ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 113 verano 2009

www.cepchile.cl

ESTUDIOS PÚBLICOS
editada por el Centro de Estudios Públicos (www.cepchile.cl)

Director Responsable Arturo Fontaine

Comité Editorial Enrique Barros, Harald Beyer, Sebastián Edwards, Cristián Eyzaguirre, Juan Andrés Fontaine, David Gallagher, Juan Pablo Illanes, Felipe Larraín, Lucas Sierra, Rodrigo Vergara

Secretaria de Redacción María Teresa Miranda H.

Secretaria Ejecutiva Ana María Folch V.

Estudios Públicos, revista de humanidades y ciencias sociales, es una publicación académica y multidisciplinaria. Aparece trimestralmente en forma impresa y electrónica (ISSN 0716-1115; ISSN 0718-3089). Los trabajos publicados han sido previamente aprobados por especialistas mediante un proceso de arbitraje ciego. Los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Toda colaboración debe ceñirse a las normas de *Estudios Públicos* que se indican al final de la revista. Las contribuciones, así como todo comentario y correspondencia, deben dirigirse a: *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago 9, Chile. Teléfono: 328-2417. Fax: 328-2440.

© Centro de Estudios Públicos.
Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización del Centro de Estudios Públicos.

Ediciones impresa y electrónica de *Estudios Públicos*
En la edición impresa sólo se publican trabajos en castellano. Los resúmenes de los artículos se incluyen en castellano y en inglés.
En el sitio de internet del Cep, www.cepchile.cl, aparte de los trabajos en castellano publicados en *Estudios Públicos* se incluyen también las versiones en inglés de algunos trabajos, así como los sumarios de todos los números anteriores e índices por autores y temas.

Print and online editions of *Estudios Públicos*
In the print edition of *Estudios Públicos*, papers and documents are published only in Spanish, and abstracts both in Spanish and English. The online edition of *Estudios Públicos* is published on CEP's web site, www.cepchile.cl, which includes all the papers in Spanish, as well as the contents of previous editions, and author and subject indexes. The English versions of a number of papers and documents are also available in the online edition.

Indexación
Estudios Públicos está, entre otros índices, en *Clase* (Universidad Nacional Autónoma de México)*; Handbook of Latin American Studies* (Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos); *HAPI* (Universidad de California, Los Angeles); *International Political Science Abstracts* (International Political Science Association); *PAIS International in Print* (OCLC).

Suscripciones
Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile.
Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440 (Formulario de suscripción en última página.)

ISSN 0716-1115 edición impresa; ISSN 0718-3089 edición en línea.

Composición: Pedro Sepúlveda; *diagramación*: David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*.
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2009.

www.cepchile.cl

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Nº 113 verano 2009

ÍNDICE

	Estudio	
José De Gregorio	Chile frente a la recesión mundial de 2009	5
	Estudio	
Rodrigo Cerda	Situación socioeconómica reciente de los mapuches en la Región de la Araucanía	27
	Estudio	
William Foster y Alberto Valdés	Características estructurales de los hogares agrícolas chilenos: Una tipología de los hogares rurales y determinantes de ingreso de la encuesta Casen 2003	109
	Estudio	
E. Engel, R. Fischer, A. Galetovic y M. Hermosilla	Renegociación de concesiones en Chile	151
	Estudio	
Robert Bruegmann	Notas sobre el *sprawl* urbano y Santiago	207
	Estudio	
Juan C. Castillo	¿Cuál es la brecha salarial justa? Opinión pública y legitimación de la desigualdad económica en Chile	237
	Opinión	
Ignacio Walker	Por una democracia de instituciones para América Latina	267

www.cepchile.cl

Estudio

Francisca Jünemann Técnicas de reproducción asistida: Legislación española e italiana 295

Ensayo

Ascanio Cavallo *"Terciopelo Azul", de David Lynch* 319

Libro

Juan Luis Ossa Joaquín Fernández Abara, *El Ibañismo (1937-1952): Un caso de populismo en la política chilena* 329

www.cepchile.cl

ESTUDIO

CHILE FRENTE A LA RECESIÓN MUNDIAL DE 2009*

José De Gregorio

El mundo está atravesando una severa crisis. Chile, pese a mostrar gran solidez en su sistema financiero, no puede estar al margen. Este artículo comienza con una discusión sobre los efectos de la política monetaria en los precios de activos y la estabilidad financiera. Luego se discuten los efectos de la crisis sobre la inflación y la actividad. La primera pasó de aumentos masivos e inesperados, a fuertes disminuciones por ampliación de holguras y caída en los precios internacionales de los productos básicos. Los efectos sobre la actividad se pueden explicar por el ciclo económico interno, efectos reales y financieros de la crisis internacional y la crisis de confianza global. Finalmente, se discuten las distintas políticas implementadas por el Banco Central para asegurar sus objetivos de inflación y funcionamiento de los sistemas de pago interno y externo, entre los que destaca el significativo relajamiento monetario.

Palabras clave: Política monetaria; bancos centrales; inflación; ciclos.
Recibido: marzo de 2009; *aceptado:* abril de 2009.

José De Gregorio. Presidente del Banco Central de Chile.

* Una versión preliminar se presentó en el seminario "Los Temas del 2009", organizado por el Instituto de Políticas Públicas Expansiva-UDP y Libertad y Desarrollo, Santiago, 20 de marzo. Agradezco los valiosos comentarios y colaboración de Mariana García y Enrique Orellana.

www.cepchile.cl

El mundo está en una severa crisis, y todas las economías, en diversos grados, están siendo afectadas por la caída del producto en el mundo desarrollado. Lo que partió como una crisis focalizada en el mercado inmobiliario de Estados Unidos se transmitió con fuerza al resto del sistema financiero de los países desarrollados y está afectando de manera significativa, y por diversas vías, la actividad a nivel mundial. De hecho, si hay algo que llama la atención, es el grado de sincronización que la crisis muestra alrededor del mundo.

Como resultado de ello, hoy enfrentamos un panorama muy complejo. Sólo en septiembre del año pasado, cuando todavía se estimaba que la crisis era un problema que afectaría mayormente a los mercados financieros desarrollados, las proyecciones de consenso preveían que el mundo (medido a precios de mercado) crecería 2,5% durante este año. En marzo, las estimaciones de consenso prevén una caída del PIB mundial de 1,6%. Es decir, en seis meses, las proyecciones de crecimiento mundial para el 2009 han caído en más de cuatro puntos porcentuales (Tabla Nº 1).

De este modo, después de haber crecido a un promedio cercano a 3% (a precios de mercado) durante esta década, el PIB mundial se contraerá, algo que no ocurrió ni siquiera durante el *shock* petrolero de los setenta ni en la crisis de principios de los ochenta. Incluso, el crecimiento mundial medido a paridad del poder de compra (que les da mayor peso a los países en desarrollo, como China, que crecen más rápido) será negativo este año. Esto nunca se había observado en el período de la posguerra.

Como es obvio y como también lo hemos recalcado insistentemente desde el comienzo de este período, nuestra economía no ha estado al margen de esta crisis global. Aun cuando nuestro sistema financiero ha demostrado una saludable solidez, a partir del último trimestre del año pasado se han sentido los efectos de la crisis sobre el sector real. Esto representa un importante desafío para las políticas macroeconómicas, pues son ellas las llamadas a mitigar el impacto de la crisis y, a su vez, a abrir los espacios para una recuperación más temprana que la del resto de mundo. Nuestra economía está sana. Tiene un sistema financiero sólido y una fuerte posición fiscal y de reservas internacionales, las que permiten enfrentar escenarios de financiamiento mucho más severos que los actuales y, además, generar un impulso fiscal contracíclico de gran envergadura. Tenemos un esquema de flotación cambiaria que facilita el ajuste a la menor demanda externa y no estamos atados por camisas de fuerza cambiarias que limiten los ajustes, con dañinas consecuencias para la actividad y el empleo. Por último, las perspectivas inflacionarias han permitido un aumento sustancial del impul-

www.cepchile.cl

TABLA Nº 1: PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA EL 2009
(PIB medido a precios de mercado, porcentaje)

	Sep. 2008	Dic. 2008	Marz. 2009
Mundo	2,5	0,4	–1,6
Estados Unidos	1,4	–1,3	–2,8
Zona Euro	0,9	–0,9	–2,6
Japón	0,9	–0,9	–5,8
Asia Pacífico	4,6	2,7	–0,2
Europa del Este	5,6	3,0	–0,5
América Latina	3,7	2,1	0,3

Fuente: Consensus Forecasts de la fecha indicada.

so monetario. De este modo, aunque no podemos aislarnos de los efectos de la crisis externa, sí podemos mitigar su impacto.

En esta presentación comenzaré con una breve discusión sobre la relación entre la relajación monetaria y el origen de la crisis actual en el mundo. Luego discutiré la evolución de la inflación y de la actividad. Después me referiré a las decisiones de política monetaria, para terminar con algunas reflexiones.

Sobre los orígenes de la crisis: ¿Política monetaria o regulación financiera?

Sobre las causas de la crisis se ha escrito mucho y la verdad que ésta no es la oportunidad para revisar la multitud de factores que condujeron a ella[1]. Con todo, sí quisiera referirme a la interrelación entre el funcionamiento del sistema financiero y la abundante liquidez que se produjo después de las reducciones de la tasa de interés en Estados Unidos que siguieron a la caída de las acciones tecnológicas en el 2000.

Hay quienes indican como la principal causa de la crisis a la política monetaria expansiva de Estados Unidos. Ella habría originado la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, no siempre un relajamiento de la política monetaria conduce a burbujas en los precios de los activos, o al menos a un ajuste que pueda provocar los dramáticos efectos que hemos visto en Estados

[1] Interesantes análisis sobre los orígenes de la crisis se pueden encontrar en los artículos recopilados en la sección I de Felton y Reinhart (2008). Para una discusión más reciente se puede ver Brunnermeier (2009) y Diamond y Rajan (2009).

www.cepchile.cl

Unidos. Sin duda que la expansión de la liquidez fue una condición necesaria para un acelerado crecimiento del crédito, como suele suceder en períodos de relajamiento monetario. A este aumento de la liquidez se le sumaron los superávit en la cuenta corriente de los países emergentes y de los exportadores de materias primas. Asimismo, este proceso se dio en un contexto de agresivas búsquedas de retornos y de innovación financiera.

Es posible argumentar que el *boom* inmobiliario en Estados Unidos fue en parte causado por la relajación monetaria (Taylor, 2008). Incluso, existe evidencia de que en los países desarrollados mientras mayores son los excesos de la política monetaria, mayores son los *booms* inmobiliarios (Ahrend *et al*., 2008). No obstante, si bien es necesaria la liquidez para generar una expansión del crédito y burbujas en los precios de los activos, no es una condición suficiente para que se desarrolle una crisis de las proporciones de la que hoy enfrentamos. En los países en desarrollo sabemos muy bien que cuando a una desaceleración cíclica se le agrega una crisis financiera, sus efectos son más profundos y duraderos.

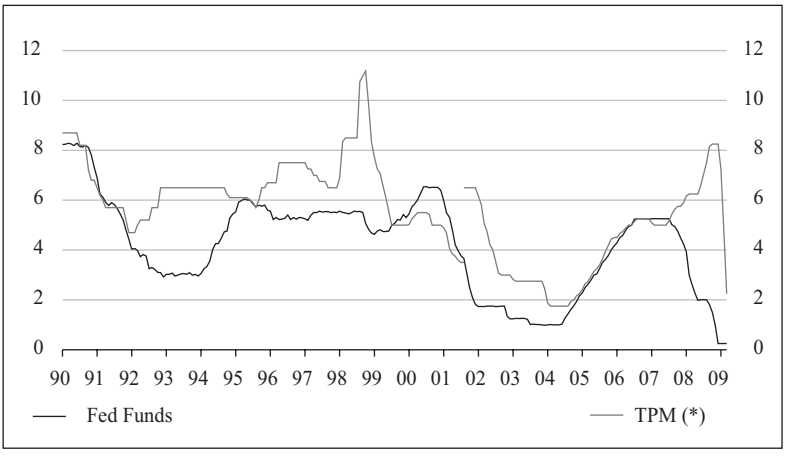
De hecho, en el mismo período, economías con el mismo grado de expansividad en su política monetaria y con aceleraciones del crédito, pero con sistemas financieros sólidos, no acumularon vulnerabilidades. Tenemos un caso muy cercano: el nuestro (Gráfico Nº 1).

Entre 2001 y 2004, en Chile también hubo una fuerte reducción de la Tasa de Política Monetaria (TPM), que no produjo una burbuja en los precios de las casas ni tampoco debilitó al sistema financiero[2]. Por qué no se produjo una burbuja en los precios de las casas en Chile es algo que requiere de más estudio. Probablemente una mayor elasticidad de la oferta de casas puede haber contribuido a limitar el aumento de los precios (Glaeser *et al*., 2008). Tal vez fue la forma en que se otorgan los créditos hipotecarios, así como sus garantías, lo que evitó la formación de una burbuja. Algo que me parece una hipótesis bastante probable es que, dado el nivel de ingreso de Chile, muy por debajo de los países desarrollados, la expansión del crédito a los hogares se orienta con mayor fuerza al financiamiento de la compra de bienes de consumo durable que a la compra de viviendas. Este tema está aún abierto, pero las diferencias son notables. En todo caso éste es un área al que habrá que poner particular atención en el futuro (Gráfico Nº 2). Además, hubo países que tuvieron un *boom* inmobiliario, con precios de las casas que aumentaron muy por encima de sus fundamentales, como

[2] Se podría afirmar que mientras los Estados Unidos tuvieron una tasa de interés inferior a la sugerida por una regla de Taylor (como lo sugiere Taylor, 2008), en Chile eso no habría ocurrido, aunque no conozco evidencia que apoye o contradiga esta hipótesis.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 1: TPM CHILE Y FED FUNDS EE.UU.
(Porcentaje)



(*) A partir de agosto del 2001 la TPM corresponde a una tasa de interés nominal, previo a esa fecha corresponde a una tasa reajustable.

Fuentes: Banco Central de Chile y Reserva Federal EE.UU.

España y Australia, pero cuyos sistemas bancarios han mostrado mucho mayor resiliencia[3].

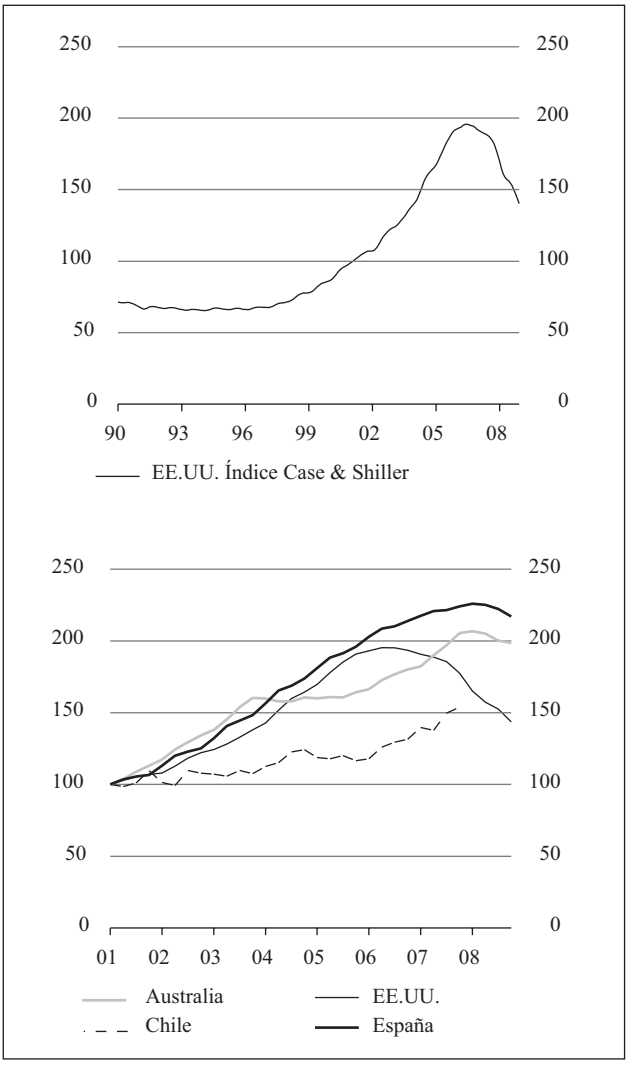
En consecuencia, lo que ocurrió en Estados Unidos fue más bien una creciente fragilidad de su sistema financiero, que pasó inadvertida para el mercado y los reguladores. Hubo una deficiente evaluación de los riesgos. Se tuvo la equivocada percepción de que ellos estaban adecuadamente cubiertos y diversificados por el nuevo modelo de banca de "originar y distribuir". Tanto la regulación prudencial como las políticas internas de evaluación de riesgo de los agentes financieros fracasaron estrepitosamente.

Esto me lleva a otro punto importante en la discusión reciente de política monetaria, el referido a si la política monetaria debiera o no tomar en cuenta los precios de los activos al momento de tomar las decisiones de tasas de interés. Si bien no se puede descartar la opción de endurecer la instancia de política monetaria ante aumentos significativos de los precios de los activos, no es seguro que estos vayan a ceder ante un aumento de la tasa de interés. Ello es particularmente importante en economías emergentes, donde una mayor tasa de interés puede incrementar los incentivos para el *carry trade* y exacerbar los aumentos de los precios de los activos. Para

[3] De acuerdo con Ahrend *et al.* (2008), Australia habría tenido, entre el 2000 y el 2003, una tasa también por debajo de la sugerida por la regla de Taylor.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 2: PRECIOS DE LA VIVIENDA
(Índice nominal, primer trimestre 2001 = 100)



Fuente: Banco Central de Chile y Bloomberg.

evitar los desajustes financieros ante aumentos excesivos e injustificados de estos precios, la primera línea de defensa debe ser siempre la regulación financiera macroprudencial y la evaluación de los riesgos sistémicos, y no movimientos de la tasa de interés[4]. Tal como ya señalé, se puede tener una rápida expansión del crédito sin que esto ponga en riesgo la estabilidad

[4] Para más detalles sobre este tema véase De Gregorio (2008a).

www.cepchile.cl

financiera. Lo que sí es nocivo y puede incentivar la creación de burbujas es el compromiso, implícito o explícito, de relajar sustancialmente la tasa de política monetaria cada vez que caen los precios de los activos, a no ser que efectivamente se evalúe que el sistema financiero está en serio riesgo.

En resumen, la abundante liquidez, inducida por una política monetaria expansiva y un aumento del ahorro en las economías emergentes, particularmente de Asia, permitió que se alimentara una burbuja inmobiliaria. Con todo, aunque fue un ingrediente de los desbalances acumulados hasta el estallido de la crisis, no fue la causa principal, la que tiene mucho más que ver con el funcionamiento del sistema financiero. Es decir, con la misma trayectoria de política monetaria y de balances globales de ahorro e inversión, un adecuado sistema de evaluación de riesgos podría haber evitado la crisis, al menos en las proporciones que ha tomado.

La evolución de la inflación

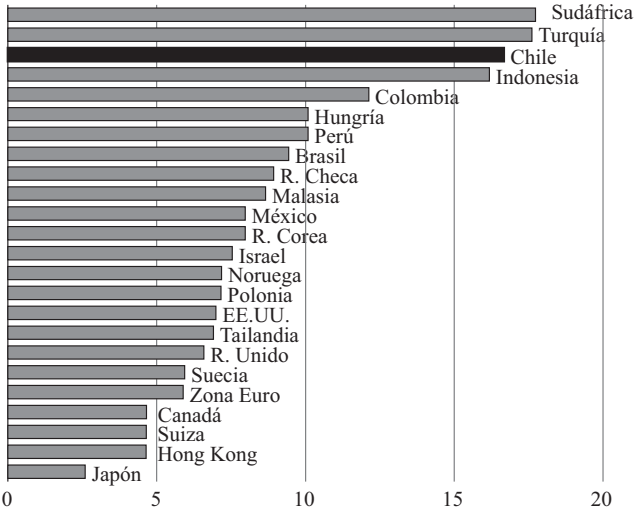
Durante gran parte de 2008 las preocupaciones sobre el escenario económico mundial se dividían entre cómo hacer frente a los primeros efectos del rompimiento de la burbuja inmobiliaria —que mayormente afectaba al mundo desarrollado— y cómo enfrentar el significativo incremento de la inflación. Desde que se inició este último proceso, en el primer semestre del 2007, argumentamos que su origen estaba ligado a factores distintos del ciclo económico interno, tales como los precios de los alimentos y combustibles en los mercados internacionales y las condiciones climáticas adversas que propiciaron aumentos significativos del costo de la energía eléctrica. Durante ese año, el precio de los alimentos no-perecibles subió 15%, y los precios de las frutas y verduras frescas lo hicieron en más de 30%. Esto se compara con aumentos promedio de 2% y caídas promedio de 2% anual para ambas categorías en el período 2000-2006, respectivamente. La gasolina subió 15% en el 2007. Una característica importante de la economía chilena es que tiene pocas distorsiones en el mecanismo de fijación de precios. Ello hace que los aumentos en los precios internacionales de los bienes se transmitan con rapidez a los precios locales, algo que en muchos países se evita a través de fijaciones de precios explícitas o subsidios fiscales masivos[5] (Gráfico Nº 3).

El punto más álgido de este proceso se dio a partir de mayo de 2008. Después de cierta tranquilidad en los registros mensuales de inflación durante el primer trimestre del año pasado, se comenzaron a observar aumen-

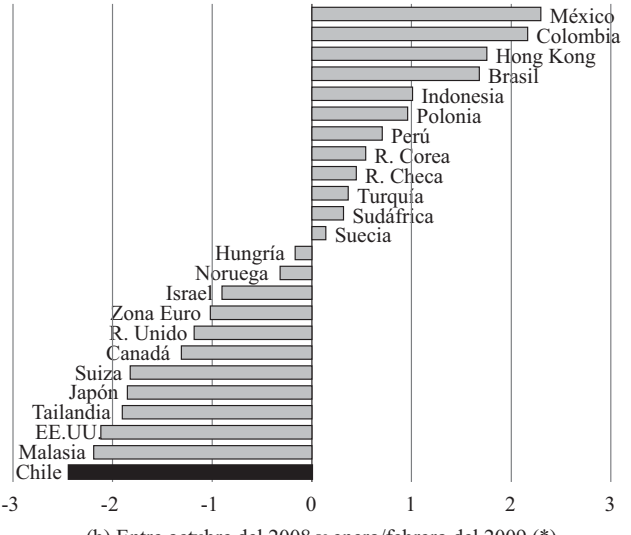
[5] Para más detalles sobre el aumento de la inflación en el 2007 y su origen externo, véase De Gregorio (2008b)

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 3: VARIACIÓN ACUMULADA DEL IPC POR PAÍS
(Porcentaje)



(a) Entre enero del 2007 y octubre del 2008



(b) Entre octubre del 2008 y enero/febrero del 2009 (*)

(*) Para Canadá, Hong Kong, Hungría, Israel, Japón, Malasia y R. Unido corresponde a datos hasta enero del 2009.
Para el resto, febrero del 2009.

Fuente: Oficinas de estadísticas de cada país.

www.cepchile.cl

tos masivos e inesperados de la inflación. Tal como advertimos en dicha ocasión, se estaban generando efectos de propagación mayores que los esperados, los que ponían en riesgo la convergencia de la inflación a la meta. Las expectativas de inflación también comenzaron a aumentar. Tanto los efectos indeseados de segunda vuelta como los aumentos de las expectativas requirieron de una rápida y decidida respuesta de la política monetaria con el propósito de re-encausar la trayectoria de la inflación a su meta. Esto resultaba indispensable para evitar que la persistencia inflacionaria generara un espiral de precios y salarios que resultara muchísimo más costoso de revertir si no se tomaban medidas anticipadas. De hecho, los costos en materia de actividad hubieran sido mayores si se hubiera permitido que la inflación persistiera.

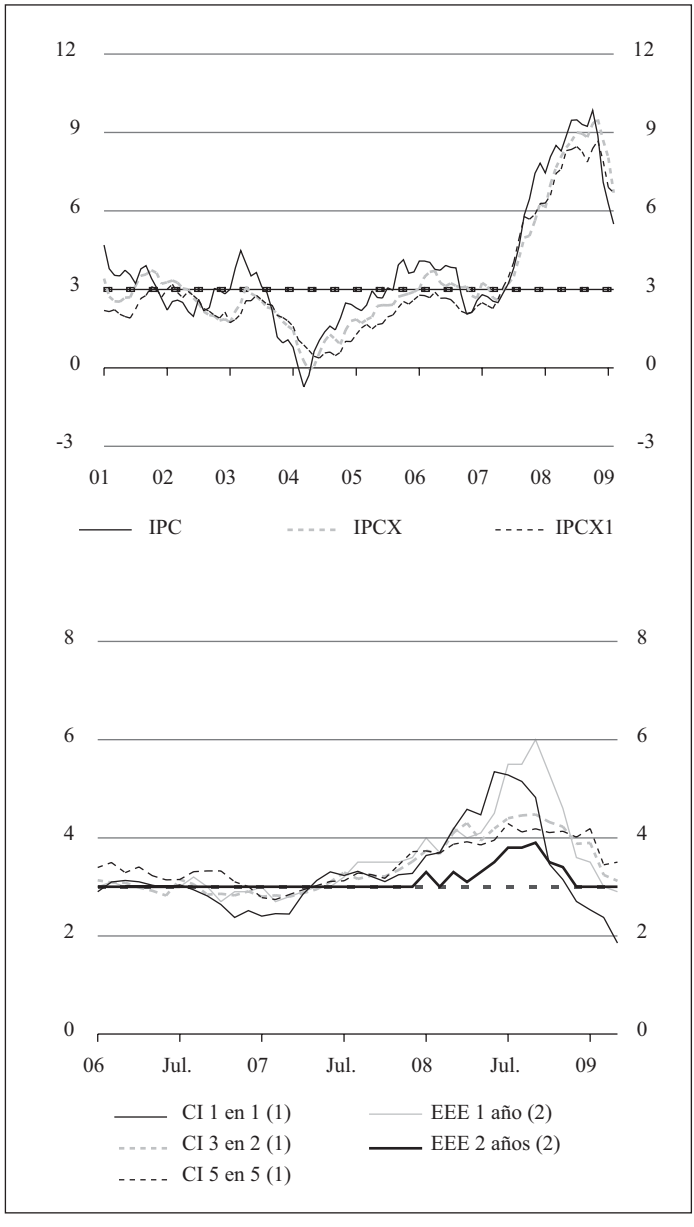
Pero el mundo cambió, y radicalmente. Lo que se esperaba fuera una mera desaceleración económica global se fue transformado en una severa caída de la actividad. Consecuentemente, los precios de las materias primas comenzaron a ceder con fuerza inusitada. Después de haber llegado a cerca de 150 dólares a mediados del 2008, el barril de petróleo retrocedió hasta 40 dólares en diciembre. Algo similar sucedió con el cobre, otros minerales, granos, etc. La respuesta de la inflación no se hizo esperar. Desde el *peak* inflacionario del año pasado, Chile es uno de los países donde la inflación ha caído con más fuerza[6]. Las expectativas de inflación también se han ajustado de manera importante ante este nuevo escenario global (Gráfico Nº 4).

Con todo, el punto central, en el escenario que hoy vemos como más probable, es el efecto sobre las presiones inflacionarias de la ampliación de las holguras de capacidad y la caída de los precios internacionales de los productos básicos que se está dando por el impacto de la recesión mundial. Sus efectos sobre la inflación proyectada a dos años plazo son muy relevantes y han permitido la aplicación de políticas contracíclicas. El compromiso anti-inflacionario, que surge de conducir la política monetaria sobre la base de un esquema de metas de inflación flexible, ha abierto espacios para un importante e inédito ajuste de la política monetaria. Asimismo, para que la política monetaria sea efectiva, los cambios de tasas deben transmitirse a toda la curva de retornos, y ello se logra con una política monetaria basada en un ancla creíble. De hecho, desde que el Banco Central anunció un sesgo a la baja de la TPM, el mercado comenzó a internalizar a todos los plazos este relajamiento monetario y es así como hoy día vemos que el

[6] Esto ocurre incluso si se descuenta el posible efecto que han tenido los cambios metodológicos en la medición del IPC.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 4: INFLACIÓN Y EXPECTATIVAS
(Variación anual, porcentaje)

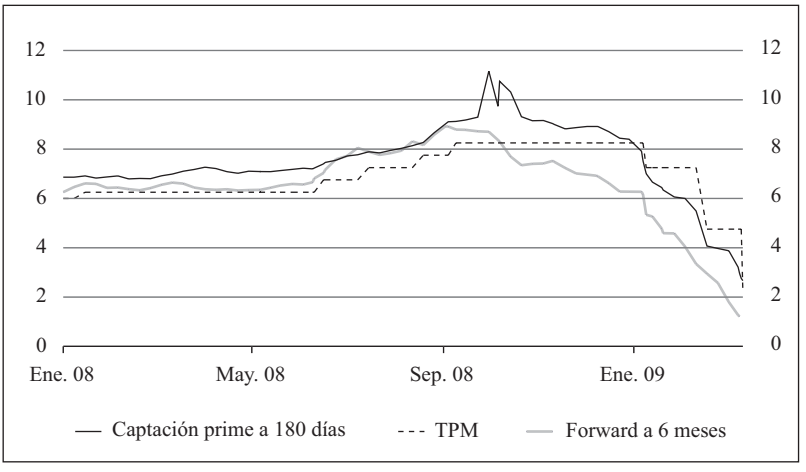


(1) Compensación inflacionaria calculada a partir de contratos *swaps*.
(2) Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central de Chile.

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

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 5: TASA DE POLÍTICA MONETARIA, TASA DE CAPTACIÓN Y CURVA *FORWARD*
(Porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile.

relajamiento monetario se está transmitiendo a las tasas de colocación (Becerra *et al*. 2009), lo que deberíamos seguir observando tras la baja de la semana pasada (Gráfico Nº 5).

La menor actividad en Chile

Como lo indiqué anteriormente, la menor actividad tiene importantes consecuencias sobre las perspectivas inflacionarias. Para entender dicho fenómeno es útil distinguir tres factores:

- Ciclo económico interno.
- Efectos reales y financieros de la crisis internacional.
- Crisis de confianza global.

Quiero referirme a cada uno de esos tres factores:

(i) Ciclo económico interno

La demanda interna creció aceleradamente en los últimos años. Esto no se tradujo enteramente en mayor actividad, pues parte de ella se desvió a bienes importados. En el período 2004-2007 la demanda interna creció en promedio 8,1% anual, esto es 2,9 puntos porcentuales más que el producto.

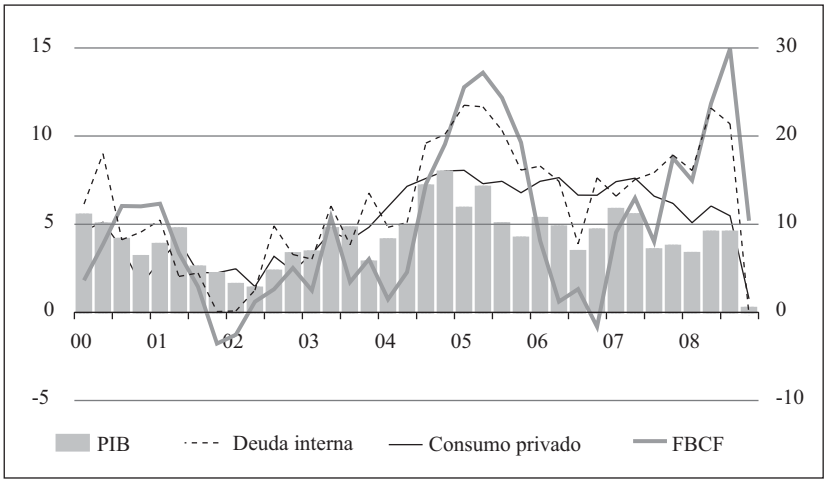
www.cepchile.cl

El consumo privado, en ese mismo lapso, creció en promedio 7,2% anual. La inversión aumentó 12,1% promedio anual, más del doble del crecimiento del producto, lo que nos llevó a tasas de inversión récord en nuestra historia. Este proceso necesariamente debía atenuarse, tal como se comenzó a observar en el transcurso del 2008 (Gráfico Nº 6). Es normal que haya cierto grado de aglomeración en las decisiones individuales de consumo e inversión, en particular cuando ellas responden a condiciones financieras y globales comunes. Algo similar debiera ocurrir en períodos de mayor debilidad.

Por lo anterior, no se puede pretender que el ciclo desaparezca o que la política monetaria lo estabilice completamente, algo que tampoco es recomendable. Las políticas macroeconómicas sólo deben aspirar a suavizar las fluctuaciones. La política monetaria, comprometida con la estabilidad de precios, sirve al propósito de estabilizar ambos, la inflación y el ciclo económico.

Hacia mediados del año pasado, se pensaba que con un escenario internacional de menor crecimiento, pero no de crisis, una política monetaria más restrictiva contribuiría a reducir las presiones inflacionarias. Esto, en el entendido de que, aunque el *shock* que había originado, el aumento de la inflación era externo, propiciar un menor crecimiento de la demanda interna permitiría mitigar su propagación hacia otros precios, algo que ya observábamos en los registros de inflación de parte del segundo y tercer trimestre

GRÁFICO Nº 6: PIB Y DEMANDA INTERNA
(Variación real anual, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile.

www.cepchile.cl

del 2008. Sin embargo, a la evolución natural del ciclo interno ante una política monetaria más restrictiva, se le sumó una crisis internacional de proporciones. Esta crisis, tal como la observamos hoy, está teniendo un impacto sobre la actividad mayor al que preveíamos y al que era necesario para llevar la inflación a la meta, lo que ha resultado en que la política monetaria haya cambiado su signo para mitigar el negativo impulso externo.

(ii) Efectos reales y financieros de la crisis internacional

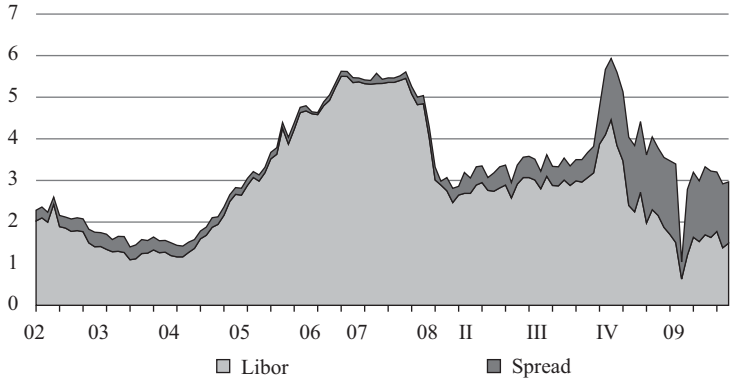
La crisis económica global tiene dos tipos de efectos a nivel interno. El primero es el financiero. Los premios por riesgo aumentan y los flujos de capital se reducen. En nuestro caso, tal como la información hasta ahora lo revela, no ha habido problemas de financiamiento externo, y de haberlos el Banco Central ha asegurado que proveerá la liquidez en dólares y pesos necesaria para que el sistema financiero siga canalizando adecuadamente el crédito. El costo promedio del financiamiento externo ha caído, aunque para algunas empresas ha subido, producto de la mayor incertidumbre global y del funcionamiento menos fluido de los mercados financieros internacionales (Gráfico Nº 7).

La crisis tiene también importantes ramificaciones hacia el sector real. Si bien la caída de la demanda mundial afecta a todos los países, el efecto más directo lo han sufrido las economías exportadoras de productos manufacturados —en especial maquinarias y equipos— dirigidos a países desarrollados (Gráfico Nº 8). Naciones como Alemania y Japón han visto un agudo efecto sobre su actividad, a pesar de que inicialmente estaban en una mejor posición que Estados Unidos.

Así, aunque la caída de la inversión y el consumo de bienes durables en el mundo tienen su impacto más directo en las economías industriales exportadoras, ello también lleva a caídas en las exportaciones de los países productores de bienes intermedios y básicos, entre ellos Chile. Sin embargo, nuestro país no se debiera ver tan afectado por una característica que siempre ha sido sindicada como un problema para nuestro desarrollo, y que yo comparto: ésta es el bajo valor agregado, o el poco contenido de capital humano, de sus exportaciones. Las exportaciones chilenas son más cercanas a productos básicos, los que presentan demandas relativamente abundantes. Siempre habrá un precio al que se podrá exportar. El principal efecto es, entonces, la caída del precio de las exportaciones, por cuanto las limitaciones a las cantidades son más escasas (Gráfico Nº 9). Si bien los menores precios inducen a los productores a reducir la oferta, con las consecuencias sobre el empleo, la actividad y la inversión, es muy distinto de lo que ocu-

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 7: COSTO DEL CRÉDITO BANCARIO EN EL EXTERIOR PARA RESIDENTES EN CHILE
(Porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile.

rre, por ejemplo, con un productor de bienes intermedios y específicos para la industria automotriz. Su demanda se reduce drásticamente y la producción ya iniciada termina siendo acumulada en inventarios. Y ello conduce posteriormente a la paralización de la producción. De ahí la fuerza con que la crisis está golpeando a las economías más industrializadas de Asia.

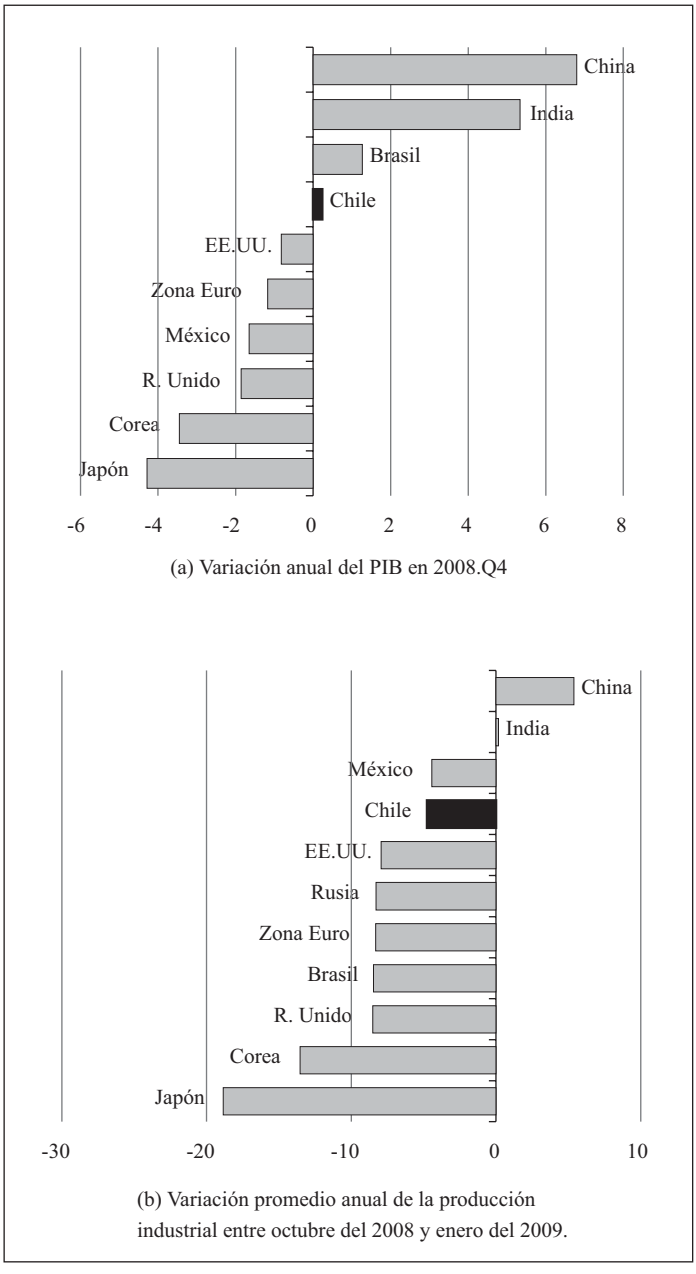
En suma, la crisis internacional tiene efectos reales sobre nuestra actividad, de manera directa en las exportaciones, pero su alcance en Chile es más limitado que en las economías exportadoras de bienes industriales.

(iii) Crisis de confianza global

A partir de septiembre del año pasado se produjo una caída de la confianza en todo el mundo (Gráfico Nº 10). Los hogares y las empresas, ante la elevada incertidumbre y el deterioro de las expectativas económicas, entraron en un estado de *wait and see*. Como es esperable en ambientes más inciertos, y en este caso extremadamente incierto, los hogares detienen abruptamente su consumo y las empresas revisan drásticamente sus planes de inversión y de producción. De ahí que la propagación de los efectos de la crisis financiera se viera agravada por una masiva pérdida de confianza. Estas pérdidas de confianza pueden conducir a procesos recesivos que son profecías autocumplidas. El público dice "la cosa viene mal, así que es mejor

www.cepchile.cl

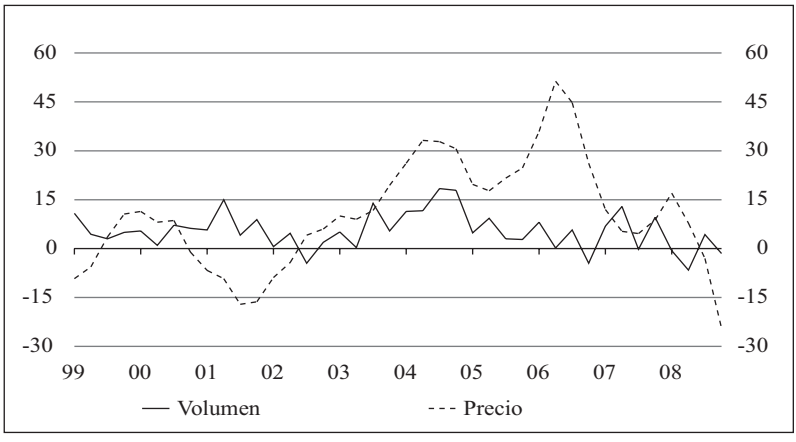
GRÁFICO Nº 8: PIB Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
(Variación real anual, porcentaje)



Fuentes: Banco Central de Chile, CEIC Data y Banco Central de China.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 9: CHILE: VOLUMEN Y PRECIO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile.

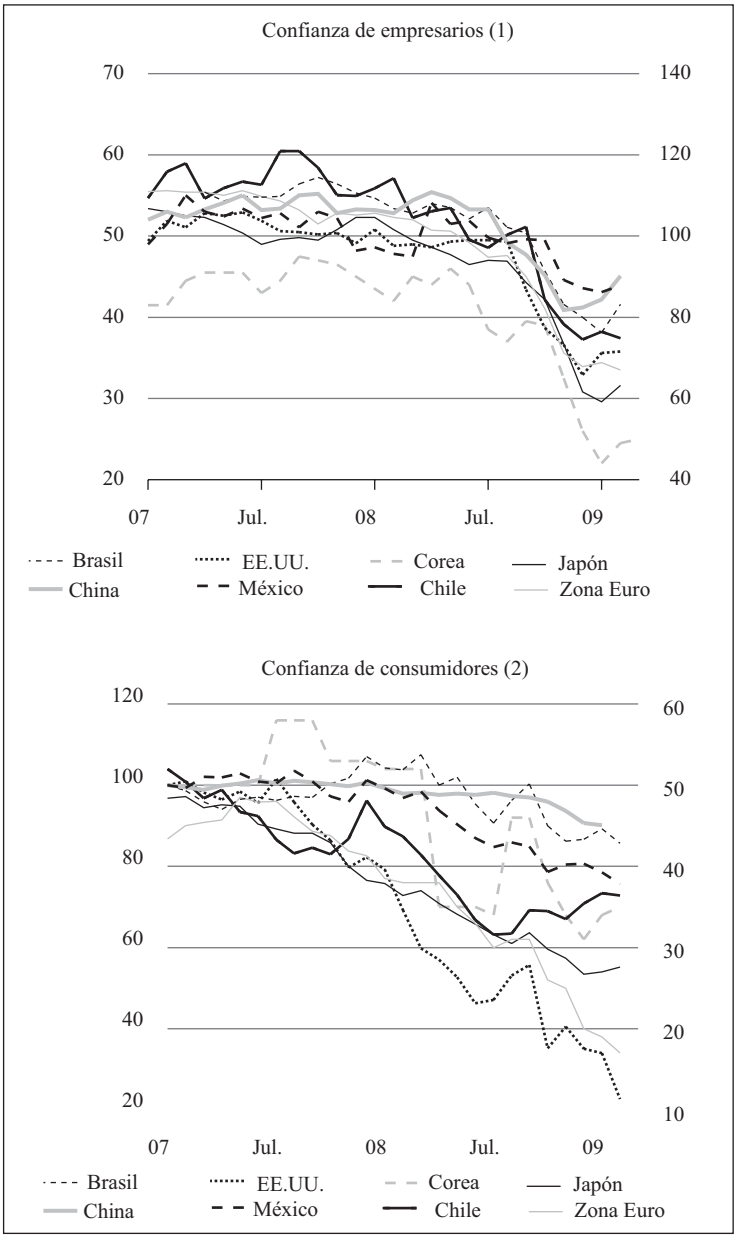
no gastar", luego nadie gasta y al pasar el tiempo este mismo público dice "lo dije, la cosa venía mal". No obstante, en esta ocasión, la caída de la confianza sí ha tenido base: la grave crisis en que se encuentra el mundo, aunque esta pérdida de confianza agrava sus efectos.

Las crisis de confianza son difíciles de combatir con instrumentos tradicionales de política económica. Con el pasar de los meses, con políticas macroeconómicas expansivas, creíbles y sostenibles, así como con un importante esfuerzo de comunicación objetiva sobre la realidad, los indicadores de confianza de los hogares y las empresas se deberían recuperar. En particular en Chile, donde tenemos una economía sana, políticas expansivas y el país es capaz de enfrentar el negativo escenario internacional.

En nuestro IPoM de enero, preveíamos que en el escenario más probable la economía chilena crecería entre 2 y 3% este año. En este escenario se estimó que el PIB de nuestros socios comerciales crecería 0,4%, cifra que con las correcciones de los últimos meses se estima llegaría a una caída mayor a 1%. Como les indiqué al comienzo, éste es un cambio de escenario no menor, que, ciertamente, afectará las proyecciones de crecimiento de nuestra economía. Aunque todos los meses realizamos ejercicios en que intentamos medir el impacto de los cambios en el entorno macroeconómico sobre nuestro propio escenario base, no contamos aún con una revisión definitiva y completa del escenario que nos permita decir, con algún nivel de probabilidad razonable, en qué orden de magnitud se encontrará el crecimiento del 2009. No obstante, no es muy difícil adivinar que éste será menor

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 10: PERCEPCIÓN ECONÓMICA
(Índices de difusión, porcentaje)



(1) Corea tiene pivote en 100.
(2) Las series de Japón, Zona Euro y Corea tienen pivote en 50. El resto de las series, son índices con base en enero 2007=100. Para Chile, se utiliza el IPEC de Adimark e IMCE de Universidad Adolfo Ibáñez/ICARE.

Fuentes: Adimark, Bloomberg e ICARE/Universidad Adolfo Ibáñez.

www.cepchile.cl

que el rango de 2 a 3% que preveíamos en enero. Cuánto, está por verse. En todo caso, puede tomarse como antecedente el cambio en las proyecciones de los analistas que responden la Encuesta de Expectativas Económicas que realiza el Banco o el último número de *Consensus Forecasts*. En estas proyecciones, el crecimiento previsto para este año pasó, respectivamente, de 2 y 1,9% en diciembre, a 0,2 y 0,0% en marzo.

Las acciones del Banco Central en la crisis

Desde que se inició la crisis, a mediados del 2007, las acciones del Banco Central se han focalizado en tres ámbitos:

- Acumulación de reservas.
- Provisión de liquidez en pesos y dólares.
- Relajamiento monetario.

El primer semestre del año pasado se produjo un inusual fortalecimiento del peso, en un contexto en que existían grandes riesgos de deterioro del ambiente financiero internacional, tal como ocurrió. Al mismo tiempo, las presiones inflacionarias habían sido relativamente acotadas durante el primer trimestre. En este escenario, el Consejo del Banco decidió fortalecer nuestra posición de liquidez internacional por la vía de acumular 8.000 millones de dólares en un período de ocho meses. Para preservar la independencia de la política monetaria, es decir, no superditarla a la política cambiaria ni a un valor determinado del tipo de cambio, se optó por una modalidad preanunciada y mecánica de compra de 50 millones de dólares diarios. De hecho, tal fue el grado de independencia, que posteriormente se pudo subir la tasa de interés ante un escenario inflacionario más complejo, sin dejar de intervenir.

A mediados de septiembre, las tensiones de liquidez en el mundo, y también en Chile, aumentaron de manera sustancial. Esto llevó al Consejo a dar término al programa de compra de reservas cuando se habían acumulado algo menos de 6.000 millones de dólares, quedando con una posición de liquidez internacional suficientemente holgada para mitigar posibles procesos de *sudden stop* de los flujos de capitales.

Además, ante el recrudecimiento de los problemas de liquidez, el Banco anunció la oferta de liquidez en pesos y dólares a través de repos y *swaps*. Posteriormente, en octubre, se amplió la gama de colaterales elegibles y se extendió el programa de *swap* en dólares por seis meses. Luego, en diciembre, se continuó con la ampliación de plazos, anunciando la exten-

www.cepchile.cl

sión del programa de repos y *swaps* por todo el 2009, y volviendo a ampliar el abanico de colaterales elegibles. El propósito de estas medidas fue alinear las tasas de mercado con la Tasa de Política Monetaria (TPM) y aliviar las tensiones de liquidez en dólares. Ambos objetivos han sido cumplidos, y la escasa demanda por dólares a través de operaciones *swap* muestra que nuestra economía sigue con un acceso fluido a los mercados financieros internacionales. En todo caso, y para asegurar la liquidez, los instrumentos diseñados el año pasado seguirán vigentes por todo este año, y de ser necesario se ampliarán para permitir el normal funcionamiento del sistema financiero. Ello, para que éste pueda cumplir con su rol de canalización del crédito al sector privado no financiero.

Es importante destacar que para que los mecanismos de transmisión de la política monetaria funcionen adecuadamente se debe alinear el mercado monetario con la TPM. Nada se obtiene reduciendo la tasa de interés, si esto no se transmite al resto del mercado. Es por ello que, enfrentados al recrudecimiento de la crisis, la primera tarea fue aliviar las presiones de liquidez.

Con el desarrollo de la crisis, y sus consiguientes efectos sobre la inflación proyectada, se abrieron espacios para un relajamiento monetario. Éste ha sido de magnitudes muy significativas, tanto si se le compara con experiencias previas como con lo que han hecho otros bancos centrales. Durante el primer trimestre la TPM se redujo en 600 puntos base, pasando de 8,25 a 2,25%.

Es importante volver a notar que nuestra economía no ha sufrido los problemas que han debido enfrentar otras economías en sus sistemas financieros. Por ello, la relajación monetaria en Chile no busca restablecer el funcionamiento del crédito, como puede suceder en otros países, sino que ha sido enteramente coherente con las perspectivas inflacionarias. Ello es fruto de un esquema de metas de inflación creíble, que actuó coherentemente con su objetivo cuando la inflación amenazaba con ser indeseadamente alta, y lo está haciendo con la misma coherencia cuando existen riesgos de que la inflación pueda ser indeseadamente baja.

Aunque las rebajas de la tasa de interés han tenido una intensidad no vista, su magnitud es acorde con las circunstancias. Ellas buscan mitigar los riesgos sobre la economía chilena de un deterioro prolongado de la economía mundial, lo que ha hecho que la habitual gradualidad con que se realizan los movimientos de la TPM fuera abandonada a favor de un ajuste más rápido. Además, vista la evidencia reciente, un ajuste rápido podría acelerar, más allá de lo que la magnitud de la rebaja en sí implicaría, su transmisión a las tasas de mercado, algo que además se puede haber facili-

www.cepchile.cl

tado por la eliminación del impuesto de timbres y estampillas. De este modo, tal como lo señalamos en el comunicado de nuestra última reunión, hemos aproximado la TPM a un nivel que estimamos coherente con el escenario macroeconómico actual y los riesgos que enfrentamos. Sin embargo, no podemos cantar victoria, por cuanto la velocidad con la que los acontecimientos se desarrollan no permite descansar en que el trabajo ya se ha hecho. No obstante, como también señalamos en el comunicado, los eventuales ajustes a la baja de la TPM serán de una magnitud y frecuencia comparables con los patrones históricos, que distan bastante de lo que hemos visto en los últimos tres meses. En lo principal, porque es necesario darles tiempo a los mecanismos de transmisión de la política monetaria para que actúen y puedan verse en la práctica las consecuencias de las decisiones ya tomadas.

Consideraciones finales

Quisiera finalizar con algunas lecciones sobre la conducción de la política monetaria que han surgido del gran aumento de la inflación, ocurrido desde mediados del 2007, hasta la coyuntura internacional que enfrentamos hoy.

En primer lugar, más de alguna vez se destacó que Chile era uno de los países donde se había observado un mayor aumento de la inflación, más de tres veces la meta, al mismo tiempo que la tasa de interés había subido menos que en otras economías con menor impulso inflacionario. Como antes argumenté, nuestra respuesta de política fue plenamente coherente con un marco de política monetaria flexible. Conforme el *shock* de precios se hizo más fuerte y persistente, la política monetaria se tornó más restrictiva. Esa misma flexibilidad en el manejo de la política monetaria es la que nos permite hoy reaccionar rápidamente al fuerte deterioro en las condiciones externas. Afortunadamente nuestra economía es suficientemente sólida para absorber cambios significativos en el curso de la política monetaria, sin amenazar la estabilidad.

En segundo lugar, la dinámica inflacionaria es muy compleja y no se puede mecanizar linealmente sobre la base de la evidencia histórica. A principios de esta década, cuando la inflación se consolidaba en niveles bajos, se observó que la persistencia de la inflación había bajado sustancialmente, reduciendo el impacto de la propagación vía indexación y otros fenómenos que daban cuenta de nuestro pasado de alta inflación (García y Valdés, 2005). Con el resurgimiento de la inflación, la persistencia volvió, y se pensó que nos acompañaría por un largo tiempo, pues se consideró que la indexa-

www.cepchile.cl

ción había resucitado con fuerza. No quiero descartar dicha lógica, pero hemos aprendido, y debiéramos confirmarlo con investigaciones futuras, que la persistencia no es estable y depende en gran medida del contexto global. Eso es particularmente válido en una economía de mercado, pequeña y muy abierta[7].

Finalmente, quisiera hacer una reflexión sobre el desafío comunicacional que enfrentamos. No sólo debemos aplicar las políticas correctas, sino que ponerlas en el contexto adecuado. He descrito un panorama mundial muy adverso, y alguien podría cuestionar que una autoridad haga esto, pues con ello podría generar algún grado de pesimismo. Muy por el contrario, creo que, en primer lugar, hay que hablar con realismo, y desconocer lo grave de la situación mundial sería no entender lo que está pasando. La confianza se gana con sinceridad y políticas apropiadas para el momento que se vive. Hay un segundo elemento que me permite hablar con cierta libertad y crudeza: la convicción de que nuestra economía está sana y muy bien preparada en esta coyuntura, algo que no sucedió en crisis externas anteriores. Las políticas monetaria y fiscal se están utilizando con un elevado grado de expansividad, para así limitar todo lo posible los efectos de la actual crisis internacional. Ello, sin lugar a dudas, es una muy buena noticia.

