificación entre arte y vida) conduce, a mi entender, a la anulación del arte. Si todo es arte entonces no hay una "figura-arte" que se destaque de un "fondo-no arte". Así funciona, en otro dominio, el camouflage: no hay mejor modo de hacer desaparecer algo (para la percepción) que confundirlo con su fondo; cuando se borran las diferencias y se confunden los contornos desaparece el objeto. Un fenómeno similar es el del mimetismo entre los animales.

14. G. W. Hegel, *Estética*. Ed. El Ateneo. Bs. Aires 1954 trad. H. Giner de los Ríos.

Escribía Alan Watts en 1969: "Después de cerrar las galerías de arte y las salas de conciertos, habrá que lavar los ojos a la gente y aclarar sus oídos, para que se preparen a convivir cotidianamente con el arte durante toda su vida . . ."¹⁵

Por otra parte, si al espíritu de renovación artística le resultaron estrechos los géneros y modalidades artísticas que la historia de la creación ha ido gestando ¿será una buena respuesta la anulación de los tipos de artes? Contra la inmovilidad de los tipos o modelos reaccionó una buena parte del arte contemporáneo. Así, la pintura incorporó elementos ajenos al óleo, la tapicería conquistó el espacio y el volumen, la escultura buscó la temporalidad real, la música trató de incorporar el espacio efectivo (por medio del desplazamiento de la fuente sonora). Estas búsquedas multiplican las posibilidades. Pero una exposición que es un catálogo, un concierto que es silencio, un filme sin imágenes, un ballet sin bailarines que danzan combate la inmovilidad con la anulación.

Las tendencias descritas catalogan al arte tradicional con el concepto de "hardware" en tanto que se identifican usando la noción de "software". Estos conceptos provienen del campo de la computación y la informática. Hardware es usado en el sentido de materia, totalidad cerrada, en tanto que software aparece como programa, conjunto de posibilidades, proceso, información.

En un sentido literal, es cierto que las obras del arte tradicional —musicales, plásticas, teatrales . . .— son concebidas por sus creadores como totalidades cerradas o estructuras dadas. En tanto que el arte actual nos ha ofrecido posibilidades de participación real en el fenómeno artístico. Obras de los músicos Luciano Berio, K. Stockhausen, entre otros, proporcionan elementos musicales que el intérprete combinará o alimentará libremente. Los 'happenings' y otras formas teatrales posibilitan la participación del público, etc.

Pero si nos apartamos del planteo literal deberemos reconocer que la recepción del arte supone siempre —dada la naturaleza del ser humano— la participación personal en el nivel de la interpretación de lo dado. Umberto Eco ha descrito esa situación con el sencillo nombre de "obra abierta"¹⁶. Toda obra de arte es abierta porque su caja de resonancia —los espectadores— es múltiple. Parece fútil insistir en la diversidad de los seres humanos, en su falta de "naturaleza". Desde la perspectiva de Eco, toda obra de arte es "software", aun cuando haya distintos grados de apertura. Las llamadas artes temporales, además, como requieren de una versión o interpretación, están abiertas forzosamente al intérprete (sea pianista, director teatral o coreógrafo).

15. Donald Brook, *El alejamiento del objeto estético*, en *Interpretación y análisis del arte actual*. EUNSA. Pamplona. 1977 trad. L. F. Bausa.

16. Umberto Eco, *Obra abierta*. Ed. Ariel. 1979. trad. R. Berdagué. Barcelona.

Desde este punto de vista resulta simplificadora la afirmación de que el arte tradicional le impone su sentido al espectador y por ello es estático, muerto.

Hay artistas y críticos que desestiman la creación y recepción del arte tradicional sobre la base de lo que considero una confusión de planos. Es cierto que el vedettismo de algunos artistas produce una alteración de lo que tal vez sea el sentido del arte. A ello se suma la masificación del público y las subastas de cuadros, por ejemplo, en la casa Sotheby. Pero es pueril inculpar a las obras de arte o al modo como fueron realizadas del hecho de que algunos artistas se sientan vedettes, de que públicos borregos pasen delante de la Gioconda o el Guernica para poder decir, solamente, que los han visto, de que se venda un Picasso en miles de dólares.

Atendamos, por otro lado, a esa voluntad de integración del espectador en el proceso artístico a fin de que pueda "vivir" el arte desde dentro. Examinemos ese reclamo por un retorno al origen mágico del arte, a su primitivo sentido ritual. Environments, happenings, espacios lúdicos, encuentros psicodélicos, surgieron con ese propósito. Es difícil aceptar una coincidencia entre esos fines y la integración entre arte y vida.

La magia y el ritual presuponen la institución de un tiempo y un espacio diferentes al cotidiano, acciones y actitudes distintas a las del vivir diario, diferencias cualitativas entre los oficiantes y los participantes-receptores. Las acciones, los tiempos y los espacios rituales emergen de la corriente de la vida de la misma manera como lo hacen las acciones, los tiempos y los espacios artísticos. El momento religioso y el momento artístico implican por igual un límite entre dos realidades: la sacra y la profana, la imaginaria y la real.

La historia y la fenomenología de las religiones lo han descrito abundantemente. Es inimaginable la participación del individuo en un ritual sin una predisposición psicológica para lo 'diferente'. Más aún, la participación efectiva produce, habitualmente, un desdibujamiento de la noción del yo, de la individualidad, una enajenación en pro de la comunión. ¿Hay acaso un estado más inadecuado para la vida cotidiana?

Al afirmar que la artísticidad es una cuestión de denominación efectuada por un artista, Marcel Duchamp llevó hasta su extremo una orientación antes implícita en la teoría del arte. En un sentido puede decirse que en arte todo es denominación, declaración, puesto que no hay leyes naturales ni definiciones absolutas que lo rijan. Eso es lo que afirmaba Kant cuando escribía "lo bello es sin concepto". Lo bello no es una cualidad objetiva, señalable como el color, la dimensión, etc. Por lo tanto, la belleza de una obra artística (su artísticidad, entendida como lo estéticamente positivo) depende del reconocimiento del sujeto. Ello vale para el receptor tanto como para el creador. Cuando un pintor, por ejemplo, toma un color y no otro, coloca una pincelada en su lienzo y no otra, configura una forma y no otra, está declarando con hechos la artísticidad de lo que

realiza.

La elección que realiza un artista 'tradicional' produce objetos artísticos; la elección que efectúa un Duchamp declara artísticos objetos ya dados. Salvando las diferencias entre el hacer y lo dado —entre pintar un cuadro y declarar artístico un urinario— Duchamp y el pintor tradicional ejercitan, cada uno a su modo, el derecho individual de proponer qué es arte.

Lo que no siempre se reconoce es que ese carácter de fantasmagoría e irrealidad que se objeta a los productos artísticos tradicionales afecta también a los objetos "declarados" y fenómenos afines. El urinario y el escurrobotellas mencionados pueden entrar al dominio del arte sólo en la medida en que dejan a un lado su realidad habitual, la utilitaria para asumir la irrealidad artística. Ese abandono de la plenitud real posibilita la aparición de lo metafórico. Picasso nos dejó un toro construido con un manubrio y un asiento de bicicleta. Vemos el toro imaginario si —y en la medida en que— podemos desprendernos de la literalidad del manubrio y del asiento.

Toda renovación es reactiva; los cambios que propone el arte describen alguna forma de negación de lo anterior. Sin embargo, hay negaciones que parecen empobrecer el campo artístico cuando conllevan una devaluación de la creación y su obra, de la materia artística y sus cualidades expresivas, de las diferencias entre las formas artísticas, de la individualidad creadora. Creo ver una confirmación de estas impresiones al examinar la actitud que asumió coherentemente el mismo Duchamp: desembocó en el silencio y dejó el arte.

LIBRO

ALBERTO BENEGAS LYNCH (H), ENRIQUE J. LONCAN,
GABRIEL J. ZANETTI Y ALEJANDRO A. CHAFUEN,
"CRISTIANISMO Y LIBERTAD"*

Arturo Fontaine Talayera**

El cristianismo en distintas etapas de su historia ha mostrado su capacidad para absorber y reinterpretar bajo su alero creencias y teorías nacidas a veces lejos de él. Éste breve y polémico libro de cuatro ensayos editado recientemente en Buenos Aires, se inscribe dentro de esa tradición. Dicen los autores en el prólogo: "En nuestra época es necesario que los pensadores cristianos sigan, en la medida de sus posibilidades, el ejemplo de Santo Tomás: cristianizar". La idea es demostrar que los "principios de moral social derivados de la Ley Natural" y la teoría económica libremercadista de la escuela austríaca se mueven en "planos distintos, pero no contradictorios". Más aún: de lo que se trata es de clarificar el pensamiento social liberal en términos de que no choque ora con los principios éticos y epistemológicos de la dogmática católica, ora con la doctrina social pontificia, ora con la moral natural tomista y escolástica. Y, quizás, en esta amplitud de campos se encuentre la mayor vulnerabilidad de algunos de estos ensayos.

Todos éstos son aspectos y doctrinas distinguibles. Han confluído hasta ahora, por ejemplo, en la doctrina social de la Iglesia, pero ello no necesariamente ha de ser así en el futuro. Las doctrinas escolásticas de "bien común" y "ley natural" no constituyen la única formulación ortodoxa del dogma o de la moral católica. En tal sentido el trabajo de Chafuen, al centrarse en el estudio de la filosofía moral escolástica, resultará, tal vez, el más persuasivo para

* Buenos Aires: Fundación para el Avance de la Educación, 1984, 139 págs.

** Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. M.A. y M. Phil. en Filosofía, Universidad de Columbia. Profesor de Filosofía de la Universidad de Chile y Director del Centro de Estudios Públicos.

quien lea el libro movido por una preocupación principalmente intelectual. En cambio, para aquel cuyo mayor interés sea reconciliar y armonizar elementos de la doctrina social de la Iglesia y del liberalismo seguirá con pasión los distingos y argumentos de los otros ensayistas. Como lector más del primer grupo que del segundo me sentí a ratos amedrentado por los giros bruscos —aunque brillantes— del plano de la teología al de la ética escolástica, o al de las citas e interpretaciones de las encíclicas sociales. Este último, en particular, constituye un género literario que se ha hecho algo fatigoso. De un modo u otro el lector tiene de antemano la impresión de que, en general, el intérprete —y los ha habido de las más variadas filosofías políticas desde marxistas a ultramontanos católicos— buscará apoyo en tal o cual cita pontificia para conclusiones cuya fundamentación encuentra en verdad en otro sitio: la filosofía, la economía, la moral natural, la ciencia política, etc. Fácilmente —aunque no en este libro— la salida del atolladero se perseguirá, entonces, llevando la discusión al terreno yermo de los argumentos de autoridad.