Referencias

Ahrend, R., B. Cournède y R. Price (2008): "Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil". OECD Economics Department Working Paper Nº 597.

Banco Central de Chile (2009): *Informe de Política Monetaria*, enero.

Becerra, S., L. Ceballos, F. Córdova y M. Pedersen (2009): "Evolución Reciente de las Tasas de Interés de Colocación". Mimeo, Gerencia de División Estudios, Banco Central de Chile.

Brunnermeier, M. K. (2009): "Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-08". En *Journal of Economic Perspectives*, 23(1): 77-100.

De Gregorio, J. (2008a): "Estabilidad de Precios y Estabilidad Financiera: Algunas Reflexiones en la Actual Crisis Financiera Global". Documento de Política Económica Nº 28, Banco Central de Chile.

———— (2008b): "Monetary Policy and Commodity Prices in Turbulent Times 2008". En Katuri Nagaswara Rao (ed.), *Global Financial Markets: Managing Turbulence.* The Icafai University Press.

[7] Se puede argumentar, tal como se hizo cuando la inflación subía, que ello era el resultado del ciclo de la demanda interna, que de crecer con fuerza se desaceleró con fuerza. No obstante, la desaceleración de la demanda está ocurriendo en todo el mundo, y la reducción de la inflación se observa con mucha mayor fuerza en Chile. Por lo tanto, estamos en presencia de factores estructurales que van más allá de los cambios en la demanda.

www.cepchile.cl

Diamond, D. W. y R. Rajan (2009): "The Credit Crisis: Conjectures about Causes and Remedies". NBER Working Paper Nº 14739.

Felton, A. y C. Reinhart (2008): "The First Global Financial Crisis of the 21st Century". CEPR-Voxeu.org.

García, P. y R. Valdés (2005): "The Inflation Process in Chile: Changes and Stability". Mimeo, Banco Central de Chile.

Glaeser, E. L., J. Gyourko y A. Saiz (2008): "Housing Supply and Housing Bubbles". En *Journal of Urban Economics*, 64(2): 198-217.

Taylor, J. (2008): "The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong". NBER Working Paper Nº 14631. □

www.cepchile.cl

ESTUDIO

SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA RECIENTE DE LOS MAPUCHES EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA[1]

Rodrigo A. Cerda

Este trabajo presenta un análisis de la situación socioeconómica de la población mapuche en la IX Región de Chile (Región de la Araucanía) y sus determinantes. Para ello, primero se examinan datos macroeconómicos de la región, con especial énfasis en la evolución del crecimiento, el PIB per cápita y la estructura productiva. El estudio muestra que la IX Región es la más rezagada del país en términos de PIB per cápita, situación que se ha mantenido en los últimos cuarenta años. Aun cuando el crecimiento económico se ha acelerado en tiempos recientes, la Región de la Araucanía sigue siendo la más pobre y exhibe, además, los peores índices de desigualdad de Chile.

En la segunda sección del trabajo se examinan las características demográficas y socioeconómicas de la población mapuche en la Región de la Araucanía, utilizando principalmente datos de las encuestas Casen de 1996, 2000, 2003 y 2006. El análisis se centra aquí en ingresos laborales, tasas de pobreza, niveles de educación y ocupación y tenencia de tierras indígenas. En 2006, los mapuches de la IX Región ascen-

RODRIGO A. CERDA. Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Actualmente es profesor del Instituto de Economía de la P. Universidad Católica de Chile. Afiliado al núcleo mileno Economic History and Cliometrics Lab (EH-CLIOLab) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: rcerda@faceapuc.cl.

[1] Se agradecen los detallados comentarios de Arturo Fontaine y Lucas Sierra a una versión preliminar de este trabajo, así como los comentarios de Harald Beyer, Francisco Huenchumilla y demás participantes del seminario realizado en el Centro de Estudios Públicos el 6 de noviembre del 2008. Todos los errores son exclusiva responsabilidad del autor.

www.cepchile.cl

dían a casi 250.000 personas (alrededor del 27% de la población total de la región). Cerca del 70% de la población mapuche de la Región de la Araucanía vive en el sector rural. La tasa de pobreza de los mapuches de la región es sorprendentemente alta (llegando a casi el 18% en el 2006), y aunque se ha reducido de manera considerable en los últimos doce años, continúa siendo elevada si se compara con el resto de la población. Parte de esto se explica por bajos niveles de escolaridad, pero también por las fluctuaciones en sus tasas de participación laboral y su alto nivel de informalidad en el mercado laboral. En cuanto a la tenencia de tierras, los mapuches son en general pequeños propietarios y la productividad de sus predios es muy baja.

Palabras clave: Población mapuche; Región de la Araucanía, Chile; variables socioeconómicas.
Recibido: noviembre de 2008. *Aceptado*: diciembre de 2008.

I. Introducción

El Estado de Chile ha tenido un política bastante activa hacia los pueblos indígenas en los últimos veinte años. Por un lado, la Ley Nº 19.245 de 1993 abordó la situación de los pueblos originarios en varias dimensiones como, por ejemplo, el reconocimiento de las etnias y sus derechos como tales, consagración del derecho a la tierra, protección de su cultura, fomento de la participación de la población indígena a través de organizaciones reconocidas por la ley, y la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), cuya finalidad es atender y satisfacer las demandas de los pueblos originarios, especialmente en lo que respecta a restitución de tierras, fomento productivo y fortalecimiento cultural. Recientemente se ha ratificado el Convenio 169 de la OIT[2] y existe además un proyecto de reforma constitucional en el Senado que "reconoce a los pueblos indígenas".

Dentro de la política general para los pueblos originarios, el traspaso de tierras a la población indígena ha sido una medida de gran envergadura. De acuerdo a Mideplan (2006), entre 1993 y 2005 se traspasaron "más de 491 mil hectáreas de tierras a comunidades indígenas". Además se puso en marcha el programa Orígenes que se focaliza en el desarrollo productivo de los predios adquiridos por la Conadi.

No obstante la implementación de todo este conjunto de políticas públicas, aún es común leer en la prensa artículos sobre el "conflicto mapu-

[2] El Convenio establece el reconocimiento a los pueblos indígenas y contempla un conjunto de derechos suyos. Para más detalle véase Donoso (2008).

www.cepchile.cl

che" y en particular sobre acciones que realizan algunos grupos de personas de la etnia mapuche —o simpatizantes de ellos— en la región de la Araucanía. El "conflicto mapuche", por consiguiente, permanece como un tema destacado de la agenda pública.

Existe la idea de que una de las raíces de la problemática relacionada con los pueblos indígenas, y en especial con el pueblo mapuche, se encuentra en sus atrasadas condiciones económicas en comparación con el resto del país. Mediante una recopilación sistemática de datos y su posterior análisis, este trabajo se propone entregar una visión global y actualizada de la situación socioeconómica de la población mapuche en la IX Región y de sus determinantes.

En primer lugar, se busca comprender el entorno económico en el que se desenvuelven los mapuches de la IX Región, y cómo este entorno ha evolucionado a través del tiempo. Así, en la sección II del trabajo se presenta un análisis de la situación macroeconómica de la IX Región de la Araucanía, describiéndose el crecimiento de la región y su relación con el crecimiento del país. Además, se da una mirada al mercado laboral de la región y cómo ha evolucionado su estructura productiva. Esto último es de particular interés porque, como se mostrará posteriormente, los mapuches trabajan de manera más intensa en ciertas ramas de actividad económica —específicamente en los sectores agropecuario y construcción—, y la mirada macroeconómica nos permite saber si estos sectores han sido y siguen siendo más o menos dinámicos en cuanto a actividad económica y creación de puestos de trabajo.

En segundo lugar, en la sección III, se examinan las características socioeconómicas de los mapuches de la IX Región. Aquí se procura obtener alguna idea acerca de los flujos de la población mapuche hacia y fuera de los sectores rurales y urbanos de la IX Región. También se calculan tasas de pobreza y se exploran sus relaciones con niveles de educación y tasas de ocupación. Temas asociados son los ingresos laborales y las condiciones laborales que los mapuches enfrentan en la IX Región. Al respecto, se encuentra que existe cierta informalidad en sus contratos, lo que a su vez redunda en bajas cotizaciones en los sistemas de pensiones y de salud, con la consecuente desprotección en estos ámbitos. Finalmente, se analiza la tenencia de tierras de los indígenas utilizando datos del censo agrícola.

En la sección IV se discuten los principales problemas que aquejan al pueblo mapuche conforme a los datos obtenidos en el estudio. Entre ellos: la baja productividad de las tierras indígenas, los bajos niveles de escolaridad y su relación con las fluctuaciones en tasas de participación laboral y la alta informalidad en el mercado laboral.

www.cepchile.cl

Es importante indicar que este trabajo presenta los datos y los interpreta a la luz de la metodología económica. De seguro hay otras causas o fenómenos envueltos en todos los procesos aquí descritos. Por ejemplo, la cultura propia del pueblo mapuche y la institucionalidad de este pueblo podrían también explicar parte de los datos aquí expuestos. Nuestro análisis no niega esas posibilidades sino que utiliza una metodología propia de la ciencia económica y, en este sentido, es una forma de aproximarse a la interpretación de la realidad mostrada en los datos. Trabajos posteriores que ofrezcan otras miradas como, por ejemplo, de tipo sociológico, antropológico o del mundo de la cultura, serán un complemento interesante a nuestro análisis.

II. EL ENTORNO MACROECONÓMICO DE LA IX REGIÓN

En esta sección comenzaremos analizando las condiciones macroeconómicas de la IX Región y su evolución en el tiempo. El análisis de estas variables nos permitirá comprender el entorno económico en que se desenvuelven los mapuches que residen en la región de la Araucanía. Como se mostrará más adelante, el pueblo mapuche en la IX Región es numeroso, llegando a cerca de 250.000 personas en el año 2006, lo que representa algo más de un cuarto de la población total de la región, y de ellos casi un 70% se encuentra en el sector rural. Si se considera que cerca del 30% de la población total de mapuches del país reside en la IX Región, las condiciones de esta región tienen, en consecuencia, un fuerte impacto en la población de mapuches de Chile.

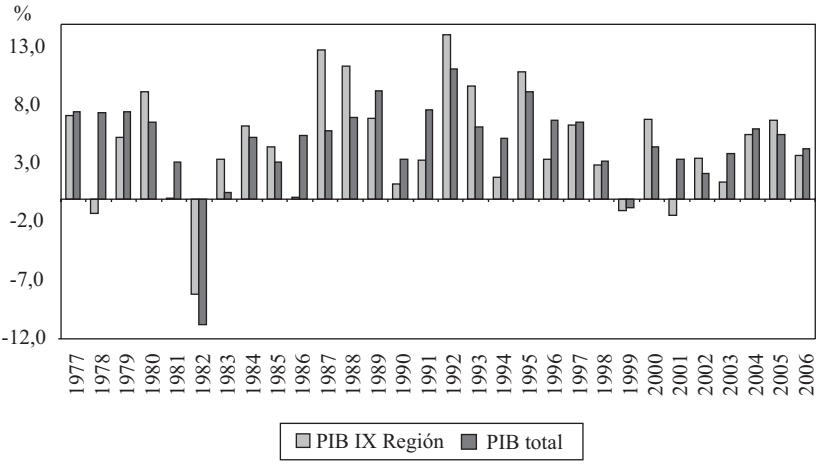
Éste es un aspecto relevante porque cambios bruscos en las condiciones macroeconómicas pueden tener un impacto importante en la vida de los habitantes de la IX Región —y, por consiguiente, de los mapuches de la IX Región—, al afectar a los mercados, incluido el mercado laboral, y generar por ende aumentos en tasas de desempleo o disminuciones en salarios reales, variables que tienen una influencia directa en la pobreza y el bienestar de las personas.

II. a) Actividad económica

Comenzaremos analizando la evolución del PIB de la región. La Figura Nº 2.1 compara la evolución de la tasa de crecimiento del PIB de la IX Región con la evolución de la tasa de crecimiento del país desde 1977 hasta el año 2006. Tal como puede observarse, los movimientos de ambas series

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 2.1: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE PIB IX REGIÓN Y PIB DE CHILE, 1977-2006



son muy parecidos, y, de hecho, si se calcula el coeficiente de correlación entre ambas, éste es del orden del 73% en este período. Este coeficiente de correlación, que mide la relación entre nuestras dos variables, indica en este caso que por cada aumento de 1% en la tasa de crecimiento del PIB de Chile, se observaría un aumento de 0,73% en la tasa de crecimiento del PIB de la IX Región.

La Tabla Nº 2.1 entrega información adicional. En primer lugar, la IX Región tuvo tasas de crecimiento bastante modestas hasta 1986: en promedio fue de 2,3% anual entre 1960-1997 y 2,5% anual entre 1977-1986. Sin embargo, desde 1986 la región sufre un despegue significativo al pasar su tasa de crecimiento a un 6,6% promedio anual entre 1986-1996 y algo menor, 5,1% promedio, si tomamos el período más largo entre 1986 y 2006. Esta dinámica tasa de crecimiento ha tendido a desacelerarse en los últimos años, llegando a un 3,4% promedio anual entre 1997-2006. Obviamente este recorrido de la tasa de crecimiento de la IX Región se asemeja mucho a la trayectoria de la tasa de crecimiento del país en su conjunto, algo que ya habíamos advertido en la Figura Nº 2.1.

Sin perjuicio de las semejanzas con el país como un todo, una segunda característica que emerge de la tabla es que la tasa de crecimiento del PIB de Chile es en promedio más alta que la tasa de crecimiento de la IX Región. Esto ocurre para los distintos períodos considerados, y si bien las diferencias pueden parecer menores, en realidad los efectos de largo plazo no lo

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2.1: CRECIMIENTO DE CHILE Y DE LA IX REGIÓN, VARIOS PERÍODOS

	1960-2006	1960-1977	1977-1986	1986-2006	1997-2006
Crecimiento PIB Chile	3,9	2,7	3,4	5,4	3,8
Std, % PIB Chile	4,4	5,1	5,6	2,5	2,0
Crecimiento IX Región	3,5	2,3	2,5	5,1	3,4
Std, % IX Región	4,9	5,2	5,0	4,2	2,9
Correlación	0,64	0,51	0,75	0,70	0,75

Fuente: Cálculos propios.

son. De hecho, si se toma la diferencia entre la tasa de crecimiento del PIB de Chile entre 1960-2006 (3,9%) y se compara con la de la IX Región (3,4%), se obtiene una diferencia que en el horizonte de los 46 años transcurridos entre 1960 y el 2006 producen una diferencia acumulada de 27%, lo que indica que en promedio las cantidades de bienes y servicios disponibles en el año 2006 deberían ser aproximadamente 27% inferiores que en el promedio de Chile debido a este factor de diferencial de crecimiento.

En tercer lugar, la IX Región muestra una mayor desviación estándar en su tasa de crecimiento comparado con el país; lo que indica que las tasas de crecimiento del PIB de la IX Región son más volátiles que las del resto del país en promedio y por lo tanto es más factible observar en la IX Región tasas de crecimiento muy altas o muy negativas en comparación a lo que ocurre en el resto del país.

En cuarto lugar, tal como se aprecia en la tabla, es posible calcular correlaciones entre las tasas de crecimiento del PIB de la Araucanía y del PIB de Chile. La correlación varía si tomamos distintas ventanas de tiempo: llega sólo a 51% en el período 1960-1977, para posteriormente estabilizarse en la cercanía del 75%. De esta forma, en los años sesenta y setenta la economía de la IX Región se encontraba bastante más aislada de lo que era la situación general del país en comparación a lo que sucede en la actualidad.

Para entender un poco más la evolución de las tasas de crecimiento se procede a separar esta variable en un componente de tendencia y un componente cíclico. El componente tendencia se relaciona con la tasa de crecimiento que depende de fundamentos de largo plazo mientras que el componente cíclico se relaciona con desviaciones respecto a la tendencia de largo plazo. La serie componente cíclico debería entonces mostrar impac-

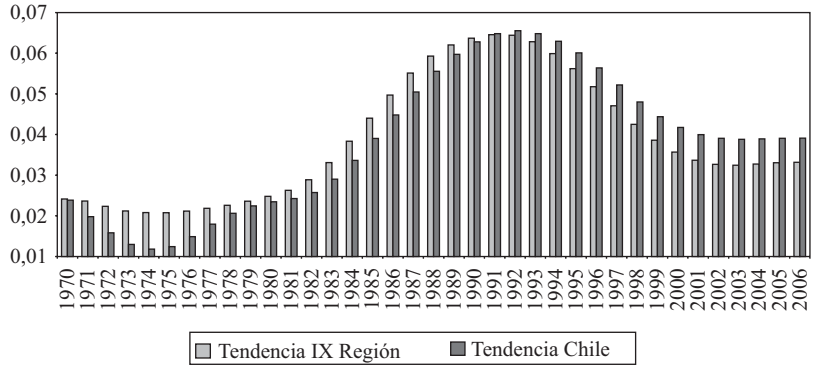
www.cepchile.cl

tos de aumentos (disminuciones) de corto plazo de variables como tasas de interés o términos de intercambio, separando estos efectos del crecimiento de largo plazo de la actividad económica, que depende finalmente de las tendencias de largo plazo en empleo, acumulación de capital y productividad de factores. Las Figuras N$^{os.}$ 2.2 y 2.3 muestran la evolución del componente tendencia y del componente cíclico tanto para Chile como para la Región de la Araucanía[3].

La Figura Nº 2.2 señala que la tendencia de crecimiento tanto de Chile como de la Región de la Araucanía ha cambiado drásticamente a través del tiempo, pasando por etapas de muy modesto crecimiento de largo plazo en los años 70 para acelerarse considerablemente en los 80, llegando a *peaks* de 6% en la mitad de los 90. Desde esa fecha, tanto el país como la Región de la Araucanía han mostrado una desaceleración considerable en su crecimiento de tendencia, pero además la IX Región ha convergido a tasas menores (3,3%) que las de Chile (3,9%), por lo que en la actualidad la región presentaría un potencial de crecimiento menor al del resto de Chile.

De manera concordante con las crisis económicas enfrentadas por nuestro país, la serie de movimiento cíclico de Chile (véase Figura Nº 2.3) muestra que el PIB estaba cerca de 14% por debajo de sus niveles de tendencia en el año 1975 y cerca de 5% por debajo de sus niveles de tendencia en los años 1982-1983. La irrupción de la crisis asiática también muestra efectos negativos al alcanzar una desviación respecto a la tendencia de largo plazo de casi –3% en el año 2002. La serie de movimiento cíclico de la

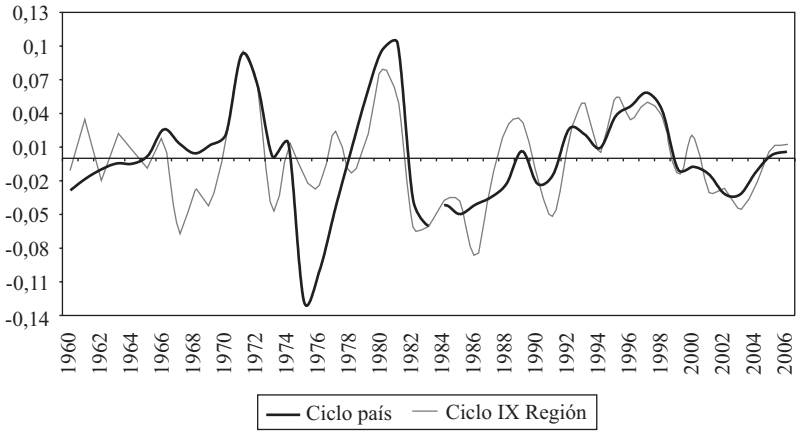
FIGURA Nº 2.2: CRECIMIENTO DE TENDENCIA IX REGIÓN VERSUS CHILE, 1970-2006



[3] Estas series se calculan utilizando el filtro de Hodrick y Prescott a datos anuales desde 1960 a 2006.

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 2.3: CICLO ECONÓMICO IX REGIÓN *VERSUS* CHILE, 1977-2006



Región de la Araucanía exhibe una alta similitud con la serie para Chile, aunque con excepciones, como en la crisis de 1975 que parece haber afectado algo menos a esta región. Sin embargo, a partir de la década de los 80, la similitud entre la serie pasa a ser bastante mayor, coincidiendo marcadamente en las épocas de crisis. En este caso, también podemos calcular correlaciones, tal como lo hicimos en la Tabla Nº 2.1, pero las correlaciones indican coincidencia en movimientos cíclicos. Si tomamos el período 1960-2006, la correlación entre movimiento cíclicos de Chile y de la Región de la Araucanía es de 68%, pero con posterioridad a 1982 esta correlación aumenta a 85% y desde 1996 alcanza el 92%; confirmando una muy alta y creciente asociación desde inicios de los 80.

La Tabla Nº 2.2 nos entrega información adicional, al permitirnos comparar la correlación con el PIB en la IX Región *versus* lo que ocurre en otras regiones. La Región Metropolitana muestra una altísima correlación con el PIB de Chile y esta correlación es altamente estable a través de distintos períodos de tiempo, tal como se aprecia en la tabla. Las correlaciones de otras regiones son, en promedio, mayores entre 1960 y 1985 y disminuyen considerablemente con posterioridad. De hecho, la mayoría de las regiones tienden a disminuir sus correlaciones con el crecimiento del PIB, como es el caso de las regiones I, V, VIII, XI, XII. Por su parte, la IX Región muestra un comportamiento atípico, al aumentar su correlación con la actividad económica del país, pasando desde un 0,49 en el período 1060-1976 hasta un 0,75 en el período 1997-2006.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2.2: CORRELACIONES ENTRE TASA DE CRECIMIENTO DE CHILE Y DE REGIONES

Región	1960-1976	1977-1985	1986-1996	1997-2006	1960-2006
I	0,70	0,79	0,55	0,08	0,65
II	0,61	-0,02	0,20	0,36	0,41
III	0,20	0,69	0,47	0,41	0,44
IV	0,23	0,58	0,36	0,10	0,37
V	0,85	0,95	0,56	0,06	0,84
VI	0,27	0,20	0,23	0,43	0,29
VII	0,26	0,30	0,40	0,79	0,41
VIII	0,92	0,84	0,64	0,67	0,84
IX	0,49	0,79	0,61	0,75	0,65
X	0,59	0,81	-0,02	0,69	0,67
XI	0,13	0,06	-0,42	0,04	0,09
XII	0,83	0,56	0,36	-0,06	0,62
Región Metrop.	0,93	0,99	0,91	0,98	0,96
Promedio	0,54	0,58	0,37	0,41	0,55

Fuente: Cálculos propios.

II. b) Actividades productivas

Como hemos visto, la IX Región ha aumentado su grado de asociación con la actividad económica del país en el transcurso del siglo XX. Parte de la explicación del aumento en este grado de asociación puede deberse a que la matriz productiva de la región ha evolucionado y se comienza a parecer cada vez más a la estructura productiva del país. A continuación nos extenderemos sobre este punto.

La Tabla Nº 2.3 muestra la participación de distintas actividades productivas en relación con el PIB tanto en la IX Región como en Chile en su conjunto. Como puede observarse, la IX Región a comienzos de los ochenta tenía un sector productivo muy concentrado en el sector agropecuario-silvícola (25%), mientras que su sector manufacturero era relativamente pequeño (8,5% del PIB), comparado con el resto del país (17,9% del PIB). Algo similar ocurría con los servicios financieros (8,5% *versus* 12,2% en Chile). Estas cifras cambian radicalmente a comienzos del siglo XXI, y de acuerdo con los datos del 2006 (basados en la matriz insumo-producto de 1996), el sector agropecuario-silvícola ha disminuido su tamaño a sólo un 11,3% del PIB mientras que la cifra para el país como un todo es del 6%. Por otro lado, tanto la industria manufacturera como el sector financiero han aumentado

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2.3: EVOLUCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN PIB, IX REGIÓN Y CHILE

	IX Región de la Araucanía							
Especificación	1986	1990	1996	2000	2003	2004	2005	2006
Agropecuario-silvícola	25,0	27,9	15,0	13,8	10,4	10,5	11,2	11,3
Pesca	0,1	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Minería	0,3	0,3	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4
Industria manufacturera	8,5	10,1	11,6	10,3	13,6	14,9	15,5	16,3
Electricidad, gas y agua	1,5	1,2	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0
Construcción	7,5	8,8	16,5	18,6	10,2	9,8	10,1	9,8
Comercio, restaurantes y hoteles	15,3	17,2	9,6	9,4	8,8	9,3	9,3	9,3
Transporte y comunicaciones	4,6	4,8	5,0	5,9	9,7	9,6	9,3	9,0
Servicios financieros (1)	8,5	9,0	8,0	7,9	9,1	9,1	9,3	9,9
Propiedad de vivienda	11,8	8,9	12,1	11,8	8,7	8,4	8,1	8,1
Servicios personales (2)	15,5	11,7	16,0	16,3	20,5	19,7	19,1	18,3
Administración pública	6,1	4,6	6,3	6,1	8,6	8,3	8,1	7,8

	Chile							
Especificación	1986	1990	1996	2000	2003	2004	2005	2006
Agropecuario-silvícola	7,4	6,7	5,3	5,2	5,6	6,7	6,7	6,0
Pesca	1,2	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5
Minería	10,0	12,6	7,0	8,4	8,2	12,6	12,6	7,2
Industria manufacturera	17,9	18,5	19,1	17,8	17,2	18,5	18,5	17,3
Electricidad, gas y agua	2,7	2,6	3,0	3,1	3,1	2,6	2,6	3,0
Construcción	4,8	5,6	7,1	6,0	6,1	5,6	5,6	6,1
Comercio, restaurantes y hoteles	14,1	13,9	12,6	12,3	12,2	13,9	13,9	13,0
Transporte y comunicaciones	6,3	6,7	7,1	8,0	8,7	6,7	6,7	9,0
Servicios financieros (1)	12,2	9,8	11,2	11,6	11,6	9,8	9,8	12,3
Propiedad de vivienda	5,7	4,6	3,8	3,8	3,7	4,6	4,6	3,4
Servicios personales (2)	8,9	8,6	12,2	12,3	12,2	8,6	8,6	11,6
Administración pública	4,4	3,4	3,6	3,3	3,2	3,4	3,4	3,0

(1) Incluye servicios financieros, seguros, arriendo de inmuebles y servicios prestados a empresas, (2) Incluye educación y salud públicas y privadas y otros servicios.

Fuente: Banco Central de Chile.

www.cepchile.cl

su tamaño situándose en participaciones de 16,3% y 9,9% respectivamente, lo que se acerca al 17,3% y 12,3% de estas actividades en el país en su conjunto.

¿Cómo se explican estos cambios en la estructura productiva de la IX Región? Posiblemente por las continuas disminuciones en el tipo de cambio real observadas desde principios de los noventa. Como sabemos, el tipo de cambio real es un factor fundamental en la asignación de recursos entre sectores transables y no transables y la disminución en el tipo de cambio real indica un encarecimiento de los precios de los bienes no transables en términos de bienes transables, lo que entrega señales para que se produzca más en el sector no transable *versus* el sector transable (véase Cerda, Donoso y Lema, 2005). De esta forma sectores transables, como lo es el sector agropecuario-silvícola, deberían verse perjudicados, mientras que sectores que producen bienes y servicios no transables deberían verse beneficiados, como es el caso del sector de servicios financieros y en alguna medida de la industria manufacturera.

El factor tipo de cambio real puede ser relevante para explicar cambios en la participación relativa de los sectores productivos en la IX Región debido a que el tipo de cambio real disminuyó cerca de 30% en el período 1990-1998, de acuerdo con la medida publicada por el Banco Central de Chile[4].

II. c) PIB per cápita

Por el momento el acento de la discusión macroeconómica ha estado en la evolución del PIB tanto de Chile como de la Región de la Araucanía. Sin embargo, una variable más indicativa del nivel de bienestar de la población es el PIB por habitante (PIB per cápita). La Tabla Nº 2.4 muestra datos de PIB per cápita a nivel regional para varios años, a partir de 1960. Los datos corresponden a pesos del año 2000. Al observar los datos, la primera impresión es que existe una alta dispersión de ingreso per cápita entre regiones y que este fenómeno tiene antiguas raíces porque ya se observaba en 1960 (posiblemente antes, pero nuestros datos se remontan sólo a 1960). De hecho, los datos de 1960 muestran que la XII Región era lejos la de mayor ingreso per cápita del país en 1960, con un ingreso per cápita de 4,5 millones por año, es decir algo así como 381.500 pesos mensuales. Por otro lado, la región "más pobre" era la IX Región, con sólo 0,34 millones por año, o algo cercano a los 28.000 pesos mensuales por habitante. De esta forma, la Región de la Araucanía en el año 1960 representaba sólo el 30% del PIB

[4] En el período 1998-2007, esta caída se ha revertido sólo parcialmente.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2.4: PIB PER CÁPITA REGIONAL, MILES DE PESOS AÑO 2000

Región	1960	1970	1980	1990	2000	2006
I	1.650	1.626	1.880	1.921	3.123	3.583
II	1.622	2.222	2.914	3.371	5.610	6.591
III	950	1.097	1.222	1.508	3.202	3.542
IV	517	678	827	1.068	1.709	1.810
V	1.089	1.203	1.282	1.396	1.917	2.257
Región Metropolitana	1.231	1.599	1.516	1.667	2.566	3.039
VI	914	1.074	1.284	1.460	2.126	2.565
VII	495	637	685	971	1.667	2.099
VIII	760	923	1.048	1.206	1.532	1.927
IX	340	403	489	631	961	1.100
X	458	530	636	863	1.392	1.633
XI	690	1.158	1.134	1.220	1.910	2.446
XII	4.578	3.959	3.716	4.145	4.452	5.215
Promedio	1.176	1.316	1.433	1.648	2.474	2.908
			Ranking PIB per cápita			
I	2	3	3	3	3	3
II	3	2	2	2	1	1
III	7	8	7	5	4	4
IV	10	10	10	10	9	11
V	5	5	6	7	7	8
Región Metropolitana	4	4	4	4	5	5
VI	6	7	5	6	6	6
VII	11	11	11	11	10	9
VIII	8	9	9	9	11	10
IX	13	13	13	13	13	13
X	12	12	12	12	12	12
XI	9	6	8	8	8	7
XII	1	1	1	1	2	2

Fuente: Cálculos propios.

promedio regional de Chile y sólo el 7,4% del PIB per cápita de la región más "rica" de Chile.

La Tabla Nº 2.4 también nos presenta la evolución del PIB per cápita y el ranking regional de acuerdo al tamaño del PIB per cápita. Este último dato trae malas noticias para la IX Región, en el año 2006 y en cada uno de los años reportados la IX Región se mantiene como la región "más pobre" de Chile. En general existe poca movilidad de las regiones, salvo los casos de las que encabezan la clasificación. Por otro lado, la tabla trae algunas buenas noticias: el ingreso per cápita (medido en pesos constantes) de la Región de la Araucanía es en 2006 más de tres veces mayor al de 1960.

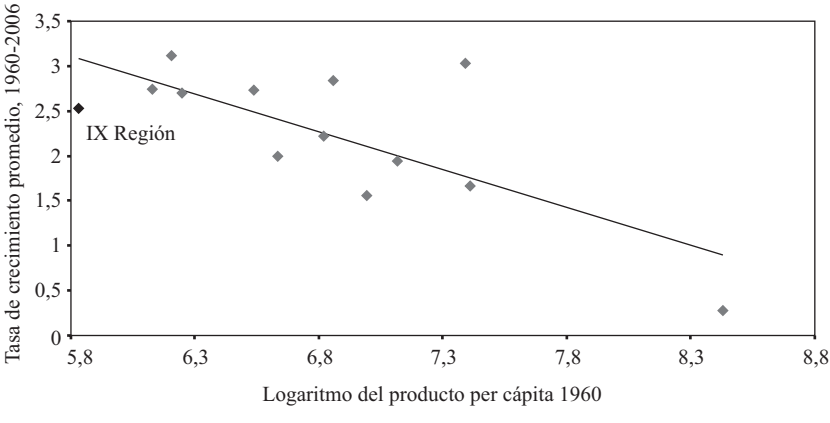
www.cepchile.cl

Estas cifras parecen contrariar la evidencia acerca del rápido crecimiento de la Región de la Araucanía mostrada en la subsección anterior. Además, contrariaría también la evidencia a nivel internacional de que existiría una convergencia en el PIB per cápita, al menos cuando se consideran regiones relativamente homogéneas o con características comunes (véase Barro y Sala-i-Martin, 2004). Esta evidencia indica que regiones que inicialmente tienen menores niveles de ingreso per cápita deberían crecer más rápido para converger o "alcanzar" niveles de desarrollo similares a los de las más ricas. Esto se debe a que las regiones más atrasadas pueden aprovechar fases de crecimiento fácil, que se basa en acumulación de capital y empleo, y en menor medida en crecimiento de productividad. Las regiones más desarrolladas en general ya han pasado por la etapa de mayor acumulación de capital físico y empleo, y deben basar su crecimiento mayormente en la productividad de los factores.

La Figura Nº 2.4 ilustra la existencia de una posible convergencia regional en el caso de Chile (una buena y extensa discusión se encuentra en Soto y Torche, 2004). Tal como se puede apreciar en la Figura Nº 2.4, que relaciona el logaritmo del ingreso per cápita en 1960 con la tasa de crecimiento promedio entre 1960 y el 2006, se tiende a observar que regiones que inicialmente eran más pobres crecen a tasas mayores, en términos de ingreso per cápita. De hecho, la IX Región, que era la más pobre en 1960, crece a un promedio de 2,5% anual en términos per cápita, cifra bastante superior a la de otras regiones inicialmente más ricas.

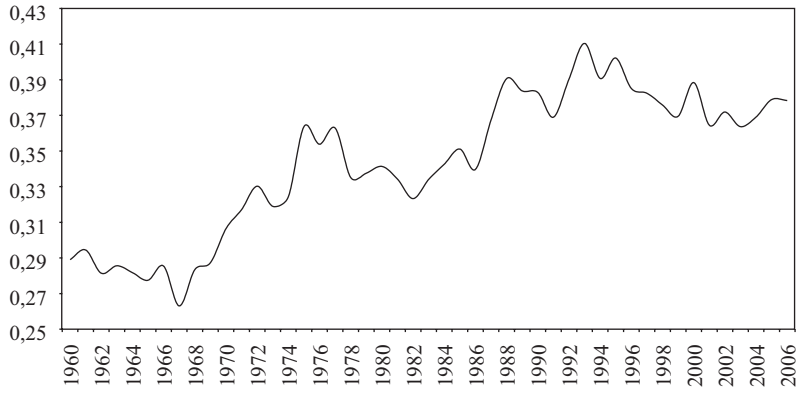
Si esta evidencia es correcta, deberíamos observar que la IX Región se acerca más a las restantes en términos de producto per cápita, algo que

FIGURA Nº 2.4: CONVERGENCIA REGIONAL, PIB PER CÁPITA, 1960-2006



www.cepchile.cl

FIGURA Nº 2.5: PIB PER CÁPITA IX REGIÓN COMO FRACCIÓN DE PIB PER CÁPITA PROMEDIO NACIONAL



parece no ocurrir dado que esta región se mantuvo siempre última en el ranking de ingreso per cápita (véase Tabla Nº 2.3). Sin embargo, la Figura Nº 2.5, que mide la evolución del PIB per cápita de la IX Región como fracción del PIB per cápita promedio, indica que el PIB per cápita de la Araucanía ha crecido más rápido que el promedio, aumentando significativamente en los años 70 y posteriormente a finales de los 80. Esta evidencia si bien señala que existe cierto tipo de convergencia en PIB per cápita de la Región de la Araucanía, esta convergencia es relativamente lenta y hasta el momento no le ha permitido dejar de ser la región más pobre (en términos de ingreso per cápita promedio) de Chile.

II. d) Estructura del mercado laboral

La Tabla Nº 2.5 muestra que la IX Región representa en la actualidad cerca de un 5% del empleo total del país (cerca de 350.000 empleos sobre un total de 6.642.390 empleos). Este tamaño es similar al de regiones tales como la VI y VII, y algo superior al de las regiones I, II y IV. El empleo regional se concentra en los sectores agricultura, pesca y silvicultura (28%), servicios comunales (24,6%) y comercio (16,1%). Es interesante notar que la proporción del empleo en agricultura, pesca y silvicultura es bastante superior a la proporción del PIB que se produce en este sector en la IX Región, que representa sólo el 7,5% (véase Tabla Nº 2.3). Esto no ocurre con servicios ni comercio. De hecho el sector comercio representa cerca del 10% del PIB mientras que la suma de los sectores servicios financieros, servicios perso-

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2.5: EMPLEO REGIONAL SEGÚN CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, MILES DE PERSONAS, DICIEMBRE 2007

Región	Agricultura, pesca, silvicultura	Comercio	Construcción	Electricidad, gas y agua	Sector financiero	Minas y canteras	Industria	Servicios comunales	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Total
I	16,96	52,37	15,14	1,09	11,38	5,09	22,46	51,65	23,2	199,34
II	6,23	44,82	33,81	1,98	20,81	23,08	27,17	40,03	23,81	221,74
III	14	20,3	18,63	0,26	7,39	13,87	4,85	22,9	7,37	109,57
IV	54,27	52,55	21,44	0,71	17,12	14,79	15,9	53,6	21,04	251,42
V	67,22	153,67	47,57	5,73	51,97	11,44	58,04	221,29	59,11	676,04
VI	118,52	46,87	24,98	2,52	14,17	8,31	31,27	65,98	25,47	338,09
VII	144,89	67,32	23,92	1,66	14,74	2,83	33,7	73,11	28,12	390,29
VIII	112,3	126,77	46,68	3,97	41,69	2,57	99,67	194,13	57,26	685,04
IX	98,35	56,41	33,67	1,62	16,97	0,16	36,75	86,34	20,66	350,93
X	115,18	77,26	26,45	3,03	23,12	0,33	68,05	110,18	32,48	456,08
XI	6,96	7,52	4,83	0,52	1,93	1,2	5,8	14,78	3,64	47,18
XII	7,03	11,79	7,88	0,55	4,41	2,79	5,5	17,88	6,34	64,17
Reg. Metrop.	85,99	600,92	265,44	17,61	378,79	7,56	447,41	785,59	263,19	2852,5
Total	847,9	1318,57	570,44	41,25	604,49	94,02	856,57	1737,46	571,69	6642,39

nales y administración pública representan cerca de un 36% del PIB de la IX Región.

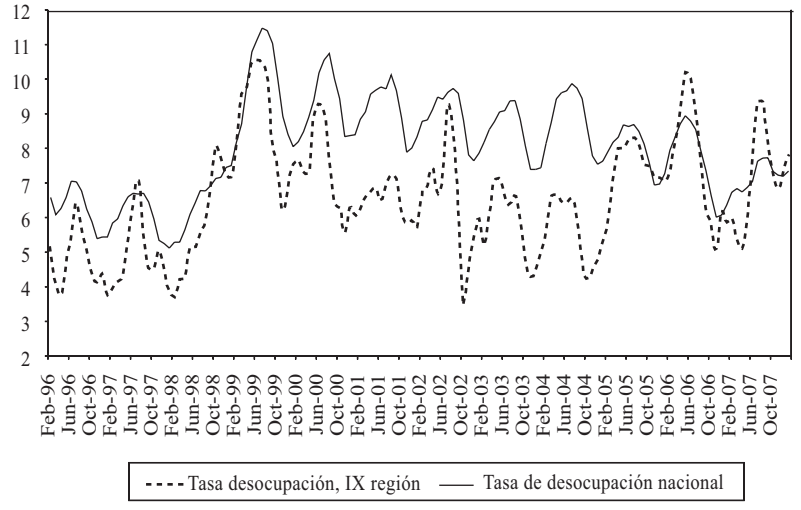
Cabe notar que la gran participación del sector agricultura, pesca y silvicultura en el empleo en la Región de la Araucanía no es algo que se repita a través del país. De hecho, en el país como un todo representa sólo el 12,8% mientras que en las regiones metropolitana y segunda las cifras son sólo 3% y 2,8% del total del empleo respectivamente, y en las regiones VI y VII se encuentra el otro lado de la medalla, donde el empleo en este sector representa algo más de 35% del empleo total.

Esta observación, de una amplia participación del sector agricultura, pesca y silvicultura en el empleo de la IX Región, junto al hecho que esta área de la economía ha disminuido su tamaño como proporción del PIB a través del tiempo y que es posible que continúe disminuyendo en el futuro, puede significar que el sector tendrá problemas para mantener los actuales puestos de trabajo y que podría generarse mayor desempleo en el futuro.

El desempleo en la IX Región, tal como se puede apreciar en la Figura Nº 2.6, ha mostrado históricamente tasas menores a las del promedio del país. De hecho entre 1996 y 1998, cuando el desempleo en el país fluctuaba alrededor del 6%, en la IX Región lo hacía cerca del 5%, y si bien la irrupción de la crisis asiática inicialmente aumentó la tasa de desempleo a niveles

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 2.6: TASA DE DESEMPLEO IX REGIÓN Y PIB, ENERO 1996-DICIEMBRE 2007



similares en el país y en la IX Región, el desempleo en la IX Región fue bastante menos rebelde, estabilizándose en la cercanía del 5 y 6% en 2003, cuando en el país aún fluctuaba en cifras superiores al 8%. Sin embargo, desde el año 2005 ambas tasas de desempleo tienden a converger a niveles algo superiores del 6%, debido, por un lado, a una disminución en la tasa de desempleo del país, pero también a un aumento en la tasa de desempleo de la Región de la Araucanía. Este comportamiento del desempleo en la IX Región puede estar indicando incipiente estrechez en el mercado laboral de esta región debido a los cambios en la estructura productiva, y en particular del sector agricultura, pesca y silvicultura, o simplemente que la estructura laboral de esta región se asemeja cada día más a la del resto del país.

II. e) Evolución de desigualdad regional, 1987-2006

Finalmente, en nuestra mirada macroeconómica de la IX Región analizaremos la desigualdad de ingresos. Examinaremos dos medidas distintas de desigualdad de ingresos. La primera de ellas es el tradicional índice de Gini mientras que la segunda es la relación de ingresos del percentil 90 *versus* el percentil 10 de la distribución de ingresos (P90/P10). Mientras el índice de Gini utiliza toda la información de la distribución de ingresos, la medida P90/P10 ordena a los individuos en forma ascendente de acuerdo a

www.cepchile.cl

sus ingresos y obtiene como P10 a la persona que se encuentra en el 10% de la distribución, y como P90 el nivel de ingresos de la persona que se encuentra en el 90% de la distribución. Mientras mayor sea la relación P90/P10 mayor es el nivel de desigualdad.

Las Tablas Nº 2.6 y Nº 2.7 muestran la evolución de estos índices para las regiones del país desde 1987 a 2006. Estas tablas fueron construidas utilizando los datos de ingresos autónomos del hogar disponibles en las encuestas Casen.

En relación al índice de GINI, como es bien sabido nuestro país muestra altos grados de desigualdad de ingresos. Esta situación se mantiene bastante estable a través del tiempo con un pequeño mejoramiento en el año 2006. Por otro lado, las regiones del Norte Grande (I a III Región) muestran niveles de desigualdad algo menores y con avances significativos desde 1994, especialmente en 2006. Las regiones del extremo sur (XI y XII) muestran un escenario similar, al disminuir sus niveles de desigualdad desde algo más de 50 en el año 1987 a niveles menores a 46 en el 2006. Las regiones centrales (V a VII) muestran también avances, pero no tan significativos. Los casos de la Región Metropolitana y la IX Región merecen atención especial. La Región Metropolitana tiene niveles de desigualdad bastante altos (55 y más) y estables, mostrando un pequeño mejoramiento en 2006. La IX Región por su parte muestra también niveles de desigualdad inicialmente altos (55,3 en 1987), que incluso se agravan desde mediados de los 90, llegando casi a un GINI de 60 en el año 2000. En el año 2006 se

TABLA Nº 2.6: EVOLUCIÓN ÍNDICE DE GINI A NIVEL REGIONAL, 1987-2006

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
País	55,8	54,4	55,3	55,8	55,5	56,1	56,5	55	52,4
I Región	51	52,1	52,5	47,5	49,2	47,9	49,7	48,3	41,4
II Región	49,8	51,7	42,9	49,5	48,9	47,6	49,2	42,4	46,1
III Región	50	51	48	43,7	58,1	46,1	45,5	45,9	44,4
IV Región	49,2	51,8	48,5	49	50,1	51,7	51,8	55,3	49,3
V Región	53,1	51,7	53,1	46,3	48,1	50,4	49,1	45,2	47,7
VI Región	52,3	51,7	51,6	49,5	50,7	52,2	49	46,9	46,8
VII Región	53,6	56	53,1	53,1	52,8	52,4	55,1	50,7	49,8
VIII Región	57,3	53,8	52,1	51,8	56	57,8	59,1	53,7	51,7
IX Región	55,3	56,7	46,3	58,7	53,8	58,5	59,4	58,1	53
X Región	56	53,1	51,3	54,4	52,8	52,4	50,9	52,3	49,9
XI Región	52,1	48,6	49,6	50	47,3	64,8	52,8	55,5	43,4
XII Región	49,9	50,5	50,9	41,7	47,4	53,1	56,1	49,2	45,2
Región Metr.	55,9	54	57,4	57,3	55,6	56,5	57,4	56,3	53,2

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2.7: EVOLUCIÓN ÍNDICE P90/P10 A NIVEL REGIONAL, 1987-2006

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
País	13,1	11,1	10,61	11,52	12,13	12,67	11,16	11,13	10,68
I Región	9,76	10,75	10,24	8,15	10,12	9,64	9,73	9,53	7,47
II Región	10,44	12,04	7,9	7,87	7,58	8,67	10,17	7,96	7,95
III Región	8,32	9,16	8,5	8,15	12,07	9,76	9,13	9,58	8,78
IV Región	9,22	9,32	8,6	8,56	9,75	9,79	9,54	10,26	7,82
V Región	12,42	8,91	9,81	9,2	9,17	11,11	8,96	8,55	8,09
VI Región	9,65	10,93	9,8	8,52	9,16	9,74	8,46	9,08	8,52
VII Región	11,72	11,92	10,08	9,23	9,34	9,39	9,48	8,41	9,52
VIII Región	11,51	12,6	9,39	10,64	11,33	12,68	9,77	10,68	11,16
IX Región	10,78	13,18	7,95	9,52	10,87	13,13	14,56	13,45	11,63
X Región	11,21	8,76	10,26	9,51	10,19	9,99	10,2	10,69	10,65
XI Región	12,91	9,79	8,17	8,64	8,9	10,74	9,93	15,14	10,49
XII Región	12,55	11,03	10,03	7,83	10,11	9,14	17,99	9,37	9,34
Región Metr.	14,41	11,2	11,5	12	11,29	11,77	11,63	11,3	11,1

observa un mejoramiento importante, aunque el índice de GINI sólo disminuye a 53. El caso de la VIII Región es similar al de la Región de la Araucanía, pero con un mejoramiento en sus índices de desigualdad que empieza a ocurrir antes que en la IX Región.

La Tabla Nº 2.7 muestra la evolución de la relación P90/P10. En el país, esta relación es bastante estable y cercana a 11 en la primera mitad de los años noventa. Esto quiere decir que la persona en el 90 percentil tenía ingresos (autónomos del hogar) once veces superiores a una persona en el percentil 10. Esta relación empeora con la llegada de la crisis asiática alcanzando un 12,67 en el año 1998. Desde ese *peak*, el índice disminuye paulatinamente hasta llegar a 10,68. La IX Región presenta niveles de desigualdad importantes en el año 1990 pero mejora sustancialmente durante la década de los noventa. Sin embargo, la irrupción de la crisis asiática golpea fuerte el nivel de desigualdad en esta región porque la IX Región presenta los peores índices P90/P10 en el período de la crisis asiática, llegando a 14,56 en el año 2000. Esta cifra está dentro de las peores cifras en Chile en esa época. La cifra del año 2006 muestra un mejoramiento importante.

Lo que sugieren estas cifras es que la IX Región tiene niveles de desigualdad importantes, pero que se revierten sustancialmente en épocas de expansión económica como lo fue la década de los noventa. De la misma manera, las crisis económicas producen aumentos importantes en desigualdad de ingresos en esta zona, sugiriendo que los ingresos laborales pueden ser altamente pro-cíclicos, y los ingresos laborales de los individuos más pobres se ven afectados de forma más intensa por el efecto ciclo.

www.cepchile.cl

III. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS MAPUCHES EN LA IX REGIÓN

La sección II de este trabajo analiza las condiciones macroeconómicas de la IX Región con el fin de contextualizar el entorno económico que enfrentan los individuos del pueblo mapuche en la Región de la Araucanía. Ya no nos centramos en la región como un todo sino que nos proponemos analizar de modo específico al grupo de personas que se definen como mapuches y que viven en la IX Región. La mirada que entregamos es de corte socioeconómico.

Para el análisis de las características socioeconómicas de la población mapuche en la IX Región utilizaremos principalmente datos disponibles en las encuestas Casen. Esta encuesta contiene información de tipo socioeconómico y demográfico de la población chilena y se ha realizado los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 2000, 2003 y 2006. La información socioeconómica incluye preguntas sobre educación, salud, vivienda y empleo, entre otros. Además, contiene temas especiales en sus distintas versiones. Entre éstos, se han incluido preguntas sobre etnias en los años 1996, 2000, 2003 y 2006. A continuación utilizaremos los resultados de las encuestas Casen de los años 1996, 2000, 2003 y 2006, los que complementaremos con información sobre medidas de calidad de educación provenientes del Simce (sistema de medición de la calidad de la educación), y con resultados de sondeos de opinión pública del CEP de mayo 2006 y datos del VI Censo Agropecuario de 1997.

La discusión permitirá analizar las diferencias de los mapuches *versus* otros grupos y cómo esas diferencias han variado entre 1996 y 2006. Inicialmente se discutirán las características de la población mapuche en la IX Región, para posteriormente centrarse en tópicos tales como tasas de pobreza, educación, mercado laboral, acceso a salud y vivienda, y situación patrimonial.

III. a) Población mapuche en la IX Región: Evolución 1996-2006

Comenzaremos analizando la evolución de la población mapuche en la Región de la Araucanía. Entenderemos como mapuches a aquellas personas que se auto-declaran como pertenecientes a ese grupo indígena en las encuestas que analizamos. Obviamente pueden existir otras dimensiones que definan la pertenencia a pueblos indígenas, como por ejemplo la des-

www.cepchile.cl

cendencia de poblaciones originarias, sin embargo este tipo de dimensiones no son posibles de reconocer en nuestras fuentes de datos y la única manera de identificar pertenencia a pueblos indígenas es la auto-declaración[5].

Dicho esto, las Tablas Nº 3.1 y Nº 3.2 presentan datos del Censo 2002. La Tabla Nº 3.1 muestra el número (y porcentaje) de personas que se identifican con algún grupo étnico en el año 2002 y su distribución a través del país. La población identificada con grupos étnicos asciende a casi 700.000 personas (4,6% de la población total del país) y casi la mitad de la población indígena se concentra en la IX Región y la Región Metropolitana, siendo la IX Región aquella con mayor población indígena en el país. Además la población de grupos étnicos representa casi un cuarto de la población de la Región de la Araucanía. La Tabla Nº 3.2 muestra que la mayoría (casi el 90%) de las personas que se identifican con grupos étnicos corresponden al pueblo mapuche.

Estos datos se ratifican al utilizar los datos de las series de encuestas Casen. De acuerdo con esta fuente de datos, la población chilena mayoritariamente no se identifica como perteneciente a grupo indígena alguno. Como se observa en la Tabla Nº 3.3, cerca del 95% de los chilenos dice no pertenecer a ningún pueblo indígena. Las personas que indicaban pertenecer al pueblo mapuche en 1996 eran algo más de 500.000, es decir, alrededor del 3,5% de la población[6], cifras bastantes similares a las del Censo 2002.

De acuerdo a los datos de la Tabla Nº 3.3, el tamaño de la población mapuche a nivel nacional ha aumentado significativamente en el período

[5] Esta definición puede diferir de otras definiciones como la esbozada en el Convenio 169 de la OIT (véase Donoso, 2008), pero mantiene ciertas dimensiones de esta última. De hecho, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas se definen como aquellos "países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Si bien esta definición no establece como criterio la identificación con el grupo indígena, el convenio posteriormente agrega que "la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio".

[6] Vale la pena indicar que de acuerdo al Censo de población y vivienda de 1992, la cantidad de personas identificadas con el pueblo mapuche era cercana a 928.060. Esto se debió a la manera en que se redactó la pregunta (*wording*) en 1992. Su redacción fue demasiado imprecisa, algo así como "¿Pertenece Ud. a algún pueblo originario?" Para el del 2002 la Ley Indígena ya había sido dictada, definiendo ciertos "pueblos originarios". Ahora la pregunta fue cerrada, circunscribiéndose a estos pueblos específicos. Esto puede explicar la disminución de la población que se autoidentifica como indígena.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.1: POBLACIÓN EN CHILE CON IDENTIFICACIÓN ÉTNICA POR REGIONES, CENSO 2002

Región	Número de personas[a]	% Regional[b]	% país[c]
I	48.665	11,5	7,0
II	22.808	4,7	3,3
III	7.407	2,9	1,1
IV	5.177	0,9	0,7
V	18.708	1,2	2,7
VI	9.958	1,3	1,4
VII	8.157	0,9	1,2
VIII	54.078	2,9	7,8
IX	204.195	23,5	29,5
X	101.733	9,5	14,7
XI	8.063	9,0	1,2
XII	9.544	6,5	1,4
RM	191.362	3,2	27,6
Total	692.192	4,6	100,0

[a] Dentro del total se incluyen también personas que residen en el extranjero o cuyo lugar de residencia se ignora.
[b] Proporción de indígenas en el total de habitantes de cada región, salvo en el total que indica porcentaje del total del país.
[c] Indígenas de cada región como proporción de la población indígena en el país.

Fuente: INE.

1996-2006, llegando casi a doblarse en ese horizonte de tiempo (aumento de tamaño de un 81%). Por otro lado, la población de Chile pasó de algo más de 14,3 millones en 1996 a cerca de 16,2 millones en 2006, lo que representa un aumento de sólo 12%, y, como consecuencia, el grupo de personas identificadas con el pueblo mapuche ha aumentado significativamente como porcentaje de la población, llegando a casi el 6% del total en 2006.

Este significativo aumento de población mapuche, en especial entre los años 2000 y 2006, parece difícil de explicar a partir de estadísticas demográficas como variaciones en tasas de fertilidad o mortalidad. De hecho, es muy factible que lo que muestra este tipo de datos es que en las encuestas iniciales personas que eventualmente pertenecían al pueblo mapuche no se declaraban pertenecientes a este grupo, y que, con el paso del tiempo, este grupo de personas empieza a reconocerse como mapuche.

La Tabla Nº 3.4 nos entrega información adicional, pero en este caso relacionada solamente con la IX Región de la Araucanía. El grupo de individuos identificados con el pueblo mapuche crece sólo 8% entre 1996 y 2006, manteniéndose en la cercanía de 250.000. Éste es un grupo bastante impor-

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.2: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR GRUPO ÉTNICO[a], CENSO 2002

	Número personas[b]	%[c]
Mapuche	604.349	87,3
Aimara	48.501	7,0
Atacameño	21.015	3,0
Quechua	6.175	0,9
Rapa Nui	4.647	0,7
Colla	3.198	0,5
Alacalufe	2.622	0,4
Yámana	1.685	0,2
Total	692.192	100

[a] La variación experimentada en las cifras absolutas de población para algunos pueblos considerados, tanto en la Casen 1996 como 2000, requiere de una revisión en profundidad, en particular el incremento de la población aimara y kawashkar. La encuesta Casen no es específica para pueblos indígenas, por lo que la baja representatividad de ellos en algunas comunas puede hacer dudar de la confiabilidad de los datos. Con todo, es la mejor información que está disponible, y las conclusiones generales que acá se presentan se asumen con un rango apropiado de validez.

[b] Número de indígenas según grupo étnico.

[c] Indígenas de cada etnia como proporción de la población indígena en el país.

Fuente: INE.

TABLA Nº 3.3: POBLACIÓN MAPUCHE, 1996-2006

	Mapuches	% de población total	%, que no pertenece a ningún pueblo
1996	510.805	3,55	95,48
2000	563.542	3,72	95,64
2003	733.953	4,72	94,6
2006	924.560	5,72	93,32

Fuente: Estimaciones propias a partir de encuestas Casen.

tante en términos de tamaño en la IX Región porque representa cerca del 30% de la población total, tal como indicaban los datos del Censo 2002. La importancia de este grupo de mapuches de la IX Región tiende a disminuir como fracción de los mapuches totales del país, debido a que ese último grupo a nivel país aumenta significativamente su número, tal como se mostró en la Tabla Nº 3.3, mientras que los mapuches en la Región de la Araucanía aumentan sólo moderadamente.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.4: POBLACIÓN IX REGIÓN, MAPUCHES Y NO MAPUCHES, SECTOR RURAL Y SECTOR URBANO

	IX Región			
	Mapuches IX Región	% Población IX R.	No pertenece a ningún pueblo	% mapuches sobre mapuches totales
1996	233.076	27,39	71,89	45,63
2000	217.380	25,35	74,39	38,57
2003	253.531	28,94	70,76	34,54
2006	252.235	27,55	72,19	27,28

	IX Región, población total			
	Urbano	%	Rural	%
1996	541.112	63,58	309.993	36,42
2000	573.313	66,85	284.352	33,15
2003	591.093	67,47	284.976	32,53
2006	619.703	67,69	295.760	32,31

	IX Región, mapuches			
	Urbano	%	Rural	%
1996	49.447	21,21	183.629	78,79
2000	64.863	29,84	152.517	70,16
2003	81.523	32,16	172.008	67,84
2006	78.402	31,08	173.833	68,92

	IX Región, no mapuches			
	Urbano	%	Rural	%
1996	491.665	79,55	126.364	20,45
2000	508.450	79,41	131.835	20,59
2003	509.570	81,85	112.968	18,15
2006	541.301	81,62	121.927	18,38

Fuente: Estimaciones propias a partir de encuestas Casen.

La población mapuche en la IX Región tiende a disminuir entre 2003 y 2006 en –0,5%, mostrando un posible proceso de emigración hacia otras regiones. Éste es un fenómeno que ocurrió con mayor intensidad entre 1996 y el año 2000, cuando la población mapuche en la IX Región disminuyó cerca de un 6,7%.

Para entender este proceso de emigración neta regional de personas identificadas con el pueblo mapuche es conveniente separar el análisis en-

www.cepchile.cl

tre sector rural y sector urbano. De hecho, tal como lo indica la Tabla Nº 3.4, la población total del sector rural de la IX Región disminuyó bruscamente entre 1996 y el año 2000; y más interesante aún, si se descompone la población rural de esta región entre mapuches y no mapuches, son los mapuches quienes explican esta disminución de población rural.

La incipiente emigración del pueblo mapuche desde la IX Región entre 2006 y 2003 obedece a otro tipo de fenómeno, en el que tiende a disminuir la población urbana mientras que la población rural tiende a mantenerse.

La Tabla Nº 3.5 entrega mayor información al respecto, mostrando que en la etapa en que diminuye la población rural mapuche en la IX Región, es decir, entre los años 1996 y 2000, disminuye el número de personas de todos los grupos de distintas edades en el sector rural, pero con una

TABLA Nº 3.5: POBLACIÓN MAPUCHE IX REGIÓN, URBANO *VERSUS* RURAL

IX Región, mapuches				
Grupo de edad	1996	2000	2003	2006
1 - 18 años	91.272	80.496	96.289	90.298
19 a 30 años	47.526	41.961	46.514	43.354
31 a 60 años	66.234	68.383	77.446	86.731
Mayores de 60	23.048	23.221	28.689	27.844

IX Región, mapuches, sector urbano				
Grupo de edad	1996	2000	2003	2006
1 - 18 años	20.689	24.616	34.458	29.079
19 a 30 años	11.257	15.658	18.882	16.203
31 a 60 años	13.855	19.207	21.325	27.546
Mayores de 60	2.359	4.329	4.866	4.077

IX Región, mapuches, sector rural				
Grupo de edad	1996	2000	2003	2006
1 - 18 años	70.583	55.880	61.831	61.219
19 a 30 años	36.269	26.303	27.632	27.151
31 a 60 años	52.379	49.176	56.121	59.185
Mayores de 60	20.689	18.892	23.823	23.767

Fuente: Estimaciones propias a partir de encuestas Casen.

www.cepchile.cl

mayor intensidad en los grupos de 1 a 18 años de edad, donde el tamaño del grupo se reduce en casi 15.000 personas (es decir 20,8%), y en el grupo de 19 a 30 años de edad, que disminuye en casi 10.000 personas (27,5%). El grupo de personas mayores de 30 años desciende sólo en aproximadamente 5.000 personas, lo que representa un 7% para ese grupo. Por otro lado, en ese mismo período la población mapuche en el sector urbano de la IX Región aumentó en casi 15.000 personas, lo que obviamente no logra absorber los casi 30.000 mapuches que salieron del sector rural. Como resultado, la población mapuche total de la IX Región disminuyó en casi 15.000 personas en ese período. Además, de acuerdo con los datos de la Tabla Nº 3.5, el descenso en la población mapuche total se debe básicamente a la emigración de personas menores de treinta años de edad, que disminuyó en casi 16.000 personas, mientras que el grupo de mayores de treinta años aumentó en casi 2.000 personas.

De esta forma, el período 1996-2000 muestra un proceso de emigración de la población mapuche fuera del sector rural de la IX Región, en especial en el grupo de personas jóvenes, que seguramente tienden a buscar mejores perspectivas económicas y de calidad de vida en las zonas urbanas. No sólo se produce un movimiento hacia la zona urbana de la IX Región, sino que también una parte importante de estas personas emigra fuera de la IX Región.

El período 2000-2003 exhibe una historia completamente distinta, que podría interpretarse como una reversión a los movimientos de personas ocurridos entre 1996 y 2000. El aumento total de población es cercano a 35.000 personas. En principio, no es posible explicar este aumento de población por medio de nacimientos, si se considera que la población total de personas mapuches tiende a aumentar considerablemente en cada uno de los grupos etarios de la IX Región. Nótese que del aumento total en población mapuche, cerca de 15.000 personas corresponden a aumentos en población urbana y 19.000 a población rural. Lo que sorprende de estos datos es que gran parte de esas 19.000 personas que migran hacia el sector rural corresponde a personas cuya edad es de sesenta años o más (cerca de 12.000 personas), mientras que gran parte de las 15.000 personas que migran hacia el sector urbano de la IX Región corresponden a personas menores de treinta años (casi 13.000 personas).

¿A qué se debe este aumento en población mapuche en la IX Región? Posiblemente a las apretadas condiciones económicas del momento en el resto del país. Chile aún se encontraba bajo los efectos negativos provocados por la crisis asiática de 1998, a raíz de los cuales personas que

www.cepchile.cl

buscaban oportunidades fuera de sus lugares de origen tendieron a volver a ellos al encontrar pocas posibilidades en el resto del país.

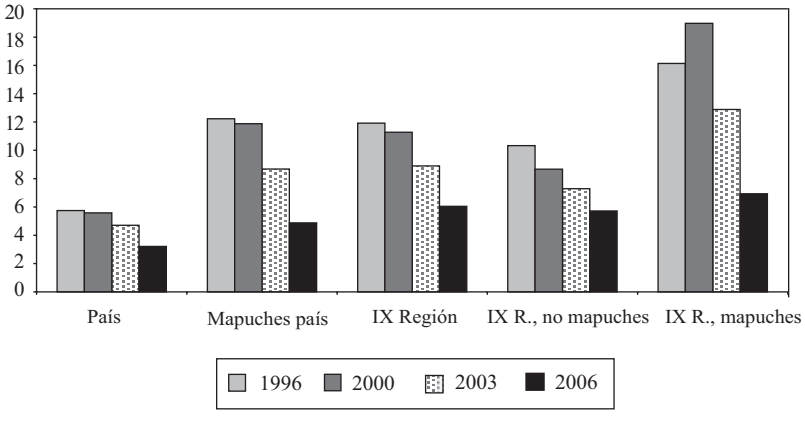
El período 2003-2006 es uno sin crecimiento del tamaño del pueblo mapuche en la IX Región. Ahora, si bien el número de mapuches permanece relativamente constante en la región, la composición poblacional vuelve a cambiar en el sentido de acelerarse el envejecimiento del grupo. Tal como se muestra en la Tabla Nº 3.5, la población total de mapuches entre 2003 y 2006 disminuye para los grupos más jóvenes pero aumenta para los grupos de personas de mayor edad, lo que finalmente equilibraría la población total. Este fenómeno es bastante más acentuado en el sector urbano, dado que el sector rural prácticamente no cambia el tamaño de ninguno de sus grupos etarios.

III. b) Tasas de pobreza de los mapuches

A continuación se describirá la situación de pobreza de los mapuches en la IX Región a través del tiempo, por sector urbano y por sector rural. Además, se buscará hacer un análisis de distribución de ingreso mediante un examen de los deciles de ingresos a los que pertenecen mayoritariamente los mapuches de la IX Región.

Las Figura Nº 3.1 y 3.2 muestran la evolución de las tasas de indigencias para distintos grupos de individuos: (1) el país como un todo, (2) los

FIGURA Nº 3.1: EVOLUCIÓN TASA DE INDIGENCIA, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006



www.cepchile.cl

mapuches de todo el país, (3) la IX Región, (4) los habitantes de la IX Región que no se declaran como mapuches y, finalmente, (5) los mapuches de la IX Región. Como es bien sabido, la tasa de indigencia a nivel del país era cercana al 5,8% en 1996 y disminuyó a cerca de 3,2% en el 2006. Esa disminución en indigencia ocurrió de forma paulatina pero sistemática entre 1996 y 2006. Las tasas de indigencia para mapuches (totales en el país) o para los habitantes de la IX Región son bastante mayores, llegando casi a doblar las tasas de indigencia a nivel del país. Si bien mayores, estas tasas han disminuido paulatinamente, tal como las tasas de indigencia del país, aunque aún se encuentran en niveles bastante superiores a las del resto de Chile.

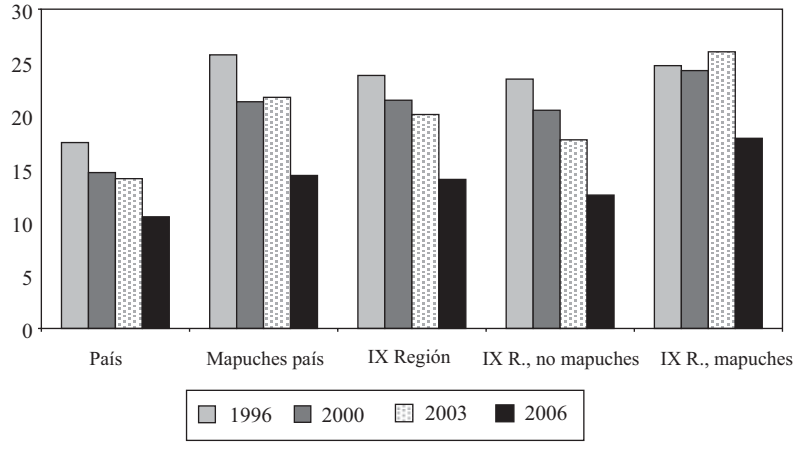
La situación de los mapuches en la IX Región es incluso peor que la de otros grupos de comparación, dado que sus tasas de indigencia pueden llegar incluso a triplicar las tasas del resto del país en algunos años, como por ejemplo en 1996, cuando la tasa de indigencia llegaba al 16,1%, o el año 2000 cuando esta tasa era de casi 19%. Además, mientras prácticamente todos los grupos disminuyen sus tasas de indigencia, los mapuches de la IX Región, por el contrario, aumentaron su tasa de indigencia en el año 2000. Las buenas noticias para este grupo es que su tasa de indigencia ha disminuido a tasas mayores que las de los otros grupos desde el 2000 en adelante. Sin perjuicio de aquello, la tasa de indigencia actual es aún cercana al 7%.

El Gráfico Nº 3.2 complementa el diagnóstico al mostrar la evolución de la tasa de pobreza —que no incluye indigencia— en el mismo horizonte de tiempo y para los mismos grupos. Tal como en el caso de la indigencia, las tasas de pobreza del grupo de mapuches en la IX Región son significativamente más altas que las del resto del país. Además, la tasa de pobreza de este grupo en 1996 era similar a la de otros grupos rezagados como los mapuches en el resto del país o individuos no mapuches que habitan en la IX Región. Si bien el punto de partida en 1996 parece ser el mismo para los mapuches de la IX Región y otros individuos, estos últimos tienen reducciones en tasas de pobreza a mayor velocidad que los mapuches de la IX Región. De hecho, estos últimos muestran una tasa de pobreza muy rebelde, que prácticamente se mantiene constante en 25% hasta el año 2003.

De esta forma, una primera síntesis indica que una fracción muy significativa de los mapuches de la IX Región (mayor al 20% de la población) aún se encuentra en situación de pobreza o indigencia y, que sobre todo, que la condición de pobreza ha sido bastante rebelde y sólo se han observado avances en la encuesta del año 2006.

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.2: EVOLUCIÓN TASA DE POBREZA, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006



Las Figuras Nos. 3.3 y 3.4 muestran la evolución de tasas de indigencia en el sector urbano y el sector rural, respectivamente. Las Figuras Nos. 3.5 y 3.6 hacen lo mismo pero con tasas de pobreza. Los niveles de las tasas de indigencia de los mapuches en el sector urbano de la IX Región resultan altamente sorprendentes: entre 1996 y el 2000, cerca de uno de cada cinco mapuches era indigente, mientras en el resto del país esto ocurría para uno de cada veinte, en el caso de los mapuches a nivel nacional era uno de cada diez. Tan sorprendente como los niveles de tasas de indigencia, resulta la evolución de esta variable en los mapuches del sector urbano de la IX Región. Esta variable mejora considerablemente en sólo seis años, pasando desde niveles superiores al 20% en 2000 a cerca de 7% en 2006, prácticamente convergiendo con tasas de indigencias en el sector urbano a nivel del país o de los otros grupos considerados en la Figura Nº 3.3. En el sector rural ocurre algo parecido, aunque los niveles de indigencia son algo menores llegando a un *peak* de 18% en el año 2000, para posteriormente disminuir considerablemente y llegar a tasas del orden de 7% en 2006.

La situación de pobreza en el sector urbano de la IX Región para los mapuches es considerable y persistente. La magnitud de la tasa de pobreza es superior al 25% en cada uno de los años considerados y se acrecienta en el año 2003, acercándose al 37%. Esta evolución contrasta claramente con la de los otros grupos observados, cuyos niveles de pobreza son muy inferiores y tal vez, más importante aún, decrecientes en el tiempo, en forma paulatina pero en general continua. Además, nótese que si se suma la tasa de

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.3: EVOLUCIÓN TASA DE INDIGENCIA, SECTOR URBANO, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006

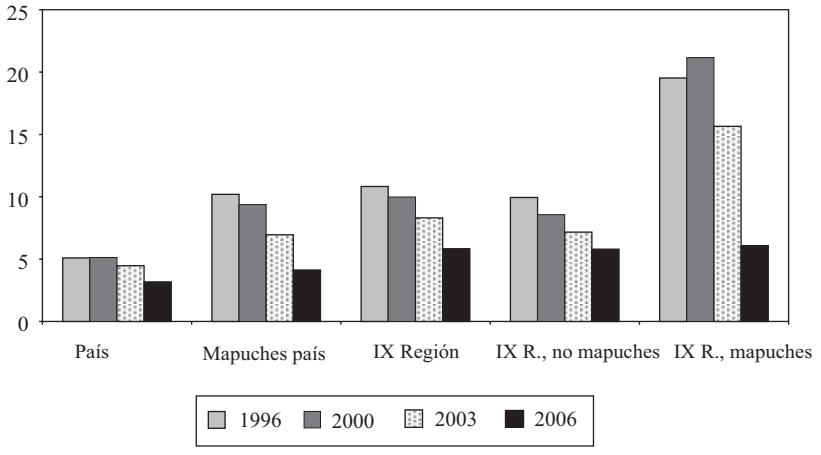
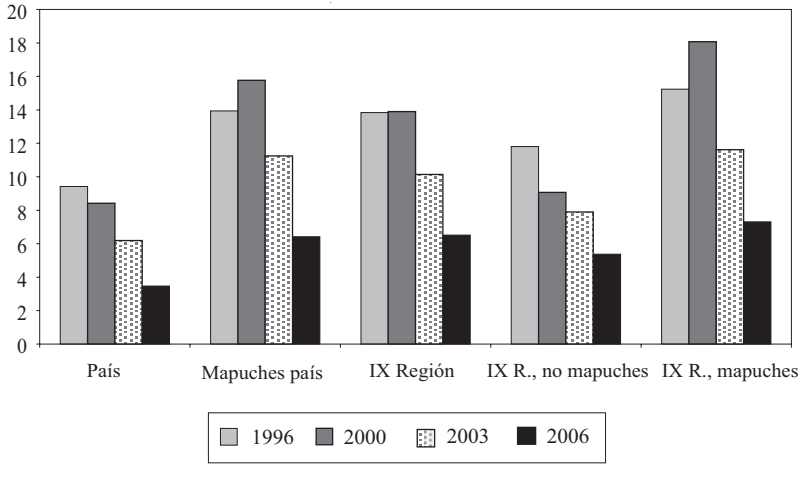


FIGURA Nº 3.4: EVOLUCIÓN TASA DE INDIGENCIA, SECTOR RURAL, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006



pobreza e indigencia en el sector urbano para los mapuches de la IX Región, la cifra asciende a cerca del 45% en 1996 y 2000, sube a cerca del 50% en 2003 y disminuye a cerca del 33% en 2006.

Una pregunta que emerge de las tasas de pobreza e indigencia en el sector urbano es: ¿a qué se debe el inusual aumento en las tasas de pobreza de los mapuches en el sector urbano en el año 2003? Posiblemente la res-

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.5: EVOLUCIÓN TASA DE POBREZA, SECTOR URBANO, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006

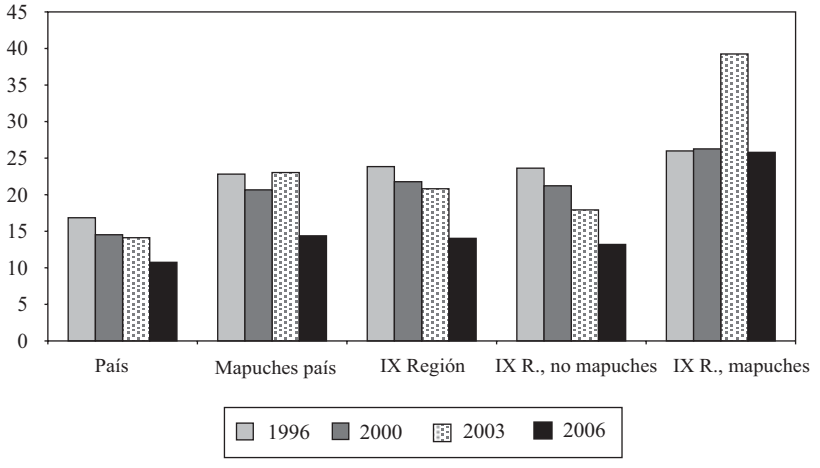
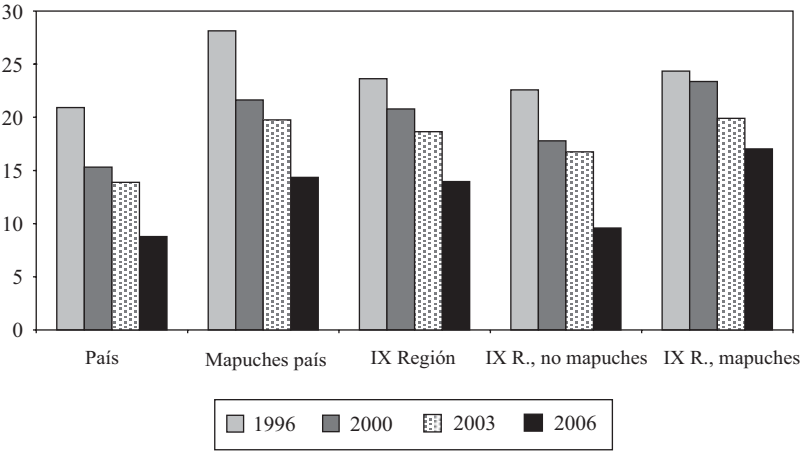


FIGURA Nº 3.6: EVOLUCIÓN TASA DE POBREZA, SECTOR RURAL, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006



puesta provenga de las siguientes situaciones. Por un lado, varios individuos salen de la condición de indigencia, pero sus aumentos en ingresos no les permiten aún clasificarse como no pobres, y por lo tanto pasan a formar parte de los pobres no indigentes. En segundo lugar, aumenta considerablemente la población mapuche en el sector urbano de la IX Región, posiblemente por migración desde el sector rural al sector urbano, y parte de esa población

www.cepchile.cl

puede no encontrar suficientes oportunidades económicas, lo que les lleva a engrosar la lista de personas desempleadas y bajo la línea de pobreza.

Los mapuches de la Región de la Araucanía en el sector rural muestran una historia algo distinta en términos de la incidencia de situaciones de indigencia y pobreza. La suma de personas que se encuentran en indigencia y pobreza ascendía a casi 40% en 1996 y en 2000, cifra que disminuye a cerca de 31% en 2003 y aproximadamente 24% en 2006. Este grupo, entonces, muestra un mejoramiento paulatino desde el año 2000, algo que se observó sólo el año 2006 en el caso de los mapuches del sector urbano de la IX Región.

En resumen, pese a una incipiente disminución de las situaciones de pobreza e indigencia entre los mapuches de la Región de la Araucanía, todavía hay una alta incidencia de la pobreza, en especial en el sector urbano.

III. c) Educación

Como hemos visto, las tasas de pobreza e indigencia son bastantes altas entre los mapuches de la IX Región. Una de las posibles explicaciones de esta situación pueden ser las carencias en capital humano y, específicamente, en niveles de educación, las que se asocian con bajos ingresos laborales y pueden eventualmente disminuir la probabilidad de estar empleado, al no tener la calificación necesaria.

Las Tablas N$^{os.}$ 3.6 y 3.7 nos entregan información sobre los niveles de educación en la IX Región. La Tabla N^{o} 3.6 muestra que las tasas de analfabetismo son considerablemente más altas en los mapuches de la IX Región en comparación con el país como un todo e, incluso, con el resto de los habitantes de la IX Región o con los mapuches a través de todo Chile. Nótese que las tasas de analfabetismo de los mapuches en la IX Región son cercanas al 14% entre 1996 y 2003, y disminuyen al 12,6% en el 2006, cifras que casi doblan las tasas de la IX Región y casi triplican las cifras de analfabetismo de Chile.

Estas cifras, que resultan realmente altas al presentarlas de ese modo, parecen estar algo sobredimensionadas cuando uno descompone el análisis entre sectores urbanos y rurales. Nótese en la Tabla N^{o} 3.6 que en el sector urbano, si bien las tasas de analfabetismo en los mapuches de la IX Región siguen siendo altas al doblar las tasas de analfabetismo urbanas en Chile, no alcanzan a triplicar las tasas del país, tal como lo señalamos antes. Más aún, en el sector rural las tasas de analfabetismo de los mapuches

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.6: TASAS DE ANALFABETISMO, 1996-2006

	Chile	IX Región	Mapuches	Mapuches, IX Región
1996	4,80	8,70	10,90	14,70
2000	3,90	7,30	8,60	13,50
2003	4,03	8,71	9,48	14,83
2006	3,89	7,32	7,16	12,61
		Sector urbano		
1996	3,28	5,54	5,24	7,41
2000	2,61	4,15	4,33	5,57
2003	2,83	5,69	4,96	6,51
2006	2,85	4,74	4,10	5,67
		Sector rural		
1996	13,63	14,18	15,92	16,46
2000	12,19	13,74	15,49	16,87
2003	11,76	15,1	16,19	18,61
2006	10,89	12,89	13,49	15,69

siguen siendo más altas que en el resto del país, pero en este caso no alcanzan a doblar a las tasas de Chile. ¿A qué se debe, entonces, que hayamos encontrado inicialmente tasas tan altas de analfabetismo entre los mapuches de la IX Región, en comparación con el promedio del país? Existe un efecto composición: los mapuches de la IX Región se encuentran casi en un 70% en el sector rural, mientras que en el resto del país el sector rural representa algo menos del 13%. Como en el sector rural las tasas de analfabetismo son mayores, el efecto composición entre sector rural y urbano tiende a amplificar las diferencias en lo que respecta a tasas de analfabetismo.

Obviamente, y sin perjuicio de que efectivamente existe este efecto composición de sector rural *versus* sector urbano, las tasas de analfabetismo de los mapuches de la IX Región son bastante más altas que las de sus grupos de referencia y en el sector urbano alcanzan a doblar a las del resto del país.

Los niveles educacionales de los mapuches en la IX Región son también inferiores comparados con sus grupos de referencia, e incluso menores si se comparan con otras personas del pueblo mapuche en el resto de

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.7: AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO, 1996-2006

	Chile	IX Región	Mapuches	Mapuches, IX Región
1996	9,47	8,03	7,00	6,08
2000	9,91	8,78	8,01	6,72
2003	10,12	9,08	8,16	7,21
2006	10,14	9,19	8,60	7,46
		Urbano		
1996	10,01	9,29	8,53	7,83
2000	10,41	9,97	9,30	8,83
2003	10,59	10,29	9,5	9,6
2006	10,52	10,19	9,49	9,51
		Rural		
1996	6,32	5,85	5,64	5,66
2000	6,72	6,36	5,90	5,81
2003	7,06	6,51	6,16	6,13
2006	7,58	7,03	6,75	6,55

Chile. Como puede observarse en la Tabla Nº 3.7, los mapuches de la IX Región tienen cerca de 3,5 años menos de años de escolaridad promedio en comparación con el resto del país, 2 años menos que otros habitantes de la IX Región y un 1 año menos que mapuches en otras regiones de Chile. La mayor diferencia parece en este caso provenir desde el sector urbano, donde en 1996 había algo más de dos años de diferencia en años de educación mientras que en el sector rural la diferencia en ese mismo año era sólo de algo más de medio año.

Si bien nuevamente el efecto composición entre sector urbano y rural existe, tal como cuando analizamos los datos de analfabetismo, parece más interesante examinar cómo evolucionan los años de escolaridad en los sectores urbano y rural. Nótese que si bien en el sector urbano la diferencia entre mapuches de la IX Región y el resto del país era de algo más de dos años de educación en 1996, esta diferencia disminuye considerablemente y en el año 2006 llega a ser sólo de un año de diferencia: los mapuches llegan a 9,51 años de educación promedio y el resto del país a 10,52. En el sector rural ocurre justo lo contrario, si bien la diferencia entre los mapuches de la IX Región y el resto del país era cercana a 0,5 años en 1996, esta diferencia

www.cepchile.cl

se acrecienta y llega a un año de educación en el 2006. Una posible explicación para este fenómeno, que es concordante con el proceso de migración desde el sector rural al sector urbano que indicamos al iniciar esta sección, es que personas con mayores niveles de educación del sector rural han tendido a emigrar hacia el sector urbano, permitiendo una convergencia más rápida en educación en el sector urbano de la IX Región y una divergencia en el sector rural.

Las Tablas Nos. 3.8 y 3.9 describen la distribución de años de escolaridad en la población. Como se puede apreciar en la Tabla Nº 3.8, casi la mitad de la población del país tiene entre 9 y 12 años de escolaridad (43%

TABLA Nº 3.8: DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POR AÑOS DE EDUCACIÓN, 1996-2006

Años educación	1996	2000	2003	2006
		Chile		
0	4,0	3,3	3,0	3,2
1 a 6	22,2	19,6	18,1	17,6
7 a 8	12,5	12,0	11,5	11,5
9 a 12	43,0	44,5	45,6	46,4
13 y más	18,2	20,7	21,9	21,4
		IX Región		
0	7,5	5,9	5,1	5,1
1 a 6	32,1	27,4	24,8	23,6
7 a 8	14,1	13,9	13,3	12,8
9 a 12	34,1	36,8	38,4	42,9
13 y más	12,1	16,0	18,4	15,7
		Mapuches		
0	9,0	6,5	6,4	5,3
1 a 6	37,9	30,0	28,4	25,0
7 a 8	17,9	16,9	17,1	16,0
9 a 12	28,6	37,3	37,8	43,7
13 y más	6,7	9,2	10,3	10,0
		Mapuches, IX Región		
0	12,4	10,5	8,8	8,5
1 a 6	43,8	39,1	34,8	32,6
7 a 8	17,6	19,3	17,8	16,9
9 a 12	22,6	25,0	31,3	37,2
13 y más	3,6	6,1	7,3	4,8

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.9: DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POR AÑOS DE EDUCACIÓN, SECTOR RURAL, 1996-2006

Años educación	1996	2000	2003	2006
		Sector rural, Chile		
0	10,6	9,0	7,7	7,3
1 a 6	44,0	41,3	38,8	33,8
7 a 8	18,6	19,2	19,3	18,6
9 a 12	23,1	25,9	29,3	34,0
13 y más	3,7	4,5	4,9	6,4
		IX Región		
0	12,1	10,5	9,3	8,4
1 a 6	47,5	44,2	41,3	38,3
7 a 8	17,8	17,7	19,5	17,5
9 a 12	19,6	23,7	27,4	31,5
13 y más	3,0	3,9	2,5	4,3
		Mapuches		
0	12,6	11,6	10,2	8,7
1 a 6	48,1	46,6	43,5	39,4
7 a 8	18,5	18,4	19,7	19,1
9 a 12	18,6	21,2	24,8	30,5
13 y más	2,2	2,3	1,8	2,3
		Mapuches, IX Región		
0	13,6	12,7	11,2	10,1
1 a 6	46,4	46,6	42,1	40,7
7 a 8	18,4	17,9	19,2	17,4
9 a 12	19,2	20,5	25,9	29,6
13 y más	2,4	2,3	1,6	2,2

en 1996 y 46,4 en el 2006). Algo parecido ocurre en la IX Región o en los mapuches del resto del país. Sin embargo, en lo que respecta a los mapuches de la IX Región, la población mayoritariamente tiene seis o menos de seis años de educación. La Tabla Nº 3.9 muestra que esto es aún más pronunciado en el sector rural, donde casi el 50% de la población mapuche de la IX Región tiene seis años de educación o menos, algo que también ocurre en los mapuches del resto del país.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.10: PROMEDIO DE PUNTAJES SIMCE, 2002 Y 2005

	Año 2002		
	Chile	IX Región	IX Región, rural
Matemáticas	240,53	224,6	211,87
Lenguaje	245,33	230,96	219,17
Comprensión	245,66	230,89	221,33
	Año 2005		
	Chile	IX Región	IX Región, rural
Matemáticas	241,74	223,78	207,1
Lenguaje	250,37	235,67	219,67
Comprensión	251	234,53	216,8

Las Tablas Nos. 3.10 y 3.11 entregan otra mirada al tema de educación. En este caso, en vez de considerar años de escolaridad, que es una medida de "cantidad" de educación, consideramos medidas de "calidad" de educación, donde se intentará medir la calidad de educación a partir de los puntajes de las pruebas Simce. La Tabla Nº 3.10 muestra los puntajes promedios para distintos grupos de colegios en los años 2002 y 2005. Las pruebas corresponden a 4º básico en ambos años. En este caso, no es posible distinguir entre la calidad de educación que reciben los mapuches de la IX Región con la del resto de la población, pero como indicador de calidad para este grupo se ocupará el promedio de puntajes en el sector rural de la IX Región. Éste debería ser un buen indicador porque, tal como señalamos antes, casi el 70% de los mapuches de la IX Región se encuentra en el sector rural.

Los puntajes de matemáticas en el caso de la totalidad del país alcanzan un promedio de casi 240 puntos en 2002 y 2005, mientras que la IX Región muestra promedios cercanos a 224 puntos y el sector rural de la IX Región exhibe un promedio de 211 en 2002 y 207 en 2005. De acuerdo con los informes de resultados de las pruebas SIMCE en el año 2002, una diferencia de 13 puntos o más es estadísticamente significativa mientras que en el año 2005 esta diferencia debe ser de a lo menos 10 puntos[7]. Esto indicaría que la IX Región obtiene promedios significativamente inferiores que el resto del país, mientras que el sector rural de la IX Región alcanza a su vez promedios significativamente inferiores a los de la IX Región en promedio.

[7] Para cursos con alumnos entre 26 y 50 alumnos.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.11: PROMEDIO DE PUNTAJES SIMCE POR DECILES, 2002 Y 2005

	Año 2002				
	1er decil	2º decil	5º decil	8º decil	10º decil
Matemáticas	188,61	208,53	234,48	261,55	300,21
Lenguaje	192,27	214,46	240	266,64	302,5
Comprensión	194,47	213,83	240,46	267,25	301,56
	Año 2005				
	1er decil	2º decil	5º decil	8º decil	10º decil
Matemáticas	190,03	211,66	236,99	263,11	297,77
Lenguaje	201,75	222,31	246,02	270,15	301,85
Comprensión	198,01	219,46	246,44	272,54	305,69

Los resultados para lenguaje y comprensión del medio, si bien son algo mejores en el sector rural de la IX Región, continúan indicando que la educación del sector rural de la IX Región es de menores resultados que en el resto del país o que en el resto de la IX Región.

Para tener una idea de cuánta es la diferencia de resultados, la Tabla Nº 3.11 presenta la distribución de los resultados del Simce por deciles. El primer decil tiene resultados cercanos a 190 puntos en promedio en las distintas pruebas para el año 2005 y entre 190 y 200 puntos en 2005. Por su parte, el octavo decil tiene resultados promedio en el intervalo 260-275 puntos en 2002 y 2005. Nótese que los resultados obtenidos en el sector rural de la IX Región son similares a los obtenidos por el segundo decil de resultados. Esto indicaría que los resultados de calidad de educación que alcanzarían mayoritariamente los mapuches en la IX Región corresponden al 20% inferior de los resultados académicos en Chile. Las razones de este resultado pueden ser múltiples (calidad de colegios, grupos socioeconómicos, etc.), pero claramente, cualesquiera sean ellas, queda una gran brecha que reducir.

III. d) Participación laboral y características de empleos

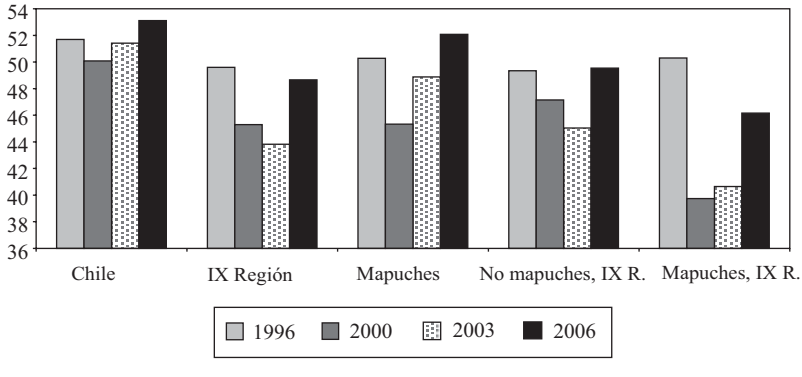
Otro posible determinante de las tasas de pobreza del grupo de mapuches en la IX Región son sus niveles de empleo. Para analizar el mercado laboral se utiliza tradicionalmente la tasa de desempleo, sin embargo en

www.cepchile.cl

nuestro caso usaremos la tasa de ocupación, esto es, la cantidad de personas empleadas entre la población mayor de 15 años (población en edad de trabajar). Esta medición se centra directamente en la creación de empleos y, por lo tanto, no inciden en ella fluctuaciones en la fuerza de trabajo, por lo que entrega una idea más directa de lo que ocurre con el empleo de la población (al respecto véase Sapelli, 2007).

Las Figuras Nos. 3.7 a 3.9 muestran la evolución de las tasas de ocupación en Chile, así como la de los mapuches de todo el país y de la IX Región, donde nuevamente esta última se separa entre mapuches y no mapuches. La Figura Nº 3.7 presenta la evolución de esta variable sin separar entre sectores urbano o rural, y las Figuras Nos. 3.8 y 3.9 en forma separada. En 1996 la tasa de ocupación, como la hemos definido, era de casi 52% en Chile. En 2000 se observa cómo la intensidad de la crisis asiática afecta a las tasas de ocupación, las que disminuyen cerca del 50%. Los años 2003 y 2006 muestran reactivación, y en 2003 se alcanza una tasa de ocupación algo menor a 52% y algo menor a los niveles de 1996. Finalmente en 2006 la tasa de ocupación sobrepasa los niveles de 1996 mostrando un escenario de consolidación en la recuperación del empleo. Los efectos en la IX Región son bastantes más intensos y la recuperación parece tardar más. Nótese que la tasa de ocupación pre-crisis de la IX Región era cercana al 49%, y por lo tanto menor a la tasa de ocupación del país. Lo más sorprendente es el ajuste en la tasa de ocupación al ocurrir la crisis asiática. Ésta disminuye en casi cuatro puntos llegando a 45% en el año 2000 y disminuye algo más de un punto adicional entre el año 2000 y 2003. Por lo tanto, mientras la tasa de ocupación se recuperaba en el resto del país entre 2000 y 2003, la IX Región aún sufría cierto grado de ajuste. En los años posteriores a 2003 se produce

FIGURA Nº 3.7: EVOLUCIÓN TASA DE OCUPACIÓN, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006



www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.8: EVOLUCIÓN TASA DE OCUPACIÓN, SECTOR URBANO, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006

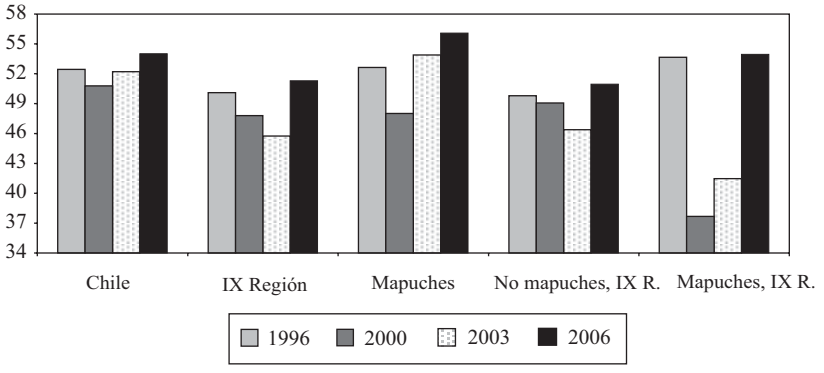
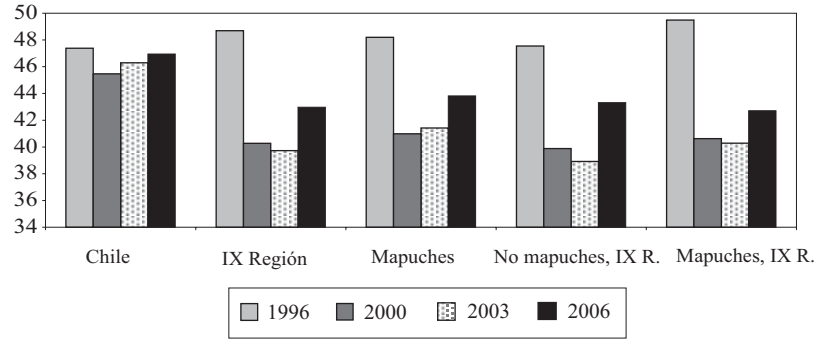


FIGURA Nº 3.9: EVOLUCIÓN TASA DE OCUPACIÓN, SECTOR RURAL, DISTINTOS GRUPOS 1996-2006



la recuperación en la tasa de ocupación, y nuevamente el ajuste, en este caso al alza, es pronunciado, llegando a una tasa de ocupación de casi 49%, es decir, a niveles pre-crisis.

Resulta también muy interesante preguntarse quiénes en la IX Región realizan este ajuste tan pronunciado. Esto lo podemos contestar a partir de los datos de la Figura Nº 3.7. Si separamos entre mapuches y no mapuches, nos damos cuenta que si bien los no mapuches disminuyen su tasa de ocupación durante el período de crisis, la intensidad de la disminución en el caso de los mapuches es bastante mayor: los individuos no mapuches de la IX Región pasan de tasas de ocupación cercanas al 49% en

www.cepchile.cl

1996 a 47% en 2000 y 45% en 2003, mientras que los mapuches disminuyen desde algo más de 50% en 1996 a 39% y 41% en 2000 y 2003, respectivamente. Además, la recuperación permite que los no mapuches vuelvan a niveles pre-crisis en el 2006 mientras que los mapuches aún se mantienen en niveles de 46%.

Las Figuras Nos. 3.8 y 3.9 muestran además que las grandes diferencias entre mapuches y no mapuches en la IX Región en términos de tasas de ocupación ocurren en el sector urbano. De hecho, en el sector rural los mapuches de la IX Región muestran un comportamiento muy similar al de las personas no mapuches. Por otro lado, en el sector urbano los no mapuches enfrentan caídas en sus tasas de ocupación de casi 16% entre 1996 y 2000. Entre los años 2000 y 2003, los mapuches de la IX Región en el sector urbano aún están muy rezagados comparados con los no mapuches en términos de tasas de ocupación, mientras que la recuperación en sus tasas de ocupación ocurre rápidamente entre 2003 y 2006.

Obviamente la pregunta que surge es a qué se debe esta inusual diferencia en respuestas de tasas de ocupación entre mapuches y no mapuches en la IX Región. A continuación sugerimos ciertas hipótesis. En primer lugar, el proceso de emigración de mapuches hacia el sector urbano puede tener un efecto importante. Recordemos las Tablas Nos. 3.4 y 3.5 que mostraban que los mapuches en el sector urbano de la IX Región aumentaron significativamente entre 1996 y 2003 (en ese período pasaron desde algo más de 49 mil a algo menos de 82 mil) y ese aumento se debió principalmente a los grupos de menores de treinta años. Estos datos indican, entonces, un excepcional aumento de oferta laboral de este grupo de individuos en ese período, y que ese aumento de oferta laboral estuvo muy marcado por grupos de individuos jóvenes que típicamente enfrentan altas tasas de desempleo (véase Coloma y Vial, 2003). Además, el momento del mejoramiento en las tasas de ocupación de los mapuches en el sector urbano, es decir entre los años 2003 y 2006, está marcado por un proceso a la inversa, es decir emigración desde el sector urbano y, básicamente, por individuos menores de treinta años (véase Tabla Nº 3.5). Estos enormes flujos de personas deben haber representado *shocks* significativos para la oferta de trabajo dentro de la población en edad de trabajar, y tal vez expliquen gran parte de las disminuciones en las tasas de ocupación en el sector urbano de los mapuches.

En segundo lugar, el empleo por rama de actividad puede también haber tenido algún tipo de influencia. Las Tablas Nos. 3.12 y 3.13 muestran la participación del empleo por rama de actividad económica (de acuerdo con las clasificaciones de la encuesta Casen). La Tabla Nº 3.12 indica que la estructura de participación del empleo en el país en su conjunto es muy

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.12: EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD, % PARTICIPACIÓN SOBRE TOTAL

Rama de actividad	1996	2000	2003	2006
		Chile		
Actividades no bien especificadas	0,55	0,31	0,24	1,1
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14,94	12,98	13,35	12,5
Explotación de minas y canteras	1,91	1,56	1,49	1,7
Industrias manufactureras	14,83	13,94	13,4	13,5
Electricidad, gas y agua	0,68	0,87	0,56	0,5
Construcción	8,74	8,13	8,49	9,3
Comercio por mayor y menor, restaurantes	18,71	19,03	19,93	19,7
Transportes y comunicaciones	7,06	7,42	7,68	7,7
Establecimientos financieros y seguros	6,36	7,69	6,86	7,3
Servicios comunales, sociales y personales	26,23	28,07	28	26,9
		IX Región		
Actividades no bien especificadas	0,38	0,44	0,06	0,17
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	33,48	25,95	26,81	25,68
Explotación de minas y canteras	0,20	0,16	0,13	0,32
Industrias manufactureras	9,25	10,28	10,37	11,55
Electricidad, gas y agua	1	0,49	0,46	0,62
Construcción	8,41	8,37	8,48	9,24
Comercio por mayor y menor, restaurantes	15,94	17,16	16,15	17,63
Transportes y comunicaciones	5,37	5,58	5,81	5,63
Establecimientos financieros y seguros	2,68	4,08	5,06	4,39
Servicios comunales, sociales y personales	23,71	27,48	26,67	24,76
		Mapuches, IX Región		
Actividades no bien especificadas	0,18	0,17	0	0,16
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	63,95	55,29	54,24	48,81
Explotación de minas y canteras	0,15	0,21	0,18	0,43
Industrias manufactureras	5,65	6,83	6,14	9,24
Electricidad, gas y agua	0,12	0,09	0,2	0,32
Construcción	7,25	8,31	5,9	8,38
Comercio por mayor y menor, restaurantes	6,17	9,72	9,19	10,57
Transportes y comunicaciones	2,27	1,72	4,85	3,2
Establecimientos financieros y seguros	0,54	0,71	0,33	1,91
Servicios comunales, sociales y personales	13,72	16,95	18,98	16,99

www.cepchile.cl

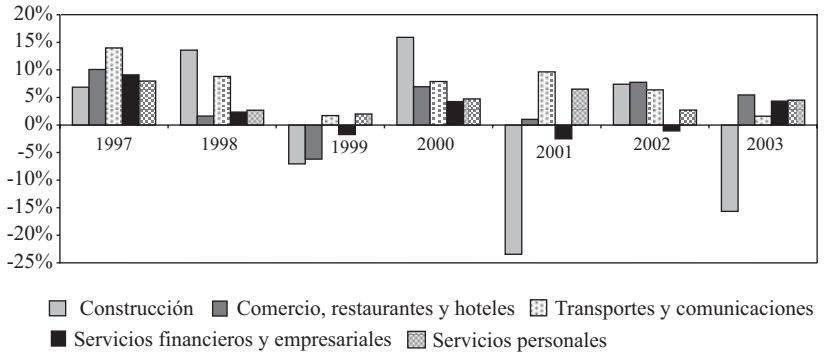
TABLA Nº 3.13: EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD, SECTOR URBANO, % PARTICIPACIÓN SOBRE TOTAL

Mapuches, IX Región, urbano				
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	8,73	8,79	11,4	12,7
Explotación de minas y canteras	0	0,63	0,22	0,3
Industrias manufactureras	13,71	10,54	8,49	13,06
Electricidad, gas y agua	0	0,11	0,18	0,15
Construcción	15,52	16,84	9,83	11,51
Comercio por mayor y menor, restaurantes	15,33	19,35	17,64	18,85
Transportes y comunicaciones	8,82	3,14	12,75	7,26
Establecimientos financieros y seguros	2,39	2,18	0,82	3,74
Servicios comunales, sociales y personales	35,16	37,97	38,68	32,23
No mapuches, IX Región, urbano				
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	9,07	8,23	8,06	9,89
Explotación de minas y canteras	0,1	0,15	0,12	0,23
Industrias manufactureras	12,83	12,6	12,92	13,51
Electricidad, gas y agua	0,72	0,67	0,51	0,81
Construcción	9,99	9,21	10,44	10,08
Comercio por mayor y menor, restaurantes	23,52	21,76	20,44	22,68
Transportes y comunicaciones	7,59	7,42	6,94	7,02
Establecimientos financieros y seguros	4,22	6,01	7,85	5,83
Servicios comunales, sociales y personales	31,41	33,46	32,63	29,78
Diferencia entre mapuches y no mapuches				
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-0,34	0,56	3,34	2,81
Explotación de minas y canteras	-0,1	0,48	0,1	0,07
Industrias manufactureras	0,88	-2,06	-4,43	-0,45
Electricidad, gas y agua	-0,72	-0,56	-0,33	-0,66
Construcción	5,53	7,63	-0,61	1,43
Comercio por mayor y menor, restaurantes	-8,19	-2,41	-2,8	-3,83
Transportes y comunicaciones	1,23	-4,28	5,81	0,24
Establecimientos financieros y seguros	-1,83	-3,83	-7,03	-2,09
Servicios comunales, sociales y personales	3,75	4,51	6,05	2,45

distinta a la de la IX Región, siendo muy intensiva esta última en agricultura, caza, silvicultura y pesca. En el caso de los mapuches de la IX Región, esta característica es aún más nítida, donde la participación del empleo en esta rama de actividad llegó a casi 64% en 1996 y era de 48,8% en 2006. La Tabla Nº 3.13 presenta un análisis similar, pero se centra en el sector urbano, que es nuestro foco de atención en el tema ocupacional. La tabla muestra los datos de empleo para mapuches y no mapuches y posterior-

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.10: TASAS DE CRECIMIENTO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, 1997-2003



mente indica las diferencias entre ambos. Resulta interesante notar que existe diferencia en patrones de empleo, siendo los mapuches urbanos más intensivos en empleos en el sector construcción y en servicios comunales, sociales y personales. Por otro lado, las personas que se definen como no mapuches tienden a trabajar más en el sector comercio y en establecimientos financieros y de seguros.

Esta información es interesante porque si a los sectores que son más intensivos en empleo de mapuches les fue peor que a los sectores que emplean más personas no mapuches, parte de las disminuciones en tasas de ocupación observadas en el sector urbano para los mapuches puede ser explicada por factores de demanda. Para tratar de tener una idea al respecto, la Figura Nº 3.10 muestra las tasas de crecimiento de distintos sectores por rama de actividad económica en la Región de la Araucanía desde 1997 al 2003. Ahí se observa que el sector construcción, que es de los más intensivos en empleo de personas mapuches en el sector urbano, también es uno de los sectores más golpeados por la crisis económica que irrumpe en 1996. Por otro lado, el sector comercio, que es más intensivo en el empleo de personas no mapuches, si bien muestra una caída en 1999, presenta tasas de crecimiento positivas y bastante altas desde el año 2000. Esto indicaría que posiblemente algún factor de demanda también tendería a explicar las disminuciones en tasas de ocupación en el sector urbano de los mapuches entre 1996 y el 2003.

III. e) Contratos de trabajo e ingresos laborales

En la subsección anterior hemos analizado la situación de empleo de la población mapuche de la IX Región. A continuación examinaremos con un poco más de detalle la situación laboral de aquellos que están empleados.

www.cepchile.cl

Es interesante notar, primero que nada, que los contratos de trabajo de los mapuches se han formalizando cada vez más. La Tabla Nº 3.14 muestra si las personas que se encuentran trabajando han firmado o no contratos de trabajo. En 1996, la fracción de personas empleadas en Chile con contrato de trabajo era del orden de 76% y ese número ha subido hasta cerca del 79% en 2006. En la IX Región, en su conjunto, los porcentajes eran de 70,9% en 1996 y 77,1% en 2006, los que indican, por ende, algo más de informalidad. Pero la situación laboral de los mapuches de la IX Región es bastante más precaria: en 1996 sólo el 59,4% tenía contrato de trabajo, cifra que subió sólo al 62,3% en 2003. En el período 1996-2003 un estable porcentaje de casi 36% de los mapuches con empleo no tenía contrato de trabajo. Estas cifras mejoraron considerablemente en el año 2006, pero aún se encuentran por debajo de lo que ocurre en el resto de Chile.

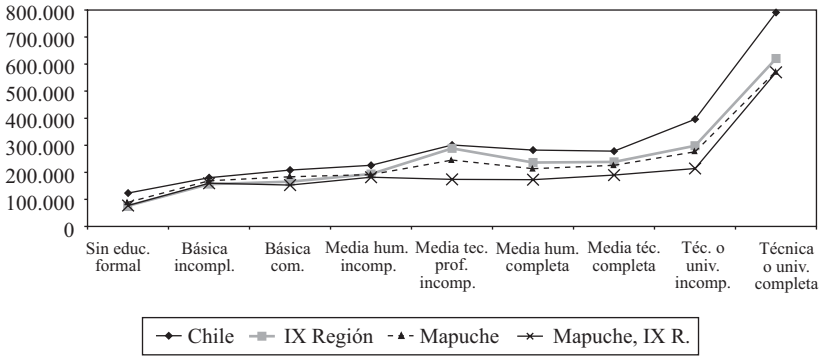
En relación con los ingresos laborales, la Figura Nº 3.11 presenta los ingresos de las ocupaciones principales de los trabajadores de acuerdo con niveles educacionales en el año 2006. En la figura se muestran estos tipos de ingresos para el grupo de mapuches en la IX Región, el grupo de mapuches en el país, la IX Región como un todo y el país como un todo. Tal como era esperable, los ingresos laborales aumentan con los niveles de

TABLA Nº 3.14: CONTRATOS DE TRABAJO

	1996	2000	2003	2006
		Chile		
Sí	76,2	75,9	76,4	78,6
No tiene	22,1	22,6	22,4	19,9
No se acuerda si firmó contrato	1,8	1,5	1,2	1,1
		IX Región		
Sí	70,9	69,9	69,0	77,1
No tiene	26,9	27,5	29,8	21,1
No se acuerda si firmó contrato	2,2	2,7	1,2	1,5
		Mapuches, IX Región		
Sí	59,4	61,8	62,3	71,7
No tiene	35,9	35,6	35,94	26,01
No se acuerda si firmó contrato	4,7	2,6	1,79	1,83

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.11: INGRESOS OCUPACIÓN PRINCIPAL, POR NIVELES DE EDUCACIÓN, AÑO 2006



educación, y existe un premio muy alto por educación técnica o universitaria completa. Estos ingresos para el caso de Chile fluctúan, en promedio, desde algo más de los $ 123.000 para personas sin educación formal hasta algo más de $ 396.000 para personas con educación técnica o universitaria incompleta y algo más de $ 790.000 para personas con educación técnica o universitaria completa.

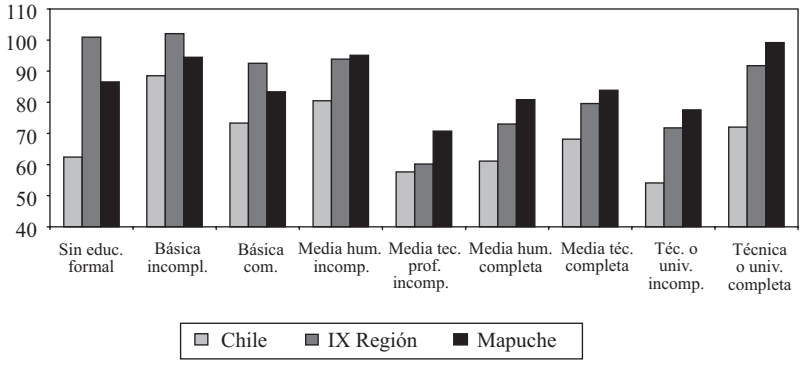
En general, los ingresos laborales promedios por nivel de educación para Chile son mayores que los de la IX Región, los mapuches en todo el país y los mapuches de la IX Región. Esto se puede deber a múltiples razones, pero, entre ellas, a que existen regiones en Chile, como vimos en la sección II de trabajo, que tienen mayores niveles de PIB per cápita debido a sus dotaciones de recursos naturales —regiones del Norte Grande—, lo que no ocurre en la IX Región. Dicho esto, nos centraremos en analizar posibles diferencias de ingresos de los mapuches en la IX Región *versus* los ingresos promedio de la IX Región como un todo.