Cristianismo y Libertad es una estupenda introducción al estudio de los temas señalados desde un ángulo liberal y su mayor fuerza ha de encontrarse allí donde se encaran directamente las cuestiones de orden ético y epistemológico que están en el tapete. Así, Benegas Lynch (h) y Zanetti despejan con lucidez malentendidos habituales en medios conservadores católicos. El liberalismo no implica "amoralidad", ni "democracia ilimitada" a lo Rousseau, ni escepticismo religioso a lo libre pensador decimonónico, ni negación de la naturaleza social del hombre, ni racionalismo ateo. En el campo ético Benegas Lynch (h) va al fondo de la cuestión al afirmar que liberalismo y cristianismo coinciden "desde que ambos afirman que la libertad constituye requisito sine qua non para la responsabilidad individual y, por ende, para que tenga sentido el valor moral" ... y sin embargo "tienen puesta su atención principal en dos órdenes sustancialmente distintos: el temporal y el espiritual. El liberalismo no garantiza la moral individual, sólo se ocupa de reprender las acciones que lesionan derechos de terceros" (págs. 25 y 26). Tomás de Aquino ha escrito: "Se llaman, pues, humanas, en sentido propio, las acciones que proceden de una voluntad deliberada". (Suma, Teol., I, II, qu. I art. 1, concl.) La deliberación es necesaria porque "sobre lo que es preciso hacer reina mucha incertidumbre, pues las acciones conciernen a casos particulares y contingentes e inciertos a causa de su misma variabilidad". (Suma, Teol., I, II, qu. 14, art. 1, concl.)

Zanetti afirma en su artículo que la libertad de cultos "fundamentada en tales posiciones" ha sido repudiada por la doctrina pontificia. La cuestión estriba, entonces, en delimitar cuáles son las "tales posiciones" y, a su juicio, ellas incluyen a posturas "filosóficas iluministas que sostenían la soberanía absoluta de la razón. . . y el rechazo de la autoridad divina en lo personal y social". En cambio "no se condena el respeto a la conciencia cierta (o sea, que tiene

certeza en su juicio, aunque puede estar errada) sino una libertad de cultos fundamentada en el indiferentismo religioso", (pág. 58). En mi opinión el tema de la libertad religiosa y de la separación de la Iglesia del Estado es tratado en este trabajo con sutileza y originalidad.

El mismo Zanetti propone en su estudio una novedosa demostración de que el derecho a la propiedad privada de los medios de producción es un precepto de la ley natural. La derivación, basada en la teoría tomista arranca este precepto de la inclinación particular del hombre a vivir en sociedad. (Santo Tomás de Aquino, Suma, Teol., I, II, qu. 94, art. 2, concl.) La idea central es aproximadamente así: la sociabilidad del hombre se conecta con la división pacífica del trabajo y el mejor uso de los recursos escasos, lo cual a su vez depende de la propiedad. Sin control privado de los medios o factores de producción se dificulta enormemente el cálculo económico (Von Mises), lo cual hace disminuir el valor de la división del trabajo y crea tendencias autárquicas que debilitan los vínculos sociales del hombre. Al ser "necesaria para el desarrollo y perfeccionamiento del marco social" la propiedad privada de los medios de producción sería de derecho natural.

El argumento es interesante e ilustra las dificultades inherentes a este tipo de demostraciones a partir de la ley natural. Suponiendo que la premisa Misesiana es correcta: ¿se sigue de ello que estamos en presencia de un precepto de ley natural o, más bien, de una disposición conveniente al fin social? ¿Todo lo necesario "para el desarrollo y perfeccionamiento del marco social" es de derecho natural? La tesis de Tomás de Aquino es que "aquellas cosas sin las cuales no puede conservarse la sociedad humana son naturalmente convenientes al hombre". (Suma Contra Gentiles, libro III, cap. 129, citado por Zanetti pág. 69.) ¿Se sigue de la teoría del cálculo económico de Von Mises que la propiedad privada es *conditio sine qua non* de la conservación de la sociedad humana? ¿Cómo precisar bien la referencia del concepto "sociedad humana" en función del cual se razona cuando se habla de "ley natural"? Si se regresara a una organización económica como la de la sociedad feudal o la mapuche ese proceso sería, a mi juicio, contrario al desarrollo y perfeccionamiento del marco social. ¿Pero puedo afirmar que las instituciones jurídicas restablecidas contravienen la ley natural porque violan principios y normas sin los cuales no puede conservarse la sociedad humana?

Enrique Loncán en su ensayo sobre Alberdi explica los fundamentos cristianos del liberalismo de esta gran figura argentina e hispanoamericana. El trabajo de Loncán se propone ver cómo convivieron en un caso concreto, el de Alberdi, las convicciones cristianas y liberales. El autor plantea la concepción cristiana de la libertad en la versión de Francisco Suárez: "Un hombre no es propiamente libre cuando hace lo que quiere sino cuando quiere lo que debe, puesto que la libertad no se refiere al hacer sino al querer", (pág. 43.) "Estas reflexiones, escribe Loncán, nos conducen al núcleo de la fi-

losófica cristiana que hace de la obediencia la manifestación más excelsa de la libertad. Pues obedecer es querer, y cuando el hombre somete su voluntad a la ley de Dios, expresa entonces en toda su magnitud el potencial vivificador de su libre albedrío". El valor moral de la obediencia cristiana a la ley del Creador depende, entonces, de su voluntariedad. A continuación cita Loncán un texto del Concilio Vaticano II: "La dignidad humana requiere, por tanto, que el hombre actúe según su conciencia y libre elección, es decir, movido e inducido por convicción interna personal, no bajo la presión de un ciego impulso interior o de la mera coacción externa", (pág. 45) En opinión del ensayista que comento lo que está en juego aquí es la relación entre libertad y responsabilidad individual.

La tesis de Alberdi es congruente con estos planteamientos: "Ser libre es gobernarse a sí mismo, pero gobernarse a sí mismo es obedecerse a sí mismo" . . . "La libertad como gobierno de sí mismo es una carga, del mismo modo que el gobierno, considerado como la libertad organizada, es una noble y gloriosa carga" (pág. 50). . . "El cristianismo dispone a la libertad, habituando a los hombres a la obediencia, al perdón, al desprendimiento" . . . (pág. 49). Concluye Loncán: "La idea que vincula la obediencia con la libertad está presente en muchos párrafos de la obra de Alberdi y ella ratifica cuán alejado es el genuino liberalismo de una concepción anárquica de la vida social", (pág. 50.)

Para Tomás de Aquino el hombre no es libre con respecto al fin último que es necesario: el hombre "no podría querer ni no ser dichoso ni ser desgraciado". (Suma Teol., I, II, qu. 3, art. 6, concl.) Su libertad es instrumental. Según el Aquinate "la elección, por el hecho mismo de que no alcanza el fin, sino a los medios, no alcanza al bien perfecto, que es la beatitud, sino a los otros bienes particulares, y por eso el hombre no escoge necesariamente, sino libremente". (Suma Teol., I, II, qu. 3, art. 6, concl.) La posición de Alberdi es perfectamente congruente con esto: "La libertad no es un fin sino porque es el instrumento soberano que conduce a todos los grandes fines de la vida", (pág. 42.)

El último de los ensayos del libro *Cristianismo y Libertad* se llama "Los Fundamentos Escolásticos de la Economía de Mercado" y está en la línea de la nueva lectura de los escolásticos que han inspirado los estudios de autores como H. M. Robertson, Raymond de Roover y Marjorie Grice-Hutchinson¹. Las investigaciones realizadas han permitido detectar una evolución en el pensamiento escolástico que lo coloca como precursor del liberalismo económico. En efecto, a partir de inquietudes pertenecientes al campo de la filosofía moral, mas procurando recoger los problemas éticos de los hombres de car-

1 Ver especialmente Raymond de Roover, *Economía Escolástica*, Estudios Públicos N° 9, verano, 1983, y Marjorie Grice-Hutchinson, *El Pensamiento Económico en España (1177-1740)*, Barcelona: Editorial Crítica, S.A., 1982.

ne y hueso de su tiempo, filósofos como San Antonio de Florencia, Francisco de Vitoria, Luis de Molina, Domingo de Soto, Juan de Mariana y Tomás de Mercado, entre otros muchos, elaboraron una doctrina que fundamenta desde la ética una parte significativa de la teoría de la economía libre.

Chafuen se ocupa en su ensayo de la teoría escolástica de la propiedad privada, el justo precio, el salario justo, la moneda y los precios, la justicia conmutativa y distributiva. Respecto de la propiedad privada, la justificación que da Fray Tomás de Mercado va por el lado de los incentivos e inclinaciones naturales siguiendo una antigua tradición aristotélica: "No se ama más una cosa de cuanto se tiene por propia. Si amo a Dios: es a mi Dios, creador y salvador; si al que me engendró, es a mi padre, si el padre a los hijos, son suyos . . . Trae inseparable siempre consigo el amor este vocablo mío: y esle entrañal y natural la propiedad", (pág. 97) . . . "No hay quien no pretenda su interés y quien no cuide más de proveer su casa que la república. Así vemos que las haciendas particulares, esas van delante y crecen: las de la ciudad y consejo disminuyen: son mal proveídas y peor regidas, si no son ya ventas. Así dice Aristóteles, que es inevitable el deleite que el hombre recibe, de ocuparse en sus negocios propios", (pág. 98.)

Sin embargo en la tradición escolástica y cristiana se reconoce, de un modo u otro, lo que ha venido a llamarse la "función social" de la propiedad. Con frecuencia se oye decir que el liberalismo carece de este principio. Chafuen sostiene que —salvo que se entienda la función social de la propiedad en el marco de una economía libre— este principio queda indeterminado y su ambigüedad hace que la propiedad tienda a dejar de ser un derecho de la persona humana y se convierta en un simple permiso otorgado por la sociedad. Su proposición es que el modo más eficaz de entender y garantizar la función social de la propiedad es, en general, permitir la operación de un mercado libre de trabas y distorsiones. Corresponde al estado el "dictar normas generales que haciendo efectivo el derecho de propiedad incentiven al propietario a disponer de ella en función social. Y la mejor manera de hacerlo es dejando que efectivamente actúe el mercado, que castigará a quien hace mal uso de la propiedad", (pág. 108.) Dicho procedimiento favorece el desarrollo económico porque fuerza al propietario a servir las necesidades y aspiraciones de los demás, y "trae como consecuencia una gran movilidad social", (pág. 105.)

En cuanto al "precio justo", Chafuen contrapone la tesis más intervencionista de Duns Scoto a la de la "gran mayoría de los autores escolásticos". El primero buscaba recompensar la "diligencia, prudencia, solicitud y peligros" del comerciante o productor. Es decir, el precio debía basarse en el costo de producción del bien. Los segundos, en cambio, opinan con Vitoria: "Pedro vende trigo; al comprarlo no se deben considerar los gastos hechos por Pedro y los trabajos, sino la común estimación ... 'a cómo vale en la pla-

za'. . ." (pág. 110.) Esa "común estimación" se refleja en la plaza o el mercado y es el precio justo o natural.