La Figura Nº 3.12 muestra el ingreso ocupacional de los mapuches de la IX Región como porcentaje de los ingresos de otros grupos. Resulta interesante notar que en el año 2006, los mapuches de la IX Región con niveles de educación bajos (sin educación formal o básica incompleta) ganan lo mismo (o incluso un poco más) que individuos no mapuches en la IX Región con similares niveles de educación[8]. Sin embargo, cuando se consideran niveles

[8] Las comparaciones con respecto a Chile son peores incluso para este grupo de educación posiblemente por lo que indicábamos antes. Esto también ocurre aunque de forma más moderada cuando se compara con los mapuches que viven a través de Chile, posiblemente por la misma razón.

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.12: INGRESOS OCUPACIÓN PRINCIPAL DE MAPUCHES EN IX REGIÓN, MEDIDOS COMO PORCENTAJE DE INGRESOS EN OCUPACIÓN PRINCIPAL DE OTROS GRUPOS, POR NIVELES DE EDUCACIÓN, AÑO 2006



de educación más altos aparece una brecha bastante significativa con respecto a los ingresos de otras personas comparables de la IX Región. Nótese por ejemplo el caso de educación media técnica profesional incompleta donde los ingresos de los mapuches de la IX Región corresponden sólo al 60% de los ingresos que obtienen personas no mapuches con comparable nivel de educación en la misma IX Región. Las cifras para educación media humanista completa, media técnica completa o técnica universitaria incompleta fluctúan entre el 70% y 80%. La Tabla Nº 3.15 presenta, además, el empleo en la Región de la Araucanía por años de escolaridad[9]. Lo interesante de estas cifras es que indican que los tipos de trabajos donde existe mayor brecha salarial entre mapuches y no mapuches en la IX Región son aquellos donde el empleo de mapuches es menor o, dicho de otro modo, donde los mapuches son menos importantes en términos de tamaño de oferta de mercado.

La Figura Nº 3.13 complementa la información al mostrar cómo han evolucionado estas cifras desde 1996 hasta 2006. El análisis en este caso se realiza por años de escolaridad. Lo que resulta interesante es que en general para cada uno de los años de escolaridad (salvo excepciones como en el caso de un año de escolaridad), si bien existe esta brecha entre ingresos de

[9] Estas cifras de empleo corresponden a los datos de la encuesta Casen y por lo tanto los totales no son exactamente iguales a los que surgen de la encuesta de empleo del INE. Sin embargo, los totales de ambas fuentes son similares. De hecho, mientras en 1996 (octubre que es la fecha de recolección de la encuesta Casen) el Ine reportaba 262.450 ocupados en la IX Región nuestros cálculos de la encuesta Casen indican 286.905 ocupados. En el 2006 las cifras son INE: 349.740 ocupados y Casen: 336.583.

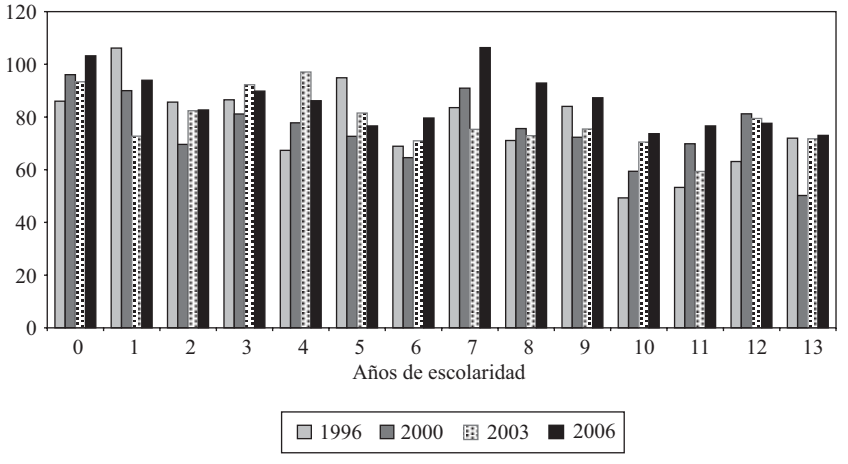
www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.15: EMPLEO POR AÑOS DE ESCOLARIDAD, IX REGIÓN, TOTALES Y EMPLEO DE MAPUCHES, 1996-2006

Años escolaridad	1996			2000			2003			2006		
	Total	Mapuches	% total	Total	Mapuches	% total	Total	Mapuches	% total	Total	Mapuches	% total
0	11.147	5.113	45,9%	7.852	4.070	51,8%	4.587	2.550	55,6%	6.372	2.686	42,2%
1	3.528	1.621	45,9%	2.605	1.265	48,6%	2.541	1.339	52,7%	3.047	2.131	69,9%
2	8.052	3.810	47,3%	4.664	2.201	47,2%	6.460	2.923	45,2%	4.464	2.181	48,9%
3	13.704	6.203	45,3%	11.266	4.628	41,1%	10.944	5.335	48,7%	9.523	4.111	43,2%
4	19.349	7.804	40,3%	12.826	4.732	36,9%	11.975	5.772	48,2%	13.394	5.829	43,5%
5	11.827	6.303	53,3%	10.295	3.904	37,9%	8.061	3.798	47,1%	11.243	4.621	41,1%
6	31.796	10.740	33,8%	24.459	7.872	32,2%	21.501	7.501	34,9%	25.603	9.016	35,2%
7	12.393	5.068	40,9%	8.976	2.957	32,9%	10.151	4.374	43,1%	10.562	3.936	37,3%
8	30.063	10.853	36,1%	28.917	8.531	29,5%	29.791	9.892	33,2%	37.428	14.030	37,5%
9	11.975	3.071	25,6%	12.599	2.648	21,0%	12.505	3.160	25,3%	11.017	2.675	24,3%
10	18.145	3.517	19,4%	15.984	2.003	12,5%	15.258	4.420	29,0%	19.850	4.304	21,7%
11	12.965	2.867	22,1%	10.424	1.673	16,0%	10.092	2.393	23,7%	11.087	2.712	24,5%
12	57.526	7.104	12,3%	60.438	8.572	14,2%	72.134	12.449	17,3%	106.195	20.565	19,4%
13	44.435	3.474	7,8%	61.442	4.842	7,9%	65.754	6.761	10,3%	66.798	4.532	6,8%
Total	286.905	77.548	27,0%	272.747	59.898	22,0%	281.754	72.667	25,8%	336.583	83.329	24,8%

FIGURA Nº 3.13: EVOLUCIÓN DE INGRESOS OCUPACIÓN PRINCIPAL DE MAPUCHES EN IX REGIÓN MEDIDO COMO PORCENTAJE DE INGRESOS PROMEDIOS EN OCUPACIÓN PRINCIPAL EN IX REGIÓN, POR AÑOS DE EDUCACIÓN, 1996-2006



los mapuches y los no mapuches en la IX Región, la brecha ha tendido a cerrarse. Éste es el caso de personas mapuches con cero años de educación, y por lo tanto posiblemente analfabetas, que parten en 1996 con algo más de un 80% de los ingresos de personas no mapuches comparables, y que en 2003 llegan a cifras incluso algo mayores a 100%. Luego, con seis a ocho años de educación (personas que potencialmente deberían haber completado 6 a 8 básico), hay aumentos significativos que van desde algo más de 60% de ingresos a casi 80% en el caso de seis años de educación, o desde algo más de 80% y llegando a más de 100% en el caso de siete años de educación.

Lo que indica por lo tanto la información de contratos e ingresos laborales es que existen desventajas en el empleo de los mapuches si se compara con los no mapuches en la IX Región. Estas desventajas son de dos tipos: (1) mayor informalidad en sus contratos de trabajos y (2) brechas salariales importantes en actividades que requieren niveles de educación algo mayores a educación básica. Tanto la brecha en informalidad así como la brecha en salarios se han ido cerrando a través del tiempo, pero aún mantienen niveles considerables.

Estas cifras podrían estar indicando algún tipo de discriminación o menor productividad de los mapuches que se refleja en la compensación laboral. Para evaluar estas posibilidades, las Tablas Nos. 3.16 y 3.17 muestran

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.16: DETERMINANTES DE LOS INGRESOS LABORALES, $ 2006, CHILE

	Variable dependiente: Logaritmo del ingreso del trabajo							
Mapuche	-0.23***	-0.21***	-0.06***	-0.06***	-0.05***	-0.03***	-0.03***	-0.03***
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Edad		0.11***	0.10***	0.10***	0.06***	0.06***	0.06***	0.06***
		(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Edad, cuadrado		-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***
		(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Años de escolaridad			0.12***	0.12***	0.10***	0.10***	0.09***	0.09***
			0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Mujer				-0.00*	-0.01***	-0.02***	-0.02***	-0.02***
				(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Oficio					SI	SI	SI	SI
Rama					SI	SI	SI	SI
Región					SI	SI	SI	SI
Tiene y firmó contrato						-0.01*	0.01**	0.02***
						(0.00)	(0.00)	(0.00)
Tiene, pero no firmó el contrato						-0.06***	-0.04***	-0.04***
						(0.01)	(0.01)	(0.01)
No tiene contrato						-0.07***	-0.04***	-0.04***
						(0.00)	(0.00)	(0.00)
Tamaño empresa							SI	SI
Localización empresa							SI	SI
Tipo de empleo								SI
Situación provisional								SI
R cuadrado ajustado	0.00	0.08	0.24	0.24	0.33	0.33	0.36	0.36

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

análisis econométricos que buscan determinar los fundamentos de los ingresos laborales. La Tabla Nº 3.16 se refiere a Chile en su conjunto mientras que la Tabla Nº 3.17 sólo a la IX Región. Ambas tablas incluyen como variable explicativa del logaritmo de los ingresos laborales una variable ficticia (*dummy*) que toma el valor uno cuando la persona en cuestión es mapuche y cero en caso contrario. El coeficiente de esta variable *dummy* correspondería a diferencias de ingresos sólo explicadas por la condición de identidad mapuche, es decir, representaría factores de posible discriminación hacia los mapuches.

Lo que señalan estas tablas es que al explicar los ingresos laborales sólo por medio de la variable *dummy*, esto es lo que se muestra en las primeras columnas de ambas tablas, los mapuches obtienen ingresos casi 32% menores en la IX Región y 23% menores en el caso de Chile. Las columnas siguientes muestran que esa diferencia tiende a achicarse una vez que se consideran otros factores que podrían determinar los ingresos laborales. Por ejemplo, una vez que se controla por edad, escolaridad y sexo de

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.17: DETERMINANTES DE LOS INGRESOS LABORALES, $ 2006, IX REGIÓN

Variable dependiente: Logaritmo del ingreso del trabajo

Mapuche	-0.32***	-0.27***	-0.03***	-0.03***	-0.03***	0.00	0.01	0.01
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Edad		0.11***	0.11***	0.11***	0.05***	0.05***	0.05***	0.05***
		(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Edad, cuadrado		-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***	-0.00***
		(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Años de escolaridad			0.12***	0.12***	0.09***	0.10***	0.09***	0.09***
			(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Mujer				-0.03***	-0.05***	-0.08***	-0.06***	-0.06***
				(0.00)	(0.00)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Oficio					SI	SI	SI	SI
Rama					SI	SI	SI	SI
Tiene y firmó contrato						0.35***	0.25***	0.29***
						(0.02)	(0.02)	(0.02)
Tiene pero no firmó contrato						0.25***	0.16***	0.10***
						(0.03)	(0.03)	(0.03)
No tiene contrato						0.28***	0.15***	0.05*
						(0.02)	(0.02)	(0.02)
Tamaño empresa						SI	SI	SI
Localización empresa							SI	SI
Tipo de empleo								SI
Situación de afiliación								SI
R cuadrado ajustado	0.01	0.13	0.27	0.27	0.32	0.33	0.36	0.37

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

las personas, la brecha de ingresos en Chile disminuye a sólo 6%. Esto quiere decir que de la diferencia inicial de 23%, cerca de 17% se explica por años de escolaridad y por las otras variables demográficas indicadas. Cuando se incluyen además como variables de control características laborales (rama de actividad, oficio, etc.), la diferencia se estrecha aún más llegando a 3%. Esto indica que una vez que se controla por características personales y del tipo de trabajo, los mapuches a nivel país muestran niveles de ingresos 3% menores a individuos no mapuches comparables (es decir, con similares niveles de educación, edad, trabajos).

Tal como indicábamos antes, la Tabla Nº 3.17 muestra el mismo análisis pero para la IX Región solamente. En este caso la diferencia inicial de casi 32% disminuye a sólo 3% al considerar características personales, sobre todo al incorporar escolaridad. Al incluir variables relativas al tipo de trabajo, la diferencia entre mapuches y no mapuches deja de ser significativa. Esto no quiere decir que no existan diferencias de ingresos laborales entre mapuches y no mapuches, sino que las diferencias están explicadas

www.cepchile.cl

por características personales y del tipo de trabajo. Lo que resulta más interesante aún es que las características laborales que efectivamente hacen desaparecer la brecha de ingresos no explicada es la inclusión del tipo de contrato laboral. Esto tiende a indicar que parte de la brecha de ingresos laborales entre mapuches y no mapuches se debe a que con mayor frecuencia los mapuches no firman contratos, tal como se reportaba en la Tabla Nº 3.14 y las personas que no firman contratos tienen ingresos menores en cerca de 7%, como se reporta en la sexta columna de la Tabla Nº 3.17. Desde este punto de vista, una vez que se controla por variables como educación, tipo de contrato y otras, la discriminación entre mapuches y no mapuches en la IX Región, que estaría captada por el coeficiente de la variable *dummy* para mapuches, tiende a desaparecer (no es significativa). De esta forma no sería la condición de identidad mapuche *per se* la que está asociada con menores ingresos, sino que lo que ocurre es que las personas del grupo mapuche tienen ciertas características, como menor educación, que explican parte importante del diferencial de ingresos observado[10].

III. f) Situación patrimonial: Tenencia de activos, deudas y equipamiento del hogar

El análisis de los datos de ingresos laborales y los de participación laboral permiten tener una idea acabada de la capacidad de los mapuches en la IX Región para generar flujos de ingresos. Otra dimensión económica es la situación patrimonial de este grupo de personas. Ésta es una dimensión importante por dos razones. En primer lugar, una situación patrimonial holgada, por ejemplo la de un hogar que mantiene ahorros positivos y no tiene deudas, permite sobrellevar al menos durante un tiempo problemas económicos originados por pérdidas de empleo. Hogares que muestran, por otro lado, situaciones de endeudamiento, tienen menor capacidad de maniobra ante crisis similares en el hogar. En segundo lugar, parte de la situación patrimonial del hogar la entenderemos como su tenencia de activos y bienes durables que incluyen automóviles y electrodomésticos. Estos tipos de acti-

[10] Valdés y Foster (2007), con datos de la encuesta Casen 2003, realizan un análisis similar para el sector agrícola chileno y encuentran que la pertenencia a un grupo indígena no tiene impacto negativo adicional sobre ingresos. Este resultado, que va en el mismo sentido del encontrado en este trabajo, se obtiene para trabajadores asalariados y auto-empleados. Sin embargo, debe notarse que en el caso de personas que pertenecen a hogares que trabajan su propia tierra y en que el tamaño del predio es pequeño, subsiste un diferencial de ingreso importante en contra de las personas que se auto-identifican como indígenas.

www.cepchile.cl

vos también permiten obtener una idea del nivel de vida que tienen estos hogares. A continuación presentamos ciertos datos.

La encuesta Casen 2006 entrega información acerca de tenencia de activos y deudas de las personas, además de ciertos datos sobre equipamiento del hogar. Lamentablemente los datos de activos y deudas no están disponibles en encuestas Casen anteriores. La Tabla Nº 3.18.a muestra estos datos para el caso de Chile, la IX Región, los mapuches a través de Chile y los mapuches de la IX Región. La primera dimensión de la tabla ese refiere a si los hogares tienen algún tipo de ahorros (activos)[11]. En general, la población muestra muy poca capacidad de ahorro. En el caso del país en su conjunto, cerca del 85% de las personas indica no tener algún tipo de ahorros, mientras que cerca del 14% tiene algún instrumento de ahorro, y el 1% tiene dos o más instrumentos de ahorro. Las cifras para el resto de los grupos son similares.

Respecto a deudas[12], cerca del 66% de las personas a lo largo de Chile dice no tenerlas. Esta cifra es algo mayor para los mapuches y alcanza casi al 82% de éstos en la IX Región. De esta forma, los mapuches parecen mostrar un nivel de endeudamiento menor al del resto de la población. Las razones pueden ser múltiples, pero posiblemente se deba a que la mayoría de los mapuches de la IX Región viven en sectores rurales donde es más difícil realizar labores de cobranzas de deudas, lo que llevaría a restringir la oferta de créditos a este grupo. Otra posible explicación es que el tipo de activo que podría servir como garantía al endeudamiento son las tierras indígenas. Sin embargo, este tipo de activo no puede ser gravado de acuerdo con la Ley Indígena, lo que impide usarlo como patrimonio[13] y, por lo tanto, que los mapuches puedan aumentar sus niveles de endeudamiento.

---

[11] Ahorros corresponde a ahorro para la vivienda, ahorro en AFV, ahorro provisional voluntario, en cuenta dos de AFP, cuenta bancaria, depósito a plazo, fondos mutuos, bonos o acciones de empresas, préstamos a terceros u otro tipo de ahorro.

[12] La categoría deudas comprende tarjetas de crédito bancarias, línea de crédito bancaria, casas comerciales, préstamos de consumo bancarios, préstamos de consumo en financieras, crédito automotriz, crédito social, deudas educacionales, deudas con parientes o amigos, créditos de prestamistas, casa de crédito prendario, fiado, otras deudas.

[13] La Ley Indígena, en su art. 13, limita gravar las tierras que son indígenas. Su articulado indica:

"Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia.

No obstante, se permitirá gravarlas previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia."

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.18.a: ACTIVOS, DEUDAS Y EQUIPAMIENTO DEL HOGAR, AÑO 2006

	Chile	IX región	Mapuche	Mapuche, IX Región
		Ahorros (activos)		
0	84,96	84,93	85,16	89,12
1	13,96	14,35	14,09	10,58
2 o más	1,08	0,72	0,74	0,3
		Deudas		
0	66,24	71,73	69,63	81,97
1	26,85	22,64	25,22	15,65
2	5,41	4,47	4,28	2,07
3	1,12	0,73	0,62	0,14
4	0,37	0,43	0,24	0,16
		Equipamiento del hogar		
Vehículo particular	22	17	11	9
Vehículo laboral	7	6	5	3
Refrigerador	73,92	64,34	59,62	45,12
Calefont	52,63	31,79	29,44	10,36
Teléfono fijo	39,39	23,99	21,41	8,18
Computador	28,5	20,6	15,37	6,23
Teléfono móvil	61,57	56,27	52,88	40,78

TABLA Nº 3.18.b: EQUIPAMIENTO DEL HOGAR, AÑO 2006, ENCUESTA CEP

	Mapuche urbano	Mapuche rural	No mapuche urbano	No mapuche rural
TV color	93	69	94	80
Minicomponente	69	40	75	53
Video	53	14	58	23
TV cable/satélite	16	1	20	4
TV blanco/negro	13	23	11	19
Teléfono celular	72	52	72	62
Teléfono red fija	46	3	50	4
Computadora	22	3	25	7
Conexión a internet	8	0	10	2
Lavadora	86	52	89	64
Refrigerador	83	50	89	64
Calefont	55	4	59	12
Secadora/centrífuga	49	20	51	33
Automóvil/station	13	3	17	9

www.cepchile.cl

En relación con el equipamiento del hogar, los mapuches de la IX Región tienen menos artículos de línea blanca, electrodomésticos y automóviles que la población del resto del país. Los datos de la encuesta del Centro de Estudios Públicos "Los mapuches rurales y urbanos hoy" (de mayo 2006), que aparecen en la Tabla Nº 3.18.b, permiten corroborar que la gran diferencia en términos de tenencia de bienes durables ocurre en el sector rural. Estos resultados no son sorprendentes en la medida que la adquisición de estos artículos está típicamente ligada a créditos que obtienen las personas del sistema bancario o de casas comerciales, y como los mapuches de la IX Región parecen enfrentar más restricciones para obtener esos créditos, les sería más difícil adquirir este tipo de equipamiento del hogar. Cabe mencionar que los mapuches rurales, sin embargo, muestran una menor acumulación de bienes de equipamiento del hogar que sus congéneres no mapuches, lo que indica que la dificultad para conseguir crédito no se explicaría únicamente por la ruralidad, sino que posiblemente otras variables como educación, tasas de ocupación e ingresos laborales también pesen en ello. Cualquiera sea el caso, existe una clara restricción de créditos a los mapuches de la IX Región, y ésta de seguro incide en su menor acumulación de equipamiento del hogar.

La Tabla Nº 3.19 muestra la situación bajo la cual se ocupa el sitio dónde está la vivienda de las personas. Mayoritariamente la población chilena tiene su vivienda en sitios propios y que ya han pagado (55%), carac-

TABLA Nº 3.19: SITIO DE LA VIVIENDA, AÑO 2006

	Chile	IX Región	Mapuche	Mapuche, IX Región
Propio pagado	55,98	61,17	58,68	69,2
Propio pagándose	12,78	10,15	8,75	3,63
Propio compartido (pagado) con otras viviendas	1,26	0,68	1,98	1,31
Propio compartido (pagándose) con otras viviendas	0,04	0,04	0,09	0,15
Arrendado con contrato	8,86	5,12	5,67	1,75
Arrendado sin contrato	5,22	4,53	5,95	3,01
Cedido por servicios	2,11	3,1	2,52	2,14
Cedido por familiar u otro	12,49	13,65	14,75	16,96
Usufructo (sólo uso y goce)	0,28	0,9	0,43	0,9
Ocupación irregular (de hecho)	0,63	0,43	0,74	0,43
Otro	0,36	0,24	0,44	0,52

www.cepchile.cl

terística que es incluso mucho más acentuada en los mapuches de la IX Región (cerca del 70% de estos individuos tiene su vivienda en sitio propio y pagado). De hecho, nótese que el sitio propio pagado es mucho más probable en los mapuches de la IX Región que en los mapuches del resto del país —este último grupo de mapuches muestra cifras similares al de los chilenos en general.

Ésta es, por lo tanto, la única característica de bienes patrimoniales que es favorable a los mapuches en la IX Región cuando se los compara con los mapuches en el resto del país. Obviamente esto se relaciona con la tenencia de tierras, tema que analizaremos un poco más adelante.

III. g) Previsión social

Como hemos señalado antes, uno de los problemas que enfrentan los mapuches en la IX Región por el lado del mercado laboral son las altas tasas de informalidad en sus contratos y las bajas tasas de ocupación. Estas características del mercado laboral pueden traer de la mano potenciales problemas de cobertura en previsión social al no realizarse cotizaciones en el sistema de pensiones o en el sistema de salud.

La Tabla Nº 3.20 muestra el sistema de pensiones en el que cotizan las personas que están empleadas (ocupadas). En Chile, cerca del 60% de este grupo se encuentra cotizando en AFP mientras que alrededor del 36% de la población no está afiliada o no cotiza. Estas cifras se han mantenido bastante estables en el período 1996-2006, tal como se observa en la tabla. Éstas son cifras similares a las que reportan Berstein, Larraín y Pino (2005). Tal como indican estos autores, este 60% que se encuentra cotizando no está compuesto siempre por los mismos individuos, lo que produce bajas densidades de cotización con su consiguiente impacto en las pensiones cuando estas personas se retiran de la vida laboral.

En la IX Región, y específicamente en los mapuches de la IX Región, las cifras no cotización/no afiliación son mucho mayores llegando al 73,5% en 1996 y bajando paulatinamente al 58,7% en 2006. De esta forma, al momento de pensionarse sólo 40% de los mapuches estará en condiciones de recibir pensiones distintas a las pensiones universales originadas en la reciente reforma provisional. Más aún, ése es un escenario optimista si se considera que existe rotación en el grupo de personas que cotiza y que, en consecuencia, las densidades de cotización pueden ser bajas para ese grupo, por lo que parte de las personas que cotizan accederán también a los montos de la pensión universal debido a su baja acumulación en cuentas individuales.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.20: SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL: PENSIONES

	1996	2000	2003	2006
			Chile	
INP (otra)	4,3	3,1	2,09	1,78
AFP	58,1	58,14	53,4	57,94
Capredena	1,7	1,58	0,88	0,76
Otra	0,3	0,48	0,77	0,69
No está afiliado/no cotiza	35,1	36,51	41,11	36,38
No sabe	0,4	0,18	1,71	2,47
			IX Región	
INP (otra)	3,0	3,3	1,18	2,11
AFP	42,0	45	43,49	48,74
Capredena	1,1	1	0,27	0,23
Otra	0,3	0,79	0,62	0,64
No está afiliado/no cotiza	53,2	49,6	53,33	45,19
No sabe	0,3	0,13	1,1	3,07
			Mapuches, IX Región	
INP (otra)	1,8	1,8	1,35	2,06
AFP	23,7	29	29,32	34,6
Capredena	0,1	1	0,02	0,1
Otra	0,5	0,43	0,024	0,4
No está afiliado/no cotiza	73,5	68,23	68,02	58,7
No sabe	0,4	0,06	1,06	4,14

La segunda implicancia de la informalidad y las bajas tasas de ocupación en el mercado laboral es la ausencia de cotizaciones en el sistema de salud. La Tabla Nº 3.21 presenta tasas de afiliaciones para distintos sistemas previsionales de salud. Estas tasas se miden para toda la población. En la tabla se observa que menos de un 25% de la población chilena estaba afiliada a alguna Isapre en 1996, cifra que disminuyó al 13,5% en 2006. Por otro lado, en este mismo período aumenta considerablemente la afiliación a Fonasa, fundamentalmente a los grupos A y B[14].

[14] La afiliación al grupo A de Fonasa es básicamente para aquellas personas carentes de recursos o indigentes que no están afectas a régimen de seguridad social de salud alguno. Este grupo tiene sólo acceso al sistema de atención institucional (es decir, otorgadas por los hospitales, consultorios de especialidades públicos y consultorios de atención primaria municipalizada), no al sistema de libre elección. La cobertura es del 100% en las atenciones de salud, salvo en atención dental.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.21: SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL: SALUD

	1996	2000	2003	2006
		Chile		
Sistema público grupo A	23,7	24,0	28,5	29,4
Sistema público grupo B	13,5	20,5	23,1	24,2
Sistema público grupo C	8,9	8,9	11,6	12,8
Sistema público grupo D	10,2	10,9	8,0	8,8
Sistema público no sabe grupo	3,2	1,1	0,9	1,7
FF.AA. y de orden	3,1	3,1	3,1	2,7
Isapre	24,9	20,8	16,4	13,5
Ninguno (particular)	11,1	9,7	7,3	5,1
Otro sistema	0,5	0,4	0,2	0,5
No sabe	1,0	0,6	1,1	1,4
		IX Región		
Sistema público grupo A	47,8	42,8	46,5	47,9
Sistema público grupo B	12,0	19,6	19,8	21,9
Sistema público grupo C	7,1	7,0	8,5	9,0
Sistema público grupo D	6,3	6,1	5,7	5,7
Sistema público no sabe grupo	1,7	1,0	0,3	0,7
FF.AA. y de orden	2,2	2,1	2,1	1,7
Isapre	12,5	12,6	9,3	7,7
Ninguno (particular)	8,7	7,9	7,1	3,9
Otro sistema	0,6	0,2	0,1	0,5
No sabe	1,2	0,7	0,6	1,1
		Mapuches, IX Región		
Sistema público grupo A	76,6	72,1	71,4	70,6
Sistema público grupo B	6,7	12,4	12,6	14,5
Sistema público grupo C	2,9	3,3	4,4	6,1
Sistema público grupo D	2,8	2,4	1,7	2,3
Sistema público no sabe grupo	1,8	0,7	0,1	0,4
FF.AA. y de orden	0,2	0,9	0,6	0,4
Isapre	2,7	2,8	2,1	1,8
Ninguno (particular)	4,8	4,9	6,6	2,5
Otro sistema	0,5	0,0	0,0	0,7
No sabe	1,0	0,5	0,5	0,8

Los datos para la IX Región y para los mapuches de la IX Región son dramáticamente distintos. En 2006 cerca del 71% de los mapuches en la Región de la Araucanía estaba afiliado al grupo A de Fonasa y cerca del 93% estaba afiliado a algún grupo de Fonasa. El que la mayoría de la población mapuche se afilie al grupo A de Fonasa debe estar muy relacionado

www.cepchile.cl

con la informalidad en contratos de trabajo debido a que el grupo A es el grupo para individuos indigentes mientras que aquellos individuos con ingresos imponibles positivos deben afiliarse a los grupos B, C o D de Fonasa o a alguna Isapre.

III. h) Tierras

El tema de las tierras parece central en la cultura mapuche por múltiples razones. En primer lugar, de acuerdo con Valenzuela (2007), tanto la lengua como las tierras son los factores primordiales de la identidad y cultura mapuche en la actualidad. En ese sentido, las tierras pasan a ser un eslabón fundamental para sostener y desarrollar la cultura e identidad de este grupo. Desde ese punto de vista, la tierra tiene una connotación bastante más amplia que su dimensión económica, esto es, como fuente de ingresos. Una vez dicho esto, debemos indicar que nuestro análisis se centrará, precisamente, en la dimensión económica, por lo que para análisis más sociológicos sobre la tierra y los mapuches se sugiere al lector ver los artículos publicados en el número de verano 2007 de *Estudios Públicos* (por ejemplo, el citado Valenzuela, 2007, o alternativamente Mascareño, 2007, e Irarrázaval y Morandé 2007).

En segundo lugar, se trata de un tema que ha estado en la palestra pública debido a la difusión que han tenido los hechos de violencia ocurridos en el sur del país y provocados por movimientos violentistas que ponen la tierra al centro de sus reivindicaciones.

En tercer lugar, es un tema sensible para la opinión pública y los mapuches en particular. De acuerdo a la encuesta de opinión pública de mayo del 2006 del CEP, cerca del 91% de los mapuches de la IX Región considera que el país debería reparar a los mapuches por el tratamiento histórico que ellos han recibido. Entre los no mapuches esta cifra era 79%. Cuando se les pregunta a su vez como realizar esa reparación, una gran mayoría estima que debería hacerlo por medio de tierras (véase Tabla Nº 3.22) y muy por detrás se sitúa educación u otros tipos de reivindicaciones sociales, como escucharlos/reconocerlos/respetarlos, empleo, vivienda o salud.

Además, las tierras han sido el tema central del debate y de la política pública dirigida a los mapuches. La importancia de la política de tierra y aguas seguida por el gobierno chileno desde 1994 es un ejemplo de ello. Esta política se ha implementado a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI). De acuerdo al informe final del grupo de trabajo económico y social de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003), la

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.22: ¿CÓMO DEBE EL PAÍS REPARAR A LOS MAPUCHES?[15]
MENCIONES SOBRE 5%

	Mapuches	No mapuches
Tierras	61	63
Educación	26	23
Escucharlos/reconocerlos/respetarlos	25	20
Fomento lengua y cultura	14	10
Subsidios/créditos	14	11
Terminar con discriminación	12	12
Empleo	12	12
Vivienda	8	7
Salud	6	7
Demandas políticas	6	6

Fuente: CEP: "Estudio de Opinión Pública. Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006" (2007).

importancia de este fondo se podía ilustrar de la siguiente forma: "para el año 2003, la Conadi cuenta con un presupuesto nacional de 19.300 millones de pesos, de los cuales 14.500 millones (75%) fueron destinados al FTAI, 2.613 millones (10%) para la administración, reservando sólo un 15% para otros fines[16]". Las cifras para el año 2007 de acuerdo al informe de ejecución presupuestaria de la Dipres señalan que la Conadi tenía disponible un presupuesto de 37.651 millones de pesos, de los cuales 22.061 millones (58.5%) se destinaron al FTAI[17].

En síntesis, el tema de las tierras parece ser clave en el análisis de la problemática de la IX Región y de los mapuches que viven en esa región. En esta parte del trabajo, describiremos la situación de la propiedad de tierras en la IX Región.

La Figura Nº 3.14 muestra el plano de títulos de merced otorgado a indígenas durante los siglos XIX y XX en la Región de la Araucanía. Obvia-

[15] Al responder esta pregunta, la encuesta permite entregar un máximo de tres menciones.

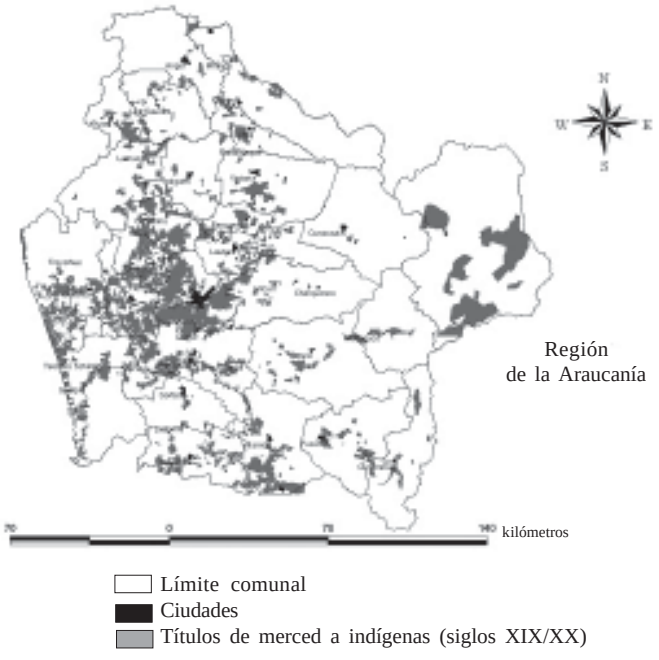
[16] Informe de Ejecución Presupuestaria segundo semestre 2003 (DIPRES)

[17] Este fondo se utiliza para:

a) Regularización de títulos de tierra
b) Subsidio para la compra de tierras
c) Compra de predios en conflicto
d) Traspaso de predios fiscales
e) Subsidio para la compra de derechos de agua
f) Saneamiento de derechos de agua
g) Subsidio para obras de riego.

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.14: MAPA DE TIERRAS INDÍGENAS SIGLO XIX Y XX



Fuente: Conadi de la IX Región.

mente mucha de esta tierra indígena fue transferida a otras personas durante los años treinta y posteriores, por lo que no necesariamente indica la tenencia de tierras en manos de mapuches en la actualidad, pero debe ser un buen indicador acerca de la ubicación general de estas tierras.

¿Cuán importantes son las tierras de mapuches en la Región de la Araucanía? De acuerdo a los datos actualmente disponibles del Censo Agropecuario del 2007, los pueblos originarios tienen algo más de 946.000 hectáreas en el país cuya finalidad es ser utilizadas con fines forestales o agropecuarios. Esto representa cerca del 2,5% del total de superficie censada en el país para esos fines. Estos datos aparecen en la Tabla Nº 3.23. Es interesante notar que del total de informantes de pueblos originarios en el país, más del 92% son del pueblo mapuche y del total de mapuches cerca de 73% corresponden a la Región de la Araucanía. Además, nótese que los mapuches en la IX Región tienen algo más de 383.000 hectáreas, lo que representa cerca de 15% de la superficie total en esa región. Finalmente, el número de personas informantes del pueblo mapuche en la Región de la Araucanía fue algo más de 31.000, lo que representa una cifra bastante alta si se considera que de acuerdo a la encuesta Casen 2006 habría algo más de

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.23: SUPERFICIE (HECTÁREAS), AÑO 2007

País, región, provincia y comuna	Pueblos originarios				Población total	
	Total		Mapuche		Chile	
	Informantes	Superficie (ha)	Informantes	Superficie (ha)	Número explotaciones	Superficie (ha)
Total país	46.368	946.598	42.807	653.706	301.254	37.112.450
I de Tarapacá	1.219	143.480	9	24	1.974	343.522
II de Antofagasta	937	2.331	7	15	2.000	720.368
III de Atacama	135	2.300	1	4	2.920	3.773.422
IV de Coquimbo	21	111	11	53	15.774	4.001.351
V de Valparaíso	331	1.910	7	15	17.725	1.381.041
VI de O'Higgins	7	100	6	92	25.248	1.570.535
VII del Maule	15	172	15	172	41.880	2.679.461
VIII del Bío-Bío	2.632	75.154	2.631	75.152	62.793	3.138.351
IX de La Araucanía	31.434	383.967	31.434	383.967	58.051	2.586.772
X de Los Lagos	4.480	120.673	4.477	120.644	35.700	3.860.192
XI Aysén	40	9.891	39	9.842	3.991	4.203.417
XII de Magallanes y Antártica	28	9.578	26	4.423	1.376	5.711.045
Región Metrop. de Santiago	13	82	10	54	12.803	1.302.419
XIV de Los Ríos	4.126	59.245	4.125	59.238	16.524	1.637.426
XV de Arica y Parinacota	950	137.602	9	9	2.495	203.128

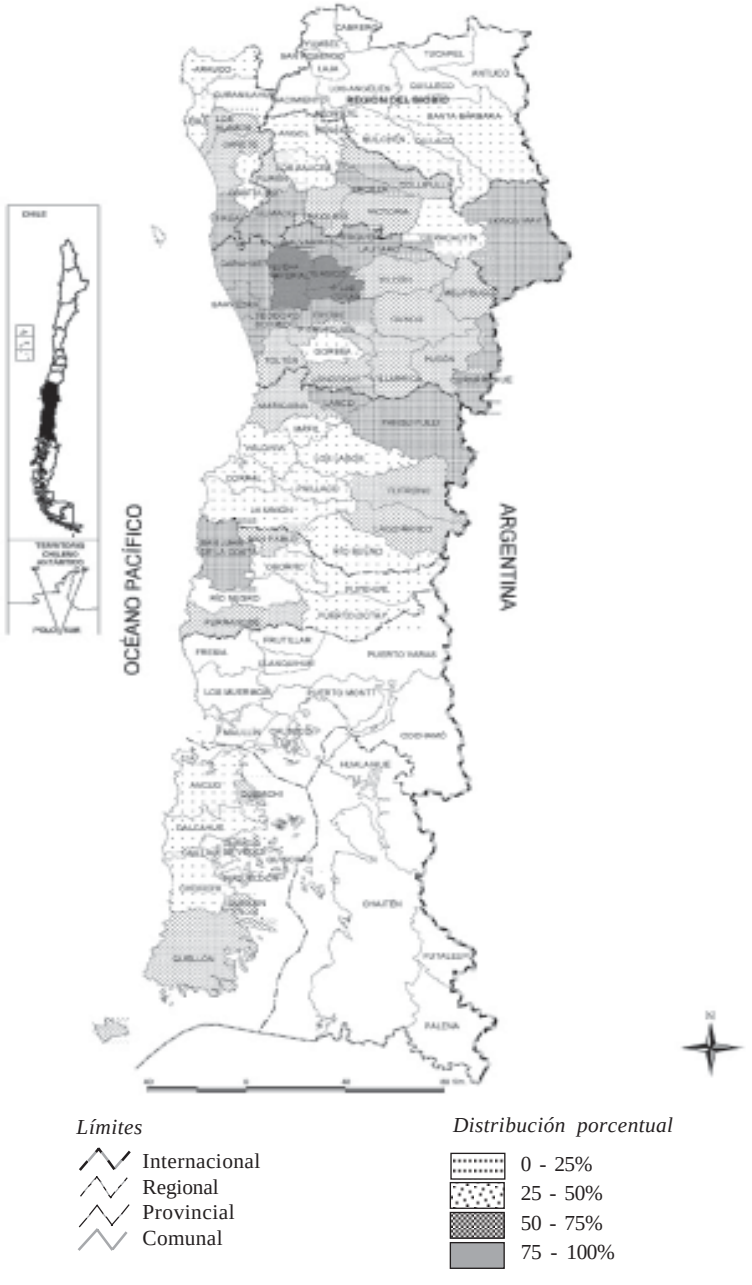
61.000 hogares mapuches en la IX Región. Estas cifras, entonces, indican que los mapuches de la IX Región tienen una fracción significativa de las tierras agropecuarias y forestales de la zona y que la propiedad de la tierra parece estar bastante distribuida entre la población mapuche de la zona.

Un mapa más actualizado se puede observar en la Figura Nº 3.15 que muestra la participación de las explotaciones mapuches en el número total de explotaciones agrícolas de acuerdo a los datos[18] del VI Censo Agropecuario de 1997 en las regiones VIII, IX y X. Como puede observarse, comunas como Temuco, Nueva Imperial, Padre Las Casas y Galvarino mantienen una altísima participación de los mapuches en las explotaciones totales (todas estas mayores al 70% en 1997). La Figura Nº 3.16 clasifica la superficie disponible en las regiones VIII, IX y X de acuerdo a áreas homogéneas definidas por la Odepa (2001). De acuerdo a los datos de 1997, cerca de 66% del total de explotaciones mapuches en la IX Región están en el valle secano, lo que corresponde a cerca de 47% de la superficie de explotación y a 55% de la superficie agrícola utilizada. Le siguen de lejos el secano costero y el secano interno, ambos con cifras de aproximadamente 11% de explotaciones. Así, destaca una gran concentración de tierras mapuches en la zona centro de la Región de la Araucanía, muy bien ubicadas (en la cercanía de Temuco) y, en general, de aptitud forestal y agropecuaria.

[18] La fuente de estos datos y de varios de los que se presentan a continuación es ODEPA-Conadi (2001) y el VI Censo Agropecuario de 1997.

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.15: MAPA DE PARTICIPACIÓN MAPUCHE, 1997



Fuente: ODEPA-Conadi (2001).

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3.16: MAPA DE TIERRAS INDÍGENAS, 1997
(Agricultura mapuche, áreas homogéneas ambientales)



Fuente: ODEPA-Conadi (2001).

www.cepchile.cl

La Tabla Nº 3.24 entrega varios datos acerca de las explotaciones mapuches en la IX Región y en las regiones vecinas. Los mapuches de las regiones VIII, IX y X tienen cerca del 15% de las explotaciones totales de Chile, mientras que los mapuches de la IX Región tienen cerca del 70% de las explotaciones mapuches de esas tres regiones. La superficie de explotaciones y la superficie agrícola utilizada corresponden a porcentajes menores del total nacional, lo cual indica que los predios explotados por los mapuches tienden a ser de tamaño pequeño. De hecho, esto se ratifica en la Tabla Nº 3.26 que muestra que casi el 40% de las explotaciones agrícolas de los mapuches de la IX Región se lleva a cabo en predios cuyo tamaño va de una a cinco hectáreas y casi otro 40% se lleva a cabo en predios con dimensiones entre cinco y quince hectáreas. La Tabla Nº 3.25, además, permite separar la propiedad de las explotaciones agropecuarias de acuerdo a la

TABLA Nº 3.24: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: NÚMERO DE LAS EXPLOTACIONES, SUPERFICIE PRODUCTIVA Y CABEZAS DE GANADO

Variables	Total nacional	Total mapuche VIII, IX y X Región	IX Región mapuches	Porcentaje total mapuche VIII, IX y X Región respecto al total nacional	Porcentaje IX Región respecto al total mapuche
Número de explotaciones (N°)	329.705	48.535	34.137	14,7	70,3
Superficie explotaciones (ha)	51.300.314	756.510	426.243	1,5	56,3
Superficie agrícola utilizada (ha)	17.680.239	507.707	318.705	2,9	62,8
Cultivos anuales (ha)	955.161	71.276	58.138	7,5	81,6
Hortalizas (ha)	127.305	4.101	2.639	3,2	64,4
Viñas (ha)	82.174	128	0	0,2	0,0
Plantaciones frutales (ha)	237.363	6.277	3.869	2,6	61,6
Plantaciones forestales (ha)	2.232.798	28.032	19.262	1,3	68,7
Bosque natural y matorrales (ha)	98.447.000	196.894	75.523	0,2	38,4
Praderas naturales (ha)	12.143.822	323.070	198.855	2,7	61,6
Praderas mejoradas (ha)	20.866.747	45.023	13.614	0,2	30,2
Praderas sembradas (ha)	454.170	12.465	6.169	2,7	49,5
Barbechos (ha)	445.307	17.336	16.159	3,9	93,2
Bovinos (cab)	4.140.247	272.665	142.352	6,6	52,2
Vacas lecheras (cab)	617.612	36.657	11.020	5,9	30,1
Ovinos (cab)	3.710.459	205.261	118.735	5,5	57,8
Caprinos (cab)	1.253.574	49.272	27.060	3,9	54,9
Cerdos (cab)	1.722.407	134.712	99.337	7,8	73,7
Camélidos (cab)	124.654	40	17	0,0	42,5

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.25: EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS, TOTALES Y POR PERSONAS JURÍDICAS

	Explotaciones agropecuarias con y sin tierra 1/		Total		Personas jurídicas							
					Sector público, instituciones fiscales		Sector privado					
							Sociedades anónimas y otras		Otras sociedades con contrato legal		Comunidades indígenas	
	Número	Superficie (ha)	Informantes	Superficie (ha)	Informantes	Superficie (ha)	Informantes	Superficie (ha)	Informantes	Superficie (ha)	Informantes	Superficie (ha)
Total país	280.487	30.449.167,17	11.520	17.448.204,7	344	6.215.629,62	10.073	7.752.878,61	667	1.371.199,39	244	679.406,34
I de Tarapacá	1.900	325.922,11	39	163.860,08	1	2,43	18	3.802,8	4	9,11	15	133.876,74
II de Antofagasta	1.956	720.286,16	62	715.690,88	10	352.906,92	30	487,57	5	35,19	17	362.261,2
III de Atacama	2.880	3.770.278,21	176	2.952.903,73	14	1.678.563,83	151	829.494,4	6	12.028,8	3	46.599,4
IV de Coquimbo	15.752	4.000.305,34	978	2.781.610,49	29	29.772,2	730	1.359.148,3	42	410.517,8	1	246,7
V de Valparaíso	16.005	1116.811,09	1.616	795.459,34	17	10.939,5	1.482	585.791,11	116	194.857,63	0	0
VI de O'Higgins	23.179	1.133.449,57	1.657	524.481,12	13	6.760,8	1.603	451.603,22	41	66.117,1	0	0
VII del Maule	38.467	1.893.964,46	1.655	619.452,01	39	72.024,4	1.523	537120,91	93	10.306,7	0	0
VIII del Bío-Bío	57.567	1.790.900,87	909	413.665,08	50	9.693,4	735	274922,88	90	9.549,4	26	91.152,2
IX de La Araucanía	54.669	1.937.281,11	888	417.149,71	36	39.446,97	668	342846,24	63	10.309,3	121	24.547,2
X de Los Lagos	33.639	2.523.092,54	851	1.334.789	24	531.473,5	749	480.915,6	47	308.987,2	31	13.412,7
XI Aysén	3.231	3.562.852,49	140	2.497.394,71	21	2.181.956,56	111	313.212,7	8	2.225,45	0	0
XII de Magallanes y Antártica	1.325	5.357.442,9	242	3.100.880,66	43	1.100.730,65	178	1691091,48	20	308.744,53	1	314
Región Metrop. de Santiago	11.746	1.136.259,66	1.704	644.853,4	31	171.036,6	1.584	4.446,50	86	26.614,4	0	0
XIV de Los Ríos	15.719	979.309,99	564	482.586,2	11	30.269,31	485	434.482,79	40	10.893,9	28	6.940,2
XV de Arica y Parinacota	2.452	201.010,67	39	3.428,29	5	52,55	26	3.308,61	6	2,88	1	56

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

TABLA Nº 3.26: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: NÚMERO DE LAS EXPLOTACIONES SEGÚN RANGO DE TAMAÑO

Rangos de tamaño de la explotación (ha)	N° de explotaciones	Superficie total	Superficie agrícola utilizada	Nº de explotaciones (%)	Superficie total (%)	Superficie agrícola utilizada (%)
Sin tierra	26	0	0	0,1	0,0	0,0
0,5 a 0,9	1.710	1.025	947	5,0	0,2	0,3
1 a 4,9	13.024	35.559	32.522	38,2	8,3	10,2
5 a 9,9	8.634	61.443	54.710	25,3	14,4	17,2
10 a 14,9	4.323	52.337	45.213	12,7	12,3	14,2
15 a 19,9	2.178	37.301	31.412	6,4	8,8	9,9
20 a 39,9	2.893	77.783	62.972	8,5	18,2	19,8
40 a 59,9	658	31.484	23.231	1,9	7,4	7,3
60 a 99,9	381	28.634	18.060	1,1	6,7	5,7
100 a 199,9	191	25.932	15.006	0,6	6,1	4,7
200 a 499,9	94	28.088	18.289	0,3	6,6	5,7
500 a 999,9	21	14.298	8.681	0,1	3,4	2,7
1000 a 1999,9	1	1.220	1.161	0,0	0,3	0,4
Más de 2000	3	31.140	6.501	0,0	7,3	2,0
Total general	34.137	426.243	318.705	100	100	100

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

tenencia jurídica. Nótese que en la IX Región de la Araucanía las comunidades indígenas tienen cerca del 5% de las superficies totales informadas, cifra algo mayor al promedio nacional (cercano al 4%) y bastante menor al de las informadas en las Regiones de Tarapacá, Antofagasta y del Bío-Bío. Desde ese punto de vista, las tierras correspondientes a comunidades indígenas en la IX Región representan una fracción menor de las tierras en manos de personas del pueblo mapuche en la región y, de acuerdo a la evidencia aquí mostrada, esto estaría indicando que una fracción muy importante de las tierras en manos de mapuches se encuentran divididas en predios pequeños.

Volviendo al análisis de la Tabla Nº 3.24, nótese que una cantidad muy importante de la superficie de los predios de los mapuches en la IX Región corresponde a praderas naturales (casi 62% de la superficie explotada), superficie que generalmente es utilizada con fines ganaderos. De hecho, los mapuches de la IX Región tienen la mayor parte de los recursos ganaderos de los mapuches entre la VIII y X Regiones, llegando a un 52%

www.cepchile.cl

de los bovinos, 58% de los ovinos, 55% de los caprinos y 74% de los cerdos.

La Tabla Nº 3.27 nos permite ahondar sobre el uso que hacen los mapuches del suelo agrícola en la IX Región. Es interesante notar que los cultivos se encuentran primordialmente en predios de pequeña extensión, lo que posiblemente indique que se trata de cultivos con la finalidad de consumo propio y subsistencia. Además, algo similar sucede con las praderas naturales. Los bosques naturales y matorrales se concentran en tierras de mayor extensión, lo que indica que predios de mayor extensión no han sido explotados aún por los mapuches.

En relación a los tipos de cultivos, la Tabla Nº 3.28 muestra que la mayor producción es la de papas y trigo y en menor medida avena y porotos. El rendimiento por hectárea para los cultivos en general es bastante bajo, y salvo algunas excepciones como los garbanzos y las lentejas, es bastante menor que en el resto del país. Por ejemplo, los rendimientos obtenidos por los mapuches en el caso del maíz, remolacha azucarera e incluso el trigo son muy inferiores a los promedios del país.

TABLA Nº 3.27: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: USO DEL SUELO SEGÚN RANGO DE TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES

Rangos de tamaño en ha	Cultivos anuales	Hortalizas	Frutales	Plantaciones forestales	Bosque nat. y matorrales	Praderas naturales	Praderas sembradas	Praderas mejoradas
Sin tierra	0	0	0	0	0	0	0	0
0,5 a 0,9	421	64	22	27	12	270	7	6
1 a 4,9	11.375	701	667	1.665	1.269	14.295	418	635
5 a 9,9	14.151	719	1.006	3.241	3.567	29.670	941	1.475
10 a 14,9	9.691	431	661	2.707	4.039	26.533	788	1.772
15 a 19,9	5.740	222	398	1.884	3.700	19.692	533	1.262
20 a 39,9	9.485	350	650	3.905	9.819	40.366	1.254	3.642
40 a 59,9	2.913	60	159	1.728	6.092	15.291	486	1.756
60 a 99,9	1.815	45	138	1.332	8.428	12.834	382	991
100 a 199,9	750	45	80	600	8.673	11.856	389	928
200 a 499,9	1.396	1	88	1.439	6.947	13.564	512	889
500 a 999,9	402	0	1	734	3.583	6.827	458	256
1000 a 1999,9	0	0	0	0	30	1.157	2	2
más de 2000	0	0	0	0	19.364	6.501	0	0
Total general	58.138	2.639	3.869	19.262	75.523	198.855	6.169	13.614

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.28: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: NÚMERO DE EXPLOTACIONES, SUPERFICIE, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE CULTIVOS ANUALES

Cultivo	N° de explotaciones	Superficie (ha)	Rendimiento (qqm/ha)	Rendimiento (qqm/ha) Chile
Arveja (grano seco)	909	372	7,9	10,1
Avena (grano seco)	8.164	8.022	17,4	32,2
Cebada cervecera	245	451	25,6	40,4
Cebada forrajera	407	354	17,3	28,2
Centeno	110	106	14,2	29,2
Chícharo	126	27	7,4	6,2
Garbanzo	65	58	7,4	5,5
Lenteja	599	286	6,2	6,2
Lupino (grano seco)	1.843	3.351	16,0	22,2
Maíz (grano seco)	55	22	11,5	90,5
Maravilla	6	29	15,7	19,5
Otros	23	21	5,5	-
Papa	12.298	6.684	118,3	161,7
Poroto de consumo interno	2.934	928	5,6	11,4
Poroto de exportación	74	26	7,5	13,3
Raps	6	86	21,9	26,4
Remolacha azucarera	256	247	371,1	576,8
Trigo blanco	21.420	32.220	18,4	37,8
Trigo candeal	16	22	15,3	57,6
Triticale	214	237	41,5	49,6
Total general	49.770	53.548	32,0	

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997. Además qqm indica quintales métricos.