Un aspecto que Chafuen no considera en este trabajo es el de los límites dentro de los cuales es lícita la fijación de un precio por parte de la autoridad. Según Molina, por ejemplo, la autoridad pública puede reducir "la amplitud o margen del precio que de otra manera sería justo natural, al precio legal e indivisible". Sin embargo dicha fijación por la autoridad para obligar en el fuero de la conciencia no podrá sobrepasar "los límites del justo precio". Así, según Molina, en tiempos de "una gran escasez de trigo, el príncipe que quisiera obligar a venderlo al mismo precio que razonablemente se vendía en tiempos de abundancia estaría actuando de forma irracional e injusta. Y no se diga que su actuación es correcta porque es conveniente al bien común que el trigo se venda en tiempos de escasez al mismo precio que en tiempos de abundancia; que actuando así los pobres no se verán gravados y podrán comprar el trigo cómodamente, porque, insisto, esa no es razón". (De Iustitia et Iure, Disputa CCCLXIV N^o 3.) Da la impresión, entonces, que para Molina el precio legal sólo se justificaba si tendía a coincidir con el precio natural o de mercado. Esto en nuestro tiempo significaría que la autoridad sólo puede lícitamente fijar precios si con ello contribuye a hacer converger los precios hacia el equilibrio. Y la pregunta es, en general, en qué casos y hasta qué punto la autoridad es capaz de recoger y procesar la información necesaria para llevar a cabo responsablemente esta tarea estabilizadora.

Chafuen logra sustanciar su tesis respecto de la justicia de los salarios convenidos libremente por las partes y que se ajustan a la estimación común. A juicio de Luis de Molina si en tales circunstancias, el asalariado toma algo de su dueño comete hurto y está obligado a restituirlo. La necesidad del asalariado y su familia no permite establecer una excepción: . . . "sea que este sirviente se sustente a duras penas con el salario y viva míseramente, sin poder sustentar a sus hijos y a su familia; porque el dueño sólo está obligado a pagarle el justo salario de sus servicios, atendidas las circunstancias concurrentes, pero no cuanto le sea suficiente para su sustento y mucho menos para el mantenimiento de sus hijos o familia", (pág. 115.) Con todo, este ensayo no se hace cargo de los autores que sostuvieron que el hurto no es tal hurto si es el único medio idóneo para la subsistencia. Tomás de Aquino formuló este principio al decir: "Si se encuentra, en fin, cualquier caso de necesidad evidente y urgente, tal que sea necesario manifiestamente tomar lo que esté a mano para acudir a la necesidad presente, como, por ejemplo, cuando hay peligro para la persona y que no se pueda hacer de otra manera, cada cual puede entonces legítimamente usar del bien del otro para subvenir a sus necesidades y cogerlo abiertamente o en secreto sin cometer ningún verdadero robo ni hurto. (Sum. Teol., II, III, qu. 66, art. 7, concl.) Este principio deriva de la fundamentación misma de la propiedad privada según la filosofía tomista, de manera

que es importante saber por qué y cómo sortea Molina —y Chafuen— este obstáculo.

El ensayo de Chafuen tiene también mucho que decir acerca de la teoría monetaria cuantitativa —cuyos inicios se atribuyen normalmente a Hume y a la escuela escocesa, mas que ya era conocida por los filósofos de Salamanca— y de la justicia distributiva. Mas lo expuesto da una idea de la fecundidad de este ensayo. Quizá lo que se eche de menos sea un mayor énfasis en el aporte específico que una perspectiva escolástica pudiese hacer a la fundamentación filosófica de la economía libre. Ese proyecto sigue pendiente, pero este libro *Cristianismo y Libertad* hace una valiosísima contribución en la dirección indicada.

HISTORIA DE LA LIBERTAD EN LA CRISTIANDAD*

Lord Acton

La línea que traza Lord Acton siguiendo la trayectoria de la causa de la libertad desde los días de la conversión del Imperio Romano pasa por las recurrentes controversias de poder que protagonizaron durante la Edad Media los señores con los monarcas y los hombres del César con los hombres de Dios. En Occidente, los caminos de la libertad no siempre fueron coincidentes con los de la religión, pero el espíritu de dignidad de los hombres libres supo capitalizar casi siempre en su beneficio las querellas que se produjeron en torno a las prerrogativas de la Iglesia y de la fe. La fractura en la unidad religiosa europea que significó la Reforma puede haber retrasado durante un tiempo el repliegue de los poderes despóticos, pero en definitiva el proceso libertario no se detuvo. Según el autor, sólo cuando los revolucionarios ideales de igualdad se antepusieron a los de libertad, la dinámica del progreso político se encontró con nuevos y difíciles dilemas. Acton expuso sus puntos de vista hace más de cien años y la historia del último siglo podría confirmar que el conflicto entre libertad e igualdad todavía no está completamente resuelto.

* Discurso ante los miembros de la Bridgnorth Institution en el Agricultural Hall, 28 de mayo de 1877. Reproducido de Acton, *History of Freedom and Other Essays* (Londres: Macmillan, 1907). La conferencia anterior pronunciada por Lord Acton sobre el tema *Historia de la Libertad en la Antigüedad* fue publicada con una introducción sobre el autor en *Estudios Públicos* Nº 11, Invierno 1983.

Esta conferencia es la segunda que Lord Acton pronunció en 1877 sobre la historia de la libertad. El tema iba a ser el eje de una obra monumental que el autor no alcanzó a escribir. El texto de la primera conferencia, *Historia de la Libertad en la Antigüedad*, se publicó en Estudios Públicos N° 11, correspondiente al Invierno de 1983.

Cuando Constantino trasladó la sede del imperio desde Roma a Constantinopla, erigió en el mercado de la nueva capital una columna de mármol rojo y endurecido procedente de Egipto, de la cual se cuenta una extraña leyenda. En una cripta debajo de la columna, enterró secretamente los siete emblemas sagrados del Estado Romano, antes custodiado por vírgenes en el templo de Vesta, y ubicó la llama de un fuego que jamás se extinguiría. En la cima de la columna hizo colocar una estatua de Apolo, agregándole un fragmento de la Cruz. Coronó su cabeza con una diadema de rayos hecha con los clavos de la crucifixión, que se creía que su madre había encontrado en Jerusalén.

La columna aún permanece allí como el monumento más significativo del imperio convertido. El hecho de que los clavos que habían atravesado el cuerpo de Cristo pasaran a constituir un ornamento apropiado para un ídolo pagano, que muy pronto llegaría a ser conocido con el nombre de un emperador vivo, indica la posición asignada al cristianismo en la estructura imperial de Constantino. El intento de Diocleciano de transformar el gobierno romano en un despotismo de tipo oriental había provocado la última y más seria de las persecuciones de los cristianos. Al adoptar el cristianismo, Constantino no intentaba abandonar el esquema político de su predecesor ni renunciar a los encantos de la autoridad arbitraria, sino que fortalecer su trono con el apoyo de una religión que había sorprendido al mundo con su poder de resistencia. Y para obtener ese apoyo en forma absoluta y sin inconvenientes, estableció la sede de su gobierno en el Oriente, en un patriarcado de su propia creación.

Nadie le advirtió que al promover la religión cristiana se estaba atando una de sus manos y renunciando al privilegio de los césares. Reconocido como el autor de la libertad y de la superioridad de la Iglesia, se recurrió a Constantino como al guardián de la unidad religiosa. Admitió la obligación y aceptó la responsabilidad, y las divisiones que prevalecieron entre los cristianos proporcionaron a sus sucesores muchas oportunidades de extender tal protectorado y evitar cualquier reducción de los derechos o de los recursos del poder imperial.

Constantino declaró que su voluntad era equivalente a un dogma de la Iglesia. Según Justiniano, el pueblo romano había transferido formalmente a los emperadores la plenitud de su autoridad y, por consiguiente, el deseo

del emperador, expresado por edicto o epístola, tenía fuerza de ley. Incluso en el ferviente período de su conversión, el Imperio empleó su refinada civilización, la acumulada sabiduría de los antiguos, la racionalidad y sutileza del Derecho Romano, y toda la herencia del mundo cristiano, judío y pagano, para hacer que la Iglesia sirviera como soporte dorado del absolutismo. Ni la filosofía ilustrada ni toda la sabiduría política de Roma, así como tampoco la fe y virtud de los cristianos, prevalecieron contra la incorregible tradición de la antigüedad. Más allá de las conquistas de la reflexión y la experiencia, había algo que faltaba: una facultad de autogobierno y autocontrol, desarrollada como lenguaje distintivo del carácter de una nación en crecimiento. Este vital elemento, extinguido por muchos siglos de guerra, anarquía u opresión en los países que aún vivían en la pompa de la antigua civilización, fue depositado en la tierra de la Cristiandad por el flujo fertilizante de la migración que derribó al imperio de Occidente.

Cuando los romanos estaban en la cima del poder, se dieron cuenta de la existencia de una raza de hombres que no había renunciado a la libertad en tributo a un monarca. El escritor más hábil del Imperio se refirió a ellos con un vago y amargo presentimiento de que el futuro del mundo pertenecería a las instituciones de esos bárbaros aún no oprimidos por el despotismo. Sus reyes, cuando tenían reyes, no presidían los consejos; a veces eran elegidos y a veces depuestos, y estaban limitados por juramento para actuar en conformidad con la voluntad general. Tenían autoridad real sólo en la guerra. Este primitivo republicanismo, que admite la monarquía como un incidente ocasional, pero que sostiene firmemente la supremacía colectiva de todos los hombres libres, de la autoridad constituyente sobre todas las autoridades constituidas, representa el germen remoto del gobierno parlamentario. La acción del Estado quedaba confinada a límites estrechos; pero, además de su posición como cabeza del Estado, el rey estaba rodeado por un cuerpo de seguidores unidos a él por lazos personales o políticos. A estos subordinados inmediatos no se les permitía desobedecer ni resistir órdenes más allá del margen que se le tolera a una esposa, a un niño o a un soldado, y se esperaba que un hombre matara a su propio padre si así lo pedía su jefe. De este modo, las comunidades teutónicas admitían una independencia del gobierno que amenazaba con disolver la sociedad y, al mismo tiempo, una dependencia de las personas peligrosa para la libertad. Se trataba de un sistema muy favorable para las corporaciones, pero que no ofrecía seguridad a los individuos. El Estado no oprimía a sus súbditos, pero tampoco era capaz de protegerlos.

Como primer efecto de la gran migración teutónica hacia las regiones civilizadas por Roma, Europa retrocede varios siglos, hasta un estado ape-

nas más avanzado del que las instituciones de Solón habían rescatado a Atenas. Mientras los griegos conservaron la literatura, las artes, la ciencia de la antigüedad y todos los monumentos sagrados del cristianismo primitivo con una integridad que no podemos imaginar a partir de los deteriorados fragmentos que han llegado a nosotros –los campesinos de Bulgaria incluso sabían el Nuevo Testamento de memoria–, Europa Occidental era educada por maestros que ni siquiera sabían escribir su nombre. La facultad de razonamiento preciso y de la observación exacta desapareció por quinientos años, e incluso las ciencias más necesarias para la sociedad, medicina y geometría, decayeron hasta que los educadores de Occidente empezaron a instruirse con maestros árabes. Para poner orden en este caos, construir una nueva civilización y armonizar razas diferentes y enemigas dentro de una nación, lo que se necesitaba no era libertad sino fuerza. Y por siglos, todo el progreso estará ligado a la acción de hombres como Clodoveo, Carlomagno, Guillermo el Normando, personas firmes y autoritarias, que exigían antes que nada ser obedecidas.

El espíritu del paganismo inmemorial que había saturado a la antigua sociedad no pudo ser exorcizado sino mediante la influencia combinada de la Iglesia y el Estado; la apreciación universal, sin embargo, de que tal unión entre Iglesia y Estado era necesaria, creó el despotismo bizantino. Los sacerdotes del Imperio, que no concebían que el cristianismo pudiera florecer más allá de sus fronteras, insistían en que el Estado no estaba en la Iglesia, sino que la Iglesia en el Estado. Apenas se había difundido tal doctrina cuando el rápido colapso del Imperio de Occidente abrió un horizonte más amplio, y Salviano, un sacerdote de Marsella, proclamó que las virtudes sociales, que decaían entre los romanos civilizados, existían en mayor pureza y esperanza entre los invasores paganos. Estos se convirtieron rápida y fácilmente y su conversión fue generalmente promovida por los propios reyes.

El cristianismo, que originalmente se había dirigido a las masas y se basaba en el principio de la libertad, ahora apelaba a los gobernantes y dirigía su poderosa influencia a la pirámide de la autoridad. Los bárbaros, que no poseían libros ni conocimiento secular ni educación, excepto en las escuelas del clero, y que escasamente tenían nociones de instrucción religiosa, se volvieron con apego infantil a los hombres con conocimientos de las Escrituras, de Cicerón y San Agustín. En el reducido mundo de sus ideas, la Iglesia fue considerada como algo infinitivamente más amplio, fuerte y santo que los Estados recién formados. El clero proporcionaba los medios para guiar a los nuevos gobiernos y estaba eximido de impuestos, de la jurisdicción del magistrado civil y del administrador político. Enseñaba

que el poder debía ser otorgado mediante elección. Los Consejos de Toledo proporcionaron la estructura del sistema parlamentario de España, que es por un largo período el más antiguo del mundo. Pero la monarquía de los godos en España y la de los sajones en Inglaterra, en las cuales los nobles y los prelados rodeaban el trono con la apariencia de instituciones libres, llegaron a su fin. Y el pueblo que prosperó y dominó al resto fue el de los francos, que carecían de una nobleza natural y cuya ley de sucesión de la Corona pasó a ser por mil años motivo de una superstición inalterable. Con ellos, el sistema feudal se desarrolló en exceso.

Para el feudalismo, la tierra fue la medida de todas las cosas. Sin disponer de otra fuente de riqueza, los hombres dependían del señor de la tierra para subsistir, quien adquiriría por este conducto soberanía frente a la libertad del súbdito y a la autoridad del Estado. Todo barón, decía la máxima francesa, es soberano de sus propios dominios. Las naciones de Occidente todavía se debatían entre las tiranías competitivas de los magnates locales y de los monarcas absolutos, cuando surgió una fuerza que por un tiempo demostró ser superior tanto para el vasallo como para su señor.

En los días de la conquista, cuando los normandos terminan con las libertades de Inglaterra, estaban ya en decadencia las rústicas instituciones heredadas de los sajones, los godos y los francos desde los bosques de Alemania, pero aún no se imponía el gobierno popular resultante del auge de las ciudades y de la formación de una clase media. La única influencia capaz de resistir a la jerarquía feudal era la jerarquía eclesiástica. Entre ambas se produjo el conflicto cuando el feudalismo amenazó la independencia de la Iglesia, sometiendo severamente a los prelados a aquella forma de dependencia personal de los reyes que fue típica del estado teutónico.

A este conflicto de cuatrocientos años debemos el origen de la libertad civil. Si la Iglesia hubiera continuado apoyando a los reyes que investía, o si la lucha hubiera terminado rápidamente en una victoria sin contrapeso, toda Europa habría caído en un despotismo moscovita o bizantino, porque el objetivo de ambas partes en conflicto era la autoridad absoluta. Sin embargo, a pesar que la libertad no era el objetivo por el cual luchaban, ésta constituyó la gran consigna que tanto el poder espiritual como el poder temporal utilizaron para convocar a las naciones en su ayuda. En las distintas etapas de la contienda, las ciudades de Italia y Alemania obtuvieron sus fueros, Francia sus Estados Generales e Inglaterra su Parlamento. Mientras la tensión se mantuvo, el derecho real divino no consiguió imponerse. Existía la inclinación a considerar la corona como un bien que, en virtud de la ley de propiedad real, se transmitía por herencia dentro de la familia que la poseía. Pero la autoridad de la religión, y especialmente del papado, tendía a

oponerse al título irrevocable de los reyes. En Francia, lo que se llamó más tarde la teoría Gallican sostenía que la casa reinante estaba por sobre la ley y que el cetro no debía salir de ella mientras hubiera un príncipe de la sangre real de San Luis. Pero en otros países, el mismo juramento de fidelidad establecía que éste era condicional y que sólo debía mantenerse mientras persistiera el buen comportamiento. Fue en conformidad con el derecho público, al que estaban sometidos todos los monarcas, que se declaró rebelde al Rey Juan contra los barones y que, bajo la máxima **Vox populi Vox Dei**, Eduardo III pudo ser instalado en el trono del que había depuesto a su padre.

La doctrina del derecho divino de pueblo para erigir y derrocar príncipes, luego de obtener las sanciones de la religión, fue reforzada con mejores argumentos hasta tornarse lo bastante fuerte como para oponerse tanto a la Iglesia como al rey. En la lucha entre la Casa Bruce y la Casa Plantagenet por la posesión de Escocia e Irlanda, los ingleses fueron apoyados por las censuras de Roma. Pero tanto irlandeses como escoceses no las aceptaron, y la proclama en que el Parlamento escocés informó al Papa de su resolución demuestra cuán firmemente había arraigado la doctrina popular. Refiriéndose a Robert Bruce, decía: “La Divina Providencia, las leyes y las costumbres del país, que defenderemos hasta la muerte, junto con la decisión del pueblo, lo han hecho nuestro rey. Si alguna vez traicionara sus principios y consintiera que fuésemos súbditos del rey inglés, entonces lo trataríamos como a un enemigo, como el verdugo de nuestros derechos y de los suyos, y elegiríamos a otro en su lugar. No nos interesa la gloria ni la riqueza, sino aquella libertad a la que ningún hombre verdadero debería renunciar sino rindiendo su vida”. Tal opinión acerca de la realeza era natural entre hombres acostumbrados a ver en constante conflicto con sus gobernantes a quienes ellos más respetaban. Gregorio VII había empezado a desacreditar a las autoridades civiles diciendo que eran obra del demonio, pero ya en esa época ambos partidos tendían a reconocer la soberanía del pueblo y apelaban a él como fuente inmediata de poder.

Dos siglos más tarde, esta teoría política adquiriría un carácter más definitivo y mayor fuerza entre los güelfos, el partido de la Iglesia, y los gibelinos o imperialistas. Este es el parecer de más célebre de los escritores güelfos: “Un rey que no cumple con su deber, pierde el derecho a ser obedecido. Destituirlo no constituye una rebelión, porque él mismo es un rebelde a quien la nación tiene derecho a derrocar. Pero es mejor reducir su poder para que no pueda abusar de él. Con este objetivo, toda la nación tiene que participar en el gobierno; la Constitución debe combinar una monarquía electiva y limitada con una aristocracia de mérito, una suerte de

democracia tal que permita a todas las clases participar en el gobierno mediante elección popular. Ningún gobierno tiene derecho a imponer impuestos más allá del límite determinado por el pueblo. Toda autoridad política tiene origen en el sufragio popular y todas las leyes deben ser elaboradas por el pueblo o sus representantes. No tendremos ninguna seguridad en la medida en que dependamos de la voluntad de otros hombres”. Estas palabras, que contienen la primera exposición de la teoría whig de la revolución, fueron tomadas de las obras de Santo Tomás de Aquino, acerca de quien Lord Bacon dice que tiene el corazón más grande de la escuela teologal. Es preciso observar que escribía en el mismo momento en que Simón de Montfort convocaba a los Comunes y que la política del fraile napolitano se anticipó varios siglos a la de los estadistas ingleses.

El escritor más destacado del partido gibelino fue Marsilio de Padua. “Las leyes –decía– derivan su autoridad de la nación, careciendo de validez sin su aprobación. Como el todo es más grande que cualquier parte, no está bien que una parte legisle para el todo; y como todos los hombres son iguales, no está bien que uno sea limitado por las leyes hechas por otro. Pero al obedecer las leyes acordadas por todos los hombres, son ellos quienes realmente se gobiernan. El monarca, instituido por el cuerpo legislativo para ejecutar su voluntad, debe contar con la fuerza suficiente para reprimir a los individuos, pero no tanto como para controlar a la mayoría del pueblo. Es responsable ante la nación y está sujeto a la ley; y la nación que lo nombra y le asigna sus obligaciones tiene que cuidar que éste obedezca la Constitución, destituyéndolo en caso que la viole. Los derechos de los ciudadanos son independientes de la fe que profesan, y ningún hombre puede ser castigado por su religión”. Este escritor, que tuvo en algunos aspectos mayor visión que Locke y Montesquieu, vivió durante el reinado de Eduardo II, hace quinientos cincuenta años. En materia de soberanía de la nación, gobierno representativo, superioridad del cuerpo legislativo sobre el ejecutivo y libertad de conciencia, sus principios eran tan firmes que posteriormente guiarían al mundo moderno.

Resulta significativo que ambos escritores concordaran en tantos aspectos fundamentales, no obstante pertenecer a escuelas rivales, y que hayan animado una controversia decisiva. Santo Tomás habría hecho que el papado controlara todos los gobiernos cristianos. Marsilio habría sometido al clero a la ley de la nación y le habría impuesto restricciones en cuanto a propiedad y cantidad. A medida que avanzó el debate, se fueron aclarando muchas cosas que pasaron a ser convicciones establecidas. Como éstas no representaban sólo el pensamiento de mentes proféticas que superaban el nivel de sus contemporáneos, había cierta esperanza de que supeditaran al

mundo práctico. El antiguo reino de los barones estaba seriamente amenazado. La apertura de Oriente por los cruzados había dado un gran estímulo a la industria. Se produjo en el sistema feudal un desplazamiento desde el campo a las ciudades, y el gobierno de las ciudades no estaba contemplado en los engranajes de la máquina feudal. Cuando los hombres encontraron una forma de ganarse la vida sin depender de la buena voluntad de la clase propietaria de la tierra, el terrateniente perdió gran parte de su importancia, que empezó a pasar a quienes poseían la riqueza transferible. La gente de la ciudad no sólo se liberó del dominio de prelados y barones, sino que se esforzó por obtener el control del Estado para su propia clase e interés.

En el siglo XIV continuó el predominio de esta lucha entre democracia y caballería. Las ciudades italianas, más adelantadas en inteligencia y civilización, señalaban el camino con constituciones democráticas de tipo ideal, aunque generalmente impracticables. Los suizos se sacudieron del yugo de Austria. En el valle del Rin y en el corazón de Alemania surgieron dos largas cadenas de ciudades libres. Los ciudadanos de París suplantaron el poder del rey, reformaron el Estado y empezaron su larga carrera de experimentos para gobernar Francia. Sin embargo, entre todos los países de continente, el crecimiento más vigoroso y saludable de las libertades municipales tuvo lugar en Bélgica, que desde épocas inmemoriales había sido la más tenaz en su fidelidad al principio de autogobierno. Tan vastos eran los recursos concentrados en las ciudades flamencas, tan difundido el impulso de la democracia, que era altamente dudoso que el nuevo interés pudiera no prevalecer y que el poder de la aristocracia militar pudiera no pasar a la riqueza e inteligencia de los hombres que vivían del comercio. Pero Rienzi, Marcel, Artevelde y otros líderes de la aún inmadura democracia de esos días vivieron y murieron en vano. La sublevación de la clase media había desatado la necesidad, las pasiones y las aspiraciones de los más pobres. En Francia e Inglaterra se produjeron feroces insurrecciones que provocaron una reacción que retardaría por siglos el reajuste del poder, surgiendo en el camino de la democracia el espectro rojo de la revolución social. Los ciudadanos armados de Gantes fueron aplastados por la caballería francesa, y sólo la monarquía cosechó el fruto del cambio que se estaba produciendo en la condición de las clases, agitando la mente de los hombres.