Una de las posibles fuentes de la baja productividad en los cultivos de los mapuches de la IX Región es el insuficiente nivel de capital físico disponible para realizar las labores agrícolas. La Tabla Nº 3.29 muestra que del total de 34.137 explotaciones, sólo una fracción menor cuenta con maquinaria para la realización de estas actividades. Además, la clase de maquinaria que está más disponible es la de tipo "tiro animal" y, salvo las excepciones de arados, carros de arrastre, cultivadoras y rastras, es mayoritariamente de propiedad ajena. Ésta es una característica mucho más acentuada cuando la maquinaria es de tipo mecanizada. Estos datos tienden a indicar que este tipo de agricultores y ganaderos no pueden optar a tecnología que les facilite el proceso productivo. Las razones posiblemente son restricciones de acceso al crédito, como habíamos indicado antes. De hecho, la maquinaria mecanizada, que de seguro es más costosa de adquirir, en su gran mayoría es de propiedad ajena.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.29: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: PARQUE DE MAQUINARIA PROPIA, AJENA Y NUEVA UTILIZADA EN EXPLOTACIONES MAPUCHES

Tipo de maquinaria	Maquinaria o equipo	N° de explotaciones*	N° de maquinaria propia	N° de maquinaria propia nueva**	N° de maquinaria ajena
Tiro animal	Arados (todo tipo)	23.876	21.046	513	6.097
	Carros de arrastre	17.972	15.093	377	4.507
	Cultivadoras	821	452	10	396
	Enfardadoras	3.082	1.041	84	2.064
	Pulverizadoras	5.875	1.258	252	4.642
	Rastras (todo tipo)	22.301	15.684	438	7.909
	Rastrillos pasteros	265	106	2	162
	Segadoras de pasto	1.178	300	7	885
	Sembradoras/abonadoras por surco	1.157	182	3	977
Mecanizado	Acondicionadoras de forraje	95	3	0	93
	Arados de punta y disco	3.930	188	11	3.769
	Camiones (de 2 ton y más)	178	54	8	128
	Camionetas (menores de 2 ton)	589	387	72	218
	Carro de arrastre (todo tipo)	562	229	21	388
	Cosechadoras de grano (trilladoras)	19.577	323	5	19.497
	Cosechadoras de papas y remolacha	122	4	0	119
	Cultivadoras	230	26	4	209
	Enfardadoras	1.593	32	5	1.568
	Pulverizadoras y nebulizadoras	1.009	49	8	967
	Rastras de disco	10.796	320	20	10.519
	Rastrillos pasteros	1.055	28	4	1.033
	Segadoras	1.587	41	6	1.557
	Sembradoras/abonadoras por surco	7.085	111	11	6.979
	Tractores de 60 a menos de 90 HP	9.501	256	26	9.300
	Tractores de 90 HP y más	1.374	23	3	1.352
	Tractores de menos de 60 HP	2.460	117	2	2.354

* Corresponde a las explotaciones que usaron maquinaria propia o ajena.
** La maquinaria propia nueva está incluida en la propia.

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

La Tabla Nº 3.30 nos muestra además que en los hogares mapuches que tienen algún tipo de explotación agrícola, cerca de la mitad de sus miembros trabaja en los predios. Cabe notar que algo más de la mitad de los hombres adultos trabaja en los predios mientras que en el caso de las mujeres adultas la cifra es casi un tercio. El empleo permanente remunerado es menor al número de trabajadores del hogar, lo que indicaría que los predios son bastante atomizados y tienen pocos trabajadores adicionales a las personas del hogar que trabajan en ellos.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.30: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: MIEMBROS DEL HOGAR Y TRABAJADORES SEGÚN EDAD, SEXO Y TIPO DE CONTRATO

Variables	Total	Porcentaje*
Número de explotaciones	34.137	—
Miembros del hogar		
Miembros del hogar menores	36.827	31,3
Miembros del hogar hombres	42.326	36,0
Miembros del hogar mujeres	38.474	32,7
Miembros del hogar total	117.627	100,0
Trabajadores del hogar		
Hogar trabajadores menores	1.931	3,8
Hogar trabajadores hombres	32.285	63,5
Hogar trabajadores mujeres	16.632	32,7
Hogar trabajadores total	50.848	100,0
Empleo permanente remunerado		
Permanente remunerado menores	33	0,1
Permanente remunerado hombres	31.097	81,7
Permanente remunerado mujeres	6.910	18,2
Permanente remunerado total	38.040	100,0
Empleo permanente no remunerado		
Permanente no remunerado menores	2.184	8,1
Permanente no remunerado hombres	11.581	43,0
Permanente no remunerado mujeres	13.147	48,9
Permanente no remunerado total	26.912	100,0
Empleo temporal		
Temporal menores	130	3,4
Temporal hombres	3.313	87,7
Temporal mujeres	335	8,9
Temporal total	3.778	100,0

* Cifras aproximadas a un decimal.
Nota: los menores son personas de hasta 15 años de edad.

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.31: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: NÚMERO DE LAS EXPLOTACIONES SEGÚN RANGO DE TAMAÑO

Rangos de tamaño en ha	Propio con título inscrito	Propio con título irregular	Recibido en goce o regalía	Tomado en arriendo	Recibido en mediería	Que le han cedido	Que ha ocupado	No corresponde	Total general
Sin tierra								26	26
0,5 a 0,9	942	199	8	14	44	401	13	89	1.710
1 a 4,9	5.842	1.627	17	128	168	1.612	156	3.474	13.024
5 a 9,9	2.720	884		39	45	594	65	4.287	8.634
10 a 14,9	1.190	396	1	13	32	218	42	2.431	4.323
15 a 19,9	555	190		3	15	112	21	1.282	2.178
20 a 39,9	695	253		9	10	164	25	1.737	2.893
40 a 59,9	213	47				28	4	366	658
60 a 99,9	103	38			1	22	3	214	381
100 a 199,9	33	9				11	2	136	191
200 a 499,9	19					1		74	94
500 a 999,9	5							16	21
1000 a 1999,9								1	1
Más de 2000						1		2	3
Total general	12.317	3.643	26	206	315	3.164	331	14.135	34.137
				Porcentajes					
Sin tierra	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,08
0,5 a 0,9	2,76	0,58	0,02	0,04	0,13	1,17	0,04	0,26	5,01
1 a 4,9	17,11	4,77	0,05	0,37	0,49	4,72	0,46	10,18	38,15
5 a 9,9	7,97	2,59	0,00	0,11	0,13	1,74	0,19	12,56	25,29
10 a 14,9	3,49	1,16	0,00	0,04	0,09	0,64	0,12	7,12	12,66
15 a 19,9	1,63	0,56	0,00	0,01	0,04	0,33	0,06	3,76	6,38
20 a 39,9	2,04	0,74	0,00	0,03	0,03	0,48	0,07	5,09	8,47
40 a 59,9	0,62	0,14	0,00	0,00	0,00	0,08	0,01	1,07	1,93
60 a 99,9	0,30	0,11	0,00	0,00	0,00	0,06	0,01	0,63	1,12
100 a 199,9	0,10	0,03	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,40	0,56
200 a 499,9	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,22	0,28
500 a 999,9	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,06
1000 a 1999,9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Más de 2000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Total general	36,08	10,67	0,08	0,60	0,92	9,27	0,97	41,41	100,00

La Tabla Nº 3.31 nos entrega algo más de información acerca de los productores. En primer lugar, cerca del 36% de los productores son dueños de los predios con títulos de propiedad inscritos, y de ellos casi la mitad corresponde a dueños de predios pequeños (menos de cinco hectáreas). En segundo lugar, una fracción algo superior de los predios (41%) corresponde a sucesiones, sociedades y comunidades indígenas (clasificación "no co-

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3.32: AGRICULTURA MAPUCHE EN LA IX REGIÓN: NÚMERO DE EXPLOTACIONES SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y EDAD DE LOS PRODUCTORES

Rangos de edad	Básica	Media	Superior	Técnica	Ninguna	No corresponde*	Total general
18-21	151	43	1	1	1		197
22-25	463	107	4	12	11		597
26-30	1.194	242	12	19	35		1.502
21-25	1.669	308	8	14	76		2.075
26-40	2.700	444	26	24	167		3.361
41-45	2.577	340	36	22	197		3.172
46-50	2.964	193	38	24	373		3.592
51-55	2.683	148	28	23	499		3.381
56-60	2.804	142	21	25	826		3.818
61-65	2.418	86	14	15	922		3.455
66-70	1.794	60	15	8	935		2.812
71-75	1.065	31	10	10	603		1.719
76 y más	1.108	38	7	11	859		2.023
No corresponde*						2.433	2.433
Total general	23.590	2.182	220	208	5.504	2.433	34.137

* "No corresponde" indica sucesiones, sociedades y comunidades indígenas.

Fuente: Elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

rresponde" en la tabla). En este caso, la mayoría de los predios también son de tamaño pequeño. La categoría predios propios sin título de propiedad regularizado representa sólo el 11% mientras que las ocupaciones irregulares alcanzan sólo al 1% de los predios, lo que indica que las ocupaciones ilegales son escasas en cuanto a explotaciones agropecuarias se refiere.

Finalmente, la Tabla Nº 3.32 señala que la mayoría de los productores (85%) tiene sólo educación básica o menos y por lo tanto el nivel de capital humano en este sector es bajo. Ésta es una característica que habíamos identificado anteriormente cuando analizamos niveles de educación usando datos de la encuesta Casen.

IV. DISCUSIÓN

Como decíamos en la introducción de este trabajo, en general existe la idea de que entre los mapuches de la IX Región hay una alta prevalencia de situaciones de pobreza y bajos ingresos. Los datos que se muestran en este trabajo corroboran esa impresión, y señalan que esto ha llevado a una

www.cepchile.cl

creciente emigración desde el sector rural y desde la IX Región, sobre todo en el caso de los más jóvenes.

Además, la Región de la Araucanía enfrenta una situación compleja. Por un lado su tasa de crecimiento de tendencia parece ubicarse actualmente en niveles cercanos al 3%, por debajo de la tasa de crecimiento de tendencia del país[19]. Además, esta región ha ido incrementando paulatinamente sus tasas de desempleo a través del tiempo. Desde ese punto de vista, su escenario macroeconómico parece haberse hecho más complejo en los últimos diez años, posiblemente debido a los profundos cambios en su estructura productiva, los que la región aún está acomodando.

La situación de los mapuches al interior de la IX Región también es compleja debido a las múltiples desventajas que enfrentan en el mercado laboral y productivo. Como hemos visto, en la actualidad los mapuches de la IX Región tienen bajos niveles educacionales y los datos del Simce muestran además que la calidad de la educación es todavía deficiente, en especial en el sector rural. Además las tasas de ocupación de los mapuches en el sector urbano de la IX Región han sido bastante menores que las de los no mapuches. Esto último va de la mano de una alta informalidad en los contratos de trabajo, lo que a su vez implica alta desprotección en materia de pensiones para la vejez o sistema de salud.

¿Qué tipo de políticas públicas debería implementar el Estado de Chile para los mapuches de la IX Región en el contexto socioeconómico que hemos caracterizado en este trabajo? Esta pregunta es importante porque la actual combinación de políticas públicas no parece ser suficientemente efectiva. De hecho, hay alta persistencia en algunos fenómenos (como pobreza y bajo empleo) que no parecen estar abordándose de manera adecuada.

Para pensar en políticas públicas, nuestros datos pueden leerse de múltiples maneras. La primera lectura que uno podría hacer es que existen movimientos migratorios importantes, y los movimientos de los años 2000 y 2003 nos hablan de un proceso de reversión de la migración, en que personas que habrían emigrado del sector rural de la IX Región hacia el sector urbano y hacia otras regiones parecen volver a sus lugares de origen o, por lo menos, hacia la IX Región. ¿Qué nos dicen estos datos? Posiblemente exista algún "colchón" importante en la tenencia de tierras del sector rural, debido al cual ante escenarios económicos complicados se vuelva al sector rural, donde a lo menos hay tierras que se pueden auto-explotar. Ésa es

[19] Estas cifras deben tomarse con cuidado. Ellas emergen del uso de la metodología estadística de Hodrick-Prescott y los resultados pueden obedecer más bien a la metodología utilizada antes que a verdaderos cambios en la tendencia de crecimiento.

www.cepchile.cl

obviamente una primera lectura, pero también puede haber otras como por ejemplo, que existe una red de protección social muy poco adecuada en el sector urbano —lo que parece ser el caso si se considera la alta informalidad de los contratos de los trabajadores mapuches con sus consecuentes bajas tasas de cotizaciones en los sistemas de salud y de pensiones. De hecho esto indicaría que posiblemente las políticas sociales tienen un sesgo más bien rural, al poner el acento en la tenencia de tierras, olvidando otras dimensiones importantes, como pueden ser las políticas públicas en el sector urbano, donde parece estar el núcleo de pobreza más rebelde. En esta segunda lectura surge la pregunta, entonces, de qué tipo de políticas públicas deberían implementarse, sobre todo en el sector urbano.

De este modo, en principio debe diferenciarse entre políticas para el sector rural y para el sector urbano. Como hemos visto, las características de ambos grupos son muy distintas. Las políticas públicas destinadas al pueblo mapuche han estado generalmente más bien orientadas al sector rural. Sin embargo, la población mapuche en el sector urbano de la IX Región es de una magnitud considerable, esto es, cerca de 80.000 personas en 2006, lo que representa aproximadamente el 30% de la población mapuche de la IX Región. Más aún, las políticas públicas para el sector urbano parecen cada vez más relevantes porque dada la baja productividad de la tierra en el sector rural, se hace cada día más probable que continúe el proceso de emigración desde el sector rural[20], sobre todo de los más jóvenes. En ese caso, y dado que existen bajas tasas de ocupación para este grupo de personas, la forma de enfrentar su llegada al sector urbano y la forma de acceder a empleos pasan a ser altamente relevantes.

Como hemos visto, la situación de pobreza de los mapuches en el sector urbano de la IX Región es bastante rebelde y de magnitudes muy considerables. Posiblemente esto tenga algo que ver con bajos niveles de educación. De hecho, el promedio de años de escolaridad de los mapuches urbanos era sólo de 7,83 en 1996, mientras que el promedio de la región en el sector urbano era 9,29. Si bien esta diferencia se ha atenuado, aún persiste, siendo algo menos de un año de escolaridad en 2006. Sin perjuicio de estos diferenciales de educación, una de las principales fuentes de pobreza para los mapuches urbanos de la IX Región parece ser la baja tasa de participación laboral, que se resiente fuertemente con los ciclos económicos. Como

[20] Esto debería ocurrir sobre todo en periodos en que la economía general del país se encuentre en proceso de crecimiento, y por lo tanto se ofrezcan más y mejores trabajos en el sector urbano y en otras regiones. Durante periodos de crisis económicas, por el contrario, el proceso podría ser en dirección contraria, debido a que el sector urbano se contrae y ofrece menos empleos.

www.cepchile.cl

se mostró en el Gráfico Nº 3.8, la tasa de participación laboral de este grupo disminuyó desde algo más de 52% en 1996 a cerca de 38% en el 2000, y sólo se recuperó el año 2006. Estas fluctuaciones tan fuertes en la participación laboral sorprenden. Como hemos discutido en la sección III.d), ellas podrían ser explicadas al menos en parte por fluctuaciones de demanda, es decir, por menores expansiones de los sectores productivos en los que trabajan más intensivamente los mapuches urbanos, y por olas migratorias desde y hacia el sector urbano por parte de los mapuches de la IX Región. Sin perjuicio de ello, es muy posible que los menores niveles de escolaridad de los mapuches expliquen una parte considerable de este fenómeno en la medida que personas con menores niveles de educación son generalmente las que más disminuyen su tasa de ocupación en las crisis económicas. De hecho, la evidencia reportada en Cowan y otros (2005, p. 39), muestra que en la crisis económica de finales de los noventa, quienes vieron afectada mayormente su tasa de empleo fueron las personas con menos de doce años de escolaridad y menos de diez años de experiencia. En efecto, el trabajo de Cowan *et al*. muestra que la caída del empleo en ese grupo entre 1997 y 2000 fue de –32%, cifra bastante más alta que las caídas en el grupo de doce años de educación o más y mismo nivel de experiencia, que mostró una disminución de empleo de sólo –7%[21].

Otra razón por la que las políticas de educación y de capacitación son cada día más relevantes radica en que la estructura productiva de la región ha evolucionado concentrándose cada vez más en sectores intensivos en capital humano como la industria manufacturera, transporte y comunicaciones y servicios personales, y por otro lado han disminuido su importancia sectores como agricultura, que no son tan intensivos en capital humano calificado. De esta manera, el mercado laboral requiere trabajadores cada vez más calificados, y nuestros datos muestran que las personas que se identifican como mapuches están muy atrasadas en ese sentido. Se requieren, por lo tanto, no sólo políticas educacionales de largo plazo, sino también políticas de capacitación que les permitan insertarse en la estructura laboral actual.

Un elemento adicional que ha emergido del análisis es la alta informalidad en los empleos de los mapuches, la que seguramente también está relacionada con bajos niveles de educación. Esta informalidad tiene claras

[21] En este mismo periodo de tiempo, el grupo de personas con menos de 12 años de escolaridad y 10 años de experiencia o más diminuyó su nivel de empleo en 4% mientras que el grupo de personas con 12 años o más de educación y con 10 años o más de experiencia aumentó su empleo en 1%.

www.cepchile.cl

implicancias sociales. Como hemos visto, una fracción muy importante de personas de identidad mapuche de la IX Región no cotiza en sistema de previsión alguno (casi 60% en 2006), y también una fracción muy importante de ellos (casi 48% en 2006) sólo tiene acceso al sistema público de salud tipo A.

De acuerdo a este diagnóstico de los mapuches del sector urbano, parece claro que es necesario implementar políticas de mejoramiento de acceso a educación de calidad. Este tipo de políticas tienen impactos de más largo plazo porque apuntan a los que hoy son jóvenes. Para las actuales generaciones de adultos deben implementarse políticas alternativas, donde claramente la formalización de empleos debe ser clave. Incentivar la formalización, tal como hemos visto en las Tablas N$^{os.}$ 3.16 y 3.17, va de la mano con mejores ingresos laborales y con mayor y mejor cobertura de protección social.

En cuanto al sector rural, la ventaja que los mapuches del sector rural parecen tener como grupo es una tenencia de tierras bastante importante como fracción de las tierras totales de la IX Región. Lamentablemente, como lo indicaba la Tabla N^{o} 3.23, la producción agrícola por hectárea para los distintos cultivos considerados es muy baja comparada con el resto de Chile. Cuando uno observa este tipo de cifras de productividad de las tierras surgen inmediatamente a lo menos dos tipos de preguntas. La primera de ellas tiene que ver con la efectividad de las políticas del Estado. Como hemos discutido antes, el Estado de Chile ha tenido en los últimos años una política muy activa en el traspaso de tierras y se han implementado algunos programas de apoyo productivo. Sin embargo los datos nos muestran una baja productividad. La pregunta es, entonces, ¿qué pasa con la efectividad de políticas de Indap y Conaf? Para responder se requiere llevar a cabo evaluaciones de sus programas, y así realizar los cambios que sean necesarios. Aquí hay por lo tanto un vacío que llenar de forma urgente.

Un segundo tipo de preguntas se relaciona con cómo aumentar la productividad del sector rural. En este sentido, parece haber a lo menos dos posibles cuellos de botella. Por un lado, existen deficiencias en capital físico, y en específico de maquinaria, que les impiden realizar los procesos productivos de forma más eficiente. Posiblemente esto se debe a escasez de capital de trabajo, debido a su vez a un deficiente acceso al crédito. Por otro lado, el nivel de capital humano de los productores es bajo —la mayoría de los productores tiene sólo educación básica o no tiene ninguna educación—, lo que les impide acceder y posiblemente implementar nuevos procesos de producción de mayor eficiencia (véase Díaz, 2003).

www.cepchile.cl

En este escenario parece obvio que en términos de metas de largo plazo es necesario mejorar la calidad de la educación entregada en los colegios rurales de la IX Región, lo que beneficiaría tanto a los mapuches que permanezcan en el sector rural, los que podrán en el futuro acceder a mejores procesos de producción o administrar sus predios de manera más eficiente, como a aquellos que emigren a los sectores urbanos. En ambos casos, la mejor calidad de educación debería tener impactos positivos en la generación de ingresos.

En el corto plazo, como hemos indicado, la ventaja de los mapuches de la IX Región en el sector rural parece ser la propiedad de tierras indígenas, que por el momento no estarían siendo bien aprovechadas debido a las deficiencias antes enunciadas. Una forma de soslayar ese tipo de deficiencias es generar algún tipo de asociación entre mapuches dueños de predios y terceros, donde estos últimos provean de capital de trabajo, tecnologías y de capital humano para mejorar el proceso productivo. Esto también permite reaccionar frente a cambios exógenos en los procesos de producción, como pueden ser las mejoras tecnológicas, si los terceros están especializados en esta parte del proceso de producción.

Una experiencia de este tipo es la de Bosques Cautín en la Región de la Araucanía[22]. Ésta es una sociedad anónima que basa sus operaciones en el sector forestal, en específico en las plantaciones de eucaliptus, y que tiene dos tipos de predios para explotación: predios propios y predios de terceros en convenio. Estos convenios se basan en acuerdos entre Bosques Cautín y el propietario de la tierra, quien aporta la tierra mientras que la empresa aporta la gestión y la tecnología. Al cabo de doce años (el proceso productivo de los eucaliptus) se reparte el bosque en proporciones previamente acordadas entre las partes[23].

Esta clase de asociaciones parece auspiciosa porque permite aumentar la productividad de las tierras disponibles, introducir nuevos insumos y procesos en la explotación de tierras en manos de mapuches, y compartir este aumento de recursos entre el dueño de la tierra y los terceros que proveen los insumos complementarios. Sin embargo, estas asociaciones posiblemente necesiten cierto tipo de regulación para la resolución de conflictos entre las partes, y requieran el establecimiento de seguros para casos de fluctuaciones fuertes en los precios de los productos agropecuarios o forestales que se obtengan del proceso productivo o para casos de pérdidas en la producción debido a sequías, inundación o cualquier otro impondera-

[22] Véase www.bosquescautin.cl.

[23] La bonificación del Estado se reparte por partes iguales, pero Cautín se las adelanta a los mapuches.

www.cepchile.cl

ble de la naturaleza. Estos seguros son importantes porque esta clase de asociación reparte utilidades pero posiblemente también pérdidas, y la repartición de pérdidas puede ser devastadora para los dueños de predios cuando no tienen respaldo de garantías económicas, como es el caso de los mapuches de la IX Región.

En la actualidad el gobierno de Chile se encuentra implementando el programa Re-conocer, dirigido a la comunidad indígena. Este programa tiene tres grandes ejes. A continuación se describen brevemente sus áreas prioritarias. El primero de los ejes es el sistema político, derechos e institucionalidad. En esta área se persigue generar un ordenamiento jurídico que permita una relación fluida entre el Estado, los pueblos indígenas y el resto de los chilenos. Con esto en mente se busca implementar, entre otras, medidas tales como el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte del Estado, aprobación y puesta en marcha del Convenio 169 de la OIT, participación política de los pueblos indígenas por medio de representantes en el Congreso, en Consejos Regionales (Cores) en regiones de alta representación indígena, concejos municipales[24].

El segundo eje es el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Entre otras metas, aquí se contemplan el traspaso de tierras y la resolución de solicitudes de tierras. Además se considera el desarrollo productivo a partir de la reestructuración del plan Orígenes y de una propuesta de desarrollo de las economías de pueblos indígenas, "protegiendo recursos naturales y fomentando energías alternativas y tecnologías adecuadas"[25]. A su vez se busca implementar un programa de infraestructura, relacionado con vivienda rural, agua potable y electrificación rural, además de un programa de conectividad rural. Finalmente, en este eje se incluyen programas educacionales y en materia de salud. En general, los planes de educación se centran en entregar becas de educación, extendiendo cobertura a programas de educación superior, así como a la educación intercultural partiendo desde la etapa de jardines infantiles, e iniciativas de fomento de la lengua indígena. Por otro lado, los planes de salud enfatizan la recuperación de la biodiversidad y la medicina indígena.

El tercer eje de la política del plan Re-conocer persigue la integración de los pueblos indígenas en la sociedad. Para llevar a cabo esta meta se busca, en primer lugar, implementar una política indígena urbana que se

[24] Además, se busca implementar otro tipo de medidas institucionales tales como la creación de una subsecretaría de Asuntos Indígenas y un consejo de pueblos indígenas.

[25] Véase www.gobiernodechile.cl, "Tercera parte: Plan de Acción y condiciones para su puesta en marcha" de plan Re-conocer.

www.cepchile.cl

basa en el "mejoramiento de la calidad de vida (emprendimiento productivo, vivienda e infraestructura); fortalecimiento de la identidad (deportes, salud, señalética, jardines infantiles, visibilización de la diversidad cultural); y promoción de los derechos y no discriminación (atención municipal, programas de género, capacitación, medios, sedes comunitarias y acciones contra la discriminación)"[26]; además de crear una mesa indígena regional donde se discutan las políticas indígenas a implementarse en cada región[27]. Finalmente, en esta área de acción se busca acelerar la aprobación de la ley contra la discriminación y la creación de un marco legal para regular inversiones privadas y públicas en áreas de desarrollo indígena y tierras indígenas (código de conducta responsable).

De la descripción de estos ejes de acción, se desprende que estamos frente a un plan que abarca múltiples áreas de la temática indígena. En lo que respecta a los mapuches de la IX Región, que es el foco de este estudio, varias de las medidas pueden resultar útiles. Nos referiremos a continuación básicamente a medidas que tengan efecto socioeconómico a la luz de la discusión de políticas públicas que hemos realizado más arriba. Partiremos por el sector rural, debido que es de mayor tamaño que el sector urbano. Como hemos indicado, es fundamental mejorar la explotación de las tierras indígenas y para ello la asociación de los mapuches dueños de las tierras (o comunidades) con terceros parece ser necesario debido a que los terceros podrían aportar tanto capital físico como capital de trabajo, y sobre todo gestión en la administración y explotación de predios, que son factores que hoy parecen escasear en la explotación de predios indígenas en la región. Obviamente que una alternativa a la asociación con terceros es entregar capacitación y créditos blandos a los dueños de predios para que ellos lleven a cabo directamente y por sí solos la explotación de los predios. Ésta puede ser una alternativa válida, pero con altos riesgos en la medida que deben mejorarse múltiples aspectos del proceso de explotación y, en ese sentido, la asociación con terceros expertos en estos procesos parece más razonable y con mayores probabilidades de éxito. Tal como hemos discutido antes, en la medida que se siga el camino de la asociación con terceros debe establecerse un marco regulatorio apropiado debido a los altos riesgos involucrados en el proceso de explotación y, en ese sentido, el establecimiento del marco regulatorio del "código de conducta responsa-

[26] Véase nota al pie Nº 24.

[27] Este eje de trabajo también contempla implementar políticas orientadas a que la sociedad civil conozca la problemática indígena. En ese sentido se busca difundir en colegios el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, así como realizar modificaciones curriculares en programas educacionales para incorporar este informe en los contenidos educacionales.

www.cepchile.cl

ble" presenta una excelente oportunidad para incentivar y regular las asociaciones entre dueños de tierras y terceros del sector privado.

En cuanto a la informalidad del mercado laboral para los mapuches, lamentablemente las medidas del programa no apuntan a resolverla. Eventualmente alguien podrían decir que la ley de no discriminación apuntaría en este sentido, pero, como hemos señalado, los diferenciales de ingresos laborales obedecen más bien a diferencias objetivas no atribuibles a la condición de pertenecer a un pueblo originario. Lamentablemente este es un ámbito de mucha importancia debido a que la informalidad impacta la protección social por el lado de la salud y la previsión. Éste es un problema que queda por resolver aún[28].

El plan de acción, como hemos dicho, también contempla medidas relacionadas con la educación, sobre todo en términos de becas de educación superior. Sin embargo, uno de los problemas que enfrentan los mapuches de la región es la baja calidad de la educación y la falta de políticas de capacitación para su inserción en el mercado laboral. En ese sentido, el esfuerzo por mejorar la calidad y la cobertura educacional para este grupo de chilenos debería incluir a su vez una fuerte política de capacitación laboral para inserción en trabajos intensivos en capital humano calificado.

Referencias

Barro, R. J., y X. Sala-i-Martin (2004): *Economic Growth.* McGraw-Hill, second edition.

Berstein, S., G. Larraín y F. Pino (2005): "Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años Plazo". Documento de Trabajo Nº 12, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Centro de Estudios Públicos (2007): "Estudio de Opinión Pública: Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy, mayo 2006". Documento de Trabajo Nº 367, Santiago, Chile.

Cerda, R., A. Donoso y A. Lema (2005): "Análisis del Tipo de Cambio Real: Chile 1986-1999". En *Cuadernos de Economía* (*Latin American Journal of Economics*), Vol. 42 Nº 126: 329-356, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Coloma, F. y B. Vial (2003): "Desempleo e Inactividad Juvenil". En *Cuadernos de Economía*, Vol. 40 Nº 119: 149-171.

Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, gobierno de Chile (2003): "Informe Final Grupo de Trabajo Desarrollo Económico y Social: Análisis y Propuestas para un Nuevo Trato". Santiago.

[28] La reciente propuesta de subsidios a los ingresos del trabajo de personas de bajos ingresos elaborado en el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad puede cumplir un rol en este sentido porque es un subsidio que se aplicaría siempre y cuando existiera un empleo formal.

www.cepchile.cl

Cowan, K, A. Micco, A. Mizala, C. Pagés y P. Romaguera (2005): "Un Diagnóstico del Desempleo en Chile". Santiago. Centro de Microdatos, Universidad de Chile.

Dirección de Presupuestos, gobierno de Chile (2007): "Informe de Ejecución Trimestral Período 2007". Santiago: Ministerio de Hacienda.

Donoso, S. (2008): "Chile y el Convenio 169 de la OIT: Reflexiones sobre un Desencuentro". *Temas de la Agenda Pública*, año 3, Nº 16, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Díaz, M. (2001): "El Desarrollo de Pequeñas Empresas Forestales Indígenas en Chile". Santiago: Corporación Nacional Forestal (Conaf).

———— (2003): "Empresas Forestales y Comunidades Mapuche: Ideas para una Política de Apoyo al Desarrollo Local". En M. Díaz y A. Peña (eds.), *Árboles, Recursos Naturales y Comunidades Indígenas en Chile*. Santiago: Corporación Nacional Forestal (Conaf).

Irarrázaval, I. y M. A. Morandé (2007): "Cultura Mapuche: Entre la Pertenencia Étnica y la Integración Nacional". En *Estudios Públicos*, Nº 105 (verano): 37-60.

Ministerio de Planificación, gobierno de Chile (2006): "Logros de la Política Indígena de Chile 1993-2006". Santiago.

Ministerio de Educación, gobierno de Chile (2002): "Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE, Informe de Resultados 2002". Santiago.

———— (2005): "Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE, Informe de Resultados 2005". Santiago.

Odepa-Conadi, gobierno de Chile (2001): "Agricultura Mapuche: Análisis Socioespacial a partir del VI Censo Nacional Agropecuario". Documento de Trabajo Nº 6, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Odepa, Santiago.

Soto, R. y A. Torche (2004): "Spatial Inequality, Migration and Economic Growth in Chile". En *Cuadernos de Economía* (*Latin American Journal of Economics*), Vol. 41 Nº 124: 401-424, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sapelli, C. (2007): "Algunas Reflexiones sobre los Problemas que Presenta el Funcionamiento del Mercado Laboral". En *Puntos de Referencia* Nº 289 (noviembre), Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Valdés, A. y W. Foster (2007): "Structural Characteristics of Agricultural Households and Policy Options in Chile. A typology of rural households and income determinants from the 2003 CASEN". Trabajo preparado para la OECD. [Véase traducción al castellano en esta edición de *Estudios Públicos*.]

Valenzuela, E. (2007): "Tierra, Comunidad e Identidad Mapuche". En *Estudios Públicos*, Nº 105, (verano): 25-36. □

www.cepchile.cl

ESTUDIO

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LOS HOGARES AGRÍCOLAS CHILENOS:

UNA TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES RURALES Y DETERMINANTES DE INGRESO EN BASE A LA ENCUESTA CASEN 2003*

William Foster y Alberto Valdés

El objetivo de este estudio es contribuir a identificar políticas públicas que fomenten un desarrollo más integrador de los hogares de bajos ingresos dependientes de la agricultura, facilitando su acceso a oportunidades de mayores ingresos tanto dentro como fuera del sector. No existe un criterio estándar para definir estos hogares, y por tanto los resultados pueden ser sensibles a la definición empleada, lo que se discute en el texto. En base a la encuesta Casen 2003, el estudio clasifica los hogares agrícolas en dos grandes grupos: independientes (por cuenta propia), usualmente referidos como agricultura familiar, y asalariados. Del análisis realizado se desprende que, asociado al auge agroexportador, la categoría de asalariados es cada vez más importan-

WILLIAM FOSTER. Ph. D. Agric. Economics, University of California, Berkeley. Profesor del Departamento de Economía Agraria, Facultad de Agronomía, Universidad Católica de Chile.

ALBERTO VALDÉS. Ph. D. Economics, London School of Economics. Investigador asociado, Universidad Católica de Chile.

* Los autores agradecen especialmente a Rodrigo Rivera por su excelente colaboración y contribución al trabajo estadístico de este estudio, y a Jonathan Brooks y Mauro Migotto de la OCDE por sus comentarios detallados sobre el análisis de la encuesta Casen, así como a los participantes del Taller Sobre Agricultura Chilena organizado por ODEPA en Santiago en abril de 2007.

Traducción al castellano por Carlos Elton para *Estudios Públicos*.

www.cepchile.cl

te, representando cerca del 60% de los hogares, y en donde aparece una incidencia de pobreza relativamente mayor.
Con todo, se observa que aparte de esas dos grandes categorías existe también una gran heterogeneidad dentro de cada una de ellas, lo que es importante desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas. No hay soluciones únicas para los pequeños propietarios. El estudio presenta un perfil desagregado de características de los hogares, considerando localización, nivel de escolaridad y edad del jefe del hogar, como también su género y pertenencia a etnia indígena, y diversas otras variables. Con el objeto de cuantificar el impacto de las distintas características estructurales y demográficas en los ingresos de los hogares, el estudio presenta estimaciones econométricas de funciones de ingreso familiar que dan un orden de magnitud del impacto en el ingreso de cada uno de los atributos analizados.

Palabras clave: Hogares agrícolas; variables socioeconómicas; Chile.
Recibido: septiembre de 2008. *Aceptado*: diciembre de 2008.

1. Introducción: Las características de los hogares agrícolas de bajos ingresos

Este trabajo se centra en los hogares de bajos ingresos que dependen de la agricultura para su sustento. La incidencia de pobreza —la proporción de la población que es pobre— es más alta entre la fuerza de trabajo agrícola (llegando al 17% de los trabajadores agrícolas independientes y asalariados) que en el caso de otros sectores de la economía. Por otro lado, entre los pobres que viven en áreas rurales, el 77% de ellos está empleado en la agricultura. Entre los hogares agrícolas identificamos dos grupos diferenciados: independientes, que representan lo que se suele llamar *agricultura familiar*, y asalariados. En Chile, el segundo grupo se ha vuelto cada vez más importante debido al aumento de la producción y exportaciones agroalimentarias intensivas en mano de obra.

El objetivo de este estudio es ayudar a identificar políticas públicas que puedan fomentar un desarrollo más integrador de los hogares dependientes de la agricultura, por la vía de facilitar su acceso a oportunidades de mayores ingresos, sea dentro o fuera de la agricultura. Hay enormes vacíos en nuestro conocimiento de las características estructurales y demográficas de los hogares agrícolas de bajos ingresos y, por ende, de las restricciones y oportunidades que ellos enfrentan para alcanzar estándares de vida más altos.

www.cepchile.cl

Las políticas públicas en Chile deberían considerar la heterogeneidad del sector agrícola. Características regionales y diferencias en el tamaño de los predios, en habilidades y capacitación, en acceso a infraestructura, como también en factores demográficos tales como edad, género y etnicidad, significan que las oportunidades y restricciones que enfrenta la población agrícola varían enormemente, y que no hay soluciones únicas para los pequeños propietarios agrícolas. Con el fin de identificar esta heterogeneidad desarrollamos una tipología que ofrece una perspectiva desglosada de los hogares agrícolas y, a continuación, reportamos los principales resultados de estimaciones econométricas diseñadas para cuantificar el impacto de las distintas características estructurales y demográficas en los ingresos de los hogares.

En el análisis utilizamos principalmente dos fuentes de información: el Censo Agropecuario de 1997, que proporciona información adecuada sobre la estructura de producción, pero que ya es algo antigua (amén de contener poca información sobre las características de los hogares), y la encuesta Casen de 2003, la última disponible cuando efectuamos el estudio.

Comenzamos examinando, en la sección 2, lo que se sabe actualmente sobre la fuerza de trabajo chilena en áreas rurales y urbanas, mostrando las cifras de las fuerzas de trabajo agrícola y no agrícola y su distribución geográfica. Luego, en la sección 3, presentamos una tipología de las familias agrícolas, construida en base al Censo Agropecuario de 1997, la que entrega una visión general del número de explotaciones agrícolas según tamaño y uso del suelo, su distribución por macro-regiones, la factibilidad de comercializar la producción de las explotaciones pequeñas y fuentes de ingreso agrícola y no agrícola de la población cuyos ingresos provienen mayoritariamente de la agricultura. La sección 4 incorpora información más reciente, tomada de la encuesta Casen 2003, con el fin de identificar hogares según producción agrícola y trabajo agrícola asalariado, y la dependencia del hogar de fuentes de ingreso agrícola. La sección 5 discute el perfil de pobreza de los hogares agrícolas y luego gira a un análisis econométrico de las ecuaciones de ingreso del hogar, características familiares asociadas a variaciones en el ingreso per cápita familiar. La sección 6 resume los resultados del estudio.

2. La fuerza de trabajo rural y urbana

Quién trabaja dónde y en qué sectores

La composición de la fuerza de trabajo agrícola chilena ha cambiado en las últimas décadas según ha evolucionado la composición de la producción. La fuerza de trabajo agrícola ha crecido mucho más lento que la fuerza

www.cepchile.cl

no agrícola (5,5% contra 40% entre 1990 y 2003). En 1990, la agricultura empleaba al 17,3% del total de la fuerza de trabajo del país, al 22,8% de todos los trabajadores hombres y al 5,4% de las mujeres. Hacia el año 2003, sin embargo, la agricultura empleaba relativamente a menos hombres y relativamente a más mujeres: representaba el 13,3% de todos los empleados, el 17,2% de todos los hombres trabajadores y el 6,5% de todas las mujeres trabajadoras del país. Hay que tener en cuenta, a su vez, que estas cifras no incluyen el trabajo agroindustrial fuera de las explotaciones agrícolas, el que ha crecido significativamente en el último tiempo desplazando a los cultivos tradicionales, y en el que trabajan principalmente mujeres, en forma temporal o estacional. El número absoluto de hombres empleados en la agricultura aumentó significativamente (en casi 50%) tras las reformas económicas iniciadas a fines de los años setenta —y, de hecho, durante algunos años la migración se revirtió desde la ciudad al campo—, pero desde fines de los años ochenta ha ido disminuyendo en forma gradual. En contraste, desde comienzos de los ochenta el número absoluto de mujeres empleadas en la agricultura ha aumentado sobre el 350%.

Mientras el empleo rural no agrícola ha crecido en Chile con el desarrollo económico, el grueso de la demanda de trabajo en el sector rural todavía se orienta hacia la agricultura: en 1990 la agricultura representaba el 73% de la fuerza de trabajo rural, según la definición oficial, y en 2003 el 65%. Pero, cabe advertir, también ha cambiado la composición del empleo en el sector agrícola en lo que respecta a trabajadores asalariados *versus* trabajadores independientes (trabajadores por cuenta propia). De toda la fuerza de trabajo agrícola, que aumentó en 5,1% entre 1990 y 2003, los trabajadores asalariados constituyen el 68% —algo más que en el caso de la fuerza laboral no agrícola, una proporción relativamente alta si se compara con otros países en la región. El número de trabajadores agrícolas asalariados aumentó 9,6% entre 1996 y 2003. Es importante notar que la proporción de los trabajadores asalariados en el sector agrícola es mayor (alcanzando sobre el 80%) en aquellas regiones del país en que ha habido un *boom* de la horticultura orientada a las exportaciones, y sus números absolutos han aumentado a una tasa mucho mayor que en otras regiones. A la inversa, en las áreas de producción asociadas a las cosechas tradicionales (que compiten con importaciones, como por ejemplo, trigo, leche y carne) el número de trabajadores asalariados ha disminuido desde 1990. A su vez, el empleo agrícola parece tender a una mayor estacionalidad: en 2003, el 53% de todos los trabajadores asalariados en la agricultura decía tener un trabajo temporal (lo que incluye trabajos estacionales), comparado con el 47% en 1994. Con

www.cepchile.cl

respecto a las mujeres, en su mayoría trabajadoras estacionales, en 1994 la proporción ya era alta, 72%, y aumentó levemente a 73% en 2003[1].

Quizá sea sorprendente que muchas personas empleadas en la agricultura vivan ahora en áreas urbanas (43%), pero esto varía según las localidades geográficas. En 2003, de un total de 788.873 personas clasificadas como fuerza de trabajo agrícola, 450.971 vivían en áreas rurales, mientras que 337.902 vivían en áreas urbanas. La fuerza de trabajo rural no agrícola asciende a 255.150 personas (Tabla Nº 1). La zona central (regiones V a VII y la Región Metropolitana), donde se ubica principalmente el sector orientado a las exportaciones, constituye el 64% de la fuerza de trabajo agrícola.

Una comparación de la fuerza de trabajo agrícola con otros sectores se presenta en la Tabla Nº 2, donde se puede apreciar la distribución de las

TABLA Nº 1: LA FUERZA DE TRABAJO AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y REGIÓN, 2003

Región	Fuerza de trabajo agrícola			Fuerza de trabajo no agrícola			Total		
	Residencia			Residencia			Residencia		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
I	6.946	4.760	11.706	148.740	3.462	152.202	155.686	8.222	163.908
II	6.650	1.015	7.665	182.126	1.641	183.767	188.776	2.656	191.432
III	11.101	3.749	14.850	78.175	2.662	80.837	89.276	6.411	95.687
IV	22.434	29.694	52.128	160.705	17.887	178.592	183.139	47.581	230.720
V	40.510	31.164	71.674	491.491	20.327	511.818	532.001	51.491	583.492
R.M.	69.172	36.227	105.399	2.502.100	41.730	2.543.830	2.571.272	77.957	2.649.229
VI	42.856	58.969	101.825	181.179	28.064	209.243	224.035	87.033	311.068
VII	31.816	78.576	110.392	205.024	37.142	242.166	236.840	115.718	352.558
VIII	48.205	70.556	118.761	495.148	33.054	528.202	543.353	103.610	646.963
IX	17.440	57.811	75.251	187.077	25.583	212.660	204.517	83.394	287.911
X	31.946	73.402	105.348	246.944	39.936	286.880	278.890	113.338	392.228
XI	4.425	3.713	8.138	26.524	2.749	29.273	30.949	6.462	37.411
XII	4.401	1.281	5.682	53.873	913	54.786	58.274	2.194	60.468
Total	**337.902**	**450.917**	**788.819**	**4.959.106**	**255.150**	**5.214.256**	**5.297.008**	**706.067**	**6.003.075**

Fuente: Elaboración de los autores en base a la encuesta Casen 2003.

[1] Las estadísticas citadas en este párrafo y en el precedente son obtenidas de cálculos de los autores basándose en la información de las encuestas periódicas a los hogares desde 1987 (encuesta de Caracterización Socioeconómica, Casen) y encuestas sobre empleo realizadas por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile).

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2: LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN ÁREAS URBANAS Y RURALES (según definición oficial) Y EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA POR ACTIVIDAD

Tipo de actividad económica	Fuerza laboral nacional	Áreas urbanas				Àreas rurales			
		Fuerza laboral	Extrema pobreza (indigentes)	Pobres, no indigentes	No pobres	Fuerza laboral	Extrema pobreza (indigentes)	Pobres, no indigentes	No pobres
Actividades no especificadas bien	14.941	14.480	65	522	13.893	461	16	10	435
Agricultura	788.819	337.902	14.300	60.716	262.886	450.917	15.213	44.639	391.065
Minería	88.473	82.927	752	4.584	77.591	5.546	11	179	5.356
Industrial	798.478	754.999	10.415	72.493	672.091	43.479	562	2.752	40.165
Electricidad, gas y agua	34.214	30.811	588	1.381	28.842	3.403	21	264	3.118
Construcción	514.255	481.442	12.786	58.902	409.754	32.813	647	2.494	29.672
Comercio	1.197.332	1.138.033	15.676	86.457	1.035.900	59.299	924	2.784	55.591
Transporte y comunicaciones	467.349	446.207	5.868	40.061	400.278	21.142	138	1.067	19.937
Sector financiero	412.770	405.713	2.257	12.633	390.823	7.057	47	202	6.808
Servicios	1.621.572	1.542.804	22.223	108.578	1.412.003	78.768	1.331	4.313	73.124
Total	**5.938.203**	**5.235.318**	**84.930**	**446.327**	**4.704.061**	**702.885**	**18.910**	**58.704**	**625.271**

Fuente: Elaboración de los autores en base a la encuesta Casen 2003.

distintas fuerzas de trabajo sectoriales en áreas rurales y urbanas. Más importante, para efectos de políticas públicas, es saber dónde viven los pobres y qué están haciendo. Las tasas de pobreza dentro de la fuerza de trabajo en áreas rurales son apenas más altas que en áreas urbanas (11% y 10% respectivamente), pero las tasas de pobreza en la fuerza de trabajo agrícola (17%) son mucho mayores que el promedio de toda la fuerza de trabajo (Tabla Nº 2)[2]. Cabe destacar que de acuerdo a la encuesta Casen 2003 hay tantos indigentes que trabajan en la agricultura viviendo en áreas rurales como en áreas urbanas, conforme con la definición oficial de ruralidad. La incidencia de la pobreza —la proporción de pobres— es más alta entre la fuerza de trabajo agrícola (ya sean independientes o trabajadores asalariados) que en otros sectores de la economía. De hecho, el grueso de los pobres rurales (77%), entre indigentes y no indigentes, se encuentran empleados, cuando tienen empleo, en la agricultura. El 17% de la fuerza del trabajo en el sector agrícola es pobre. Si bien hay menos pobres en áreas rurales por recuento de personas que en áreas urbanas, la pobreza es más aguda: el 16% de todos los pobres en las áreas urbanas son indigentes *versus* el 24% en las áreas rurales. Cabe advertir al lector no familiarizado con las definiciones oficiales de urbano y rural, que no todos los pobres urbanos viven en barrios marginales de las grandes ciudades. De hecho, aun cuando hay concentración de pobres en ciertas áreas de las grandes ciudades, muchos de ellos viven en lo que cabría considerar como pequeños pueblos en sectores donde la agricultura es importante: los 75.000 pobres que viven en zonas urbanas y que trabajan en agricultura son un claro ejemplo de esto[3].

3. Información previa: Tipología de las explotaciones agrícolas familiares en base al Censo Agropecuario de 1997

A continuación resumiremos brevemente algunos resultados de un estudio sobre explotaciones agrícolas pequeñas en Chile, preparado en 2006 por Melo y López de Lérida (de la Pontificia Universidad Católica de Chile)

[2] Resultados preliminares de la encuesta Casen 2006 informan una reducción de la pobreza en áreas rurales respecto de áreas urbanas.

[3] La proporción de la población rural en Chile aumentaría el doble si uno acepta una redefinición de qué es rural mediante la incorporación de densidad de población y tiempo de viaje a una ciudad grande. El análisis se presenta en De Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdés: "Beyond the City: The Rural Contribution to Development in Latin America", 2005.

www.cepchile.cl

y patrocinado por la FAO y el BID. El estudio utiliza el Censo Agropecuario de 1997 para determinar el número de explotaciones agrícolas pequeñas. Y para establecer las características de los hogares en el sector agrícola, el estudio combinó datos de explotaciones agrícolas encuestadas para el Censo Agropecuario con los datos recogidos por las encuestas Casen de 1996 y 1998. Esto permitió asociar características de producción de las explotaciones agrícolas con las de los hogares agrícolas independientes. El estudio clasifica primero a las explotaciones agrícolas pequeñas, como aquellas que producen en un cierto número máximo de hectáreas —dependiendo su tamaño específico de la zona agro-ecológica en que se encuentran— y que tienen menos de diez empleados. Estas explotaciones agrícolas pequeñas son subclasificadas como de "subsistencia", "transición" y "consolidadas", según el número y tipo de trabajadores contratados. Las explotaciones agrícolas de subsistencia no contratan empleados. Las explotaciones agrícolas de transición contratan trabajadores, pero no tienen administradores. Las explotaciones agrícolas consolidadas contratan administradores. La cantidad y tamaño de dichas explotaciones agrícolas se pueden apreciar en las Tablas Nos 3a y 3b. La Tabla Nº 3c muestra la distribución de los distintos tipos de explotaciones agrícolas por macro-región, y la Tabla Nº 3d da algunos detalles en relación con el uso del suelo.

TABLA Nº 3a: TIPOLOGÍA DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS EN BASE AL CENSO AGROPECUARIO DE CHILE DE 1997

Tipo de explotación agrícola	Número de productores	Proporción del total nacional (%)	Proporción relativa a todos los pequeños propietarios (%)
Subsistencia	154.820	47,6	54,4
Transición	120.626	37,1	42,4
Consolidada	8.942	2,7	3,1
Total explotaciones agrícolas pequeñas	284.388	87,4	100
Explotaciones agrícolas más grandes	41.127	12,6	
Total	325.515	100	

Fuente: Melo y López de Lérida (2006) en base al Censo Agropecuario de 1997.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3b: TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS Y HECTÁREAS TOTALES POR TIPO DE EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA EN BASE AL CENSO AGROPECUARIO DE CHILE DE 1997

Tipo de predio agrícola	Tamaño promedio de la explotación agrícola (ha)	Superficie total (1.000 ha)	Proporción del total nacional (%)	Proporción relativa a todos los pequeños propietarios (%)
Subsistencia	17,16	2.656	5,18	41,12
Transición	26,65	3.214	6,27	49,76
Consolidada	65,90	589	1,15	9,12
Total explotaciones agrícolas pequeñas	22,71	6.460	12,59	100
Explotaciones agrícolas más grandes	1.090,29	44,80	87,41	
Total	155,66	51.300	100	

Fuente: Melo y López de Lérida (2006) en base al Censo Agropecuario de 1997. Nótese que éstas son las hectáreas totales de las explotaciones agrícolas medidas, pero no ajustadas por diferencias en la capacidad productiva de la tierra. Nótese también que estas estadísticas son para operaciones agrícolas bajo una administración unificada (*explotaciones*). Estas explotaciones pueden tener una o más unidades productivas (predios) registradas, las que son tratadas separadamente por el Censo y el sistema de títulos de bienes raíces; estas unidades productivas pueden ser contiguas o pueden estar separadas geográficamente dentro de la misma provincia, pero no pueden traspasar los límites provinciales.

¿Identifica el Censo Agropecuario de 1997 a las familias agrícolas?

El lector debe tener en cuenta que estas explotaciones agrícolas no están necesariamente asociadas con hogares que dependen del ingreso agrícola, ni incluso con hogares cuyos ingresos dependen en forma importante de la agricultura. Familias con jefes de hogar u otros miembros de la familia que trabajan en actividades distintas de la agrícola pueden ser dueñas de explotaciones agrícolas que son consideradas en el Censo Agropecuario. Algunas explotaciones agrícolas pueden ser clasificadas como grandes simplemente por exceder los umbrales de tamaño, aunque sean pequeñas en términos de producción o fuente de ingresos. El conteo de las explotaciones agrícolas familiares a partir del Censo podría probablemente exagerar su número, particularmente en el caso de las explotaciones agrícolas de “subsistencia” y “más grandes”, como se verá en la discusión del número de hogares agrícolas en base a la información de la encuesta Casen. En el Censo, la cantidad de explotaciones agrícolas dentro de la categoría de

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3c: NÚMERO Y PORCENTAJE DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS PEQUEÑAS POR MACRO-ZONA Y TIPO DE EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA SEGÚN EL CENSO AGROPECUARIO DE 1997

Macro-zona	Tipo de explotación agrícola			Total explotaciones agrícolas pequeñas
	Subsistencia	Transición	Consolidada	
Norte	10.915	8.825	622	20.362
	(53,60%)	(43,34%)	(3,05%)	(100%)
Zona central	43.026	47.357	4.575	94.958
	(45,31%)	(49,87%)	(4,82%)	(100%)
Sur	100.879	64.444	3.745	169.068
	(59,67%)	(38,12%)	(2,22%)	(100%)
Total nacional	154.820	120.626	8.942	284.388
	(54,44%)	(42,42%)	(3,14%)	(100%)

Fuente: Melo y López de Lérida (2006), en base al Censo Agropecuario de 1997. Nótese que estas estadísticas son para operaciones de explotaciones agrícolas bajo una administración unificada (*explotaciones*). Estas explotaciones pueden tener una o más unidades productivas (predios) registradas, las que son tratadas separadamente por el Censo y el sistema de títulos de bienes raíces; estas unidades productivas pueden ser contiguas o pueden estar separadas geográficamente dentro de la misma provincia, pero no pueden traspasar los límites provinciales.

pequeñas es mucho mayor que el número de hogares cuyo jefe se clasifica a sí mismo como trabajador agrícola independiente en la encuesta Casen.

No obstante, la información sobre los jefes de hogar agrícolas independientes de la encuesta Casen se puede cotejar con la del Censo y ver así la conexión entre la estructura de las explotaciones agrícolas y el ingreso del hogar de las familias agrícolas. La presunción básica es que casi todas las explotaciones agrícolas se encuentran registradas en el Censo Agropecuario, que incluye un número mayor que la población de las explotaciones agrícolas familiares. De modo que si la encuesta Casen entrevista al dueño de una explotación agrícola (alguien que responde que él o ella trabaja de manera independiente en la agricultura) en una fecha cercana al Censo, la información sobre producción de dicho predio agrícola debiera estar en el Censo. Hay una alta probabilidad de que el dueño de una explotación agrícola según la encuesta Casen sea la misma persona que en el Censo aparece con idénticas características (misma ubicación, misma edad, mismo nivel de educación, mismo número y edades de los miembros del hogar).

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3d: CARACTERÍSTICAS DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS SEGÚN TIPOS DEL CENSO AGROPECUARIO DE 1997

	Tipo de explotación agrícola			
	Subsistencia	Transición	Consolidada	Explotaciones agrícolas grandes
Número de unidades de labranza por operación de explotación agrícola	1,48	1,50	1,58	2,67
Tamaño promedio de la tierra (ha)	17,16	26,65	65,90	992,66
Porcentaje promedio de tierra de regadío (%)	31,83	40,62	52,52	58,09
Área promedio regada (ha)	1.79	4.01	7.64	31.24
Porcentaje de explotaciones agrícolas con cosechas anuales y permanentes (%)	83,50	74,85	76,93	72,72
Área promedio con cosechas anuales y permanentes (ha)	1,71	3,34	6,69	27,95
Porcentaje de explotaciones agrícolas con pastos (%)	77,05	67,96	66,70	63,64
Área de pastos (ha)	11,51	15,25	42,72	410,26
Porcentaje de explotaciones agrícolas con tierra en barbecho y descanso (%)	21,91	21,47	21,45	22,01
Área promedio de barbecho y descanso (ha)	3,43	4,62	9,62	21,09
Porcentaje de explotaciones agrícolas con plantaciones forestales (%)	47,53	43,93	48,08	49,80
Área promedio plantaciones forestales (ha)	8,72	15,43	32,09	1.049,77

Fuente: Melo y López de Lérida (2006) en base al Censo Agropecuario de 1997. Nótese que estas estadísticas son para operaciones de explotaciones agrícolas bajo una administración unificada (*explotaciones*). Estas explotaciones pueden tener una o más unidades productivas (predios) registradas, las que son tratadas separadamente por el Censo y el sistema de títulos de bienes raíces; estas unidades productivas pueden ser contiguas o pueden estar separadas geográficamente dentro de la misma provincia, pero no pueden traspasar los límites provinciales.

www.cepchile.cl

Caracterización de las explotaciones agrícolas pequeñas del Censo Agropecuario de 1997

Adoptando esta clasificación, y con las advertencias precedentes, ¿qué se puede decir en base al Censo? El número de explotaciones agrícolas pequeñas (de todos los tipos) no cambió mucho en los últimos treinta años, aunque el número de operaciones "precarias" (ocupantes ilegales y aparceros) ha disminuido significativamente. En términos de cosechas y praderas, las explotaciones agrícolas de subsistencia tienen cada una en promedio 17,1 hectáreas, las de transición 26,6 hectáreas y las consolidadas 65,9 hectáreas. En términos de tierra regada, las explotaciones agrícolas pequeñas de subsistencia tienen 1,8 ha, las de transición 4,0 ha, y las consolidadas 7,6 ha. (En términos del total nacional de tierra de cultivo: el 5,2% corresponde a explotaciones de subsistencia; 6,3% a explotaciones de transición y 1,1% a explotaciones consolidadas.) En 1997, la proporción de la producción agrícola con valor agregado se estimó en 28% del PGB agrícola. Las explotaciones agrícolas pequeñas están concentradas geográficamente, ubicándose en el sur del país el 65% de las explotaciones de subsistencia, el 53% de las explotaciones de transición y el 42% de las explotaciones consolidadas.