Mirando unos mil años, hacia el pasado, enfrentándonos a lo que llamamos la Edad Media, para evaluar cuanto esos hombres hicieron por la perfección de sus instituciones, o al menos por el perfeccionamiento de la verdad política, descubriríamos lo siguiente: que el gobierno representativo, desconocido para los antiguos, era prácticamente universal. Los métodos de elección eran imperfectos; pero el principio de que los impuestos eran legales

sólo si eran acordados por la clase que los pagaba —es decir, que el impuesto era inseparable de la representación— era reconocido no como el privilegio de ciertos países, sino como el derecho de todos. Ningún príncipe de este mundo, decía Felipe de Commines, puede exigir el impuesto de un penique sin el consentimiento del pueblo. La esclavitud había desaparecido prácticamente en todas partes y el poder absoluto era considerado más intolerable y más criminal que la esclavitud. El derecho de insurrección no era sólo admitido sino definido como una obligación autorizada por la religión. Incluso ya se conocían los principios del acta de Habeas Corpus y el sistema de impuesto a la renta. El resultado de la política antigua fue un Estado absoluto basado en la esclavitud. El producto político de la Edad Media fue un conjunto de estados en que la autoridad estaba limitada por la representación de las clases poderosas, por asociaciones privilegiadas y por el reconocimiento de deberes superiores a los establecidos por el hombre.

Prácticamente quedaba todo por hacer con respecto a la ejecución de aquello que se consideraba bueno. Sin embargo, resueltos los grandes problemas de principios, llegamos a la pregunta: ¿Cómo administró el siglo XVI el tesoro que había almacenado la Edad Media? El signo más visible de la época fue la decadencia de la influencia religiosa imperante por tanto tiempo. Transcurridos sesenta años desde la invención de la imprenta, ya se habían publicado 30.000 libros en las prensas europeas, antes que se imprimiera el Testamento griego. Cuando la unidad de fe pasó a ser la principal preocupación de todos los Estados, se llegó a pensar que los derechos de los hombres y los deberes de los vecinos y gobernantes con respecto a ellos variaban de acuerdo con su religión; la sociedad no reconocía las mismas obligaciones a un turco que a un judío, a un pagano que a un hereje, a un devoto del demonio que a un cristiano ortodoxo. Al debilitarse el dominio de la religión, el Estado reclamó el privilegio de tratar a sus enemigos sobre la base de principios excepcionales para su propio beneficio. Y la idea de que los fines del gobierno justifican los medios empleados fue introducida al sistema por Maquiavelo. Maquiavelo fue un ingenioso político, sinceramente interesado en eliminar los obstáculos al hábil gobierno de Italia. Según decía, el obstáculo más fastidioso para el intelecto es la conciencia, y los gobiernos nunca podrán ejercer vigorosamente el arte de gobernar necesario para el éxito en situaciones difíciles si se dejan estorbar por los preceptos de los códigos.

Posteriormente, su audaz doctrina fue proclamada por hombres de fuerte carácter personal. Se dieron cuenta que, en circunstancias difíciles, los hombres buenos ofrecen rara vez resistencia a su bondad y ceden ante quienes han comprendido el significado de la máxima en orden a que no es

posible hacer una tortilla cuando se teme quebrar los huevos. Observaron que la moralidad pública difiere de la privada debido a que el gobierno no puede poner la otra mejilla ni admitir que la clemencia es mejor que la justicia. Y no lograron determinar la diferencia o establecer los límites de la excepción, ni tampoco decir qué otra norma existía, fuera del juicio que Dios ratifica en este mundo mediante el éxito, para los actos de una nación.

Las enseñanzas de Maquiavelo difícilmente habrían soportado la prueba del gobierno parlamentario, ya que la discusión pública exige por los menos la profesión de la buena fe. Pero dio un gran impulso al absolutismo, silenciando las conciencias de reyes muy religiosos, y asemejó mucho el bien al mal. Carlos V ofreció 5.000 coronas al asesino de un enemigo. Fernando I y Fernando II, Enrique III y Luis XIII provocaron la muerte de sus súbditos más poderosos mediante la traición. Isabel y María Estuardo trataron de hacer lo mismo entre ellas. Se había pavimentado el camino para que triunfara la monarquía absoluta sobre el espíritu y las instituciones de una época mejor, no por actos aislados de maldad, sino mediante una estudiada filosofía del crimen y a través de una perversión del sentido moral que no había existido desde que los estoicos reformaron la moralidad pagana.

El clero, que había servido en tantas formas a la causa de la libertad durante la prolongada lucha contra el feudalismo y la esclavitud, estaba asociado ahora con el interés de la realeza. Se habían hecho varios intentos para adaptar la Iglesia al modelo constitucional, pero, aunque infructuosos, habían unido la jerarquía y la corona contra el sistema del poder dividido como también contra el enemigo común. Reyes fuertes lograron someter la espiritualidad en Francia y en España, en Sicilia y en Inglaterra. Durante los dos siglos siguientes, la monarquía absoluta de Francia fue levantada por doce cardenales políticos. Los reyes de España lograron igual resultado prácticamente de una sola vez, al revivir y adaptar para su propio uso el tribunal de la Inquisición, que parecía obsoleto, pero que ahora les proporcionaba un arma para infundir terror y sustentar su despotismo. El cambio de Europa se extendió por una generación, pasando de la anarquía de los días de las Rosas a la apasionada sumisión y complaciente resignación en la tiranía que marca el reinado de Enrique VIII y de los reyes de la época.

Las cosas estaban bastante agitadas cuando empezó la Reforma en Wittemberg. Era de esperarse que la influencia de Lutero detuviera el torrente del absolutismo, ya que permanentemente se enfrentaba a la compacta alianza entre la Iglesia y el Estado y gran parte de su país era gobernado por hostiles potentados que a la vez eran prelados de la corte de Roma. Efectivamente, debía temer más a los enemigos temporales que a los espirituales. Los obispos alemanes más importantes querían que se aceptaran las exigencias protestan-

tes, y el mismo Papa recomendó al Emperador una política conciliadora sin lograr mayor efecto. Pero Carlos V había puesto fuera de la ley a Lutero e intentaba atacarlo. Los duques de Bavaria decapitaron y quemaron a sus discípulos, mientras que en las ciudades la democracia se ponía en su favor. Pero el terror a la revolución era el más profundo de sus sentimientos políticos, y el argumento con que los sacerdotes güelfos vencieron la pasiva obediencia apostólica fue característico de ese método medieval de interpretación que él rechazaba. Durante sus últimos años, por un momento, su pensamiento se desvió bruscamente, pero la esencia de su enseñanza política era eminentemente conservadora; los estados luteranos pasaron a ser la fortaleza de una rígida inmovilidad y los escritores luteranos condenaron constantemente la literatura democrática que surgiría en la segunda época de la Reforma. Los reformadores suizos fueron más audaces que los alemanes para mezclar su causa con la política. Zurich y Ginebra eran repúblicas, y el espíritu de sus gobiernos influyó en Zwinglio y Calvino.

Zwinglio no renegó de la doctrina medieval según la cual era preciso apartar de su cargo a los malos magistrados; pero fue asesinado muy temprano como para poder influir en forma profunda y permanente en el carácter político del protestantismo. Calvino, a pesar de ser republicano, opinaba que el pueblo era incapaz de gobernarse y que la asamblea popular era un abuso que debía abolirse. Era partidario de una aristocracia de los elegidos, con los medios para castigar no sólo el crimen sino también el vicio y el error. Debido a que pensaba que la severidad de las leyes medievales era insuficiente para las necesidades de la época, estaba a favor del arma más irresistible que el procedimiento inquisitorial pusiera en manos del gobierno: el derecho a someter a los prisioneros a una tortura intolerable, no porque fueran culpables, sino debido a la imposibilidad de probar su culpabilidad. Sus enseñanzas, a pesar de no tener por objetivo promover instituciones populares, parecían tan adversas a la autoridad de los monarcas vecinos, que en la edición francesa de sus Institutos suavizó la expresión de sus opiniones políticas.

La influencia política directa de la Reforma tuvo un efecto menor que el supuesto. La mayoría de los Estados fue lo suficientemente fuerte como para controlarla. Algunos lo hicieron con extraordinario esfuerzo; otros, con gran habilidad, lograron desviarla para su propio uso. Sólo el gobierno polaco la dejó seguir su curso. Escocia fue el único reino en que la Reforma triunfó sobre la resistencia del Estado; e Irlanda, el único caso en que fracasó, a pesar del apoyo del gobierno. Pero prácticamente en todos los casos, tanto los príncipes que extendieron sus velas al viento como aquellos que la enfrentaron, usaron el celo, la alarma y las pasiones que levantó como ins-

trumentos para aumentar su poder. Las naciones concedieron con ilusión a sus gobernantes todos los privilegios necesarios para preservar su fe y, en la intensidad de la crisis, renunciaron a toda preocupación por mantener a la Iglesia y al Estado separados y por evitar la confusión de sus poderes, lo que representaba el trabajo de años. Se cometieron hechos atroces en que la pasión religiosa fue con frecuencia el instrumento, pero la política el móvil.

El fanatismo se apodera de las masas, pero rara vez éstas se manifiestan fanáticas, y los crímenes atribuidos a ella se deben comúnmente a la astucia de políticos calculadores. Cuando el rey de Francia intentó matar a todos los protestantes, se vio obligado a hacerlo con sus propios agentes. En ninguna parte hubo una reacción espontánea de la población, y en muchas ciudades y en provincias enteras los magistrados se resistieron a obedecer. El móvil de la corte estaba tan lejos del mero fanatismo, que la reina desafió inmediatamente a Isabel a que hiciera lo mismo con los católicos ingleses. Francisco I y Enrique II enviaron casi a cien hugonotes a la hoguera, pero fueron cordiales y asiduos promotores de la religión protestante en Alemania. Sir Nicolás Bacon fue uno de los ministros que suprimieron la misa en Inglaterra. Sin embargo, cuando llegaron los refugiados hugonotes era tan poco el aprecio que sentía por ellos, que le recordó al Parlamento la forma en que Enrique V en Agincourt trató a los franceses que cayeron en sus manos. John Knox pensaba que se debía matar a todos los católicos de Escocia, y ningún hombre tuvo nunca discípulos de temperamento tan estricto o implacable. Pero su consejo no fue seguido.

Durante todo el conflicto religioso, la política mantuvo la ventaja. Cuando murieron los últimos reformadores, la religión, en vez de emancipar a las naciones, pasó a constituir una excusa para el arte criminal de los déspotas. Calvino predicaba y Belarmino daba charlas, pero Maquiavelo reinaba.

Antes del término del siglo hubo tres acontecimientos que marcaron el principio de un importante cambio. La masacre de San Bartolomé convenció a la mayor parte de los calvinistas de la legalidad de la rebelión contra los tiranos, tornándose partidarios de aquella doctrina iniciada por el obispo de Winchester* y que Knox y Buchanan había recibido, a través de su maestro en París, directo de las escuelas medievales. Adoptada por aversión hacia el rey de Francia, luego fue puesta en práctica contra el rey de España. Mediante un acto solemne, los revolucionarios Países Bajos destituyeron a Felipe II y se independizaron con el Príncipe de Orange, quien

* Poyntet, en su *Treatise on Policial Power*.

había sido y continuaba siendo su teniente. Tal ejemplo fue importante no sólo porque los súbditos de una religión destituyeron a un monarca de otra –ya que esto se había visto en Escocia–, sino porque, además, instauró una república en lugar de una monarquía y obligó al derecho público de Europa a aceptar la revolución. Al mismo tiempo, los franceses católicos se alzaron contra Enrique III, el más despreciable de los tiranos, y contra su heredero, Enrique de Navarra, quien como protestante estaba contra la mayoría de la nación y luchaba por los mismos principios.

Se podrían llenar miles de estantes con los libros que aparecieron en su defensa durante medio siglo, incluyendo los más completos tratados sobre leyes alguna vez escritos. Prácticamente todos están viciados con el defecto que desfiguraba la literatura política de la Edad Media. Tal como lo he tratado de demostrar, esa literatura es muy importante y de gran utilidad para el progreso humano. Pero desde la muerte de San Bernardo hasta que apareciera la Utopía de Tomás Moro, prácticamente todos los escritores pusieron su política al servicio de los intereses del papa o del rey. Y quienes vinieron después de la Reforma, siempre estaban pensando en el efecto de las leyes sobre católicos o protestantes. Knox censuró lo que llamaba *The Monstrous Regiment of Women* debido a que la reina iba a misa, y Mariana elogiaba al asesino de Enrique III porque el rey estaba asociado con los hugonotes. La creencia de que es legítimo asesinar a los tiranos, enseñada primero entre los cristianos por Santiago de Salisbury, el más famoso escritor del siglo XII, y confirmada por Roger Bacon, el inglés más célebre del siglo XIII, había adquirido en esa época un significado fatal. Sinceramente, nadie consideraba la política como una ley para los justos y los injustos, o trataba de encontrar un conjunto de principios que fuese válido bajo todos los cambios de religión. *The Ecclesiastical Polity*, de Hooker, es prácticamente la única que perdura entre las obras de que estoy hablando y todavía es leída con admiración por todo pensador como la prosa clásica más antigua y mejor de nuestra lengua. Pero a pesar de que escasas obras han sobrevivido, contribuyeron a transmitir viriles nociones de autoridad limitada y obediencia condicional desde la época de la teoría a las generaciones de hombres libres. Incluso la aguda violencia de Buchanan y Boucher constituyó un nexo en la cadena de la tradición que relaciona la controversia de Hildebrando con el Gran Parlamento y a Santo Tomás con Edmund Burke.

Sin duda, para que Europa sanara del mal que la quejaba, era preciso que los hombres comprendieran que los gobiernos no existen por derecho divino y que el gobierno arbitrario es la violación del derecho divino. Mas a pesar de que el conocimiento de esta verdad pudiera constituir un elemento de beneficiosa rectificación, fue de poca ayuda para el progreso y la Refor-

ma. La resistencia a la tiranía no implicaba la facultad de erigir un gobierno legal en su lugar. La horca puede ser algo útil, pero es mejor que el ofensor viva para su arrepentimiento y redención. Aún no se habían descubierto los principios que distinguen en política entre el bien y el mal y que hacen que los estados sean dignos de perdurar.

El filósofo francés Charron fue uno de los hombres menos corrompidos por el espíritu partidista y menos cegado por el celo de una causa. En un pasaje tomado prácticamente en forma literal de Santo Tomás, describe nuestra subordinación a una ley natural a la que debe ajustarse toda legislación, cosa que afirma no por la luz de la religión revelada, sino por la voz de la razón universal, a través de la cual Dios ilumina la conciencia de los hombres. Sobre la base de este fundamento, Grocio estableció las líneas de la verdadera ciencia política. Al reunir los elementos del derecho internacional, tuvo que ir más allá de los tratados nacionales y de los intereses sectoriales en busca de un principio que abarcara a toda la humanidad. Los principios de la ley deben perdurar, decía, incluso suponiendo que no exista Dios. Con estos términos poco precisos quería decir que aquéllos deben cimentarse independientemente de la revelación. A partir de ese momento, la política pasa a ser un asunto de principio y de conciencia, de manera que los hombres y las naciones que discrepan en todas las demás cosas puedan vivir juntos en paz, bajo las sanciones de una ley común. Fue poco lo que el propio Grocio usó su descubrimiento, ya que lo privó de efecto inmediato al admitir que el derecho a reinar puede ser disfrutado como un dominio absoluto, sin estar sujeto a ninguna condición.

Cuando Cumberland y Pufendorf revelaron el verdadero significado de su doctrina, las autoridades establecidas y los intereses triunfantes se retiraron estupefactos. Nadie estaba dispuesto a renunciar a las ventajas adquiridas por fuerza o habilidad sólo porque éstas que pudieran oponerse, no a los Diez Mandamientos, sino que a un código desconocido, que el mismo Grocio no había intentado establecer y que afectaba aquello en que ningún filósofo estaba de acuerdo. Resulta evidente que quienes habían aprendido que la ciencia política es un asunto de conciencia, en vez de poder o conveniencia, debían considerar a sus adversarios como hombres sin principios; que la controversia entre ellos implicaba permanente moralidad y no podía ser controlada con el pretexto de las buenas intenciones que suaviza las asperezas de la lucha religiosa. Prácticamente todos los grandes hombres del siglo XVII repudiaron la innovación. En el siglo XVIII, las dos ideas de Grocio –que existen ciertas verdades políticas merced a las cuales se mantienen o desaparecen Estados e intereses, y que la sociedad se basa en una serie de contratos reales e hipotéticos– pasaron a ser, en otras

manos, la palanca que removió al mundo. Cuando, por lo que parecía el efecto de una ley irresistible y constante, la realeza prevaleció sobre todos sus enemigos y competidores, ésta se transformó en una religión. Sus antiguos rivales, el barón y el prelado, figuraban como sus defensores. Las asambleas que representaron año tras año el autogobierno de las provincias y de las clases privilegiadas, en todo el continente, se reunían por última vez y llegaban a su fin a satisfacción del pueblo, que había aprendido a venerar el trono como el constructor de su unidad, el promotor de la prosperidad y el poder, el defensor de la ortodoxia y el administrador del talento.

Los Borbones, que habían arrebatado la corona de manos de una democracia rebelde, y los Estuardo, que habían llegado como usurpadores, establecieron la doctrina de que los Estados se formaban gracias al valor, la política y los matrimonios adecuados de la familia real; que el rey, por consecuencia, precede al pueblo; que es el artífice y no la obra y que reina con independencia de todo consentimiento. La teología acató el derecho divino con pasiva obediencia. En la época de oro de la ciencia religiosa, el arzobispo Ussher, el más sabio de los prelados anglicanos, y Bossuet, el más inteligente de los franceses, declararon que la resistencia a los reyes era un crimen y que éstos podían usar legalmente la coacción contra la deslealtad de sus súbditos. Los filósofos apoyaron sinceramente a los sacerdotes. Bacon puso toda su esperanza en cuanto al progreso humano en la mano firme de los reyes. Descartes les aconsejó oprimir a todos quienes pudieran resistir a su poder. Para Hobbes, la autoridad siempre tenía la razón. Pascal opinaba que era absurdo reformar las leyes o establecer un ideal de justicia contra la fuerza existente. Incluso Spinoza, que era republicano y judío, asignó al Estado el control absoluto de la religión.

La monarquía tenía un encanto tan especial para la imaginación, distinto al espíritu informal de la Edad Media, que muchas personas llegaron a morir de impresión al saber de la ejecución de Carlos I, cosa que también ocurrió con la muerte de Luis XVI y el duque de Enghien. Francia era la tierra de la monarquía absoluta. Richelieu sostenía que era imposible mantener sumiso al pueblo si se le permitía una vida acomodada. El Canciller afirmaba que Francia no podía ser gobernada sin el derecho de arresto y exilio arbitrarios y que, en caso de que el Estado estuviera en peligro, era aceptable que murieran unos cientos de inocentes. Para el ministro de finanzas, el hecho de exigir a la corona que cumpliera con su palabra constituía un acto de sedición. Una persona que tuvo estrecha relación con Luis XIV dijo que incluso la menor desobediencia a la voluntad real era un crimen que debía ser castigado con la muerte. Luis XIV aplicó estos preceptos en su grado máximo. Ingenuamente, reconoció que los reyes no estaban más obli-

gados por los términos de un tratado que por las palabras de un cumplido; y que no había nada que poseyeran sus súbditos que no pudiera serles arrebatado legalmente. Obedeciendo a este principio, cuando Marshal Vau-ban, asombrado por la miseria del pueblo, propuso que todos los impuestos existentes fueran revocados por uno solo menos costoso, el rey siguió su consejo, pero amén de imponer el nuevo impuesto conservó todos los anteriores. Con la mitad de la población actual, mantuvo un ejército de 450.000 hombres, casi el doble del ejército con que el difunto emperador Napoleón atacó a Alemania. Mientras tanto, el pueblo moría de hambre. Francia, decía Fenelón, es un enorme hospital. Los historiadores franceses creen que unos seis millones de personas de una misma generación murieron por indigencia. Fácilmente podríamos encontrar tiranos más violentos, más malévolos y más detestables que Luis XIV, pero ninguno de ellos usó jamás su poder para provocar tanto sufrimiento o daño, y la admiración que inspiraba en los hombres más ilustres de su tiempo demuestra el nivel más bajo a que fuera reducida alguna vez la conciencia de Europa por la vileza del absolutismo.

En la mayoría de los casos, las repúblicas de esa época fueron gobernadas de manera de reconciliar a los hombres con los vicios menos abusivos de la monarquía. Polonia era un Estado constituido por fuerzas centrífugas. Lo que los nobles llamaban libertad era el derecho de cada uno de ellos a vetar los actos de la Asamblea y a perseguir a los campesinos de sus estados, derechos que se negaron a ceder hasta el momento de la partición, confirmando así la advertencia hecha por un predicador mucho tiempo antes: “Uds. perecerán no por invasión o guerra, sino debido a sus infernales libertades”. Venecia sufría el mal contrario de la concentración excesiva. Fue éste el más sagaz de los gobiernos, y rara vez se habría equivocado si no hubiera atribuido a otros Estados móviles tan ingeniosos como los suyos y prestado tan poca consideración a las pasiones e insensateces, de las que tenía poco conocimiento. Pero el poder supremo había pasado de la nobleza a un comité, del comité a un consejo de los diez y de los diez a los tres inquisidores del Estado; en esta forma intensamente centralizada se transformó, cerca del año 1600, en un monstruoso despotismo. Ya ha señalado cómo Maquiavelo proporcionó la teoría inmoral necesaria para la consumación del absolutismo real; la oligarquía absoluta de Venecia necesitaba semejante apoyo contra la rebelión de conciencia. Y éste fue proporcionado por un escritor tan hábil como Maquiavelo, que analizó las necesidades y recursos de la aristocracia y dictaminó que su mejor protección era el veneno. En una época tan reciente como el siglo pasado, senadores venecianos de vida honorable, e incluso religiosa, contrataban asesinos para el bien público sin mayor remordimiento que Felipe II o Carlos IX.