Las explotaciones agrícolas pequeñas se dedican con mayor frecuencia a la producción de cereales (principalmente trigo) y papas, aunque en la zona central las explotaciones agrícolas consolidadas también producen fruta y uva de vino. Los pequeños propietarios también suelen producir carne y leche. Es importante destacar que las explotaciones agrícolas de subsistencia se concentran fuertemente en actividades no comerciables y que compiten con las importaciones, y las explotaciones agrícolas consolidadas se concentran en actividades orientadas a la exportación (Tabla Nº 4). Las fuentes de ingreso aparecen en la Tabla Nº 5. En 1997, el ingreso del trabajo del hogar agrícola (fuera de la explotación agrícola) constituía una parte pequeña del ingreso del hogar, variando de 8% en las explotaciones consolidadas a un 12% en las de subsistencia. Estas cifras son bajas si se compara con otros países.

Aunque no hay evidencia directa sobre los patrones de gasto de los hogares agrícolas, Melo y López de Lérida (2006) examinaron los gastos por hogar de la encuesta de Presupuestos Familiares de 1997 del INE. Los hogares de las explotaciones agrícolas de subsistencia y transición están principalmente dentro del segundo quintil, y los hogares de las explotaciones consolidadas en el tercero. La comida representa para los hogares de subsistencia y transición aproximadamente el 40% del gasto total, del cual los

www.cepchile.cl

TABLA Nº 4: PROPORCIÓN DEL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCIÓN (en porcentaje) POR CLASIFICACIÓN DE COMERCIO Y TIPO DE PEQUEÑO PROPIETARIO SEGÚN EL CENSO AGROPECUARIO DE 1997

Clase de comercio agrícola	Subsistencia	Transición	Consolidada	Todos los pequeños propietarios
Exportables	17	24	46	24
Importables	39	45	35	42
No comerciables	44	31	19	34
Todos los productos	100	100	100	100

Fuente: Melo y López de Lérida (2006) en base al Censo Agropecuario de 1997.

TABLA Nº 5: FUENTES DE INGRESO DE FAMILIAS CHILENAS DE PEQUEÑAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS SEGÚN PAREO ENTRE EL CENSO AGROPECUARIO DE 1997 Y 1996 Y LA ENCUESTA CASEN DE 1998

Fuentes de ingresos por actividad	Tipología			Todos los pequeños propietarios
	Subsistencia	Transición	Consolidada	
Ingresos de producción agrícola	75%	73%	77%	74%
Cereales	32%	27%	12%	27%
Silvicultura	5%	7%	8%	6%
Fruta	11%	11%	25%	12%
Horticultura	15%	12%	6%	13%
Viñas	2%	5%	12%	5%
Ganado	11%	11%	14%	11%
Salarios del trabajo en explotación agrícola	4%	2%	4%	3%
Total agricultura	*79%*	*75%*	*81%*	*77%*
Salarios de trabajo no agrícola	8%	7%	4%	7%
Empleo independiente, no en explotación agrícola	3%	5%	1%	4%
Transferencias	6%	5%	9%	6%
Otros	4%	8%	4%	6%
Total no agricultura	**21%**	**25%**	**19%**	**23%**

Fuente: Melo y López de Lérida (2006) en base al pareo de los encuestados en el Censo Agropecuario de 1997 con los entrevistados en las encuestas Casen de 1996 y 1998. Los promedios de ingreso no agrícola provienen del pareo de los hogares de la encuesta Casen con los del Censo Agropecuario. El desglose de las fuentes de ingresos agrícolas por cosecha/cultivo incluye todas las explotaciones agrícolas de la categoría específica en el Censo Agropecuario.

www.cepchile.cl

productos importables (granos y lácteos) representan el 60%. Los bienes no transables de todos tipos representan el 59% de todos los gastos. Probablemente esto ha cambiado desde 1997 y la proporción de bienes transables sea mucho más alta. De las proporciones de estos gastos y del alto porcentaje de bienes transables se puede inferir que el impacto de una aceleración o desaceleración de la producción agrícola doméstica tendría un efecto limitado en los precios nominales de los alimentos para estos grupos. A la inversa, el aumento en el precio mundial de los *commodities* durante 2007 hasta julio de 2008 o la devaluación de la tasa de cambio desde septiembre de 2008 tendería a tener repercusiones considerablemente mayores[4]. El impacto de los mayores precios a nivel mundial de la leche en polvo, trigo, maíz y algunos otros productos alimentarios en los últimos meses se tradujo en un aumento significativo del componente alimentario del índice de precios al consumidor (IPC) en Chile.

Una breve revisión de los usuarios de INDAP

Un estudio de 2005 de RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) sobre el acceso a créditos otorgados por INDAP encuestó a 1.305 usuarios y a 736 personas de un grupo de control. Hay que tener presente que los usuarios de INDAP son un subsector de los grupos de subsistencia, transición y consolidados establecidos por Melo y López de Lérida. Una estimación reciente de los pequeños productores que son usuarios de INDAP arroja un número de 45.000 (aunque entre 2000 y 2004 INDAP dio servicios a aproximadamente 90.000 personas diferentes). Los usuarios de INDAP son jefes de hogares agrícolas, principalmente hombres, que adquieren crédito para la producción, con 5 a 7 años de escolaridad y con una edad promedio ligeramente sobre los cincuenta. En promedio, los usuarios de INDAP tienen explotaciones agrícolas de 15 hectáreas, de las cuales el 19% son regadas todo el año, y 9 de las 15 hectáreas son propiedad de ellos y el resto son bienes comunes, o aparcerías o arrendadas en efectivo. Aquellos con créditos pendientes tienen predios más grandes, y aquellos en mora tienen explotaciones agrícolas más pequeñas (7,5 hectáreas, de las cuales son dueños del 50%). Aquellos con créditos INDAP están concentrados en la producción de trigo, papas, cebada, porotos y maíz, el 58% tiene algún ganado y el 11% produce fruta. Para la familia como un todo, el ingreso agrícola representa aproximadamente el 63% del ingreso

[4] Véase Foster, W. y A. Valdés: "Impact of High World Commodity Prices on Real Household Income of Small Farmers: Case Study for Chile", 2008.

www.cepchile.cl

total de los usuarios de INDAP con créditos pendientes, y un poco menos en el caso de otros usuarios. (Véase Tabla Nº 36 de RIMISP.) Para los que no son usuarios en el grupo de control, el ingreso de la explotación agrícola representa solamente el 50% del ingreso total. Los usuarios de INDAP obtienen en promedio un ingreso fuera de la explotación agrícola que representa el 25% del total del ingreso del hogar; y curiosamente, el grupo de control fuera del INDAP obtiene menos ingresos agrícolas y menos ingresos del trabajo. En términos generales, INDAP atrae a usuarios con mayor potencial de generar ingresos.

4. La fuerza de trabajo agrícola en base a la encuesta Casen 2003

El lector debe tener presente, debido a las peculiaridades de lo que se entiende en Chile por "rural" y "no rural", que casi la mitad de los trabajadores asalariados en la agricultura —muchos de los cuales viven en pequeños asentamientos— son clasificados como "urbanos". Es más, casi un cuarto de los trabajadores independientes en la agricultura se clasifican como "urbanos". Éste es un aviso para que los analistas de los mercados laborales rurales y agrícolas tengan cuidado con las estadísticas basadas en la taxonomía oficial rural-urbano. Pero también señala la importancia de las inversiones en infraestructura realizadas en el pasado —principalmente caminos— que permiten a los trabajadores viajar todos los días hacia y desde pueblos pequeños, con gran beneficio para las familias en términos del acceso a la educación y servicios de salud.

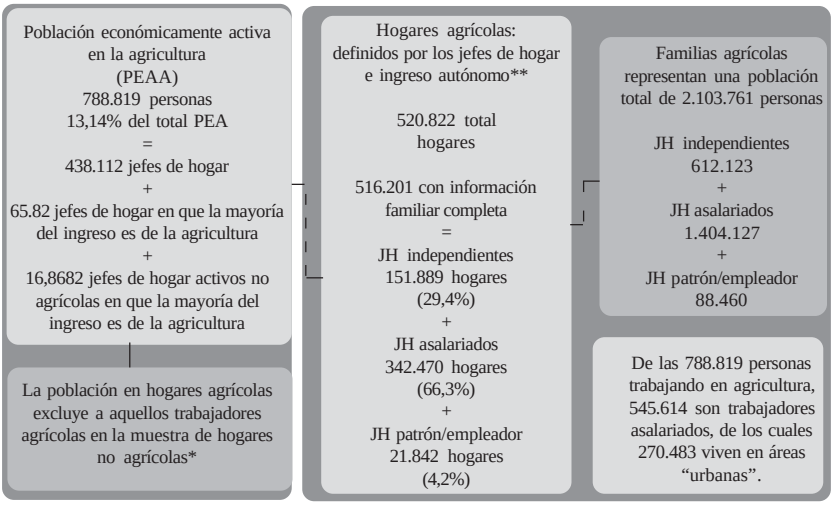
a) ¿Quién trabaja en la agricultura chilena y cuántas familias dependen del ingreso agrícola?

Un perfil gráfico de la fuerza de trabajo y de las familias agrícolas se presenta en la Gráfico Nº 1. Hacia la época de la encuesta Casen 2003, y usando los factores de expansión de población de Mideplan[5], había aproximadamente 800.000 personas empleadas en la agricultura, o poco más del 13% de la fuerza de trabajo. De aquellos que se declaran como independientes o trabajadores asalariados en la agricultura, 417.074 son jefes de hogar

[5] La encuesta Casen 2003 entrevistó 68.153 hogares con 257.077 miembros, representando 4.130.404 hogares de 15.639.785 personas que residen en el país. El Censo de Población de 2002 fue usado para calcular factores de expansión en orden a transferir los números de las familias de la muestra que caían en distintas categorías de interés a números totales en la población del país.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 1: PERFIL DE LAS FUENTES DE TRABAJO AGRÍCOLA Y HOGARES AGRÍCOLAS (encuesta Casen 2003)



* Incluye hogares donde el jefe de hogar (JH) realiza una actividad no agrícola (72.779) o el JH es inactivo (36.584).

** El jefe de hogar se declara independiente, asalariado o empleador en agricultura o, en los casos en que el JH es inactivo o inactivo en otro sector, el principal receptor de ingresos agrícolas es independiente, asalariado o empleador y al menos el 50% del ingreso familiar autónomo proviene de la agricultura.

Fuente: Elaboración de los autores en base a encuesta Casen 2003.

(JH), 175.515 son miembros de la familia en que el JH está empleado en la agricultura y 109.363 son miembros de la familia en que el JH (cuando está activo) no está empleado en la agricultura sino en alguna otra actividad. Los trabajadores agrícolas asalariados (jefes de hogar y otros miembros de la familia) ascienden a 545.614 personas, los trabajadores agrícolas independientes a 199.053, y los empleadores a 24.979 (el remanente son familiares no pagados y trabajadores domésticos). Los lectores deben tener presente que el cuestionario Casen distingue entre el trabajador independiente y el patrón/empleador. Esto se hace, en parte, debido a una distinción legal, pues los empleadores son responsables legalmente de los contratos y las cotizaciones previsionales. Hay también una relación entre ser independiente y el tamaño de la finca en términos del número de trabajadores del estableci-

www.cepchile.cl

miento al cual está asociado el encuestado. Mientras los empleadores pueden tener menos de cinco trabajadores, los independientes no aparecen asociados a faenas en que trabajen más de cinco individuos. Nótese que el número absoluto de hijos e hijas es importante: 36.448 en el caso de los independientes y 146.551 en el caso de los trabajadores asalariados. También los cónyuges (principalmente las esposas) representan una parte importante (64.311) en el caso de los trabajadores asalariados. De los independientes, el 58% se encuentra en la zona sur del país (115.739). De los trabajadores asalariados, 58% se encuentra en la zona central (315.057). El número de empleadores es prácticamente igual en la zona central y en la zona sur, y es pequeño en el Norte. En la zona central los predios son relativamente más grandes y dependen de mano de obra contratada, aunque el trabajo asalariado en el Sur es significativo en números absolutos (173.534).

b) El objetivo del análisis: explotaciones agrícolas pequeñas y trabajadores agrícolas asalariados

Definir los hogares agrícolas a partir de la encuesta Casen no es un asunto simple. Comenzamos contando hogares agrícolas en los cuales el jefe de hogar declara que él o ella es independiente, asalariado o un empleador en agricultura. Pero hay muchos hogares en que el jefe de hogar oficial es declarado inactivo en la fuerza de trabajo, y la suma de los ingresos de otros miembros del hogar asciende al menos al 50% del total del ingreso familiar autónomo. Hay un número sorprendente de hogares (aproximadamente 66.000) donde el jefe de hogar oficial es inactivo, pero donde el ingreso familiar principal proviene de la agricultura. Esto podría ocurrir cuando el JH oficial está jubilado o incapacitado, y otros miembros de la familia, más jóvenes o no, están operando la explotación agrícola o son trabajadores asalariados en el sector agrícola. Aún más, hay un número menor de hogares, pero incluso así significativo, en que el jefe es activo en otro sector, pero donde nuevamente las fuentes de ingreso agrícolas de otros miembros constituyen el 50% o más del ingreso total autónomo del hogar. En total, hay aproximadamente 17.000 hogares de este tipo.

Sumando estos tres grupos (jefe declara trabajar en agricultura, jefe inactivo pero dependiente de la agricultura y jefe activo en un sector distinto de la agricultura pero dependiente de la agricultura) da un número total de 520.822 hogares agrícolas. Quisimos separar los hogares en tres categorías: familias de trabajadores asalariados, familias agrícolas independientes y familias agrícolas de patrones/empleadores. Para aquellos hogares cuyo

www.cepchile.cl

jefe oficial no es activo en la agricultura, clasificamos a la familia de acuerdo con su actividad declarada. En el caso de aquellos hogares cuyos jefes oficiales no son activos en la agricultura, los clasificamos de acuerdo con la actividad declarada del principal perceptor de ingreso agrícola. Por ejemplo, se considera que el ingreso de un hogar proviene principalmente de la agricultura, aun cuando el jefe de hogar es jubilado y obtiene quizá un ingreso no laboral, si sus hijos e hijas se ganan la vida en la agricultura. Si uno de los hijos es un trabajador agrícola asalariado que gana más de la agricultura que sus hermanos, clasificaríamos este hogar como una familia de trabajador asalariado en agricultura. Si la hija es una trabajadora agrícola independiente cuyo ingreso es el mayor de todos, entonces clasificaríamos dicho hogar como una familia agrícola independiente.

Si definimos a los hogares agrícolas de esta manera, ¿qué dicen los números? De las 520.822 familias, 30% son independientes, 66% son salariadas y 4% son empleadores. Esto es, en dos tercios de los hogares agrícolas el jefe de hogar o principal perceptor de ingreso agrícola es un trabajador asalariado (esta persona es considerada JH). También debiera advertirse que cerca del 15% de la fuerza de trabajo agrícola (109.363 personas) proviene de familias donde el jefe de hogar *no* está en la agricultura. Estas 520 mil familias en 2003, si se expanden para incluir a los niños, mayores y otros trabajadores, representan ligeramente más de 2,1 millones de personas.

Del cuestionario Casen, y aunque arbitrario de algún modo, los trabajadores agrícolas independientes pueden ser clasificados según si operan una empresa unipersonal o si su operación tiene 5 trabajadores o menos. Dichos hogares totalizan 148.912, de los cuales el tamaño de la explotación agrícola está disponible para 151.889 explotaciones agrícolas familiares; este número de operaciones agrícolas se traduce en una población de 612.113 miembros de familia. Dos tercios de estos hogares agrícolas familiares corresponden a operaciones unipersonales (101.226), definido así por el hogar encuestado, y representan 394.781 miembros de familia (que pueden estar activos fuera de la explotación agrícola o ser dependientes). Este grupo no emplea a miembros de la familia en forma permanente, aunque algunos de ellos pueden trabajar ocasionalmente en la explotación agrícola o en otras explotaciones agrícolas, y puede tener otras fuentes de ingreso. Este grupo también podría emplear trabajadores temporales, pero no son considerados formalmente empleadores. El tercio remanente (50.663) de los hogares agrícolas son independientes, pero asociados con operaciones de dos a cinco trabajadores, y en este caso los miembros de la familia pueden ser trabajadores de largo plazo (algunos posiblemente no remunerados). Los miembros de estos hogares ascienden a 216.331 personas.

www.cepchile.cl

De las 21.842 familias agrícolas que son patrones/empleadores, podemos distinguir dos tipos: aquellas con cinco o menos empleados (13.041 hogares) y aquellas con más de cinco empleados (8.801 hogares). ¿Debiéramos tratar el grupo patrón/empleador con dos a cinco empleados como familias agrícolas similares a las independientes? Como veremos a continuación, la distribución de ingresos de las familias patrones/empleadores es muy diferente de la de familias independientes y, de hecho, similar a la de aquellas familias patrones/empleadores con más de cinco empleados.

En breve, por agricultura de explotación agrícola familiar nos estamos refiriendo a aproximadamente 150 mil hogares que comprenden a aproximadamente 600 mil personas. Cerca de 50 mil de estas explotaciones agrícolas familiares corresponden también a empleadores de pequeña escala, que tienen entre dos y cinco trabajadores. Es posible anticipar que el grupo relativamente más pobre dentro de la agricultura de explotación agrícola familiar estará concentrado dentro de los aproximadamente cien mil hogares con operaciones unipersonales (esto es, sin trabajadores permanentes).

c) ¿En empresas de qué tamaño trabajan los trabajadores asalariados?

Como lo muestra la Tabla Nº 6, la agricultura en Chile tiene una alta proporción de la fuerza de trabajo total del sector trabajando en empresas comerciales de diez o más trabajadores. Para el país como un todo, el 56% de la fuerza de trabajo no agrícola trabaja en dichas empresas, comparado con el 51% de la fuerza de trabajo agrícola. Mientras que el porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola en estas empresas permanece relativamente estable geográficamente, el porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola es más sensible a la región de producción. En el Norte, las empresas de diez o más trabajadores emplean el 49% de la fuerza de trabajo agrícola de la región, y en el Sur emplean el 37%. En la zona central, que es más desarrollada, las empresas de diez o más trabajadores en el sector agrícola emplean a un porcentaje mayor de los trabajadores del sector que sus contrapartes en el sector no agrícola: 63% contra 57%. Pero cabe notar que de un total de 545.864 trabajadores asalariados en la agricultura, 251.374 son trabajadores permanentes y 292.815 son empleados a corto plazo, por temporada o por labor. De todos los trabajadores temporales en todos los sectores, la agricultura ocupa al 27% de éstos (la construcción al 17%). Así que, al menos por una parte del año, la agricultura de gran escala es el componente mayoritario de la demanda laboral del sector a nivel nacional, especialmente en la

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

TABLA Nº 6: DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR TAMAÑO DE LA EMPRESA, ACTIVIDAD Y ZONA (2003)

Tamaño de la empresa	Zonas urbanas			Zonas rurales			Total		
	Act. agrícola	Act. no agrícola	Total	Act. agrícola	Act. no agrícola	Total	Act. agrícola	Act. no agrícola	Total
Una persona	30.579	1.034.358	1.064.937	91.580	64.044	155.624	122.159	1.098.402	1.220.561
2 a 5 personas	56.936	826.078	883.014	154.613	64.170	218.783	211.549	890.248	1.101.797
6 a 9 personas	20.806	281.559	302.365	30.280	15.490	45.770	51.086	297.049	348.135
10 a 49 personas	69.831	742.714	812.545	80.907	35.659	116.566	150.738	778.373	929.111
50 a 199 personas	57.561	567.145	624.706	47.492	24.060	71.552	105.053	591.205	696.258
200 y más	75.220	1.190.372	1.265.592	27.909	37.588	65.497	103.129	1.227.960	1.331.089
Se desconoce	26.969	316.880	343.849	18.136	14.139	32.275	45.105	331.019	376.124
Total	337.902	4.959.106	5.297.008	450.917	255.150	706.067	788.819	5.214.256	6.003.075

Fuente: Elaboración de los autores en base a encuesta Casen 2003.

zona central, pero también constituye una parte importante en el Sur. En el otro extremo, la explotación agrícola familiar está unida a trabajadores agrícolas independientes de empresas unipersonales o con dos a cinco empleados. Dichas explotaciones agrícolas emplean a 333.700 personas, esto es, al 42% de la fuerza de trabajo agrícola.

5. Pobreza e ingreso del hogar agrícola según la encuesta Casen 2003

a) Pobreza entre los independientes y trabajadores asalariados en la agricultura: comparación de distribuciones de ingreso entre actividades

La población actual de Chile es de 16,5 millones de habitantes. Este análisis hace uso del Censo de Población de 2002, cuando la población era de 15,6 millones en 4,1 millones de hogares. La tasa oficial de pobreza es estimada por Mideplan en poco menos de 19%, y ha disminuido substancialmente desde 1987 (fecha de la primera encuesta Casen). Como lo muestra la Tabla Nº 7, hay más familias en pobreza o situación de vulnerabilidad entre los trabajadores asalariados que el promedio nacional, y también que entre los trabajadores agrícolas independientes dueños de explotaciones agrícolas pequeñas. Pero los lectores debieran notar que la distribución de ingreso entre los trabajadores independientes (por cuenta propia) es mucho más dispersa (y la media desplazada hacia arriba) que entre los trabajadores asalariados, tanto en la agricultura como fuera de ella, como lo indican las Gráficos Nos 2a, 2b y 3. De hecho, es preciso advertir al lector que las estadísticas que muestran ingresos promedio y características de grupos, especialmente en el caso de los independientes, presentan una dispersión del ingreso muy amplia en esta categoría, e incluyen hogares con ingresos altos que caerían fuera de lo que sería considerado el grupo de explotaciones agrícolas familiares respecto de las cuales debieran ocuparse las políticas. Los independientes están recibiendo ingresos tanto del trabajo como por retornos del capital propio (incluyendo quizás su capital humano, a veces específico de la explotación agrícola) y administración. Y en el núcleo familiar, el jefe de hogar y/o sus familiares pueden permanecer en el trabajo agrícola incluso si su ingreso por su trabajo es inferior a su costo de oportunidad (como asalariado), porque reciben un ingreso medio que no distingue entre los retornos del capital propio y su contribución como mano de obra. Las distribuciones de ingreso de patrones/empleadores están desplazadas a la derecha en comparación con las de los independientes. Claramente, la familia agrícola independiente (agricultura familiar) es un grupo diferente de la familia agrícola de patrón/empleador con dos a cinco trabajadores.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 7: PERFIL DE POBREZA DE HOGARES AGRÍCOLAS CHILENOS (jefe de hogar, JH) SEGÚN SITUACIÓN LABORAL (encuesta Casen 2003)

Situación de trabajo	Extremadamente pobre (indigente)	Pobre no indigente	Vulnerable (ingreso entre 1 y 1,5 veces bajo la línea de pobreza)	No pobre ni vulnerable	Total
JH independiente	6.421	14.802	20.980	111.199	153.402
JH trabajador asalariado	16.573	66.173	77.390	184.869	345.005
JH empleador	220	381	348	21.466	22.415
Total	**23.214**	**81.356**	**98.718**	**317.534**	**520.822**
JH independiente	4%	10%	14%	72%	100%
JH trabajador asalariado	5%	19%	22%	54%	100%
JH empleador	1%	2%	2%	96%	100%
Total	4%	16%	19%	61%	**100%**
Para comparación: JH trabajador asalariado no agrícola					
Número de hogares	31.869	203.719	273.483	1.231.971	1.741.042
Porcentaje de todos los JH asalariados no agrícola	**1,8%**	**11,7%**	**15,7%**	**70,8%**	**100%**
JH independiente	27,7%	18,2%	21,3%	35,0%	29,5%
JH trabajador asalariado	71,4%	81,3%	78,4%	58,2%	66,2%
JH empleador	0,9%	0,5%	0,4%	6,8%	4,3%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

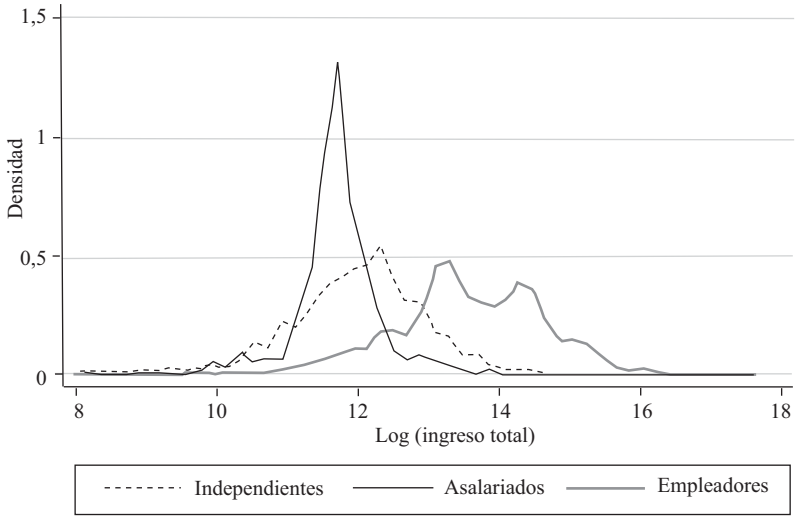
Nota: Estimaciones para independientes, trabajadores asalariados y empleadores incluyen hogares donde el jefe de familia es inactivo pero el ingreso agrícola constituye más del 50% del ingreso autónomo del hogar. *Indigencia* es definida como un ingreso suficiente para cubrir el costo de una canasta alimentaria básica. La *línea de pobreza* corresponde al doble del costo de esa canasta básica. *Vulnerabilidad* es definida aquí como una situación por sobre la línea de pobreza, pero con un ingreso 1,5 veces bajo la línea de pobreza.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la encuesta Casen 2003.

Si bien hay muchos hogares dueños de pequeñas explotaciones agrícolas en los cuales hay miembros de la familia empleados en actividades no agrícolas, la proporción de pequeñas explotaciones agrícolas que obtienen menos del 50% de su ingreso total autónomo del hogar de la agricultura alcanza aproximadamente al 10% —y esta proporción es similar a la proporción de hogares cuyo jefe es un trabajador agrícola asalariado que obtiene

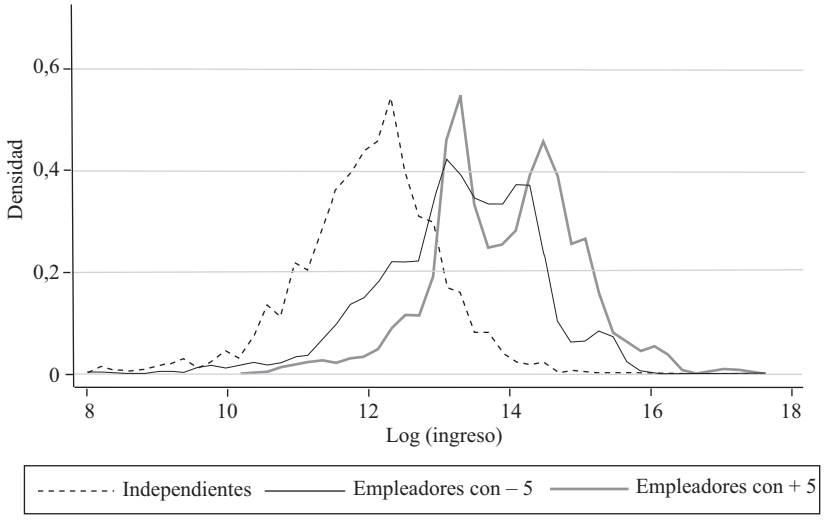
www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 2a: DISTRIBUCIÓN DE INGRESO DE LA FUENTE DE TRABAJO AGRÍCOLA POR SITUACIÓN LABORAL



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la encuesta Casen 2003.

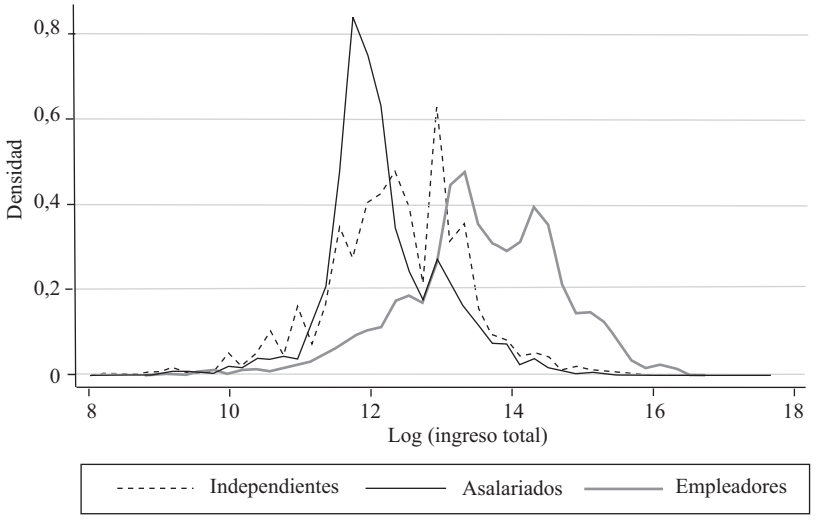
GRÁFICO Nº 2b: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS SEGÚN SITUACIÓN LABORAL Y TAMAÑO DE LA EMPRESA



Fuente: Encuesta Casen 2003.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 3: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LA FUERZA DE TRABAJO NO AGRÍCOLA SEGÚN SITUACIÓN LABORAL



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la encuesta Casen 2003.

menos del 50% de sus ingresos de la agricultura. Esto es, el grueso del ingreso para ambos grupos está concentrado, en promedio, fuertemente en la agricultura. Pero en el caso de los independientes el ingreso proviene de una gran variedad de fuentes. Es sorprendente la alta incidencia de pobreza y vulnerabilidad entre los trabajadores agrícolas asalariados. En comparación con los trabajadores asalariados en sectores no agrícolas, los ingresos de los trabajadores agrícolas asalariados son muy inferiores. El perfil de pobreza de los pequeños propietarios agrícolas es similar al de los trabajadores asalariados no agrícolas, si no ligeramente peor.

Si uno de los objetivos de la política social es abocarse a los extremadamente pobres en la agricultura, hay 16.000 familias chilenas extremadamente pobres entre los trabajadores asalariados agrícolas y 6.000 entre los independientes. Asimismo, hay 66.000 familias de trabajadores agrícolas asalariados pobres, y 14.000 familias adicionales de los independientes. Y considerando todas las familias de trabajadores asalariados, que son más del doble del número total de familias en el caso de los independientes, el 46% de ellas pueden ser clasificadas como vulnerables o pobres.

Pero una comparación relevante entre trabajadores asalariados y "familias agrícolas" es realmente entre trabajadores asalariados y familias agrí-

www.cepchile.cl

colas que dependen de la agricultura, porque la más alta dispersión del ingreso de los pequeños trabajadores agrícolas dueños de sus explotaciones agrícolas generalmente podría ser el resultado del ingreso obtenido fuera de la agricultura. Uno podría esperar que los trabajadores asalariados, especialmente aquellos que viven en áreas urbanas (alrededor del 50%), serían más móviles que los pequeños propietarios agrícolas cualquiera sea la fuente de su ingreso adicional. Pero esto aparece no ser consistente con el perfil de pobreza. Al examinar en mayor detalle el perfil de pobreza entre los trabajadores agrícolas independientes, se puede apreciar que la mayor dispersión y más alta media de ingresos entre ellos (véase el Gráfico Nº 2a) parece obedecer principalmente a que dependen de fuentes no agrícolas.

El perfil de pobreza de aquellas familias agrícolas que dependen exclusivamente de la agricultura es muy similar a aquel de los trabajadores agrícolas asalariados, como se ve en la Tabla Nº 8. De hecho, la tasa de indigencia entre familias de explotaciones agrícolas unipersonales que dependen exclusivamente del ingreso agrícola es casi el doble que la de los trabajadores agrícolas asalariados (8,3% contra 4,9%), aunque los porcentajes de pobres/no-indigentes y vulnerables son levemente menores (14,3% contra 19,3%, y 18,6% contra 22,4%). Y los hogares que dependen exclusi-

TABLA Nº 8: HOGARES AGRÍCOLAS INDEPENDIENTES SEGÚN TAMAÑO DE EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA, FUENTE DE INGRESO Y PERFIL DE POBREZA (2003) (%)

	Explotaciones agrícolas unipersonales			Explotaciones agrícolas de 2 a 5 personas		Todas las explotaciones agrícolas	
	Sólo ingreso agrícola	Ingreso agrícola < 50% del ingreso total	Ingreso agrícola ≥ 50% del ingreso total	Ingreso agrícola < 50% del ingreso total	Ingreso agrícola ≥ 50% del ingreso total	Ingreso agrícola < 50% del ingreso total	Ingreso agrícola ≥ 50% del ingreso total
Extremadamente pobres (indigentes)	8,3	1,4	4,8	8,8	2,8	3,4	4,1
Pobre	14,3	5,5	9,8	8,7	10,5	6,4	10,0
No pobre bajo 1,5 veces la línea de pobreza	18,6	12,6	14,3	8,6	13,4	11,5	14,0
No pobre ni vulnerable	58,7	80,5	71,0	73,9	73,2	78,7	71,8
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: Estimaciones incluyen hogares donde el jefe de hogar es inactivo pero el ingreso agrícola constituye más del 50% del ingreso autónomo del hogar.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la encuesta Casen 2003.

www.cepchile.cl

vamente del ingreso agrícola asociado a explotaciones agrícolas con empleo a pequeña escala muestran un perfil de pobreza muy similar al de los trabajadores agrícolas asalariados. Evidentemente entonces, al menos al usar cifras nacionales, el hecho de ser sólo un trabajador agrícola no reduce la probabilidad de ser pobre. Atributos familiares que llevan a mejores ingresos, quizás tanto agrícolas como no agrícolas, son factores importantes, los cuales exploramos a continuación.

b) Estimación de ecuaciones de ingreso: relación de características regionales y familiares con ingreso per cápita del hogar

En esta sección analizamos los determinantes del ingreso autónomo de hogares agrícolas donde el jefe de hogar (independiente o asalariado) se declara a sí mismo en la agricultura, o donde el JH es inactivo o es activo en otros sectores, pero la agricultura constituye al menos el 50% del ingreso autónomo total. (Como se indicó en la sección 4 precedente, al clasificar hogares como "pequeños propietarios agrícolas" o "trabajadores asalariados" donde el jefe no es activo en la agricultura, usamos la actividad del principal perceptor de ingreso activo en la agricultura.) De un total de más de 60.000 hogares encuestados, la base de datos de la encuesta Casen 2003 contiene 17.963 observaciones de hogares agrícolas de acuerdo con nuestra definición: 7.190 familias agrícolas y 10.773 familias de trabajadores asalariados[6]. Se pueden identificar determinantes del ingreso del hogar usando ecuaciones de ingreso que permiten estimar el efecto parcial de varias variables relevantes. En nuestro caso queremos explicar los determinantes del ingreso per cápita del hogar (expresado como adulto equivalente) y examinar en qué grado se pueden distinguir los impactos marginales de los determinantes identificados entre familias agrícolas y de trabajadores asalariados.

Definimos ingreso como el ingreso familiar autónomo que proviene de todas las distintas fuentes y que es generado por todos los miembros de

[6] En las siguientes regresiones las observaciones son ponderadas por los factores de expansión utilizados por Mideplan en base al Censo de Población de 2002; a su vez, son una corrección posterior de la muestra estocástica para reflejar las desviaciones de la población en la muestra debido a la naturaleza aleatoria de la encuesta. Las ponderaciones de la población recentran la distribución de la muestra alrededor de lo que se conoce de la población del Censo con respecto a las características demográficas. La información de la encuesta Casen viene en forma de muestra, pero cada observación tiene un factor de expansión proporcionado por Mideplan, que es en términos del número de hogares que la observación de la muestra representa de la población total. Los resultados de la regresión sin ponderaciones de población son muy similares a los reportados aquí.

www.cepchile.cl

la familia. Incluimos remesas de dinero, pero excluimos subsidios en efectivo gubernamentales y cualquier monto que pudiera imputarse como renta de la vivienda propia. El ingreso per cápita del adulto equivalente se basa en el esquema de peso de la edad de los miembros de la familia desarrollado por Rothbarth conforme con la escala del Banco Mundial[7]. Este análisis se basa en una ecuación de regresión simple que relaciona ingreso con características del hogar y que incluye las siguientes variables independientes: edad del jefe de hogar (JH), escolaridad del JH, género del JH, etnicidad del JH, proporción de dependencia de la familia, tamaño de la familia, número de miembros en edad de trabajar, dependencia de la producción agrícola en el ingreso total, residencia rural o urbana, sector declarado de actividad principal del JH, tamaño de la explotación agrícola (si es relevante), empleo permanente o no, y efectos regionales.

Edad y escolaridad se miden en años. Etnicidad es una variable dicotómica, igual a 1 si el jefe de hogar se declara a sí mismo como miembro de un grupo indígena, y 0 en cualquier otro caso. Género también es dicotómico: igual a 1 si el JH se declara a sí mismo hombre, 0 en cualquier otro caso. La proporción de dependencia es el número de miembros del hogar relativo al número de miembros económicamente activos, y tamaño de la familia es el simple conteo del número de personas en el hogar. El número de personas en edad de trabajar es el simple conteo de personas mayores de catorce años. Dependencia de fuentes de ingreso agrícola es indicada por dos variables dicotómicas. La primera es 1 si todo el ingreso autónomo deriva de producción agrícola o trabajo agrícola, e igual a 0 en cualquier otro caso. El segundo, aplicable sólo a familias cuyo jefe de hogar se declara a sí mismo en la agricultura, es igual a 1 si el ingreso agrícola es mayor que el 50%, y 0 en cualquier otro caso. Residencia urbana-rural es indicada por un valor dicotómico, igual a 1 si el hogar se encuentra en una zona definida oficialmente como zona urbana, y 0 en cualquier otro caso (esto es, viviendo en una zona rural). Aun cuando estamos examinando ingreso de hogares que se declaran a sí mismos en la agricultura o donde la mayoría de sus ingresos deriva de la agricultura o del trabajo agrícola, también incluimos variables dicotómicas para indicar si el jefe de hogar se declara a sí mismo activo en un sector no agrícola (igual a 1, e igual a 0 en cualquier otro caso), y si se declara inactivo (igual a 1, y 0 en cualquier otro caso). El tamaño de la

[7] Véase World Bank: "Chile: Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy", 1997, Anexo 1, p. 7. La Escala de Rothbarth para un hogar de una persona es la siguiente: jefes de hogar tienen un peso de 1,2; por cada adulto y niño adicional entre 11 y 15 años el peso es de 0,8; niños entre 5 y 10 años de edad tienen un peso de 0,4, y niños menores de 5 años tienen un peso de 0,3.

www.cepchile.cl

explotación agrícola es indicado por una variable que señala si el trabajador agrícola declara trabajar en una operación unipersonal (valor igual a 1, y 0 en cualquier otro caso). Para jefes de hogar asalariados, una variable dicotómica también indica empleo permanente (igual a 1, y 0 en cualquier otro caso). Finalmente, los efectos regionales también son variables *dummy*, y elegimos la Región Metropolitana como la referencia.

Hemos visto anteriormente, en la discusión de la información agregada de la Tabla Nº 7, que hay por cierto grandes diferencias de ingreso entre los trabajadores asalariados y los independientes, y diferencias de acuerdo con la dependencia del ingreso agrícola. Quizás estas diferencias son explicadas por variaciones respecto a los determinantes de ingreso (y respuestas de ingreso a esos determinantes) entre los dos grupos. Por lo tanto, tomamos en cuenta posibles diferencias realizando regresiones que separan los dos grupos y permiten a las variables tener efectos diferentes. Los resultados de la regresión para la ecuación de ingreso simple precedente aparecen en las Tablas Nºs 9, 10 y 11. La Tabla Nº 10 muestra una regresión que combina hogares de trabajadores agrícolas asalariados y hogares de pequeños propietarios, lo que es equivalente a suponer que el término de error tiene la misma variancia para las dos subpoblaciones. Para relajar este supuesto, las Tablas Nºs 10 y 11 reportan dos regresiones separadas para los dos grupos, aunque los efectos marginales estimados de las variables explicativas en las regresiones separadas son muy cercanos a aquellos implicados en la regresión que combina a los dos grupos. La regresión única de la Tabla Nº 9 es estimada usando una variable *dummy* que representa un hogar agrícola independiente que interactúa con los otros determinantes de ingreso. Los coeficientes de estas variables son interpretados como efectos en el margen (en logaritmo de ingreso) de los determinantes en comparación con el grupo de referencia, que es el hogar del trabajador asalariado.

En el caso de la edad, ambos grupos muestran un ingreso per cápita mensual del hogar que aumenta a medida que el jefe de hogar tiene más edad (para los trabajadores asalariados, después de los 17 años), pero los hogares agrícolas independientes muestran evidencia de que este crecimiento es a una tasa decreciente, alcanzando un máximo a los 55 años. Para hogares de trabajadores asalariados, el ingreso aumenta a una tasa que aumenta con la edad del JH (desde que el JH es mayor de 17 años), aunque este efecto es pequeño en una base anual (menos de medio por ciento de aumento en el ingreso por cada año adicional sobre un rango razonable de vida de trabajo). Mirando los cambios marginales de escolaridad dentro de cada grupo, cada año adicional aporta a la familia del trabajador asalariado aproximadamente 9,3% más per cápita por mes, comparado con aproximada-

www.cepchile.cl

TABLA Nº 9: REGRESIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, EQUIVALENTE A ADULTO, EN PESOS DE 2003 (en logaritmos): TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y TRABAJADORES ASALARIADOS EN LA AGRICULTURA

Ingreso per cápita del hogar, equivalente a adulto, en pesos de 2003	Hogar trabajador agrícola asalariado (referencia)			Hogar pequeña explotación agrícola (la estimación reportada es adicional a la obtenida para los asalariados)		
Variables	Estimación	Error estándar	[t-stat]	Estimación	Error estándar	[t-stat]
Edad JH	–0.00323	0.00055	–5.84	0.01976	0.00091	21.77
Edad al cuadrado	0.00008	0.00001	12.67	–0.00023	0.00001	–23.89
Sin educación	0.52551	0.00655	80.24	–0.09189	0.01127	–8.16
Educación, pero básica incompleta (1 año < x < 6 años)	0.25238	0.00345	73.12	–0.10203	0.00610	–16.72
Número de años de escolaridad	0.08835	0.00046	194.02	–0.00646	0.00088	–7.36
Si JH hombre = 1	0.09904	0.00383	25.83	0.09468	0.00757	12.50
Si indígena = 1	–0.04753	0.00476	–9.98	–0.15549	0.00677	–22.97
Proporción de dependencia	–0.18758	0.00098	–191.23	0.06186	0.00175	35.34
Número de miembros del hogar	–0.02585	0.00125	–20.76	–0.03363	0.00222	–15.15
Número de miembros > 14	–0.01796	0.00153	–11.74	–0.00589	0.00266	–2.21
Si ingreso agrícola > 50% del total autónomo Variable = 1	–0.05004	0.00395	–12.67	0.37223	0.00684	54.45
Si ingreso agrícola = 100% de total autónomo = 1	–0.40935	0.00253	–161.98	–0.36703	0.00435	–84.43
Si urbano = 1	0.01698	0.00223	7.62	0.03387	0.00463	7.32
Si JH declara en otro sector = 1	–0.15347	0.00543	–28.28	–	–	–
Si JH declara inactivo = 1	–0.08039	0.00295	–27.23	–	–	–
Si explotación agrícola es unipersonal = 1	–	–	–	–0.08329	0.00337	–24.69
Si asalariado permanente = 1	0.31560	0.00220	143.66	–	–	–
Constante	11.11	.0141003	788.26	0.12464	0.02631	4.74
Efectos regionales (Región Metropolitana es la referencia):						
	Hogar trabajador agrícola asalariado (referencia)			Hogar pequeña explotación agrícola (la estimación reportada es adicional a la obtenida para los asalariados)		
dr1	–0.08080	0.01098	–7.36	–0.19217	0.01637	–11.74
dr2	–0.01324	0.01846	–0.72	0.02447	0.02289	1.07
dr3	–0.11718	0.00747	–15.70	–0.05749	0.01679	–3.42
dr4	–0.20601	0.00492	–41.89	–0.23346	0.01016	–22.97
dr5	–0.13181	0.00426	–30.93	–0.17387	0.00987	–17.62
dr6	–0.09308	0.00376	–24.73	0.06002	0.00979	6.13
dr7	–0.19130	0.00384	–49.87	–0.11351	0.00882	–12.86
dr8	–0.20232	0.00381	–53.15	–0.38240	0.00830	–46.10
dr9	–0.20265	0.00511	–39.64	–0.17049	0.00941	–18.12
dr10	–0.06844	0.00416	–16.44	–0.28620	0.00848	–33.77
dr11	0.03489	0.01134	3.08	–0.26782	0.01731	–15.47
dr12	0.21085	0.01128	18.69	–0.27730	0.02360	–11.75

R^2 = 0,4989.
F(55,494039) = 8.943,96.
N = 17.963 (7.190 independientes, 10.773 trabajadores asalariados).

Nota: JH = jefe de hogar. La muestra incluye hogares en que el jefe declara en agricultura o, cuando es inactivo, la agricultura representa más del 50% del ingreso total autónomo del hogar. En el caso de hogares en que el jefe no es activo en la agricultura, las características de JH son las del principal generador de ingresos agrícolas.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 10: REGRESIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, EQUIVALENTE A ADULTO, EN PESOS DE 2003 (en logaritmos): SÓLO TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN AGRICULTURA

Ingreso per cápita del hogar equivalente a adulto en pesos de 2003	Hogares explotación agrícola independientes		
Variables	Estimación	Error estándar	[t-stat]
Edad JH	0.01424	0.00092	15.54
Edad al cuadrado	–0.00013	0.00001	–14.66
Sin educación	0.42298	0.01125	37.59
Educación, pero básica incompleta (1 año < x < 6 años)	0.14324	0.00618	23.19
Número de años de escolaridad	0.08056	0.00093	87.00
Si JH hombre = 1	0.18490	0.00817	22.64
Si indígena = 1	–0.20353	0.00587	–34.69
Proporción de dependencia	–0.12121	0.00180	–67.49
Número de miembros del hogar	–0.06837	0.00232	–29.44
Número de miembros > 14	–0.01107	0.00284	–3.90
Si ingreso agrícola > 50% del total autónomo Variable = 1	0.32525	0.00695	46.83
Si ingreso agrícola = 100% de total autónomo = 1	–0.77431	0.00435	–177.86
Si urbano = 1	0.04466	0.00497	8.99
Si JH declara en otro sector = 1	–0.05399	0.01294	–4.17
Si JH declara inactivo = 1	–0.18924	0.00658	–28.78
Si explotación agrícola unipersonal = 1	–0.08414	0.00412	–20.43
Constante	11.29889	0.02832	398.90

Efectos regionales (Región Metropolitana es la referencia):

	Hogar explotación agrícola independiente		
dr1	–0.25052	0.01492	–16.79
dr2	0.01396	0.01657	0.84
dr3	–0.15702	0.01843	–8.52
dr4	–0.41364	0.01097	–37.70
dr5	–0.27207	0.01102	–24.68
dr6	–0.01276	0.01118	–1.14
dr7	–0.28157	0.00982	–28.66
dr8	–0.56082	0.00914	–61.38
dr9	–0.34722	0.00976	–35.57
dr10	–0.33060	0.00914	–36.17
dr11	–0.21245	0.01601	–13.27
dr12	–0.02667	0.02540	–1.05

R^2 = 0,4516.
F(28,152242) = 4.478,45.
N = 7.190 independientes.

Nota: JH = jefe de hogar. En contraste con las regresiones de las Tablas Nºs 9, 10 y 11, la muestra incluye hogares en que el jefe es activo en otro sector y la agricultura representa más del 50% del ingreso total autónomo del hogar. En el caso de hogares en que el jefe no es activo en la agricultura, las características de JH son las del principal generador de ingresos agrícolas.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 11: REGRESIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, EQUIVALENTE A ADULTO, EN PESOS DE 2003 (en logaritmos): SÓLO TRABAJADORES ASALARIADOS EN LA AGRICULTURA

Ingreso per cápita del hogar equivalente a adulto en pesos de 2003: Variables	Hogares trabajador agrícola asalariado		
	Estimación	Error estándar	[t-stat]
Edad JH	–0.00246	0.00049	–4.99
Edad al cuadrado	0.00007	0.00001	13.39
Sin educación	0.52671	0.00578	91.08
Educación, pero básica incompleta (1 año < x < 6 años)	0.25278	0.00305	82.93
Número de años de escolaridad	0.08884	0.00040	220.74
Si JH hombre = 1	0.10185	0.00342	29.79
Si indígena = 1	–0.04882	0.00421	–11.60
Proporción de dependencia	–0.19078	0.00087	–218.75
Número de miembros del hogar	–0.02161	0.00111	–19.49
Número de miembros > 14	–0.02447	0.00137	–17.82
Si Ingreso agrícola > 50% del total autónomo Variable = 1	–0.05502	0.00351	–15.66
Si ingreso agrícola = 100% de total autónomo = 1	–0.40475	0.00226	–179.45
Si urbano = 1	0.01844	0.00197	9.36
Si JH declara en otro sector = 1	–0.17942	0.00559	–0.17942
Si JH declara inactivo = 1	–0.03562	0.00312	–0.03562
Si asalariado permanente = 1	0.31685	0.00194	163.26
Constante	11.09208	0.01261	879.98

Efectos regionales (Región Metropolitana es la referencia):

	Hogares trabajador agrícola asalariado		
dr1	–0.08030	0.00970	–8.28
dr2	–0.01423	0.01630	–0.87
dr3	–0.12204	0.00659	–18.51
dr4	–0.20458	0.00434	–47.10
dr5	–0.13267	0.00376	–35.25
dr6	–0.09418	0.00332	–28.33
dr7	–0.19036	0.00339	–56.20
dr8	–0.20412	0.00336	–60.71
dr9	–0.20256	0.00451	–44.87
dr10	–0.06721	0.00368	–18.28
dr11	0.03738	0.01002	3.73
dr12	0.21479	0.00996	21.56

R^2 = 0.5205.
F(28,341795) = 13248,09.
N = 10.773 hogares trabajador asalariado.

Nota: JH = jefe de hogar. En contraste con las regresiones de las Tablas Nos 9, 10 y 11, la muestra incluye hogares en que el jefe es activo en otro sector y la agricultura representa más del 50% del ingreso total autónomo del hogar. En el caso de hogares en que el jefe no es activo en la agricultura, las características de JH son las del principal generador de ingresos agrícolas.

www.cepchile.cl

mente 8,4% más para la familia agrícola independiente. Hogares de trabajadores asalariados cuyos jefes son hombres perciben mensualmente aproximadamente 10% más per cápita que aquellos en que el jefe es mujer, y este efecto de género es casi el doble para las familias independientes.

Hay tres variables que reflejan la composición del hogar. La tasa de dependencia reduce el ingreso mensual per cápita (manteniendo el tamaño de la familia constante), y el efecto negativo es más alto para las familias de trabajadores asalariados en comparación con las familias de los independientes. El número total de miembros del hogar también reduce el ingreso per cápita familiar, pero lo reduce en casi el doble en el caso de hogares agrícolas independientes. Finalmente, a medida que el número de miembros de la familia en edad de trabajar aumenta, el ingreso per cápita disminuye y este efecto es mayor en el caso de familias de trabajadores asalariados. El resultado final es que a medida que el tamaño del hogar crece, el ingreso familiar total puede aumentar, pero no proporcionalmente[8].

Un resultado particularmente interesante de esta regresión es el efecto de ser "indígena" como un determinante de ingreso en hogares agrícolas de pequeña escala: el impacto en el ingreso familiar per cápita de ser indígena en trabajadores asalariados es relativamente pequeño, y hemos ajustado por otros factores, como educación y tasa de dependencia, que podrían determinar los niveles de ingreso de las familias agrícolas indígenas[9]. Para el trabajador agrícola, ser indígena marca una gran diferencia en el ingreso del hogar, tomado en cuenta en escolaridad, edad, género, tasa de dependencia, región, etc. Mientras los resultados son consistentes con poca discriminación en el mercado laboral, la evidencia sugiere que algo está afectando de manera negativa —y significativa en términos económicos— el bienestar de las familias indígenas de los trabajadores agrícolas. Quizás como productores, las familias agrícolas indígenas están produciendo en tierras margina-

[8] Podría haber un flujo bidireccional de causa y efecto entre niveles de ingreso y tamaño del hogar: en igualdad de circunstancias, el ingreso total podría alentar a las familias a tener más niños, o bien a aceptar responsabilidad por más adultos dependientes. Podría haber retornos de escala de familias más grandes con respecto a inversiones fijas que familias más ricas pueden costear (por ejemplo, un refrigerador sirve a cuatro así como a dos personas), y las diferentes variables de costo —especialmente de niños pequeños adicionales en relación con los adultos— a medida que cambia el ingreso familiar. Esta última relación estaría considerada por el ajuste en adulto equivalente de ingreso per cápita del hogar.

[9] De hecho, en las especificaciones de algunas regresiones alternativas la variable "indígena" no es estadísticamente significativa al determinar el ingreso per cápita de hogares de trabajadores agrícolas asalariados.

www.cepchile.cl

les, o usando tecnología menos avanzada, o vendiendo productos en mercados locales de bajo precio, o teniendo un acceso más limitado a capital de trabajo (crédito) para mejorar la tierra, tecnología o para adoptar cosechas diferentes. Quizás las restricciones de crédito obedecen a limitaciones para dar garantías (colateral) por los mismos. Desafortunadamente la información de la encuesta Casen no permite realizar una prueba de la relevancia de estas posibles explicaciones[10].

Las fuentes del ingreso son importantes para determinar el ingreso per cápita familiar. Aquellas familias de trabajadores asalariados que obtienen más del 50% de su ingreso de la agricultura (pero que no dependen exclusivamente de la agricultura) perciben aproximadamente 6% *menos* que una familia similar que obtiene menos del 50% de su ingreso del trabajo agrícola. Familias agrícolas cuyo ingreso autónomo proviene en más de un 50% de fuentes agrícolas (pero cuyas fuentes no son exclusivamente agrícolas) ganan sin embargo cerca de 38% *más* que una familia similar que obtiene menos del 50% de su ingreso de fuentes agrícolas. Pero la dependencia del ingreso agrícola no tiene efectos lineales sobre el ingreso total autónomo de la familia agrícola.

Para la familia del trabajador asalariado que depende exclusivamente de la agricultura para su ingreso autónomo, el ingreso mensual per cápita cae un 33% adicional, para una reducción total en el ingreso en comparación con una familia cuyo ingreso depende en menos de un 50% de la agricultura. Depender de manera exclusiva de la agricultura es similarmente dañino para las familias agrícolas independientes y para las familias de trabajadores asalariados, y casi 36% menos dañino para una familia que depende menos de la agricultura.

Simplemente observando el grado en que el ingreso promedio familiar depende de la agricultura uno podría deducir que una disminución de la dependencia podría generar mayores ingresos per cápita. Esto podría ser engañoso, por cuanto varios factores están asociados con diferencias de ingreso. La prueba de la regresión sugiere aquí fuertemente que fuentes de ingreso diversificadas (por ejemplo, pluriactividad) conducen a mayores ingresos por hogar *sólo con respecto a la dependencia exclusiva en la agricultura.* En igualdad de circunstancias (edad, región, educación, etc.), una familia agrícola independiente de cuatro miembros, con menos del 50% de

[10] Rodrigo Cerda, en una presentación en seminario realizado en 2008 por el Centro de Estudios Públicos ("La Situación Socioeconómica Reciente de los Mapuches en la Región de la Araucanía", 2009) reportó un análisis de los mapuches rurales y urbanos en la IX Región de Chile. Él también descubre que después de controlar por las características de los hogares no aparecen diferencias salariales inexplicables que puedan ser atribuidas a discriminación racial.

www.cepchile.cl

su ingreso proveniente de fuentes agrícolas, aumenta su ingreso per cápita en el rango de 50.000 pesos por mes en comparación con familias *totalmente* dependientes de la agricultura para su ingreso autónomo. Ayudar al pequeño trabajador agrícola y a su familia, que dependen exclusivamente de la agricultura, a obtener trabajos fuera de la agricultura parece que incrementaría de manera considerable el bienestar del hogar.

Nótese que observamos que las familias agrícolas independientes, *en promedio* aquellas que obtienen más del 50% del ingreso total de la agricultura, tienen un ingreso autónomo mensual de 341.286 pesos. Por contraste, aquellas que en promedio obtienen menos del 50% de su ingreso de la agricultura presentan un ingreso autónomo de 538.311 pesos. Las diferencias encontradas entre ingresos promedio de dichas familias que dependen *exclusivamente* de la agricultura en comparación con aquellas familias con fuentes de ingreso diversificadas revelan el mismo patrón. Pero estas comparaciones de promedios no controlan por diferencias en escolaridad, edad, región y otros factores que influencian el ingreso familiar; de hecho esas comparaciones son consistentes con los resultados de la regresión. La contribución del análisis de regresión es que controla por esos otros factores y entrega un efecto parcial de la correlación de cada una de las variables con el ingreso.

Finalmente, *ceteris paribus*, un trabajador temporal (hombre o mujer) gana aproximadamente 27% menos que un trabajador permanente. Las explotaciones agrícolas unipersonales generan un ingreso casi 8% menor que las explotaciones agrícolas de dos a cinco trabajadores, y la presencia de un jefe oficial inactivo en el hogar hace que la familia obtenga un ingreso cerca de 8% menor que en los otros casos, así como tener un jefe de hogar activo en otro sector de la economía se traduce en un ingreso familiar 14% menor.

Los variados resultados de las regresiones precedentes son estimaciones de efectos parciales (o marginales) de características que también aparecen en términos de las características promedio de diferentes tipos de hogar, y a través de diferentes niveles de ingreso. Los resultados de las regresiones permiten explorar el impacto en el ingreso al cambiar varias características del hogar. Una buena manera de mostrar la heterogeneidad de ingresos debido a las características del hogar consiste en variar características específicas mientras se mantienen las otras constantes.

Los efectos de la educación en el ingreso son muy fuertes, y también lo son las fuentes de ingreso diversificadas, especialmente en el caso de familias agrícolas. Con respecto a la región, podemos ilustrar un cambio de la IX Región a la V: para los casos tercero y cuarto en la Tabla Nº 12, el ingreso aumenta de 39.215 a 41.951 para el JH hombre, no indígena sin

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

TABLA Nº 12: INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS REGRESIONES (forma semilogarítmica) PARA DESTACAR LA HETEROGENEIDAD DEL INGRESO DE ACUERDO A LAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR

Características del hogar y JH	JH independiente, explotación agrícola familiar de pequeña escala						Familia con JH trabajador agrícola asalariado
	JH mujer indígena, sin educación	JH hombre indígena sin educación	JH hombre no indígena, sin educación	JH hombre no indígena, 6 años de escolaridad	JH hombre no indígena, 6 años de escolaridad, ingreso diversificado	JH hombre no indígena, 10 años de escolaridad, ingreso diversificado	JH hombre no indígena, 10 años de escolaridad, ingreso diversificado
Edad	40	40	40	40	40	40	40
Años de escolaridad	0	0	0	**6**	**6**	**10**	**10**
Mujer = 0. Hombre = 1	0	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1 (0)**
Indígena = 1	1	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Proporción de dependencia	3	3	3	3	3	3	3
Número de miembros de la familia	6	6	6	6	6	6	6
Número de miembros mayores de 14	3	3	3	3	3	3	3
Más de 50% del ingreso de la agricultura = 1	1	1	1	1	1	1	1
Ingreso sólo de la agricultura = 1	1	1	1	1	**0**	**0**	**0**
Urbano = 1	0	0	0	0	0	0	0
Región (1 a 12. RM como referente)	9	9	9	9	9	9	9
Granjero independiente = 1	1	1	1	1	1	1	0
Explotación agrícola de una sola persona = 1	1	1	1	1	1	1	0
Asalariado permanente = 1	0	0	0	0	0	0	**1 (0)**
JH oficial declara en otro sector = 1	0	0	0	0	0	0	0
JH oficial declara inactivo = 1	0	0	0	0	0	0	0
Ingreso mensual per cápita equivalente adulto	26.372	32.009	39.214	48.285	104.953	145.633	113.420 (74.922)

Fuente: Elaboración de los autores basándose en la regresión (ingreso en logaritmos) de la Tabla Nº 9; información de la encuesta Casen 2003.

escolaridad y de 48.285 a 51.655 pesos para el JH hombre, no indígena con seis años de escolaridad. Estos cambios son relativamente pequeños. El mismo ejercicio usando los datos de la IV Región arroja ingresos más bajos en comparación con la IX y V regiones: 36.698 en el caso de la columna 3, y 45.187 pesos en el caso de la columna 4.

6. Resumen de los resultados

En dos tercios de los hogares agrícolas el jefe de hogar es un trabajador asalariado. Basándose en la encuesta Casen 2003, el análisis realizado muestra que de las aproximadamente 790.000 personas activas en la agricultura, cerca de 500.000 son jefes de hogar. De estos jefes de hogar, 30% son independientes, 66% asalariados y 4% empleadores. La mayoría de los trabajadores asalariados se ubica en las regiones centrales del país donde la agricultura más importante es la orientada a la exportación. Pero la mayoría de los pequeños trabajadores agrícolas reside en el Sur, en sectores dedicados a la agricultura tradicional. De los independientes, casi el 60% se encuentra en el Sur; de los trabajadores asalariados, nuevamente casi el 60% se encuentra en la zona central. La agricultura en Chile tiene una alta proporción de la fuerza de trabajo del sector trabajando en empresas comerciales de diez o más trabajadores[11].

Por al menos durante parte del año, la agricultura de gran escala es el componente mayoritario de la demanda laboral nacional del sector, especialmente en la zona central, pero también lo es en una parte importante del Sur. En el otro extremo, la explotación agrícola familiar está vinculada a trabajadores agrícolas independientes en empresas unipersonales o de dos a cinco empleados. Dichas explotaciones agrícolas emplean aproximadamente 333.000 personas, 42% de la fuerza de trabajo agrícola. Por agricultura familiar nos estamos refiriendo a cerca de 150.000 hogares que comprenden cerca de 600.000 personas. Cerca de 50.000 de estas explotaciones agrícolas familiares corresponden a empleadores de pequeña escala, con dos a cinco trabajadores. El grupo relativamente más pobre dentro de la agricultura familiar se concentra dentro de los aproximadamente 100.000 hogares con operaciones unipersonales.

¿Quiénes son los pobres entre los hogares agrícolas? Hay más familias en pobreza o vulnerables entre los trabajadores agrícolas asalariados

[11] Para el total del país, el 56% de la fuerza de trabajo no agrícola trabaja en dichas empresas, comparado con el 51% de la fuerza de trabajo agrícola.

www.cepchile.cl

que el promedio nacional, y más que entre los pequeños trabajadores agrícolas independientes. Pero el lector debiera notar que entre los independientes la distribución del ingreso es mucho más dispersa (y la media se mueve hacia arriba) que entre los trabajadores asalariados, tanto en la agricultura como en otros sectores de la economía. Lo sorprendente es la alta incidencia de pobreza y vulnerabilidad entre los trabajadores agrícolas asalariados. En comparación con los trabajadores asalariados en sectores no agrícolas, la situación de ingreso del trabajador agrícola asalariado es mucho peor. El perfil de pobreza de los trabajadores agrícolas de pequeña escala es similar al de los trabajadores asalariados no agrícolas, si no levemente más agudo.

Si la política social está enfocada hacia los extremadamente pobres en la agricultura, hay cerca de 16.000 familias extremadamente pobres entre los trabajadores agrícolas asalariados, y 6.500 entre los independientes. Hay 64.000 familias adicionales en *pobreza* entre los trabajadores agrícolas asalariados, contra 14.000 familias adicionales entre los trabajadores independientes. Y de todas las familias de trabajadores asalariados, que hacen más del doble del número total de familias, como es el caso de los independientes, más del 45% de ellas puede ser clasificado como vulnerables o pobres.

El perfil de pobreza de la agricultura familiar que depende exclusivamente de la actividad agrícola es similar al de los trabajadores agrícolas asalariados. Una comparación relevante entre trabajadores asalariados y "familias agrícolas" es realmente entre trabajadores asalariados y familias agrícolas que son dependientes de la agricultura, porque la más alta dispersión del ingreso de trabajadores agrícolas de pequeña escala generalmente podría ser el resultado de ingresos fuera de la explotación agrícola. Uno podría esperar que los trabajadores asalariados, especialmente los trabajadores asalariados que viven en áreas urbanas, fuesen más móviles que los trabajadores agrícolas de pequeña escala cualesquiera sean sus fuentes de ingreso adicionales, pero esto parece ser inconsistente con el perfil de pobreza. Examinando este perfil de pobreza entre los trabajadores agrícolas independientes en más detalle, se advierte que la más alta variancia y media de ingresos entre ellos parece obedecer a su dependencia de fuentes no agrícolas.

De hecho, la tasa de indigencia entre familias de explotaciones agrícolas unipersonales que dependen exclusivamente del ingreso agríco-

www.cepchile.cl

la es casi el doble que la de los trabajadores agrícolas asalariados. Y los hogares que dependen exclusivamente del ingreso agrícola y que están asociados a explotaciones agrícolas de empleo de pequeña escala muestran un perfil de pobreza muy similar al de los trabajadores agrícolas asalariados. Evidentemente entonces, la sola condición de ser un propietario agrícola no reduce la probabilidad de ser pobre. Atributos familiares que llevan a mejores ingresos, quizá tanto fuentes agrícolas como no agrícolas, son factores importantes. *Los factores asociados con el ingreso del hogar* se pueden identificar *usando las ecuaciones de ingreso* que permiten estimar los efectos parciales de varias variables relevantes (a partir de las regresiones mostradas en las Tablas N^{os} 9, 10 y 11).

La educación importa. Comparados con hogares donde el JH no tiene educación formal alguna, los hogares independientes con un JH con seis años de educación perciben mensualmente en promedio un ingreso al menos 20% más alto. Para los hogares de trabajadores asalariados, el cambio de sin educación a seis años de ella produce un aumento de ingreso de cerca del 30%. El incremento en el ingreso del hogar derivado del aumento en los niveles de educación de seis a diez años es similar para hogares de trabajadores independientes y asalariados: cercano a un 40%.

Los hogares cuyo jefe es hombre perciben más que aquellos cuyo jefe es mujer, en igualdad de circunstancias. Este efecto de género es mayor en el caso de las familias de trabajadores agrícolas independientes que en el caso de asalariados. En familias de trabajadores agrícolas independientes un JH hombre percibe cerca de 20% más que si es mujer; en una familia de trabajador asalariado, la ganancia es cerca de la mitad, 10%. Adicionalmente, uno debiera notar que usualmente una mujer JH se asocia a una dependencia más alta —una madre soltera que trabaja. En este caso el ingreso per cápita del hogar será aún más bajo. Aún más, las mujeres asalariadas tienden a concentrarse en actividades no permanentes. *Ceteris paribus*, hogares con un JH como trabajador agrícola permanente generan 35% más de ingresos que los hogares con JH con trabajo no permanente. Un hogar de trabajador asalariado con un JH hombre, trabajando permanentemente, percibe ligeramente más del 50% que el mismo hogar con un JH mujer, con trabajo no permanente. Entre los hogares cuyo jefe es un trabajador asalariado con trabajo permanente, el 8,4% son indigentes y un tercio de ellos cae bajo la línea oficial de pobreza. En otras palabras, la condición de ingreso del hogar del trabajador asalariado es determinada crucialmente por la condición del trabajo.

www.cepchile.cl

Para hogares de trabajadores agrícolas independientes (por cuenta propia), la condición de ser indígena reduce el ingreso, pero sólo ligeramente para los hogares de trabajadores asalariados. Mientras la condición de jefe de hogar indígena hace que se reduzca el ingreso per cápita mensual del hogar en el caso de familias de agricultura familiar (en cerca del 5%), esta condición se asocia con una reducción en el ingreso estadística y económicamente más significativa para la familia agrícola independiente. La condición de tener un *JH indígena* se encuentra en cerca del 20% de todos los hogares de pequeñas explotaciones agrícolas —cerca del 23% en el caso de operaciones unipersonales y 18% en el caso de operaciones de dos a cinco trabajadores. Esta proporción notablemente alta de hogares con JH indígena se da principalmente en el Sur, donde la mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas está concentrada, y más significativamente en la Novena Región. ¿Qué proporción de la población indígena es atendida por el INDAP?[12] El Programa Orígenes estima una población objetivo potencial de 47.000 familias rurales indígenas, con una cobertura de cerca de 20.000 hogares[13].

Ayudar a aquellos pequeños trabajadores agrícolas y a sus familias que dependen exclusivamente de la agricultura aparecería como un medio para aumentar considerablemente el bienestar de esos hogares. La evidencia de las regresiones sugiere fuertemente que las fuentes de ingreso diversificadas (por ejemplo, pluriactividad) pueden conducir a ingresos más altos en los hogares, en comparación con los hogares que dependen de manera *exclusiva* de la agricultura. Éste no es necesariamente el caso cuando se comparan los ingresos provenientes de una mayor pluriactividad con los de los trabajadores agrícolas especializados en la agricultura, pero con algunos ingresos fuera de la explotación agrícola.

[12] Es curioso que el informe de mayo de 2007 del Ministerio de Agricultura sobre asistencia a la inserción competitiva de pequeñas explotaciones agrícolas no hace esfuerzo específico alguno por abordar el tema de la cuestión indígena, aunque hay una breve mención en el Programa Orígenes, un programa inter-agencial que cuenta con el patrocinio del BID.

[13] En 2004 la DIPRES estimó gastos netos para 2003 destinados a varias agencias gubernamentales (co-ejecutores) que sumarían aproximadamente 38.000 pesos gastados por mes por familia. Esto no implica que el hogar individual recibió dicho monto en realidad, y falta una evaluación de los beneficios netos recibidos por familia. El programa parece estar orientado a desarrollar una infraestructura institucional coordinada para tratar cuestiones relacionadas con comunidades indígenas. Después de la evolución, la DIPRES recomendó poner fin al programa diseñado originalmente y proceder a reformularlo. El programa está oficialmente bajo Mideplan. Véase Dipres: "Informe Final de Evaluación del Programa Orígenes", 2004.

www.cepchile.cl

La dependencia de la agricultura importa. En base a análisis econométricos, en igualdad de circunstancias, la pequeña familia agrícola que obtiene más del 50% de su ingreso de la agricultura está mejor en términos de ingreso que aquellas que obtienen más del 50% de su ingreso de fuentes no agrícolas. Pero los promedios brutos —esto es, en desigualdad de circunstancias— muestran que aquellos que obtienen menos del 50% de su ingreso de la actividad agrícola están mejor en promedio que aquellos que obtienen más del 50% de su ingreso de la actividad agrícola. Aquellas familias con miembros que trabajan y que presentan mayores habilidades y educación se han clasificado a sí mismas en la categoría menos dependiente de la agricultura. Moverse hacia una mayor dependencia de fuentes no agrícolas transforma a los hogares en cuasi familias de trabajadores asalariados en la agricultura, las que en promedio perciben menos ingresos. Esto quizás se debe a que el ingreso de las familias agrícolas en parte procede de retornos de capital propio en agricultura, en una proporción que probablemente varía entre los tipos de explotaciones agrícolas. Nótese que, como se aprecia en el Gráfico Nº 2a, los trabajadores asalariados en la agricultura tienden a obtener ingresos alrededor de una media más baja, en comparación con los trabajadores agrícolas independientes cuyos ingresos muestran una mayor dispersión y una media más alta.

¿Puede la familia agrícola que depende fuertemente del ingreso agrícola transformarse en una familia de trabajador asalariado no agrícola, que podría aumentar su ingreso? Aunque este cambio requeriría otras inversiones, como capacitación para un trabajo diferente, quizá sea posible para la mayoría de los hogares. En general, sin embargo, usando los resultados de las regresiones, la recomendación sería ayudar a las familias agrícolas a diversificar las fuentes de ingreso en tanto permanezcan en la agricultura, cuando el trabajo no agrícola mejor pagado no está disponible debido a requisitos relacionados con capacitación y educación. El análisis de la encuesta Casen muestra que la probabilidad de que el jefe de hogar de una familia agrícola en el quintil inferior de ingresos no haya completado su educación básica es de 70%. La probabilidad de que el jefe de hogar de una familia de trabajador asalariado en la agricultura tenga el mismo nivel educacional es de 50%. Incluso la probabilidad de no haber completado la educación básica entre los jefes de hogar de familias agrícolas en el quintil superior es de un 35%. La implicancia para las familias agrícolas que dependen fuertemente del ingreso agrícola es que, en general, el acceso a un trabajo asalariado mejor pagado, y específicamente a un trabajo no agrícola asalariado mejor pagado, provendrá principalmente a través de la educación de su descendencia.

www.cepchile.cl

Los efectos regionales importan. Los efectos regionales en el ingreso per cápita mensual para los trabajadores asalariados en todas las regiones, excepto la XI (Aysén), muestran un impacto negativo significativo estadística y económicamente en relación con la Región Metropolitana. El mayor impacto negativo aparece en las regiones IV, VIII y IX, y el menor en las regiones más al Sur, I, II, VI y XI. (Nótese que las regiones extremas tienen un costo de vida más alto, lo cual es tomado en cuenta en la información sobre el ingreso.) Después de controlar por características tales como JH indígena y educación, una familia agrícola aparece en peor situación, *ceteris paribus*, que las familias en la Región Metropolitana; en los casos de las regiones VII, VIII y IX, las últimas dos no son famosas por su potencial agrícola. Para familias de trabajadores agrícolas independientes, todas las regiones excepto la II y VI muestran impactos negativos sobre el ingreso, con la VIII Región (Bío Bío) teniendo el mayor impacto negativo. Es interesante notar que, tanto para familias de trabajadores asalariados como de trabajadores agrícolas independientes, la VI Región es relativamente mejor que las otras. La VI Región, inmediatamente al sur de Santiago, alberga agricultura altamente productiva orientada a las exportaciones.

Algunos comentarios finales y generales sobre el mercado del trabajo están en orden. Primero, con respecto a *aumentar la demanda de empleo agroalimentario*, cualquier cosa que aumente la demanda de trabajo mejorará la situación de aquellos cuyo ingreso depende de su trabajo. La continua expansión de ese empleo es de preocupación debido a los bajos retornos que han exhibido frutas y vegetales en el pasado reciente debido a la caída de la tasa de cambio, y un aumento en los salarios en términos de dólares. Hoy en día la situación se ve más promisoria, aunque con considerable incertidumbre debido a la posible caída en los precios de exportación como resultado de la crisis financiera internacional.

¿Es una contradicción que los trabajadores asalariados son más pobres pero que la creciente demanda laboral ha sido el principal motor de la reducción de la pobreza? No, no en nuestro punto de vista. Se debiera distinguir entre el nivel del cual parten los trabajadores asalariados, como grupo, y la tasa de aumento de los ingresos laborales, el empleo total y los salarios. También ha habido un efecto de selección: las familias agrícolas más pobres se han volcado hacia el trabajo agrícola asalariado (ingreso laboral), mejorando sus ingresos y reduciendo el número de trabajadores agrícolas pobres. Estos nuevos trabajadores están mejor, pero ahora son clasificados como pobres dentro de la clase trabajadora asalariada en la agricultura.

www.cepchile.cl

Los hogares en que el jefe depende casi exclusivamente del trabajo de temporada presentan un complejo problema de política. Uno debiera ser cauto, sin embargo, respecto a las implicancias de los resultados precedentes sobre el trabajo no permanente. Forzar un aumento de los salarios estacionales podría ser contraproductivo, porque podría dañar tanto el empleo total como conducir a una aceleración de las tecnologías substitutivas del trabajo. Quizás una mejor solución es abocarse a extender la permanencia del trabajador en el mercado laboral —agrícola y no agrícola— y en proporcionar apoyo social. Desde el punto de vista de políticas orientadas a reducir la pobreza, quizás los temas más complejos dicen relación con los salarios agrícolas, la legislación laboral y lo que se puede hacer para ayudar a los hogares que dependen más del trabajo estacional. La legislación laboral chilena y la manera en que ella se aplica no parecen ajustarse bien a las características de la agricultura. La demanda laboral es estacional y la oportunidad del trabajo depende de la Madre Naturaleza. Aún más, los incentivos basados en la productividad —que en otras partes han probado tener éxito en la agricultura de regadío y de alto valor— son desalentados por normas diseñadas e implementadas en función del trabajo urbano. Estos importantes problemas, que rondan los mercados laborales rurales, debieran dar origen a análisis dirigidos a aumentar la productividad y los ingresos de la fuerza de trabajo agrícola.

Referencias bibliográficas

Cerda, Rodrigo (2009): "Situación Socioeconómica Reciente de los Mapuches en la Región de la Araucanía". En *Estudios Públicos*, 113 (verano 2009).

Dipres (gobierno de Chile) (2004): "Informe Final de Evaluación del Programa Orígenes".

De Ferranti, David, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés (2005): "Beyond the City: the Rural Contribution to Development in Latin America". World Bank.

Foster, William y Alberto Valdés (2008): "Impact of High World Commodity Prices on Real Household Income of Small Farmers: Case Study for Chile". Trabajo presentado en el XIII Congreso de Economistas Agrarios de Chile y la II Reunión Regional de Economía Agraria, Montevideo, 5 al 7 noviembre, 2008.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile): Varias encuestas de empleo.

———— Censo de Población de 2002.

———— Censo Agropecuario 2007. Www.ine.cl

Melo, Óscar y Jimena López de Lérida (2006): "Evaluación del Impacto del Tratado de Libre Comercio con USA sobre la Agricultura Familiar en Chile". FAO/BID, Universidad Católica de Chile.

Mideplan (gobierno de Chile): Encuestas Casen. Varias encuestas desde 1987.

World Bank (1997): "Chile: Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy". *World Bank Report*, Nº 16377.

www.cepchile.cl

ESTUDIO

RENEGOCIACIÓN DE CONCESIONES EN CHILE*

**Eduardo Engel, Ronald Fischer,
Alexander Galetovic y Manuel Hermosilla**

Este trabajo describe en forma sistemática los montos renegociados en las 50 concesiones cuyos datos han sido publicados por el MOP en su página web. Su principal conclusión es que las renegociaciones son frecuentes y que involucran montos considerables. En promedio, cada concesión ha sido renegociada tres veces, resultando en transferencias a los concesionarios de UF 70,3 millones (unos 2.810 millones de dólares). El presupuesto original de las obras concesio-

EDUARDO ENGEL. Ph. D. en Economía, MIT. Ph. D. en Estadística, Stanford University. Profesor de la Universidad de Yale, investigador (faculty research fellow), National Bureau of Economic Research (NBER).

RONALD FISCHER. Ph. D. en Economía, University of Pennsylvania. Profesor-investigador del Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

ALEXANDER GALETOVIC. Doctor en Economía, Princeton University. Profesor de la Universidad de los Andes e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

MANUEL HERMOSILLA. Estudiante de doctorado, Northwestem University.

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Nicole Nehme y Claudio Seebach. A. Galetovic y R. Fischer agradecen el financiamiento parcial del Instituto Milenio P05-004-F, Sistemas Complejos de Ingeniería. A. Galetovic agradece la hospitalidad del Stanford Center for International Development y el financiamiento de la Tinker Foundation. Direcciones: Engel: eengel@yale.edu; Fischer: rfischer@dii.uchile.cl; Galetovic: alexander@galetovic.cl; Hermosilla: m-hermosilla@kellogg.northwestern.edu.

www.cepchile.cl

nadas era de UF 211,6 millones (unos 8.460 millones de dólares), pero si se consideran los montos adicionales que las empresas recibieron sin mediar un proceso competitivo, el total invertido aumenta en 33%. La ausencia de salvaguardias que aseguren que el interés público está siendo protegido, señalan los autores, hace imperativa una reforma a la Ley de Concesiones que establezca un ente independiente que supervise las renegociaciones.

Palabras clave: Renegociaciones bilaterales; comisiones arbitrales; licitación de Demsetz; comportamiento oportunista; asociaciones público-privadas.
Clasificación JEL: H54, L91.
Recibido: agosto de 2008. *Aceptado*: diciembre de 2008.

1. Introducción y motivación

A principios de los años noventa las carreteras y aeropuertos de Chile eran precarios, aun para el modesto PIB per cápita de aquel entonces. Quince años más tarde y después de casi 11.300 millones de dólares invertidos, la situación es muy distinta. Espléndidas carreteras conectan las ciudades de Chile, los aeropuertos son cómodos y modernos y desplazarse por Santiago en automóvil es más fácil, seguro y rápido. El mecanismo utilizado para producir esta renovación de la infraestructura fue la concesión de proyectos a empresas privadas, quienes construyen, operan y mantienen las obras. ¿Qué explica, entonces, que el gobierno haya presentado al Congreso un proyecto que modifica la Ley de Concesiones? Como se demuestra en este artículo, la experiencia muestra que el marco normativo de las concesiones tiene deficiencias, cuyos efectos se han hecho cada vez más notorios. Una reforma de la Ley de Concesiones permitirá reducir los costos que tienen las obras concesionadas, tanto para los usuarios como para el fisco.

Antes de describir las principales conclusiones de este estudio, conviene explicar los motivos por los que es apropiado utilizar el mecanismo de concesiones. No se debe a una falta de recursos, ya que durante los últimos quince años el Estado pudo haber financiado las inversiones en infraestructura pública con recursos fiscales. El problema era la falta de capacidad técnica, humana y tecnológica necesaria para ejecutar los proyectos en plazos breves bajo un ministerio que, durante la década de los ochenta, casi no había construido nuevos proyectos de infraestructura carretera. Las concesiones fueron una innovación ingeniosa que permitió construir rápidamente

www.cepchile.cl

una serie de obras de alta rentabilidad social. A principios de los 90, la urgente necesidad de los proyectos hacía costoso esperar hasta disponer de una ley de concesiones que resolviera todos los problemas que podrían aparecer.

Sin embargo, las virtudes del modelo chileno no deberían ocultar sus defectos. Luego de quince años de concesiones, los nuevos proyectos son menos urgentes y su rentabilidad social es más baja y deja menos margen para errores, por lo que es necesario reformar la ley incorporando las lecciones que ha dejado la experiencia con las concesiones existentes. Uno de los principales problemas es la frecuencia de las renegociaciones de los contratos de concesión, tanto para modificar o agregar obras nuevas como, en algunos casos, para pagarle más al concesionario por las obras que éste había comprometido al adjudicarse la concesión. En este trabajo se describen en forma detallada los montos renegociados en las 50 concesiones cuyos datos han sido publicados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) en su página web.

Nuestro análisis es concluyente en determinar que las renegociaciones son frecuentes y que representan montos considerables. En promedio, cada concesión ha sido renegociada tres veces, y el monto total de las transferencias hacia los concesionarios es de UF 70,3 millones (2.810 millones de dólares)[1]. El 83% de este monto corresponde a negociaciones bilaterales entre el MOP y la concesionaria, mientras que el 17% restante resultó de un proceso de conciliación o arbitraje[2]. Si se considera que el presupuesto original de las 47 obras concesionadas y no extinguidas[3] era de UF 211,6 millones (8.460 millones de dólares), se concluye que un 25% de los $ 11.270 millones de dólares invertidos en infraestructura mediante el sistema de concesiones fue agregado después de la adjudicación del proyecto, sin un proceso de licitación competitiva. En algunos tipos de proyectos los montos son mayores; por ejemplo, en las autopistas urbanas el 35% de la inversión total fue el resultado de una negociación bilateral.

Las renegociaciones de contratos no son intrínsecamente malas. Es imposible anticipar todas las contingencias que pueden acaecer durante la vida de un contrato de largo plazo como son los de concesión, por lo que es conveniente que exista cierto grado de flexibilidad. Sin embargo, la capacidad ilimitada para renegociar contratos anula las ventajas del proceso com-

[1] En este trabajo valoraremos la UF a $ 20.000 y cada dólar a $ 500.

[2] El concepto de renegociación que usamos en este artículo incorpora tanto las renegociaciones bilaterales como las derivadas de sentencias arbitrales o de avenimientos alcanzados en el marco de arbitrajes, ya que en todos estos casos la concesionaria obtiene ingresos al margen de una licitación competitiva.

[3] Tres contratos de concesión ya han concluido sus períodos de vigencia.

www.cepchile.cl

petitivo mediante el cual se adjudican las concesiones. En efecto, el proceso competitivo —sin la esperanza de renegociar el contrato— asegura que la empresa que gana un contrato de concesión obtendrá una rentabilidad normal, dado el riesgo del proyecto. Cuando el proyecto se financia mediante peajes (o por algún otro mecanismo que dependa de la demanda de los usuarios) se adjudicarán aquellos privadamente rentables, lo que asegura que la rentabilidad social también lo sea, y que no se trata de un elefante blanco[4]. Aquellos proyectos de concesión que requieren un subsidio del Estado es necesario que sean evaluados socialmente antes de ser aprobados. En ambos casos, el proceso competitivo asegura que el resultado sea un proyecto en que los costos totales (construcción, mantención y operación) sean los mínimos requeridos para ofrecer el servicio.

Las renegociaciones de los contratos de concesión alteran el proceso competitivo y, de ser anticipadas, distorsionan las posturas en la licitación, por lo que ya no es posible asegurar que se minimicen los costos[5]. En el proceso actual de renegociación de concesiones, la empresa negocia con el MOP la compensación que recibirá por inversiones no contempladas en la licitación sin que exista la posibilidad de que la oferta de la empresa sea superada por la de una empresa alternativa. En ese contexto, el resultado no tiene por qué ser uno que minimice los costos de realizar las obras extraordinarias, y es probable que genere rentas sobrenormales[6].

¿Cómo discriminar entre aquellas renegociaciones justificadas (por ejemplo, un crecimiento de la demanda que requiere de obras adicionales, o nuevos estándares de seguridad en carreteras) y aquellas que se deben a imprevisión del MOP o a malas decisiones del concesionario? Hay varias medidas que deberían reducir este riesgo, devolviéndole al proceso competitivo de adjudicación de concesiones su efectividad. Una es que en caso de modificaciones importantes al contrato original, debería ser posible llamar a una licitación por las obras adicionales, lo que reduciría o eliminaría el incentivo a renegociar, porque su rentabilidad sería la del mercado. Si no es posible licitar, debería haber un panel o comisión independiente que certifique, mediante un proceso transparente para el público, que la renegociación

[4] En rigor, un proyecto concesionado podría tener rentabilidad privada positiva y externalidades negativas, determinando una rentabilidad social negativa. Asimismo, el proyecto podría estar sobredimensionado, pero aun tener una rentabilidad social positiva, lo que se puede interpretar como un tipo (débil) de elefante blanco.

[5] Como se verá más adelante, la capacidad para renegociar contratos de una empresa puede ser más importante que su eficiencia técnica en la adjudicación del contrato.

[6] Si en lugar de negociar obras adicionales se modificara el contrato para pagar más por las obras comprometidas en el contrato original, el caso sería incluso más claro.

www.cepchile.cl

no da origen a rentas económicas, ni que constituye una expropiación por parte del concesionario. Estas condiciones permitirían asegurar que la empresa no tiene incentivos para renegociar el proyecto. Debido a la mayor transparencia del proceso, el MOP tendría incentivos para ofrecer proyectos más acabados, que no requieran un cúmulo de adaptaciones a los contratos para obtener un proyecto viable. Estos temas, que han sido incorporados en la reforma a la Ley de Concesiones, son los que han generado mayor oposición entre los actuales concesionarios, quienes argumentan que son poco relevantes.

Sin embargo, la evidencia indica que el problema de las renegociaciones existe y que se justifica describirlas como "excesivas". En efecto, más de la mitad de las renegociaciones y el 83% de los montos fueron el resultado de una negociación bilateral entre el MOP y el concesionario, sin la intervención de terceros externos. Sólo el 17% del monto concedido a los concesionarios fue adjudicado por comisiones conciliatorias o arbitrales. El MOP inicia un alto porcentaje de las renegociaciones bilaterales de contratos (66 de 78) y permanentemente solicita obras adicionales a las pactadas en el contrato de concesión. En las 78 renegociaciones bilaterales se agregaron obras adicionales por UF 34,7 millones (alrededor de 1.390 millones de dólares), las que fueron costeadas y adjudicadas sin mediar un proceso de licitación competitiva, por lo que es probable que (i) tengan un costo mayor para la sociedad que el que hubiera imperado bajo una licitación competitiva, y (ii) distorsionen el proceso de licitación de la concesión.

En ese sentido, es importante observar que una fracción significativa de las renegociaciones y los montos renegociados fueron acordados poco después de adjudicada la concesión. Por ejemplo, si consideramos las concesiones de carreteras, el ítem más importante en el programa de concesiones, la mayor parte de las renegociaciones bilaterales tuvieron lugar antes de la puesta en servicio definitiva (45 de los 63 casos de renegociación bilateral, que corresponden al 78% de los montos concedidos en estos procesos). La evidencia sugiere, por lo tanto, que hay incentivos para descuidar el diseño de los proyectos concesionados.

Es cierto que las bases de licitación establecen montos máximos de aumentos de inversión, los que parecen haber sido sobrepasados con frecuencia. En efecto, la Ley de Concesiones dice que

> Si las bases nada dicen a este respecto, el monto máximo de estas nuevas inversiones no podrá exceder el 15% del monto total de la inversión original efectuada por el concesionario, según el valor definido después de la entrega definitiva de la obra... (Art. 19)

www.cepchile.cl

Más aun, la mayoría de los contratos de concesión impone explícitamente límites máximos de aumentos de inversión, los que típicamente representan entre 5 y 15% del presupuesto oficial en las bases durante el proceso constructivo, y entre 10 y 30% de este presupuesto durante la operación de la concesión. Sin embargo, en las 28 ocasiones en que estos límites se han impuesto y sobrepasado, las inversiones adicionales son varias veces el monto máximo permitido en los contratos. Esto demuestra, entre otros aspectos, que la normativa actual es ineficaz en controlar el monto máximo de las renegociaciones.

Un problema adicional de las renegociaciones es que permiten anticipar gastos, endeudando a gobiernos futuros, sin necesidad de pasar por el Congreso. En efecto, es frecuente que el resultado de un proceso de renegociación bilateral incorpore pagos directos del Estado, los que en total representan un 68% del monto total renegociado. Dos tercios de estos desembolsos (y un 65% del total renegociado bilateralmente) serán pagados por cuenta de futuros gobiernos. Asimismo, aquellas renegociaciones que resultan en la extensión temporal de la concesión restringen a los gobiernos en el futuro, reduciendo los ingresos que recibirían por peajes, o limitando su posibilidad para relicitar el proyecto a cambio de nuevas obras o ingresos.

Este trabajo también pone en perspectiva el rol limitado que han jugado las comisiones conciliatorias y arbitrales. Éstas han sido usadas para resolver reclamos de los concesionarios por disputas que han surgido en forma posterior a la puesta en servicio definitiva. Por el contrario, las renegociaciones que ocurren antes de la puesta en servicio definitiva son casi exclusivamente bilaterales. Independientemente de sus limitaciones institucionales, las comisiones arbitrales han sido menos proclives a traspasar pagos a gobiernos futuros, pues han resuelto que el 61% de las compensaciones que implican desembolsos debe ser pagado por el gobierno en ejercicio.

Es tentador concluir que las comisiones toman el promedio entre las posiciones de las partes (han concedido UF 12,2 millones a los concesionarios, lo que representa poco menos de la mitad de los UF 28,5 millones solicitados por los concesionarios), pero los datos no respaldan esta conclusión, ya que los resultados de las distintas comisiones muestran grandes variaciones. Las comisiones que conocen conflictos en concesiones de aeropuertos han concedido apenas el 2% de lo solicitado, a diferencia de las comisiones que conocen conflictos en concesiones de la Ruta 5, las que han concedido algo más del 80% del monto solicitado por los concesionarios. Esto sugiere que a las distintas comisiones llegan tipos de casos dis-

www.cepchile.cl

tintos y, quizás, que los criterios que se aplican para decidirlos difieren. En todo caso, aunque renegociaciones bilaterales y arbitrajes no son comparables, las comisiones arbitrales o conciliadoras tienen la ventaja de introducir un tercer agente potencialmente independiente de las partes[7].

Este trabajo provee un fundamento empírico a los argumentos utilizados para la reforma de la Ley de Concesiones, ya que muestra cómo diversas debilidades de la ley actual han conducido a resultados que no maximizan el bienestar de la sociedad. Nuestro análisis muestra cómo la propuesta de reforma ataca estas debilidades.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 describimos someramente el programa de concesiones y las estadísticas básicas de las concesiones. En la sección 3 estimamos cuánto se ha renegociado, en qué forma y cuándo. La sección 4 examina las formas de renegociar y el impacto sobre el presupuesto intertemporal. La sección 5 concluye explicando, a la luz de lo expuesto en las secciones anteriores, por qué es necesaria la nueva ley que envió al Congreso el gobierno durante 2007. Al cuerpo principal de este trabajo le siguen dos apéndices. En el apéndice A explicamos por qué nuestra estimación de los montos renegociados excede en un 50% el cálculo hecho por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC): la mitad de esta brecha se debe a que, a diferencia de la CChC, nosotros incorporamos las conciliaciones y arbitrajes dentro de las renegociaciones; la otra mitad se explica por omisiones en el cálculo de la CChC. En el apéndice B describimos los criterios que aplicamos para construir las bases de datos utilizadas en este trabajo a partir de información disponible en la página web del MOP.

2. Concesiones y renegociaciones

2.1. Concesiones

Las concesiones de infraestructura comenzaron con el túnel El Melón en 1993. Tal como muestra el Cuadro Nº 1, entre 1993 y fines de 2006 se adjudicaron 50 concesiones, principalmente carreteras urbanas e interurba-

[7] En todo caso la actual normativa no fortalece la independencia de los miembros de las comisiones al permitir que ante ellas sólo demande la concesionaria; y establecer que quien demanda es quien remunera a la comisión; al no contemplar mecanismos de publicidad de las sentencias; al no asegurar que se trate de árbitros conocedores de las materias involucradas, entre otros aspectos. El proyecto de ley también busca avanzar en estas deficiencias, persiguiendo con ello una mayor independencia de los árbitros.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 1: OBRAS CONCESIONADAS, 1993-2006[1]

Carreteras

Ruta 5

1. Los Vilos-La Serena [1997, 25] [3, 0]
2. Santiago-Los Vilos [1996, 23] [3, 7]
3. Santiago-Talca [1998, 25] [5, 10]
4. Talca-Chillán [1996, 19] [5, 3]
5. Chillán-Collipulli [1997, 23] [3, 0]
6. Collipulli-Temuco [1998, 25] [4, 1]
7. Temuco-Río Bueno [1997, 25] [3, 1]
8. Río Bueno-Puerto Montt [1997, 25] [2, 2]

Carreteras interurbanas

9. Acceso Nor Oriente a Santiago [2003, 40] [0, 0]
10. Acceso Norte a Concepción [1995, 28] [0, 3]
11. Acceso aeropuerto AMB, Santiago [1996, 12] [1, 2]
12. Autopista Santiago-San Antonio [1995, 23] [4, 4]
13. Camino de la Madera [1994, 25] [1, 1]
14. Camino internacional Ruta 60 Ch. [2002, 32] [2, 1]
15. Santiago-Colina-Los Andes [1996, 28] [3, 2]
16. Nogales-Puchuncaví [1995, 22] [1, 2]
17. Santiago-Valparaíso-Viña [1998, 25] [6, 3]
18. Red vial Litoral Central [2000, 30] [1, 2]
19. Ruta interportuaria Talcahuano-Penco [2002, 42] [2, 1]
20. Túnel El Melón [1993, 23] [0, 3]
21. Variante Melipilla [2001, 30] [1, 1]

Autopistas urbanas

22. Vespucio-El Salto-Kennedy [2004, 30] [1, 0]
23. Américo Vespucio Nor Poniente [2002, 30] [2, 0]
24. Américo Vespucio Sur [2001, 38] [2, 0]
25. Sistema Norte-Sur [2000, 30] [4, 0]
26. Sistema Oriente-Poniente [2000, 30] [5, 0]

Otras Concesiones

Aeropuertos

27. Arturo Merino Benítez (Santiago) [1997, 15] [2, 9]
28. Carlos Ibáñez del Campo (Punta Arenas) [2000, 9] [1, 0]
29. Carriel Sur (Concepción) [1999, 16] [0, 1]
30. Cerro Moreno (Antofagasta) [1999, 10] [1, 1]
31. Chacalluta (Arica) [2004, 15] [1, 0]
32. Diego Aracena (Iquique) [1995, 12] [1, 0]
33. El Loa (Calama) [1997, 12] [1, 0]
34. El Tepual (Puerto Montt) [1995, 12] [2, 0]
35. La Florida (La Serena) [1998, 10] [0, 1]
36. Regional (Copiapó) [2002, 20] [0, 0]

Cárceles

37. Grupo 1 (Iquique, La Serena, Rancagua) [2002, 23] [0, 2]
38. Grupo 2 (Concepción, Antofagasta)[2] [2002, 22] [0, 1]
39. Grupo 3 (Santiago 1, Valdivia, Puerto Montt) [2004, 23] [1, 1]

Embalses

40. Convento Viejo [2005, 25] [2, 0]
41. El Bato de Illapel[2] [2001, 30] [0, 3]

Transantiago

42. Conexión vial Suiza-Las Rejas [2005, 5] [1, 0]
43. Corredor Av. Santa Rosa [2006, 14] [0, 0]
44. Estación de intercambio La Cisterna [2004, 22] [0, 1]
45. Estación de intercambio Quinta Normal[2] [2004, 24] [1, 1]
46. Estaciones de trasbordo [2006, 15] [0, 0]

Infraestructura pública

47. Centro de Justicia de Santiago [2004, 23] [0, 0]
48. Estadio techado Parque O´Higgins [2004, 20] [1, 0]
49. Plaza de la Ciudadanía [2004, 30] [1, 0]
50. Puerto terrestre (Los Andes) [2004, 20] [0, 0]

Notas:

[1] La información junto al nombre de cada proyecto de concesión corresponde a: [año de la adjudicación del proyecto, plazo (en años)], [número de renegociaciones bilaterales, número de acuerdos conciliatorios y fallos arbitrales].

[2] Proyecto extinguido.

nas, pero también aeropuertos, embalses, cárceles y la infraestructura para el Transantiago. La primera oleada de concesiones, materializada entre 1993 y 2000, incluyó a buena parte de las carreteras interurbanas. Entre 2000 y 2003 se concesionaron 13 proyectos, entre ellos cuatro de las cinco carreteras urbanas de Santiago y dos de las tres cárceles. La etapa más reciente se inició en 2004 y ha incluido obras de infraestructura pública tales como el Centro de Justicia de Santiago, la Plaza de la Ciudadanía y la infraestructura para el Transantiago. En el Cuadro Nº 2 se aprecia que las carreteras, urbanas e interurbanas, representan la parte fundamental del programa de concesiones: 26 de 50 proyectos y 89% de la inversión materializada. Las carreteras suelen ser concesionadas por plazos más largos que el resto de las concesiones: 26,9 años contra 17,5 años en promedio.

CUADRO Nº 2: INVERSIÓN, NÚMERO DE OBRAS CONCESIONADAS Y DURACIÓN PROMEDIO DE LOS CONTRATOS
(en UF)

	(1) Inversión presupuestada (en las ofertas técnicas)[1]	(2) Total renegociado[2]	(3) Inversión total	(4) Fracción del total	(5) Número de obras concesionadas[3]	(6) Fracción del total	(7) Duración promedio (años)[4]
Ruta 5	71.885.711	21.086.458	92.972.169	0,33	8	0,16	23,8
Carreteras interurbanas	52.951.424	10.640.658	63.592.082	0,23	13	0,26	26,9
Autopistas urbanas	60.521.502	33.288.919	93.810.421	0,33	5	0,1	31,6
Carreteras	**185.358.637**	**65.016.035**	**250.374.672**	**0,89**	**26**	**0,52**	**26,9**
Aeropuertos	9.598.375	1.202.048	10.800.423	0,04	10	0,2	13,2
Cárceles	5.535.105	2.835.309	8.370.414	0,03	3	0,06	22,5
Embalses	3.000.000	611.241	3.611.241	0,01	2	0,04	27,5
Transantiago	3.920.290	645.599	4.565.889	0,02	5	0,1	14,7
Infraestructura pública	4.218.082	24.153	4.242.235	0,02	4	0,08	23,2
Otras concesiones	**26.271.852**	**5.318.350**	**31.590.202**	**0,11**	**24**	**0,48**	**17,5**
Total o promedio	**211.630.489**	**70.334.385**	**281.964.874**	**1**	**50**	**1**	**22,4**

Notas:
[1] No incluye los presupuestos de construcción de los proyectos extinguidos.
[2] Incluye el monto renegociado en la extinción de tres obras concesionadas.
[3] Incluye tres contratos extinguidos.
[4] Los promedios son ponderados por número de obras concesionadas en cada categoría.

www.cepchile.cl

Las concesiones se adjudican mediante licitaciones internacionales. Además, cualquier persona natural o jurídica puede proponerle proyectos al MOP, quien decide si adopta o rechaza el proyecto. La licitación comienza con la presentación de las bases preparadas por el MOP, donde se describen las condiciones técnicas y económicas con las que se hará el proyecto. Usando esta información, las firmas presentan sus ofertas económicas y el MOP elige al concesionario que ejecutará el proyecto. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Concesiones, el plazo de la concesión se inicia seis meses después de la protocolización ante notario del decreto supremo de adjudicación[8].

Una vez adjudicado el proyecto, el concesionario financia y construye la obra y luego la opera; este modelo se conoce como BOT, por *build, operate and transfer*. Normalmente, las obras concesionadas deben financiarse con pagos directos de los usuarios. Esto no siempre ocurre y a menudo los concesionarios reciben otros ingresos, como por ejemplo subsidios o pagos periódicos del Estado[9]. La columna 1 del Cuadro Nº 3 muestra que 28 de los 50 contratos han contemplado algún tipo de subsidio o subvención

CUADRO Nº 3: CLÁUSULAS CONTRACTUALES EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN (número de contratos con la característica)

	(1) Número de obras concesionadas	(2) Subvención o subsidio	(3) Premios por seguridad vial	(4) Ingresos mínimos garantizados	(5) Participación del Estado en los ingresos
Ruta 5	8	4	8	8	8
Carreteras interurbanas	13	10	2	10	8
Autopistas urbanas	5	4	0	2	2
Carreteras	**26**	**18**	**10**	**20**	**18**
Aeropuertos	10	2	0	8	8
Cárceles	3	3	0	0	0
Infraestructura pública	2	2	0	0	0
Embalses	5	0	0	2	2
Infraestructura pública	4	3	0	1	0
Otras concesiones	**24**	**10**	**0**	**11**	**10**
Total	**50**	**28**	**10**	**31**	**28**

[8] En la práctica, las concesiones usualmente comienzan con algunos meses de retraso.

[9] Esto ocurre en el caso de cárceles, plazas, edificios públicos, hospitales e incluso proyectos de infraestructura vial que no son autosustentables con peajes.

www.cepchile.cl

directa, mientras que 31 de ellas reciben ingresos mínimos garantizados, un tipo de subsidio contingente. Este subsidio da un piso a los ingresos del concesionario y el Estado cubre la diferencia entre los ingresos provenientes de los usuarios y el piso de ingresos.

En algunas ocasiones los concesionarios realizan pagos al Estado. Estas transferencias corresponden a remuneraciones por la infraestructura preexistente, o a coparticipación en los ingresos generados por la concesión cuando éstos sobrepasan límites predefinidos. Es interesante notar que en los 28 casos en que el Estado participa en los ingresos de la concesión también otorga un ingreso mínimo garantizado. La intención aparente es que el Estado y el concesionario compartan los riesgos del negocio.

Por último, es común que los concesionarios y el MOP renegocien el contrato de concesión original. El resultado usual de estos procesos son pagos adicionales por las obras contratadas originalmente o bien por nuevas obras. El objetivo de este trabajo es describir sistemáticamente esas renegociaciones.

2.2. Renegociaciones

La importancia de las renegociaciones. Cuarenta de los cincuenta contratos se han renegociado a lo menos una vez. Tal como lo muestra el Cuadro Nº 4, hasta fines de 2007 se han realizado 148 procesos de renegociación, es decir, un promedio de tres renegociaciones por concesión[10]. Las concesiones de la Ruta 5 sobresalen porque, tal como se aprecia en la columna 2, cada contrato se ha renegociado 6,5 veces en promedio. Nótese, además, que las renegociaciones son más frecuentes en carreteras que en el resto de las concesiones (4,3 contra 1,5 renegociaciones). Tal como se muestra en el Cuadro Nº 2, los magnitud de los montos renegociados es considerable: UF 70,3 millones, es decir 2.810 millones de dólares.

Formas de renegociar. Hay dos formas de renegociar los contratos. Primero, el MOP y el concesionario pueden negociar en forma bilateral y, si llegan a acuerdo, el resultado del proceso es un convenio complementario que modifica el contrato de concesión original e indica los montos que una parte debe pagarle a la otra. Segundo, si el MOP y el concesionario no llegan a un acuerdo, la disputa se traslada a una comisión[11]. Esta comisión

[10] La suma de los términos que aparecen en el segundo paréntesis del Cuadro Nº 1 indica el número de veces que se ha renegociado cada concesión.

[11] Cada concesión tiene una comisión que la acompaña durante la vida del contrato.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 4: ¿QUIÉN INICIA LAS RENEGOCIACIONES?
(número de renegociaciones con la característica)

	(1) Número de contratos	(2) Renegociaciones por concesión	(3) Renegociaciones bilaterales				(4) Conciliaciones y arbitrajes			
			MOP	SC	Ambos o ambiguo	Total	MOP	SC	Ambos o ambiguo	Total
Ruta 5	8	6,5	23	1	4	28	1	20	3	24
Carreteras interurbanas	13	3,6	19	1	2	22	0	24	1	25
Autopistas urbanas	5	2,4	11	0	1	12	0	0	0	0
Carreteras	**26**	**4,3**	**53**	**2**	**7**	**62**	**1**	**44**	**4**	**49**
Aeropuertos	10	2,1	9	0	0	9	0	12	0	12
Cárceles	3	1,7	0	1	0	1	0	3	1	4
Embalses	4	1,3	2	0	0	2	0	0	3	3
Transantiago	5	0,8	1	0	1	2	0	1	1	2
Infraestructura pública	2	1,0	1	1	0	2	0	0	0	0
Otras concesiones	**24**	**1,5**	**13**	**2**	**1**	**16**	**0**	**16**	**5**	**21**
Total	**50**	**3**	**66**	**4**	**8**	**78**	**1**	**60**	**9**	**70**

intenta una conciliación entre las partes y, si fracasa, ejerce la función de árbitro entre sus posiciones[12]. Las columnas 2 y 4 del Cuadro Nº 4 muestran que el 53% de las renegociaciones (78 de las 148) fueron bilaterales. Sin embargo, si se consideran los montos transferidos, las negociaciones bilaterales son bastante más importantes, pues de los UF 70,3 millones concedidos en renegociaciones, UF 58,1 millones (el 83%) han sido convenidos mediante acuerdos bilaterales; sólo UF 12,2 millones han sido concedidos a los concesionarios mediante conciliaciones y arbitrajes.

La columna 3 del Cuadro Nº 4 indica que 66 de las 78 negociaciones bilaterales (84,6%) fueron iniciadas por el MOP[13]. En el caso de las concilia-

[12] La Ley de Concesiones establece que los fallos no se pueden reclamar ante la Corte de Apelaciones. Por eso es que sólo cabe interponer el recurso de queja, el que habitualmente no se ha acogido por las Cortes de Apelaciones, pues supone acreditar ante ellas grave falta o abuso en el actuar de las comisiones.

[13] Algunos participantes de la industria han indicado que esto no necesariamente indica que el MOP siempre acude al concesionario con la primera propuesta. Según ellos, en ocasiones es el concesionario quien propone renegociar el contrato, pero en conjunto con el MOP acuerdan que este último asumirá oficialmente la responsabilidad de haber iniciado la renegociación.

www.cepchile.cl

ciones y arbitrajes, en cambio, la ley establece que sólo las concesionarias pueden iniciar estos procesos. En consecuencia, cada vez que el MOP inicia el proceso de renegociación, éste no es revisado por terceros.

¿De qué tratan las renegociaciones bilaterales? El Cuadro Nº 5 clasifica las causas de las 74 renegociaciones bilaterales en cuatro categorías. El

CUADRO Nº 5: CAUSAS DE LAS RENEGOCIACIONES BILATERALES[1]
(número de renegociaciones con la característica)

	(1) Número de renegociaciones bilaterales	(2) Nuevas obras o modificaciones al proyecto original[2]	(3) Cambio en cronogramas[3]	(4) Estipulaciones del contrato de concesión[4]	(5) Indemnizaciones de perjuicios asumidos por el concesionario[5]
Ruta 5	28	25	10	17	13
Carreteras interurbanas	22	21	6	14	1
Autopistas urbanas	12	12	6	10	9
Carreteras	**62**	**58**	**22**	**41**	**23**
Aeropuertos	9	8	1	4	4
Cárceles	1	1	1	2	1
Embalses	2	2	1	0	0
Transantiago	2	0	0	1	0
Infraestructura pública	2	1	2	0	1
Otras concesiones	**16**	**12**	**5**	**7**	**6**
Total	**78**	**70**	**27**	**48**	**29**

Notas:

[1] En general, una renegociación bilateral modifica varias dimensiones del contrato original. Cada columna muestra el número de renegociaciones bilaterales en que se modifica la dimensión respectiva.