Los cantones suizos, especialmente Ginebra, influyeron profundamente sobre la opinión en los días anteriores a la Revolución Francesa, aunque no habían tenido participación en el movimiento previo para inaugurar el imperio de la ley. Tal honor pertenece, entre todas las naciones, sólo a los Países Bajos. Pero no lo lograron debido a su forma de gobierno, que era defectuosa y precaria, ya que el partido de Orange complotaba continuamente contra él, asesinando a los estadistas republicanos más eminentes, y el mismo Guillermo III debió recurrir a la ayuda de los ingleses para apoderarse de la corona. Por el contrario, lo lograron gracias a libertad de prensa, que puso a Holanda en una posición ventajosa desde la cual, en la peor hora de la tiranía, las víctimas de los opresores llamaban la atención de Europa.

La ordenanza de Luis XIV de que los protestantes franceses debían renunciar inmediatamente a su religión terminó el año en que Jacobo II subió al trono. Los refugiados protestantes hicieron lo mismo que sus antecesores habían hecho un siglo antes. Confirmaron el poder que tenían los súbditos para destituir a sus gobernantes que hubiesen violado el contrato original estipulado, y todas las potencias, excepto Francia, aprobaron su argumento y expulsaron a Guillermo de Orange en una expedición que constituyó el tenue amanecer de un día más luminoso.

Inglaterra debe su liberación a esta combinación sin igual de acontecimientos ocurridos en el continente más que a su propia iniciativa. Los esfuerzos hechos por escoceses, irlandeses y, por último, el Gran Parlamento para liberarse del mal gobierno de los Estuardo, habían fracasado no tanto por la fortaleza de la monarquía, sino más bien por la debilidad de la república. Sucumbieron el Estado y la Iglesia; se establecieron nuevas instituciones bajo el gobernante más hábil que jamás haya surgido de una revolución; Inglaterra, agitada por los avatares del pensamiento político, había producido al menos dos escritores que en muchos aspectos vieron tan lejos y tan claro como nosotros ahora. Pero la constitución de Cromwell fue enrollada como un pergamino; Harrington y Lilburne fueron ridiculizados por un tiempo y luego olvidados; el país confesó el fracaso de su lucha, negó sus objetivos y se lanzó con entusiasmo y sin ninguna condición a los pies de un rey despreciable.

Si el pueblo inglés hubiera hecho esto sólo para liberar a la humanidad de la aguda presión de una monarquía ilimitada, habría provocado más daño que bien. Con la fanática perfidia con que, violentando el Parlamento y la ley, idearon la muerte del rey Carlos; con la impudicia del panfleto latino con que Milton justificó el acto ante el mundo, tratando de convencer que los republicanos eran enemigos de la libertad y la autoridad, y que no creían

en sí mismos, dieron fuerza y razón a la corriente realista que aplastara su propia obra y tradición durante la restauración. Si nada hubiera subsanado esta falta de seguridad y constancia en política, Inglaterra habría seguido el mismo camino que otras naciones.

En ese entonces había algo de verdad en la antigua chanza que describe la aversión de los ingleses por la especulación, señalando que toda nuestra filosofía consiste en un corto catecismo de dos preguntas: **“What is mind? No matter. What is matter? Never mind.”*** Lo único aceptable era recurrir a la tradición. Los patriotas se manifestaban a favor de las antiguas formas y no cambiarían las leyes inglesas. Para hacer valer su argumento, inventaron que la constitución venía de Troya y que los romanos la habían mantenido incólume. Tales fábulas no prevalecieron contra Strafford, y la revelación del precedente a veces lograba respuestas adversas para la causa popular. Esto fue decisivo en el singular problema de la religión, ya que tanto la práctica del siglo XVI como del siglo XV testificaban en favor de la intolerancia. Por orden real, en una generación, la nación había pasado cuatro veces de una fe a otra, con una facilidad que hizo una impresión fatal en Laud. En un país en que se habían prohibido por turno todas las religiones, sometido además a tal variedad de medidas penales contra lollardos y arrianos, contra Augsburgo y Roma, parecía no haber mal en desorejar a los puritanos.

Pero había llegado una época de mayor convicción y los hombres resolvieron abandonar las antiguas formas que los llevaran a la destrucción y someterse a la sabiduría de sus antecesores y la ley de la nación al derecho no escrito. La libertad religiosa había constituido el ideal de los grandes escritores cristianos en la época de Constantino y Valentino, ideal que nunca había sido plenamente alcanzado en el Imperio y, luego, bruscamente descartado cuando los bárbaros descubrieron que superaba los recursos de su arte para gobernar poblaciones civilizadas de distinta religión, imponiendo la unidad de culto mediante leyes de sangre y teorías más crueles que las leyes. Pero desde San Atanasio y San Ambrosio hasta Erasmo y Moro, cada época escuchó la protesta de hombres fervorosos en favor de la libertad de conciencia y, en los tranquilos días previos a la Reforma, hubo gran esperanza de que ésta prevaleciera.

En la confusión que siguió, los hombres parecían felices de tolerarse mediante privilegios y compromisos, renunciando gustosos a la amplia aplicación de los principios. Socino fue el primero que exigió la tolerancia uni-

* ¿Qué es la mente? No importa. ¿Qué es la materia? Menos importa. (En inglés, evidente juego de palabras).

versal basándose en que la Iglesia y el Estado deberían separarse, pero desbarató su propia teoría porque era un estricto partidario de la obediencia pasiva.

La idea en orden a que la libertad religiosa es el principio generador de la libertad civil, y que la libertad civil es la condición necesaria de la libertad religiosa, fue un descubrimiento reservado para el siglo XVII. Muchos años antes que se hicieran famosos los nombres de Milton y Taylor, Baxter y Locke por su condena parcial de la intolerancia, hubo hombres entre las congregaciones independientes que captaron con vigor y sinceridad el principio de que la libertad de las iglesias sólo puede ser garantizado limitando la autoridad de los estados. Esta gran idea política de santificar la libertad y consagrarla a Dios, enseñar a los hombres a respetar tanto las libertades de los demás como la propia, y a defenderlas más por amor a la justicia y caridad, más que al derecho, ha sido el alma de todo lo noble y bueno en el progreso de los últimos doscientos años. La causa de la religión, incluso bajo la empedernida influencia de la pasión mundana, influyó tanto como cualquiera de las claras nociones de política en hacer que este país marchara a la vanguardia de las naciones libres. Ella fue la corriente más profunda en el movimiento de 1641 y continuó siendo el móvil más firme que sobreviviera a la reacción de 1660.

Burke y Macaulay, los grandes escritores del partido whig, definían constantemente a los estadistas de la revolución como los legítimos antepasados de la libertad moderna. Es humillante trazar un linaje político hasta Algernon Sidney, quien era el agente pagado del rey francés; Lord Russell, que se oponía a la tolerancia religiosa al menos tanto como a la monarquía absoluta; Shaftesbury, quien metió sus manos en sangre inocente derramada por el perjurio de Tito Oates; Halifax, que insistió en que se apoyara la conjuración aun cuando fuera desleal; Marlborough, quien envió a sus camaradas a la muerte en una expedición que él había delatado a los franceses; Locke, cuya noción de libertad no implica nada más espiritual que la seguridad de la propiedad, pero que era compatible con la esclavitud y la persecución; o incluso hasta Addison, quien pensaba que el derecho de determinar impuestos sólo correspondía a su país. Defoe afirma que desde la época de Carlos II hasta la de Jorge I, nunca conoció a un político que mantuviera realmente la lealtad por algún partido. La perversidad del estadista que dirigió el asalto contra el último Estuardo hizo retroceder en un siglo la causa del progreso.

Cuando se sospechó el significado del tratado secreto con que Luis XIV se comprometía a apoyar a Carlos II con un ejército para destruir el Parlamento, si éste derrocaba a la Iglesia Anglicana, se pensó que era nece-

sario ceder a la inquietud popular. Se propuso que si Jacobo accedía al trono, gran parte de los privilegios y patronatos reales serían transferidos al Parlamento y, al mismo tiempo, se eliminarían las limitaciones en contra de los disidentes y católicos. Si se hubiera aprobado la Limitación Bill, que apoyaba Halifax con notable habilidad, la constitución monárquica habría avanzado en el siglo XVII más allá de lo esperado para mediados del siglo XIX. Pero los enemigos de Jacobo, guiados por el príncipe de Orange, prefirieron a un rey protestante prácticamente absoluto que a un rey constitucional católico. El esquema falló, Jacobo asumió un poder que, en manos más cautelosas, habría sido prácticamente incontrolable; la tormenta que lo derrocó se gestó en ultramar.

Poniendo atajo al predominio de Francia, la revolución del 1688 dio el primer golpe verdadero al despotismo continental. En Inglaterra liberó la disidencia, purificó la justicia, desarrolló las energías y recursos nacionales, y finalmente, con el Acta de Conciliación, colocó la corona en manos del pueblo. Pero no introdujo ni estableció ningún principio importante y, para que ambos partidos pudieran trabajar juntos, dejó intacto el problema entre Whigs y tories. En cuanto al derecho divino de los reyes, estableció, en las palabras de Defoe, el derecho divino de los poseedores de feudos, y su dominio se extendió por 70 años bajo la autoridad de John Locke, el filósofo del gobierno de la burguesía. Ni siquiera Hume amplió los límites de sus ideas, y su estrecha creencia materialista en la relación entre libertad y propiedad cautivó hasta a audaz mente de Fox.

Con su idea de que los poderes de gobierno deben separarse conforme a su naturaleza y no a la división de clases, que fuera abordada y desarrollada por Montesquieu con gran talento, Locke surge como el iniciador de un largo reinado de instituciones inglesas en tierras extranjeras. Su doctrina de la resistencia o, como la llamó más tarde, de apelación a Dios, guió el pensamiento de Chatham en un solemne momento de transición en la historia del mundo. Nuestro sistema parlamentario, manejado por las grandes familias de la revolución, era un artificio mediante el cual se obligaba a los electores y se inducía a los legisladores a votar contra sus convicciones, y la intimidación de los distritos electorales era recompensada con la corrupción de sus representantes. Cerca del año 1770, por medios indirectos, las cosas habían retrocedido a un estado prácticamente igual al que la revolución había intentado solucionar para siempre. Europa parecía incapaz de alojar estados libres. Y fue en América donde surgieron las sencillas ideas de que los hombres deben preocuparse de sus propios asuntos y que la nación es responsable ante Dios por los actos del Estado; ideas albergadas largo tiempo en el corazón de pensadores solitarios u ocultas en info-

lios latinos y que llegaron, bajo el título de Derechos del Hombres, a un mundo que transformarían. Resultaban difícil establecer si el cuerpo legislativo inglés tenía el derecho constitucional, por letra de la ley, para cobrar impuesto a una colonia. La opinión general estaba en favor de la autoridad, y el mundo creía que la voluntad del soberano constituido debía ser suprema, no así la voluntad del pueblo subordinado. Algunos escritores audaces llegaron tan lejos como decir que era posible oponerse al poder legal en casos de extrema necesidad. Pero los colonizadores de América —que no habían ido en pos de ganancias sino para escapar de leyes que para otros ingleses parecían aceptables— eran tan sensibles incluso a las apariencias, que las leyes puritanas de Connecticut prohibían a los hombres caminar a la iglesia a menos de diez pies de sus mujeres. Y el impuesto propuesto, de sólo 12.000 libras al año, podría haber sido fácilmente tolerado. Pero la razón por la que a Eduardo I y su Consejo no se les permitió cobrar impuestos a Inglaterra fue la misma por la que Jorge III y su Parlamento no debían cobrar impuesto a América. La disputa implicaba un principio: específicamente, el derecho de controlar al gobierno. Más aún, implicaba la conclusión de que el Parlamento, nominado por una elección decisiva, simplemente no tenía poder sobre la nación no representada, y llamó al pueblo de Inglaterra a recuperar su poder. Nuestros mejores estadistas vieron que cualquiera que fuese la ley, los derechos de la nación estaban en juego. Chatham, en discursos más recordados que cualquiera que se haya pronunciado en el Parlamento, exhortó a América a mantenerse firme. Lord Camden, el último canciller, expresó: “Los impuestos y la representación están inseparablemente unidos. Dios los ha unido. Ningún Parlamento británico puede separarlos”.

En base a los elementos de esta crisis, Burke elaboró la filosofía política más elevada del mundo. “Yo no conozco el método —decía— para entablar una acusación contra todo un pueblo. Los derechos naturales de la humanidad son en realidad sagrados, y si se prueba que una determinada medida pública los afecta negativamente, ésta debería ser objetada incluso si no se pudiera invocar una carta constitucional contra ella. Sólo debería imponerse una razón soberana, superior a todas las formas de legislación y administración”. De esta forma, sólo hace 100 años, finalmente se rompió el conveniente silencio, la indecisión política de los estadistas europeos, y ganó terreno el principio de que una nación no debe abandonar jamás su destino a una autoridad que no logra controlar. Los americanos lo pusieron en la base de su nuevo gobierno. Más aún, por haber sometido todas las autoridades civiles a la voluntad popular, limitaron la voluntad popular con restricciones que el cuerpo legislativo inglés no soportaría.

Durante la Revolución Francesa, el ejemplo de Inglaterra, que había

atraído la atención por largo tiempo, por un momento no pudo competir con la influencia de un país con instituciones tan sabiamente estructuradas que protegían la libertad incluso contra los riesgos de la democracia. Cuando Luis Felipe subió al trono, aseguró al viejo republicano Lafayette que lo que había visto en los Estados Unidos lo había convencido de que ningún gobierno podía ser mejor que una república. Hubo una época durante la presidencia de Monroe, hace unos 55 años, que aún se conoce como “la era de los buenos sentimientos”, en que se reformaron la mayoría de las incongruencias heredadas de los Estuardo, y aún no surgían los motivos de las recientes divisiones. Prácticamente se desconocían los motivos de inveterados problemas: la ignorancia popular, indigencia, grandes contrastes entre ricos y pobres, luchas religiosas, deudas públicas, ejércitos y guerras permanentes. Ninguna otra época ni país había solucionado con tanto éxito los problemas que implica el crecimiento de las sociedades libres, y el tiempo no aportaría más progreso.

He llegado al término de mi exposición, y apenas he empezado mi tarea. En las épocas que he analizado, la historia de la libertad constituye la historia de aquello que no existía. Pero desde la Declaración de la Independencia o, para hablar con más justicia, desde que los españoles, privados de su rey, establecieron un nuevo gobierno para ellos, las únicas formas conocidas de libertad, las repúblicas y la monarquía constitucional, se han abierto camino en el mundo. Habría sido interesante esbozar la reacción de América frente a las monarquías que lograron evolucionar hacia estructuras democráticas; analizar la forma en que el rápido surgimiento de la economía política proponía la idea de aplicar los métodos científicos al arte de gobernar. También habría sido interesante analizar la forma en que Luis XVI, luego de confesar la inutilidad del despotismo, incluso para hacer felices a los hombres por coacción, apelara a la nación para hacer lo que estaba más allá de sus capacidades, cediendo así el poder a la clase media. Me hubiera gustado detenerme asimismo en la actitud de los hombres inteligentes de Francia, que estremecidos por los horribles recuerdos de su propia experiencia, lucharon por expulsar el pasado, para librar a sus hijos del príncipe del mundo y rescatar a los vivos de las garras de los muertos, mientras se desbarataba la última gran oportunidad jamás dada al mundo, porque la pasión por la igualdad tornaría vana toda la esperanza de libertad.

Además me habría gustado demostrarles que el mismo rechazo deliberado del código moral que allanó el camino a la monarquía absoluta y a la oligarquía marcó también el surgimiento de la exigencia democrática por un poder ilimitado; que uno de sus principales líderes defendía la idea de comprometer el sentido moral del hombre, a fin de destruir la influencia de la

religión; que un famoso apóstol de la ilustración y la tolerancia deseaba que el último rey fuera estrangulado con las entrañas del último sacerdote. Habría tratado de explicar la relación entre la doctrina de Adam Smith de que el trabajo constituye la fuente original de toda riqueza y la premisa de que los productores de riqueza prácticamente componían la nación, con que Sieyès subvirtió la Francia histórica. También me habría gustado demostrar que la definición de Rousseau del contrato social como una asociación voluntaria de hombres iguales llevó a Marat, sucesiva e inexorablemente, a declarar que las clases más pobres quedaban absueltas, por la ley del instinto de conservación, de las condiciones de un contrato que las condenaba a la miseria y la muerte; que estaban en guerra con la sociedad y tenían derecho a todo lo que pudieran obtener suprimiendo a los ricos; que su inflexible teoría de la igualdad, el principal legado de la Revolución, junto con la declarada incapacidad de la ciencia económica para resolver los problemas de los pobres, revivió la idea de renovar la sociedad sobre postulados de abnegación que fueron la generosa aspiración de los esenios y primeros cristianos; de padres, canónigos y frailes; de Erasmo, el más celebrado precursor de la Reforma; de Tomás Moro, su víctima más ilustre, y de Fenelón, el más popular de los obispos, pero que durante los cuarenta años de su resurgimiento fueron asociados con envidias, odio y derramamiento de sangre, constituyendo hoy el más peligroso enemigo al acecho en nuestro camino.

Hasta aquí me he referido extensamente a la imprudencia de nuestros antecesores, al exponer la esterilidad de la convulsión que destruyó lo que adoraban, haciendo que los pecados de la república sobrepasaran los de la monarquía; he demostrado que la legalidad, que repudiaba la revolución, y el imperialismo, que la coronó, no eran sino máscaras del mismo elemento de violencia y mal. Sin embargo, para que mi exposición no terminara sin un significado o enseñanza, me hubiera gustado referirme a aquellos que conocieron (y en qué orden) las verdaderas leyes de formación de los estados libres, y cómo ese descubrimiento –tan parecido a los que bajo los nombres de desarrollo, evolución y continuidad, han dado un nuevo y más profundo método a otras ciencias– solucionaría el antiguo problema entre estabilidad y cambio, determinando la autoridad de la tradición en el progreso del pensamiento. Me habría agradado, además, referirme a aquella teoría que James Mackintosh formulara diciendo que las constituciones no se hacen, sino que evolucionan; a la teoría de que las costumbres y las cualidades nacionales de los gobernados, y no la voluntad del gobierno, son las que hacen la ley y que, por consiguiente, la nación, como fuente de sus propias instituciones orgánicas, debería encargarse de la custodia permanente de su

integridad y de la obligación de establecer una armonía entre la forma y el espíritu. Con relación a esta teoría, me hubiera gustado analizar cómo se pudo lograr, mediante la singular cooperación del intelecto conservador más puro con la flagrante revolución, de Niebuhr con Mazzini, una idea de nacionalidad que, mucho más que la idea de libertad, ha gobernado el desarrollo de la época actual.

No me agradaría concluir mi exposición sin llamar la atención sobre el hecho impresionante que gran parte de la dura lucha, del pensamiento y de la perseverancia que ha contribuido a la liberación del hombre del poder del hombre, ha sido labor de nuestros ciudadanos y de sus descendientes de diversas tierras. Al igual que otros pueblos, hemos tenido que luchar contra monarcas de firme voluntad y grandes recursos aportados por sus posesiones extranjeras, contra hombre de raro talento, contra dinastías completas de tiranos. Y sin embargo esta orgullosa prerrogativa surge desde el fondo de nuestra historia. A poco más de una generación de la conquista, los normandos fueron obligados a reconocer de mala gana las exigencias del pueblo inglés. Cuando la lucha entre la Iglesia y el Estado se extendió a Inglaterra, nuestros sacerdotes aprendieron a identificarse con la causa popular, y en muy pocos casos el espíritu jerárquico de los sacerdotes extranjeros y la inclinación monárquica típica de Francia caracterizaron a los escritores de la escuela inglesa. El Código Civil, heredado de un Imperio envilecido como el soporte común del poder absoluto, fue excluido de Inglaterra. Se limitó el Derecho Canónico y el país nunca admitió la Inquisición, ni tampoco el uso de la tortura, que confiriera a tanto horror a la realeza continental. Al término de la Edad Media, los escritos extranjeros reconocieron nuestra superioridad y señalaron sus causas. Posteriormente, nuestra alta burguesía mantuvo como ningún otro país las formas de autogobierno local. Las divisiones religiosas forzaron la tolerancia. La confusión del derecho común enseñó a la gente que su mejor protección consistía en la independencia e integridad de los jueces.

Todas estas explicaciones yacen en la superficie y parecen tan visibles como el océano protector; pero sólo pueden ser efectos sucesivos de una causa constante que radica en las mismas cualidades naturales de perseverancia, moderación, individualidad y resuelto sentido del deber, que otorgan a la raza inglesa su supremacía en el riguroso arte del trabajo que le ha permitido prosperar como ninguna otra lo ha logrado en costas inhospitalarias y que (a pesar de que ningún otro pueblo poderoso tiene menos anhelo sanguinario de gloria y que jamás se ha visto en combate un ejército de 50.000 soldados ingleses) hizo que Napoleón exclamara cuando dejaba Waterloo: “Siempre ha sido lo mismo desde Crécy”.

Por consiguiente, si existen razones para estar orgullosos del pasado, más razones hay para tener esperanzas en el futuro. Nuestras ventajas aumentan, mientras otras naciones temen a sus vecinos o ambicionan los bienes de éstos. Existen anomalías y defectos más o menos intolerables, si no menos notorios que los del pasado.

Mas yo he puesto mis ojos donde alumbra la luz del cielo, sin presionar demasiado la paciencia con que me han seguido durante el arduo y angustioso trayecto recorrido por los hombres hacia la libertad, ya que la luz que nos ha guiado está aún encendida y las causas que nos han llevado a la vanguardia de las naciones libres no han agotado su poder. Porque la historia del futuro está escrita en el pasado, tal como ha ocurrido y deberá seguir ocurriendo. □