[2] Se incluyen agregaciones, modificaciones o disminuciones de obras, cambios de trazado, ampliaciones e incorporaciones de servicios. También se incluyen las modificaciones hechas en virtud de alguna resolución de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) y de las que se da cuenta en el respectivo convenio complementario.

[3] Se entiende que hubo cambio de cronograma si se modifican fechas y plazos de los períodos de construcción, puestas en servicio provisorias y definitivas, de presentación de estudios o de inicio de cobros.

[4] Todos aquellos casos en que se modifica cualquiera de los acuerdos contractuales vigentes, sea el contrato original o lo acordado en una renegociación previa. Ejemplos de modificaciones son cambios del área de concesión, precisiones de cláusulas contractuales o cambios temporales o definitivos de tarifas.

[5] Se incluyen todos aquellos casos en que el MOP compensa a la firma por eventos no imputables a su gestión, tales como atrasos y por demoras en las expropiaciones, menores ingresos por postergación de la puesta en servicio o menores ingresos por la relocalización de peajes. Se incluyen los casos en que el MOP concede el "monto de compensación diario" (MCD), aunque el convenio no valore la transferencia hecha. No se incluyen aquellos casos en que se compensa por extinción de contrato ni las compensaciones por adelantamiento de obras.

www.cepchile.cl

motivo más frecuente (70 de las 78 renegociaciones) es la modificación de las obras originalmente contratadas, o ejecutar obras adicionales. Así, por ejemplo, en el caso de las concesiones de carreteras es común observar que se agregan pasarelas, enlaces, defensas o calles de servicio. Cuando se trata de concesiones de autopistas urbanas, se renegocia para cambiar su trazado, extender las carreteras o construir puentes y defensas fluviales adicionales. Y, cuando se trata de aeropuertos, algunos convenios complementarios han tenido por finalidad agregar servicios no relacionados directamente con el giro.

Tal como se aprecia en la columna 3 del Cuadro Nº 5, también se renegocia para cambiar el cronograma de obras o la fecha de puesta en servicio. Este motivo se cita en 27 de las 78 renegociaciones bilaterales. A veces, las obras se atrasan, generalmente por demoras en las expropiaciones. En otras ocasiones las partes acuerdan adelantar la puesta en servicio o modificar la fecha de inicio del cobro de peajes.

Otro motivo para renegociar es la definición de aspectos que no estaban claros en las condiciones del contrato original. La columna 4 del Cuadro Nº 5 muestra que 48 de las 78 renegociaciones bilaterales incluyen cláusulas de esta índole. En esta categoría están modificaciones del área de concesión, cambios de la metodología de cobro o de la estructura tarifaria, o precisiones sobre incisos del contrato de concesión o de convenios complementarios anteriores.

Finalmente, tal como se muestra en la columna 5, en 29 de las 78 renegociaciones se ha discutido sobre el monto de las indemnizaciones por perjuicios sufridos por el concesionario debidos a causas que, según éste, no son atribuibles a su gestión.

El Cuadro Nº 6 muestra de qué tratan los conflictos que han debido conocer las comisiones conciliadoras y arbitrales. En muchos casos, la concesionaria exige ser compensada por perjuicios debidos a eventos que supuestamente no están bajo su control y que encarecen el proyecto original. En 13 casos se ha solicitado compensación por obras necesarias para completar el proyecto original, pero que no estaban incluidas en el proyecto definitivo referencial de ingeniería (columna 2); en diez casos, por costos no anticipados (columna 3), y en siete casos por retrasos en la entrega de terrenos (columna 4).

Las concesionarias también acuden a la comisión cuando surgen diferencias al interpretar las cláusulas del contrato de concesión. Los aspectos financieros (columna 5) han aparecido en seis demandas y otros aspectos contractuales (columna 6) en 17 ocasiones. Los conflictos de este tipo tienen causas diversas. Por ejemplo, las comisiones han resuelto disputas

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 6: CAUSAS DE LAS CONCILIACIONES Y ARBITRAJES
(número de renegociaciones con la característica)

	(1) Número de conciliaciones y arbitrajes[1]	(2) Obras adicionales[2]	(3) Costos mayores que los originales[3]	(4) Atrasos de la entrega de terrenos	(5) Aspectos financieros del contrato[4]	(6) Otros aspectos del contrato[5]	(7) Exigencias de plazo	(8) Revocación de multas	(9) Extinción de la concesión
Ruta 5	24	6	5	1	0	4	0	10	0
Carreteras interurbanas	25	6	2	5	6	3	0	4	0
Autopistas urbanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carreteras	**49**	**12**	**7**	**6**	**6**	**7**	**0**	**14**	**0**
Aeropuertos	12	1	1	1	0	10[6]	0	0	0
Cárceles	4	0	1	0	0	0	2	0	1
Embalses	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Transantiago	2	0	1	0	0	0	0	0	1
Infraestructura pública	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Otras concesiones	**21**	**1**	**3**	**1**	**0**	**10**	**2**	**0**	**5**
Total o promedio	**70**	**13**	**10**	**7**	**6**	**17**	**2**	**14**	**5**

Notas:

[1] Existen varias actas de conciliación y fallos arbitrales a los cuales no se les puede asignar categoría.

[2] En general, las sociedades concesionarias exigen compensación por haber realizado obras necesarias para el proyecto pero que no estaban incluidas en el proyecto referencial de ingeniería definitivo.

[3] Incluye a varios tipos de sobrecostos, por ejemplo geológicos (v. gr., aquellos que se alegaron en la construcción del túnel El Melón, aduciendo que la perforación había sido más difícil que lo anticipado), aquellos causados por inclemencias del tiempo que demoran la obra, o defectos de las especificaciones de las bases técnicas.

[4] Incluye el pago de intereses por montos adeudados, el reparto de los ingresos durante períodos de servicio parcial, compensaciones por montos mal registrados y exigencias de compensación por crecimiento del tráfico menor que el esperado.

[5] En general, se refiere a temas relacionados con la definición de exclusividad de la concesión. Por ejemplo, la concesionaria SCL del aeropuerto Arturo Merino Benítez demandó al MOP porque la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) arrendó terrenos para instalar antenas de telefonía. SCL argumentó que este contrato entre las empresas de telefonía y la DGAC infringía sus derechos adquiridos en virtud de la exclusividad de la concesión.

[6] Las diez demandas fueron interpuestas por la sociedad concesionaria SCL del aeropuerto Arturo Merino Benítez el 5 de mayo de 2004.

www.cepchile.cl

sobre cómo precisar el área de concesión, cuál es el ámbito de la exclusividad de la operación en el área de concesión, la relación con entidades fiscales (v. gr., las concesionarias de aeropuertos con la Dirección General de Aeronáutica Civil) o los procedimientos a seguir en determinadas circunstancias. Por último, tal como se aprecia en la columna 8, en 14 demandas la comisión se pronunció sobre multas. En 14 ocasiones los concesionarios han pedido rebajar o eliminar una multa impuesta por el MOP, y en una ocasión el MOP entabló una demanda para pedir una multa por incumplimiento de contrato (que es el único caso por el que el MOP puede demandar, de acuerdo a la Ley de Concesiones)[14].

Tal como se aprecia en las primeras dos columnas del Cuadro Nº 7, de los 70 casos que han sido conocidos por comisiones, 32 han terminado

CUADRO Nº 7: DEMANDAS INTERPUESTAS ANTE COMISIONES
(en UF)

	(1) Fallos arbitrales	(2) Conciliaciones	(3) Monto demandado[2-3]	(4) Monto concedido en conciliación	(5) Monto concedido en arbitraje	(6) Total concedido al concesionario[4]	(7) Total concedido al MOP
Ruta 5	12	12	5.713.842	3.349.585	1.609.906	4.959.491	0
Carreteras interurbanas	14	11	18.796.006	295.053	3.327.783	3.552.087	70.749
Autopistas urbanas	0	0	0	0	0	0	0
Carreteras	**26**	**23**	**24.509.848**	**3.644.638**	**4.937.689**	**8.511.578**	**70.749**
Aeropuertos	11	1	2.700.970	39.352	22.860	62.212	0
Cárceles	1	3	0	1.153.524	1.681.785	2.835.309	0
Embalses	0	3	0	215.882	0	215.882	0
Transantiago	0	2	1.289.870	645.599	0	645.599	0
Infraestructura pública	0	0	0	0	0	0	0
Otras concesiones	**12**	**9**	**3.990.840**	**2.054.357**	**1.704.645**	**3.759.002**	**0**
Total o promedio	**38**	**32**	**28.500.688**	**5.698.995**	**6.642.334**	**12.270.580**	**70.749**

Notas:

[1] Todas las demandas salvo una fueron interpuestas por las sociedades concesionarias. La única demanda interpuesta por el MOP (en la concesión del tramo Santiago-Los Vilos de la Ruta 5) no fue acogida por la comisión conciliadora.
[2] Cuando fue necesario se usó la conversión UTM 1 = UF 1,75.
[3] De este total, sólo UF 131.250 fue demandado por el MOP (esta demanda no fue acogida y nada le fue concedido al MOP).
[4] Incluye disminuciones de multas, por UF 15.231.

[14] Corresponde a la demanda interpuesta por el MOP en contra de Tribasa, concesionaria del tramo Santiago-Los Vilos de la Ruta 5, el 5 de octubre de 2000. La demanda no fue acogida.

www.cepchile.cl

con una conciliación y 38 con un fallo arbitral. El monto total demandado por las concesionarias sumó UF 28,5 millones (unos 1.140 millones de dólares), pero las comisiones concedieron sólo UF 12,2 millones (unos 490 millones de dólares). Una interpretación posible es que las concesionarias hacen peticiones exageradas (especialmente en el caso de carreteras interurbanas) y que las comisiones conceden montos más razonables.

Sea como sea, esto sugiere que en una renegociación es razonable esperar diferencias de opinión considerables y resalta una de las virtudes de que un tercero distinto del MOP y del concesionario decida. Por lo mismo, es razonable conjeturar que en las renegociaciones bilaterales en que el MOP pide obras adicionales seguramente paga bastante más que el precio competitivo. En este sentido, es sugerente que las comisiones no hayan conocido demandas que envuelvan a una autopista urbana, precisamente aquellas carreteras que, por lejos, registran el mayor aumento de inversión relativo al presupuesto oficial estimado originalmente.

Es tentador concluir que las comisiones promedian (los UF 12,2 millones concedidos son poco menos que la mitad de los UF 28,5 millones solicitados por los concesionarios), pero los datos no respaldan tal conclusión. En efecto, el porcentaje de lo pedido por los concesionarios y concedido por las comisiones arbitrales varía bastante entre comisiones. En un extremo, las comisiones que conocen conflictos en concesiones de aeropuertos han concedido apenas el 2% de lo solicitado, mientras que, en el otro extremo, aquellas que conocen conflictos en concesiones de la Ruta 5 han concedido cerca del 87% de lo solicitado. Esto sugiere que hay diferencias importantes entre los casos que llegan a las distintas comisiones y, quizás, en los criterios para decidirlos. Por ejemplo, en concesiones de aeropuertos más bien se trata de conflictos sobre la interpretación de los contratos, mientras que en las de carreteras son más comunes los conflictos por el monto de obras adicionales.

3. Cuánto, qué y cuándo se ha renegociado

3.1. Contabilidad: ¿qué estamos midiendo?

El objetivo de este trabajo es cuantificar los montos renegociados en las concesiones de infraestructura y relacionarlos con los montos invertidos y aquellos originalmente proyectados.

El monto total invertido por el concesionario en el proyecto *i*-ésimo se puede descomponer en tres categorías. Primero, el costo inicial del proyecto originalmente pactado y estimado por el concesionario, K_i, más los

www.cepchile.cl

sobrecostos S_i, definidos como los costos no anticipados que aparecen al construir la obra originalmente acordada. Estos costos corresponden a los incurridos para cumplir con el proyecto según el contrato original. Por ejemplo, si se trata de un túnel, K_i es el monto del presupuesto original y S_i sería el sobrecosto debido a una calidad de la roca peor que la esperada.

Los sobrecostos no son el único componente renegociado. Es frecuente que el resultado de las renegociaciones incluya obras adicionales a las contempladas en el proyecto original. En ocasiones son obras que, si bien no estaban contempladas en el proyecto original, son requeridas para que el proyecto de infraestructura cumpla con su función. A este tipo de inversiones omitidas en el contrato original denotaremos O_i.

Finalmente, se debe considerar el caso en que el concesionario y el MOP acuerdan obras que no están contempladas en el proyecto original y que tampoco son necesarias para que éste cumpla su función. Por ejemplo, a algunos concesionarios de autopistas urbanas se les pidió que construyeran colectores de lluvias. Estas obras, aunque pueden ser socialmente rentables, no eran necesarias para que las autopistas cumplieran su función. A este tipo de obras adicionales las denotaremos por A_i.

De lo anterior se sigue que el costo total del proyecto *i* es

$$K_i + S_i + O_i + A_i. \quad (1)$$

Ahora bien, estas cantidades no son observables, pues sólo las conoce el concesionario. Sin embargo, en las bases de licitación el MOP reporta k_i, una estimación del costo de la obra, donde utilizamos letras minúsculas para denotar la estimación de la variable denotada por la letra mayúscula correspondiente. Asimismo, los convenios complementarios describen los mayores ingresos concedidos al concesionario como resultado de renegociaciones. Las categorías que justifican estos mayores ingresos son diversas, pero en principio se pueden clasificar en las tres categorías ya discutidas: sobrecostos del proyecto original (s_i); pagos por costos y obras adicionales necesarias para el proyecto original (o_i); y pagos por obras adicionales no relacionadas con el proyecto original (a_i).

Aunque idealmente desearíamos distinguir sistemáticamente entre las categorías de inversiones no contempladas en el contrato original que realiza el concesionario, la lectura de los convenios complementarios no permite separar en todos los casos las debidas a obras adicionales requeridas por el proyecto (o_i) de las obras adicionales que no son requeridas por éste (a_i). En efecto, generalmente se puede determinar si el monto adicional que recibirá el concesionario corresponde a una mayor remuneración por lo originalmente acordado (s_i) o bien por obras nuevas. Pero no es posible

www.cepchile.cl

saber si las obras adicionales acordadas eran necesarias para el proyecto original o corresponden a nuevas obras propuestas por el MOP o el concesionario después de adjudicada la concesión. Por eso, en lo que sigue reportaremos la suma $o_i + a_i$ y una serie de pagos que se pueden atribuir a *si*. La estimación del monto total renegociado entonces es

$$r_i \equiv s_i + o_i + a_i. \tag{2}$$

Como se verá más adelante, la suma $o_i + a_i$ es, lejos, el principal componente de los montos renegociados. Ahora bien, en lo que sigue denominaremos el *monto total invertido* en el proyecto *i*-ésimo, según las estimaciones del MOP, a la suma

$$k_i + r_i, \tag{3}$$

y $k \equiv \Sigma_i r_i$ al monto total renegociado en todos los proyectos. Como se puede apreciar en la columna 2 del Cuadro Nº 2, *r* asciende a UF 70,3 millones, mientras que la suma de los montos estimados originalmente para todos los proyectos ($k \equiv \Sigma_i k_i$) es de UF 211,6 millones. Por supuesto, en rigor no se trata del monto total invertido sino de una estimación, ya que este valor corresponde al monto no observable descrito por (1).

Pese a sus deficiencias debidas a la no observabilidad de los montos efectivamente invertidos, la suma (3) permite calcular dos indicadores interesantes. El primero es el porcentaje del monto total invertido que se acordó en renegociaciones, es decir, la razón

$$\frac{r}{k+r.} \tag{4}$$

El segundo indica el aumento porcentual del costo de las concesiones, la razón

$$\frac{r}{k.} \tag{5}$$

Obviamente, *r* incluye obras adicionales no contempladas en el proyecto original. Por lo tanto, la razón (4) no es un indicador del sobrecosto sobre las obras originales. Sin embargo, se trata de un indicador relevante, ya que una de las principales justificaciones de las concesiones de infraestructura es que el monto que pagarán los consumidores y los contribuyentes se determina mediante licitaciones competitivas. Si buena parte de la remuneración del concesionario se determina mediante renegociaciones, se

www.cepchile.cl

puede suponer que el valor de las obras adicionales es superior a su precio en un mercado competitivo. Lo cual justifica concluir que el test de mercado del valor de un proyecto, supuestamente una de las principales virtudes se una licitación, se debilita.

3.2. ¿Cuánto se ha renegociado?

En las columnas 1 y 2 del Cuadro Nº 8 se muestran dos indicadores del costo total presupuestado de construcción de las 50 concesiones: el presupuesto total estimado por el MOP en las bases de licitación y el presupuesto presentado en las ofertas técnicas[15]. A este último lo denotamos anteriormente por k_i. La columna 5 muestra el total renegociado, r_i. Las ofertas técnicas suman UF 211,6 millones (unos 8.460 millones de dólares) y el total renegociado UF 70,3 millones[16] (unos 2.810 millones de dólares). Así, tal como se aprecia en la columna 8, que reporta la razón (4), el 25% de los UF 282 millones invertidos por los concesionarios es el resultado de una renegociación. O, visto en forma alternativa, tal como se aprecia en la columna 7 que reporta la razón (5), a las obras concesionadas se les han agregado montos equivalentes al 33% de la inversión originalmente estimada por las ofertas técnicas.

No todas las concesiones se renegocian con igual intensidad. Por ejemplo, con la excepción de las cárceles, las carreteras tienen porcentajes mayores que otros tipos de obras: tal como se puede apreciar en la columna 8 del Cuadro Nº 8, algo más de un cuarto de lo invertido en carreteras (26%) fue agregado en renegociaciones, mientras que el porcentaje para el resto de las concesiones es sólo 17%. Al interior del sector carreteras, las renegociaciones de las autopistas urbanas promedian un 35%, proporción bastante mayor que el 23% de la Ruta 5 y el 17% de las carreteras interurbanas.

Se ha alegado que la mayor intensidad de las renegociaciones de autopistas urbanas obedece a que construir en una ciudad es más azaroso que hacerlo en zonas rurales. Además se señala que una parte del monto renegociado corresponde a mayores costos por obras tales como el metro o la construcción de colectores de lluvias, solicitados por el MOP, pero que no tienen relación con el proyecto original (la categoría a_i definida más arriba). Sin embargo, el punto relevante es otro, a saber, que el 35% de lo invertido para construir las autopistas urbanas y las obras anexas se deci-

[15] Estos presupuestos de construcción no incluyen los tres proyectos extinguidos.

[16] Este monto incluye las compensaciones realizadas para la extinción de tres contratos de concesión.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 8: PRESUPUESTOS OFICIALES Y MONTOS RENEGOCIADOS
(en UF)

	(1) Inversión presupuestada (en las bases de licitación)[1-2]	(2) Inversión presupuestada (en la oferta técnica)[3]	(3) Renegociaciones bilaterales	(4) Conciliaciones y arbitrajes	(5) Total renegociado = (3) + (4)	(6) Total invertido = (2) + (5)	(7) Renegociaciones como fracción de la inversión presupuestada = (5)/(2)	(8) Renegociaciones como fracción del total invertido = (5)/(6)
Ruta 5	64.258.585	71.885.711	16.126.967	4.959.491	21.086.458	92.972.169	0,29	0,23
Carreteras interurbanas	41.177.001	52.951.424	7.159.320	3.481.338	10.640.658	63.592.082	0,20	0,17
Autopistas urbanas	47.622.776	60.521.502	33.288.919	0	33.288.919	93.810.421	0,55	0,35
Carreteras	**153.058.362**	**185.358.637**	**56.575.206**	**8.440.829**	**65.016.035**	**250.374.672**	**0,35**	**0,26**
Aeropuertos	7.645.331	9.598.375	1.139.836	62.212	1.202.048	10.800.423	0,13	0,11
Cárceles	5.550.000	5.535.105	0	2.835.309	2.835.309	8.370.414	0,51	0,34
Embalses	4.458.424	3.000.000	395.359	215.882	611.241	3.611.241	0,20	0,17
Transantiago	5.165.500	3.920.290	0	645.599	645.599	4.565.889	0,16	0,14
Infraestructura pública	4.720.200	4.218.082	24.153	0	24.153	4.242.235	0,01	0,01
Otras concesiones	**27.539.455**	**26.271.852**	**1.559.348**	**3.759.002**	**5.318.350**	**31.590.202**	**0,20**	**0,17**
Total o promedio	**180.597.817**	**211.630.489**	**58.134.554**	**12.199.831**	**70.334.385**	**281.964.874**	**0,33**	**0,25**

Notas:

[1]Según es reportado en las bases de licitación o, cuando son modificadas, en sus textos refundidos. En los seis casos en que no presenta presupuesto oficial estimado en las bases de licitación se estima como el de la inversión de oferta técnica.

[2 y 3] No incluye los presupuestos de construcción de los proyectos extinguidos.

dió mediante negociaciones bilaterales sin la intervención de terceros independientes, ya que las disputas por autopistas urbanas no han llegado a las comisiones, y sin que el monto renegociado haya sido el resultado de una licitación competitiva. Este porcentaje sobrepasa largamente al de otros tipos de concesión, incluyendo las cárceles (26%).

Nótese que el 83% del monto que excede las estimaciones originales se otorgó mediante renegociaciones bilaterales, las que suman UF 58,1 millones; apenas el 17% fue revisado por las comisiones. Sin embargo, el número agregado esconde que en el caso de carreteras el porcentaje concedido en renegociaciones bilaterales es mucho mayor (97,3%). No deja de llamar la atención que todas las renegociaciones de autopistas urbanas hayan sido del tipo bilateral. Por lo tanto, de los datos surge una regularidad interesante: a mayor porcentaje de renegociaciones bilaterales, mayor monto concedido como porcentaje del total invertido.

¿Son excesivas las renegociaciones? Una manera de contestar esta pregunta consiste en examinar si se respetan los límites a las inversiones adicionales impuestos en los contratos de concesión, o en su defecto, si se aplica la disposición del artículo 19° de la Ley, que señala que las inversiones adicionales no pueden exceder el 15% de la oferta técnica[17]. En efecto, en 39 de los 50 contratos de concesión se impusieron límites al gasto adicional, los que se encuentran en el rango de 5 a 15% sobre el presupuesto oficial estimado en las bases de licitación durante la etapa de construcción y en el rango de 10 a 30% durante la vida de la concesión[18].

La columna 1 del Cuadro Nº 9 muestra que los límites se han sobrepasado con holgura en 16 ocasiones durante la construcción y 11 veces durante el resto de la concesión. Tal como se aprecia en las columnas 2 y 3, el límite impuesto en las 16 concesiones que lo sobrepasaron era de UF 9,2 millones, pero la mayor inversión sumó UF 39,3 millones —4,33 veces el límite. Durante toda la vida de la concesión, la suma de límites impuestos fue igual a UF 12,1 millones, pero la mayor inversión sumó UF 39,52 millones —3,13 veces el límite impuesto[19].

[17] Artículo 19° de la Ley General de Concesiones.

[18] Los porcentajes a los que se hace referencia son presentados en las bases de licitación como límites a las nuevas inversiones justificadas por el interés público. En ocasiones las renegociaciones invocan el interés público. Sin embargo no se aprecian diferencias sistemáticas entre las inversiones "por interés público" y las demás. Por este motivo, nuestros cálculos agregan todas las inversiones adicionales pactadas en renegociaciones bilaterales, excluyendo aquellos procesos que no dieron origen a inversión adicional.

[19] El MOP y los concesionarios están conscientes de que sobrepasan los límites de inversión. Por ejemplo, en el numeral 2.2 de la renegociación bilateral contenida en el convenio complementario número 3 de la concesión Interconexión Vial Santiago-Valparaíso-Viña del Mar se dice:

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 9: INVERSIÓN QUE SOBREPASA LOS LÍMITES IMPUESTOS EN LAS BASES[1] (en UF)

	(1) Concesiones que sobrepasan el límite de inversión		(2) Mayor inversión permitida[3]		(3) Mayor inversión efectiva[4]		(4)	(5)
	(a) Durante la construcción[2]	(b) Durante toda la concesión	(a) Durante la construcción	(b) Durante toda la concesión	(a) Durante la construcción	(b) Durante toda la concesión	(3a)/(2a)	(3b)/(2b)
Ruta 5	4	3	2.001.762	3.966.200	9.924.815	9.913.701	4,96	2,50
Carreteras interurbanas	5	2	1.747.617	870.351	4.083.977	1.133.322	2,34	1,30
Autopistas urbanas	5	5	4.762.278	7.143.416	24.512.963	28.310.288	5,15	3,96
Total carreteras	**14**	**10**	**8.511.657**	**11.979.967**	**38.521.755**	**39.357.311**	**4,53**	**3,29**
Aeropuertos	1	1	460.000	98.343	504.642	122.074	1,10	1,24
Cárceles	0	0	0	0	0	0	-	-
Embalses	1	0	210.000	0	257.361	0	1,23	-
Transantiago	0	0	0	0	0	0	-	-
Infraestructura pública	0	0	0	0	0	0	-	-
Total otras concesiones	2	1	670.000	98.343	762.003	122.074	1,4	1,24
Total	**16**	**11**	**9.181.657**	**12.078.310**	**39.283.758**	**39.479.385**	**4,28**	**3,27**

Notas:

[1] La Ley de Concesiones estipula un máximo de inversión adicional del 15% sobre la oferta técnica, a menos que las bases de licitación estipulen algo distinto. En general (39 contratos) las bases de licitación estipulan nuevas inversiones máximas permitidas, durante el período de construcción y durante el plazo total de concesión. Éstas se expresan como porcentajes del presupuesto oficial estimado, también presentado en las bases de licitación. Típicamente estos porcentajes oscilan entre 5 y 15% durante el período de construcción y entre 15 y 30% durante el plazo total de la concesión.

[2] Se supone que el período de construcción termina al otorgarse la puesta en servicio definitiva.

[3] Estas cifras sólo consideran los límites de inversión adicional en aquellas concesiones que tienen y sobrepasan el límite. Cuando existen, se consideran los límites de inversión adicional de las bases de licitación; si no existen, se usa el 15% del artículo 19 de la Ley de Concesiones.

[4] Estas cifras corresponden al total invertido según renegociaciones bilaterales (no considera compensaciones por inversiones que no representan inversión adicional ni compensaciones concedidas en conciliaciones y arbitrajes) para todas aquellas concesiones en que se tiene y sobrepasa un límite de inversión adicional.

3.3. ¿Qué se ha renegociado?

El Cuadro Nº 10 descompone la suma de lo renegociado en distintas categorías. Las columnas 1 a 6 reportan cifras para $s_i + o_i + a_i$, es decir costos en que se incurrieron para perfeccionar las obras originalmente contratadas y otros asociados a obras adicionales, sean éstas necesarias para que el proyecto original cumpla su finalidad, o porque al proyecto original se le han agregado otras obras (la columna 6 es, quizás, la más intensiva en partidas $o_i + a_i$, ya que en esta categoría se registran partidas tales como estudios de impacto ambiental, entrega de televías, entre otros). En la columna 7 se resumen los montos en que se incurrieron por aceleración en la ejecución o puesta en servicio de las obras[20]. La columna 8 muestra los gastos adicionales incurridos por cambiar de lugar cañerías y cables, un ítem relevante en el caso de autopistas urbanas. Estos montos corresponden a incrementos de costos no debidos a inversiones adicionales (el ítem s_i en nuestra notación). La columna 9 muestra los montos indemnizados por eventos ajenos a la gestión de la sociedad concesionaria, por ejemplo la mayor duración de las obras debido a que el MOP se atrasó al expropiar terrenos, o los menores ingresos provocados por el inicio tardío del cobro de peajes. Por último, la columna 10 muestra los montos concedidos en conciliaciones y arbitrajes —la información entregada en la página web del MOP no permite desglosarla en ambas categorías.

Tal vez la conclusión más importante es que el responsable principal de los montos concedidos en renegociaciones está asociado a nuevas obras. De las columnas 1 a 6 se desprende que las nuevas obras y modificaciones suman UF 42,2 millones, el 72,6% de los UF 58,1 millones renegociados bilateralmente. Si además se suman las obras adicionales debidas a cambios de servicios públicos (v. gr. tendidos eléctricos, cañerías de agua potable o líneas telefónicas), el total de las modificaciones y obras adicionales aumenta a UF 49 millones, equivalentes al 84,3% del total renegociado en forma bilateral.

"El valor total de estas nuevas inversiones y demás costos asociados del presente convenio asciende a la suma única, total y definitiva de UF 873.190,80".

Sin embargo, en el numeral 6.4 se lee:

"Las partes acuerdan contabilizar UF 591.249. [...] Se deja constancia que en razón a lo anterior, se cumple el 5% que en virtud del artículo 19 de la Ley de Concesiones es posible de ejecutar durante el período de construcción según lo establecido en el artículo 1.11.4.2 de las Bases de Licitación.".

Hemos encontrado 21 convenios complementarios con cláusulas similares.

[20] Aunque es frecuente encontrar inversiones no valoradas en todas las categorías, es más frecuente encontrarlas en las partidas de adelantamientos de obras o habilitación anticipada, por lo que estas cifras deberían interpretarse con particular cuidado.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 10: DESGLOSE DE LOS MONTOS RENEGOCIADOS (en UF)

	(1) Nuevas obras o modificaciones[1]	(2) Estudios y proyectos de ingeniería	(3) Administración de la construcción[2]	(4) Pólizas de seguro y garantías	(5) Conservación y mantención de obras	(6) Otros[3]	(7) Habilitación anticipada al tránsito o aceleración de obras[4]	(8) Cambio de servicios públicos[5]	(9) Indemnización sin inversión adicional[6]	(10) Conciliaciones y arbitrajes	(11) Total
Ruta 5	11.418.774	277.200	476.321	76.028	1.048.032	625.166	324.233	252.061	1.629.152	4.959.492	21.086.459
Carreteras interurbanas	5.702.754	88.740	166.817	84.360	863.226	90.889	78.134	84.400	0	3.481.338	10.640.658
Autopistas urbanas	16.585.587	497.291	571.093	183.529	830.900	1.163.805	1.950.588	6.527.495	4.978.631	0	33.288.919
Carreteras	**33.707.115**	**863.231**	**1.214.231**	**343.917**	**2.742.158**	**1.879.860**	**2.352.955**	**6.863.956**	**6.607.783**	**8.440.830**	**65.016.036**
Aeropuertos	737.996	18.231	18.771	1.000	31.918	323.487	0	0	8.433	62.212	1.202.048
Cárceles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.835.309	2.835.309
Embalses	258.373	0	0	0	0	-1.012	0	0	137.998	215.882	611.241
Transantiago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	645.599	645.599
Infraestructura pública	21.304	0	0	0	0	0	0	0	2.849	0	24.153
Otras concesiones	**1.017.673**	**18.231**	**18.771**	**1.000**	**31.918**	**322.475**	**0**	**0**	**149.280**	**3.759.002**	**5.318.350**
Total o promedio	**34.724.788**	**881.462**	**1.233.002**	**344.917**	**2.774.076**	**2.202.335**	**2.352.955**	**6.863.956**	**6.757.063**	**12.199.832**	**70.334.386**

Notas:

[1] En esta categoría se incluyen la construcción de las obras, el costo de modificaciones a las obras (incluyendo los cambios al proyecto original), los montos asociados a otras partidas operativas de inversión e indemnización en los casos en que la información no permite individualizarlos. Se reporta el valor neto de las disminuciones de obras.

[2] Costos asumidos por la concesionaria por administrar la ejecución de las nuevas inversiones. En el caso de licitaciones de nuevas obras se imputa un porcentaje del valor total licitado como gastos de administración de la construcción.

[3] Otras partidas operativas, como valor de expropiaciones (cuando éstas son pagadas por la sociedad concesionaria, aunque en la gran mayoría de los casos son financiadas por el MOP), estudios de impacto ambiental, obras de rescate arqueológico, pérdidas de ingreso (en los casos en que éstas se imputan al valor total de referencia), obras de limpieza del cauce del río Mapocho (para la construcción de defensas fluviales), entrega de televías, etc.

[4] En ocasiones el MOP exige adelantar la construcción o habilitación de las obras, lo que implica costos adicionales para las concesionarias. Estos montos se registran en esta partida. En ocasiones el presupuesto de los costos adicionales asociados a los adelantamientos se registra en la renegociación en que se oficializa esta petición del MOP (o sea, los costos se declaran a priori), mientras que en otras los costos se infieren de las compensaciones hechas y oficializadas en convenios complementarios posteriores. En estas ocasiones los valores compensados se descuentan hasta el día de suscripción de la renegociación según la cual los adelantamientos fueron pactados.

[5] Comprenden los cambios de servicios húmedos (alcantarillados y agua potable) y secos (v. gr. tendidos eléctricos o telefónicos).

[6] Entre éstos, esta partida registra sobrecostos de operación, costos provocados por demoras en la expropiación de terrenos, costos por menores ingresos percibidos por la SC (generalmente asociados a demora en el inicio de los cobros de una plaza de peaje), etc.

3.4. ¿Cuándo se renegocia?

Una regularidad detectada por Guasch (2004, con datos al 2001) al analizar más de 1.000 contratos de concesión en Latinoamérica es que el 60% de los contratos de concesión se renegocian por primera vez dentro de los primeros tres años del contrato, y el 85% durante los primeros cuatro. En el caso específico de las concesiones de caminos, los datos de Guasch muestran que en 49 de las 130 concesiones de carreteras con tres o más años de contrato, la primera renegociación ocurrió antes del o al tercer año del contrato[21]. El corto plazo transcurrido entre el contrato y la primera renegociación sugiere que los proyectos concesionados no se diseñan con el debido cuidado y que se renegocian durante la construcción. Al mismo tiempo, la celeridad con que se renegocia da a entender que los concesionarios hacen ofertas que incorporan la expectativa de renegociar en forma bilateral, y así mejorar las condiciones ofrecidas casi tan pronto se adjudican el contrato. En Engel, Fischer y Galetovic (2007a) se explica por qué tanto a gobiernos como a los concesionarios puede convenirles actuar de esta forma.

El Cuadro Nº 11 muestra la estructura temporal de las renegociaciones bilaterales. Las primeras cuatro columnas indican cuánto tiempo transcurre entre la adjudicación de contrato y las distintas renegociaciones. Las últimas tres columnas (5, 6 y 7) muestran cuánto se renegocia antes de la puesta en servicio provisoria de la concesión; entre la puesta en servicio provisoria y la puesta en servicio definitiva; y luego de la puesta en servicio definitiva.

En lo que nos concierne acá, las concesiones chilenas confirman el patrón detectado por Guasch (2004). En el caso de carreteras, antes de la puesta en servicio definitiva de la concesión se han realizado 45 de las 63 renegociaciones, por un monto que corresponde al 78,4% del monto total renegociado. De manera similar, 33 de las 60 renegociaciones y el 63,1% del monto total renegociado fueron acordados durante los primeros tres años que siguieron a la adjudicación. Las renegociaciones bilaterales del resto de las concesiones están menos sesgadas hacia los tres primeros años, aunque sigue siendo cierto que más de la mitad de las renegociaciones y de los montos renegociados ocurren dentro de los primeros tres años del contrato.

Es interesante contrastar los resultados de renegociaciones bilaterales con los de aquellas resueltas por comisiones, las que aparecen en el Cuadro Nº 12. Tal como muestran las columnas 1 a 4, prácticamente todas las renegociaciones, sean de carreteras o de otras concesiones, ocurren después de los primeros tres años de la concesión. La última fila de las columnas 5 a 7 muestra que cuatro quintos de las renegociaciones y de los montos concedidos en arbitrajes o conciliaciones se otorgan después de la

[21] Más abajo se muestra que el caso de Chile es similar, pese a que al momento en que Guasch recolectaba sus datos esto aún no era evidente.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 11: ¿CUÁNDO SE RENEGOCIA? ESTRUCTURA TEMPORAL DE LAS RENEGOCIACIONES BILATERALES[1]
(montos en UF)

	(1) Antes de 1 año		(2) Entre 1 y 3 años		(3) Entre 3 y 8 años		(4) Más de 8 años		(5) Antes de la PSP[2]		(6) Entre la PSP y la PSD[3]		(7) Después de la PSD	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Ruta 5	1	0	13	5.1 99.896	14	10.927.072	0	0	18	11.820.781	3	283.643	7	4.022.543
Carreteras interurbanas	3	825.050	7	2.912.381	9	1.954.839	3	1.467.050	11	3.924.682	3	783.453	8	2.451.185
Autopistas urbanas	4	7.429.458	5	19.355.676	4	6.503.784	0	0	10	27.545.314	0	0	3	5.743.605
Carreteras	**8**	**8.254.508**	**25**	**27.467.953**	**27**	**19.385.695**	**3**	**1.467.050**	**39**	**43.290.777**	**6**	**1.067.097**	**18**	**12.217.333**
Aeropuertos	0	0	3	504.642	5	660.424	1	-25.230	0	0	3	504.642	6	635.193
Cárceles	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Embalses	0	0	2	395.360	0	0	0	0	2	395.360	0	0	0	0
Transantiago	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Infraestructura pública	0	0	2	24.153	0	0	0	0	0	0	0	0	2	24.153
Otras concesiones	**0**	**0**	**9**	**924.155**	**5**	**660.424**	**1**	**-25.230**	**3**	**395.360**	**3**	**504.642**	**9**	**659.346**
Total o promedio	**8**	**8.254.508**	**34**	**28.392.108**	**32**	**20.046.119**	**4**	**1.441.820**	**42**	**43.686.136**	**9**	**1.571.739**	**27**	**12.876.679**
Participación	**0,10**	**0,14**	**0,44**	**0,49**	**0,41**	**0,34**	**0,05**	**0,02**	**0,54**	**0,75**	**0,12**	**0,03**	**0,35**	**0,22**

Notas:

[1] Las renegociaciones bilaterales se registraron según las fechas de inicio de la concesión y de suscripción del convenio complementario asociado a cada renegociación.
[2] PSP: puesta en servicio provisoria. (3) PSD: puesta en servicio definitiva.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 12: ¿CUÁNDO SE RENEGOCIA? ESTRUCTURA TEMPORAL DE LAS CONCILIACIONES Y ARBITRAJES
(montos en UF)

	(1) Antes de 1 año		(2) Entre 1 y 3 años		(3) Entre 3 y 8 años		(4) Más de 8 años		(5) Antes de la PSP[1]		(6) Entre la PSP y la PSD[2]		(7) Después de la PSD	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Ruta 5	0	0	0	0	21	3.947.980	3	1.011.512	7	120.739	7	1.733.519	10	3.105.233
Carreteras interurbanas	1	0	2	0	18	1.765.626	4	1.715.711	2	0	5	69.099	18	3.412.239
Autopistas urbanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carreteras	**1**	**0**	**2**	**0**	**39**	**5.713.606**	**7**	**2.727.223**	**9**	**120.739**	**12**	**1.802.618**	**28**	**6.517.472**
Aeropuertos	1	0	1	39.352	10	22.860	0	0	1	0	0	0	11	62.212
Cárceles	0	0	1	0	3	2.835.309	0	0	3	1.681.785	1	1.153.524	0	0
Embalses	0	0	0	0	3	215.882	0	0	3	215.882	0	0	0	0
Transantiago	0	0	1	315.599	1	330.000	0	0	2	645.599	0	0	0	0
Infraestructura pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras concesiones	**1**	**0**	**3**	**354.951**	**17**	**3.404.051**	**0**	**0**	**9**	**2.543.266**	**1**	**1.153.524**	**11**	**62.212**
Total o promedio	**2**	**0**	**5**	**354.951**	**56**	**9.117.657**	**7**	**2.727.223**	**18**	**2.664.005**	**13**	**2.956.142**	**39**	**6.579.684**
Participación	**0,03**	**0,00**	**0,07**	**0,03**	**0,80**	**0,75**	**0,10**	**0,22**	**0,19**	**0,22**	**0,19**	**0,24**	**0,63**	**0,54**

Notas:

[1] PSP: puesta en servicio provisoria.
[2] PSD: puesta en servicio definitiva.

puesta en servicio definitiva de la concesión. Tal parece que las comisiones son requeridas, fundamentalmente, para resolver reclamos del concesionario durante la operación de la concesión. Por el contrario, las renegociaciones durante la construcción —antes de la puesta en servicio definitiva— son casi todas bilaterales.

Es igualmente interesante revisar la cronología de las renegociaciones en términos de los montos renegociados para cada año entre 1997 y 2006. Tal como se puede apreciar en el Cuadro Nº 13, los montos renegociados bilateralmente varían según el año y se concentran en cuatro años: 2001 (19%), 2003 (28%), 2005 (16%) y 2007 (12%).

Existen diferencias notorias entre los tres gobiernos que cubren el período. Durante el gobierno de don Eduardo Frei se renegoció apenas el 5,6%; en el de doña Michelle Bachelet (hasta 2007), 15,8%. Durante el gobierno de don Ricardo Lagos se concentra el 78,5% de los montos renegociados bilateralmente, a pesar de que su gobierno cubre menos de la mitad del período. En parte, esto se explica porque fue el período de auge de las concesiones, pero incluso si consideramos este efecto, la intensidad de renegociaciones es mayor que en los restantes períodos.

Este patrón de renegociaciones contrasta con el patrón observado en el caso de las conciliaciones y arbitrajes. En la última fila del Cuadro Nº 14 podemos apreciar que, con la excepción de 2006, la actividad de las comisiones se reparte en forma relativamente uniforme en el tiempo.

4. Formas de compensación

4.1. ¿Cómo se pagan los montos renegociados?

En la sección anterior calculamos los montos concedidos en renegociaciones. En esta sección estudiamos los mecanismos utilizados para pagar los montos renegociados.

Para ejecutar lo acordado en una renegociación, en la mayoría de los convenios complementarios se crean cuentas de inversión y compensación. Por ejemplo, para registrar las inversiones adicionales contratadas en el convenio complementario número 3 de la concesión "Ruta 5, tramo Talca-Chillán" se creó la *Cuenta de inversión convenio complementario número 3* y la *Cuenta de compensación convenio complementario número 3*. En la primera cuenta se registrarían (previo visto bueno del inspector fiscal) todos los costos en que la sociedad concesionaria incurriera en virtud de los agregados o modificaciones contratados, y en la segunda todos los pagos y compensaciones recibidos por la sociedad concesionaria. Una vez que se

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 13: CRONOLOGÍA DE LAS RENEGOCIACIONES BILATERALES
(en UF)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Ruta 5	0	1.518.996	161.485	3.364.793	5.894.693	485.285	3.408.439	745.585	547.692	0	0	16.126.968
Carreteras interurbanas	624.152	0	989.965	69.356	1.277.446	773.560	49.664	1.429.569	1.658.598	31.484	255.525	7.159.320
Autopistas urbanas	0	0	0	0	3.093.058	1.651.608	13.061.746	0	7.122.262	2.004.465	6.355.780	33.288.918
Carreteras	**624.152**	**1.518.996**	**1.151.450**	**3.434.149**	**10.265.197**	**2.910.453**	**16.519.849**	**2.175.154**	**9.328.552**	**2.035.949**	**6.611.304**	**56.575.206**
Aeropuertos	0	0	0	0	504.642	0	0	513.975	1.294	-17.860	137.784	1.139.836
Cárceles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Embalses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	395.360	395.360
Transantiago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Infraestructura pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24.153	0	24.153
Otras concesiones	**0**	**0**	**0**	**0**	**504.642**	**0**	**0**	**513.975**	**1.294**	**6.293**	**533.144**	**1.559.348**
Total	**624.152**	**1.518.996**	**1.151.450**	**3.434.149**	**10.769.839**	**2.910.453**	**16.519.849**	**2.689.129**	**9.329.846**	**2.042.242**	**7.144.448**	**58.134.554**
Participación	**0,01**	**0,03**	**0,02**	**0,06**	**0,19**	**0,05**	**0,28**	**0,05**	**0,16**	**0,04**	**0,12**	**1**

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 14: CRONOLOGÍA DE CONCILIACIONES Y ARBITRAJES
(en UF)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Ruta 5	0	0	0	246.406	1.491.377	12.250	119.424	96.939	40.314	2.952.396	385	4.959.492
Carreteras interurbanas	60.582	4.374	3.244	37.565	44.643	613	0	934.722	1.388.287	763.387	243.921	3.481.338
Autopistas urbanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carreteras	**60.582**	**4.374**	**3.244**	**283.971**	**1.536.020**	**12.863**	**119.424**	**1.031.661**	**1.428.602**	**3.715.784**	**244.306**	**8.440.830**
Aeropuertos	0	0	0	0	0	39.352	22.860	0	0	0	0	62.212
Cárceles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.681.785	1.153.524	2.835.309
Embalses	0	0	0	0	0	0	0	0	215.882	0	0	215.882
Transantiago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	315.599	330.000	645.599
Infraestructura pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras concesiones	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**39.352**	**22.860**	**0**	**215.882**	**1.997.384**	**1.483.524**	**3.759.002**
Total	**60.582**	**4.374**	**3.244**	**283.971**	**1.536.020**	**52.215**	**142.284**	**1.031.661**	**1.644.483**	**5.713.168**	**1.727.830**	**12.199.831**
Participación	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,02**	**0,13**	**0,00**	**0,01**	**0,08**	**0,13**	**0,47**	**0,14**	**1**

concretaran todas las inversiones, se calcularía la diferencia entre ambas cuentas y el deudor efectuaría un pago conciliatorio. Así, si el monto total renegociado en el proyecto *i* es

$$r_i \equiv s_i + o_i + a_i,$$

la suma total de pagos debiera ser igual a este monto.

El Cuadro Nº 15 desglosa la frecuencia de los distintos tipos de compensación que se han usado en las 74 renegociaciones bilaterales y en 30 de los 70 fallos arbitrales o conciliaciones. La forma de compensación más frecuente es un pago del MOP, ya sea inmediato o diferido. Esta modalidad se ha utilizado en 47 de las 78 renegociaciones bilaterales y en 21 de las 30 conciliaciones o arbitrajes de los que se dispone de información. Los montos pagados por el gobierno actual y los que comprometen gobiernos futuros son considerables. Como se aprecia en la última fila del Cuadro Nº 16, los pagos que hace el gobierno suman UF 39,4 millones, contra un total invertido de UF 281,9 millones[22]. Sumando a estos pagos los subsidios directos y garantías de tráfico mínimo (no valorados en este trabajo), se puede concluir que una fracción elevada de las concesiones ha sido financiada con desembolsos directos del presupuesto fiscal.

Una forma frecuente de compensación de las nuevas obras es mediante la reducción en las obras requeridas en el contrato de concesión. Es decir, algunas de las obras contempladas en el proyecto original se eliminan para financiar nuevas obras contratadas mediante renegociaciones bilaterales. Como se observa en la columna 2 del Cuadro Nº 15, en 19 ocasiones se ha compensado al concesionario con disminución de obras.

Las columnas 5 y 6 muestran formas de compensación que implican renuncias del MOP a ingresos que, de otra forma, hubiese recaudado el gobierno. Es el caso del traspaso adelantado de plazas de peaje (15 renegociaciones), extensiones del plazo de la concesión (12 renegociaciones) y la disminución o postergación de pagos del concesionario al MOP (15 renegociaciones). Los montos compensados con las tres primeras modalidades, además, son inciertos, pues dependen de los flujos de usuarios; no hay información que permita conocer si los montos esperados son similares a los montos que se acordaron compensar, lo que impide verificar la calidad renegociadora del ministerio.

Los mecanismos de cobertura cambiaria (columna 7) y de distribución de ingresos (columna 8) reducen el riesgo de las sociedades concesio-

[22] No se suman los intereses, pues basta considerar el valor presente de los ingresos y compararlo con el monto originalmente convenido.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 15: FORMAS DE PAGO Y FRECUENCIA DE USO DE LAS COMPENSACIONES EN RENEGOCIACIONES BILATERALES, ACUERDOS CONCILIATORIOS Y RESOLUCIONES ARBITRALES[1-2] (número de renegociaciones con la característica)

	(1) Pago directo del MOP[3]		(2) Disminución de obras		(3) Participación en peajes o traspaso adelantado		(4) Aumento de tarifas[4]		(5) Aumento del plazo de la concesión[5]		(6) Disminución o postergación de pagos al MOP		(7) Mecanismo de cobertura cambiaria (MCC)[6]		(8) Mecanismo de distribución de ingresos (MDI)[7]	
	RB	CA	RB	CA	RB	CA	RB	CA	RB	CA	RB	CA	RB	CA	RB	CA
Ruta 5	15	8	7	0	5	0	9	0	5	5	4	4	2	0	6	1
Carreteras interurbanas	13	8	5	0	6	0	9	1	4	0	5	2	0	0	2	1
Autopistas urbanas	12	0	4	0	1	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Carreteras	**40**	**16**	**16**	**0**	**12**	**0**	**20**	**1**	**11**	**5**	**9**	**6**	**2**	**0**	**8**	**2**
Aeropuertos	3	1	3	0	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Cárceles	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Embalses	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Transantiago	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Infraestructura pública	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras concesiones	**7**	**5**	**3**	**0**	**3**	**0**	**2**	**0**	**1**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**
	47	**21**	**19**	**0**	**15**	**0**	**22**	**1**	**12**	**6**	**10**	**6**	**2**	**0**	**9**	**2**

Notas:

[1] Este cuadro incluye todas las renegociaciones bilaterales, pero sólo 30 acuerdos conciliatorios y sentencias arbitrales, aquellos que detallan las formas de pago.

[2] RB: renegociaciones arbitrales; CA: conciliaciones y arbitrajes.

[3] Tanto inmediato como diferido.

[4] Tanto temporal como definitivo. Los aumentos de ingresos producidos en virtud de la aplicación del MDI a las concesiones de carreteras se registran como aumentos de tarifas. Los acuerdos firmados para materializar el mecanismo de distribución de ingresos (MDI) estipulan que la tarifa subirá si el crecimiento de demanda es menor que el proyectado, típicamente 6% anual.

[5] En este cuadro no están incluidas las extensiones de plazo que se podrían conceder en virtud del mecanismo de distribución de ingresos. En cambio se registran como extensiones del plazo de concesión aquellos casos en que las partes acuerdan contabilizar el plazo de concesión desde una fecha posterior al plazo original.

[6] Conocemos de seis concesiones a las que les ha sido otorgado el MCC. Sin embargo, sólo tenemos registro de dos casos en que ha sido otorgado para compensar al concesionario por nuevas inversiones.

[7] Se registra como compensación vía MDI toda ocasión en que una nueva inversión o indemnización es imputada a la cuenta mecanismo de distribución de ingresos.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 16: PAGOS Y MENORES INGRESOS DEL GOBIERNO QUE COMPROMETEN UNA COMPENSACIÓN[1-2-3] (en UF)

	Renegociaciones bilaterales								Conciliaciones y arbitrajes[4]					
	Pagos durante el mismo gobierno		Pagos en gobiernos futuros		Menores ingresos durante el mismo gobierno		Menores ingresos en gobiernos futuros		Pagos durante el mismo gobierno		Pagos en gobiernos futuros		Menores ingresos durante el mismo gobiemo[5-6]	
	Capital	Interés	Capital	Interés	Capital	Interés	Capital	Interés	Capital	Interés	Capital	Interés	Capital	Interés
Ruta 5	3.223.827	489.732	1.476.249	310.015	160.929	2.236	0	0	1.350.266	101.780	727.787	57.999	14.005	0
Carreteras interurbanas	1.924.494	122.875	1.510.064	411.333	0	0	260.058	739.772	1.585.059	21.622	3.160.040	1.067.354	1.226	0
Autopistas urbanas	14.775.286	1.462.160	16.214.513	6.065.120	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carreteras	**19.923.606**	**2.074.767**	**19.200.826**	**6.786.469**	**160.929**	**2.236**	**260.058**	**739.772**	**2.935.325**	**123.402**	**3.887.827**	**1.125.353**	**15.231**	**0**
Aeropuertos	44.443	-3.623	1.267	28	0	0	0	0	39.352	300	0	0	0	0
Cárceles	0	0	0	0	0	0	0	0	2.709.737	62.760	0	0	0	0
Embalses	244.219	12.027	0	0	0	0	0	0	0	0	215.882	5.393	0	0
Transantiago	0	0	0	0	0	0	0	0	330.000	26.440	315.599	58.370	0	0
Infraestructura pública	23.756	687	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras concesiones	**312.418**	**9.091**	**1.267**	**28**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3.079.089**	**89.500**	**531.481**	**63.763**	**0**	**0**
Total	**20.236.024**	**2.083.858**	**19.202.093**	**6.786.496**	**160.929**	**2.236**	**260.058**	**739.772**	**6.014.414**	**212.902**	**4.419.308**	**1.189.116**	**15.231**	**0**

Notas:

[1] Una renegociación es materializada por una administración si ésta se hace durante el período comprendido entre uno y otro traspaso de mando. Sin embargo, se supuso que un pago es hecho por el gobierno que renegocia si éste se hace antes del 31 de diciembre del año anterior al traspaso de mando.

[2] Los montos detallados en convenios complementarios, conciliaciones y arbitrajes se presentan con y sin intereses. En ocasiones los montos corresponden al valor actualizado en fechas distintas de la suscripción del respectivo convenio complementario, conciliación o arbitraje. Por eso, los montos que aparecen en el cuadro fueron recalculados para llevarlos a valores actualizados al momento en que se suscribe el acuerdo que materializa la renegociación. Para hacerlo usamos la tasa de descuento informada en el convenio complementario, conciliación o arbitraje, o, en caso de que no se informe, en la tasa usada en la renegociación más cercana en el tiempo.

[3] Este cuadro sólo incorpora las cifras de las compensaciones valoradas y para las cuales se especifica una fecha de pago. Las cifras de menores ingresos son inexactas porque por razones obvias omiten las numerosas compensaciones vía aumento de tarifas, participación en la recaudación de los peajes y extensiones del plazo de concesión.

[4] Sólo existe información sobre el calendario y forma de pago para 29 de los 70 acuerdos conciliatorios y sentencias arbitrales. Esta columna considera las compensaciones asociadas a esas 30 resoluciones. El total —UF 9.902.938— es el 81% del total conocido de compensaciones que debe pagar el MOP originadas en acuerdos conciliatorios y sentencias arbitrales.

[5] Estos valores corresponden a menor pago de multas. No se declara la fecha original del pago de la multa, por lo cual se omite el cálculo de intereses.

[6] No se registran menores ingresos en gobiernos futuros por compensaciones asociadas a conciliaciones y arbitrajes.

narias. La cobertura cambiaria estabiliza el precio al cual los concesionarios pueden comprar dólares para pagar sus deudas. Es un mecanismo simétrico, porque opera cuando el tipo de cambio cae por debajo del 90% del valor de referencia y también cuando sube por sobre el 110%, y sólo cuando la sociedad concesionaria internacional tenga que pagarles a sus acreedores. Hasta la fecha seis sociedades concesionarias se han acogido a este mecanismo en una renegociación, aunque en sólo dos ocasiones éste ha sido otorgado como compensación por nuevas inversiones y modificaciones de obras.

Mención aparte merece el mecanismo de distribución de ingresos, que le garantiza al concesionario recibir determinado ingreso en valor presente durante la vida de la concesión. Esta modalidad de compensación no sólo compensa por nuevas inversiones sino que transforma el flujo incierto de peajes en otro que es cierto, pues el plazo de la concesión se ajusta para asegurar el ingreso y, si esto no es suficiente en el plazo máximo de la concesión, se subsidia la diferencia[23]. En rigor, se trata de un mecanismo parecido al que fija el valor presente de los ingresos (véanse Engel *et al*., 1996, 1997 y 2001). Sin embargo, en este caso el valor presente de los ingresos se determina mediante una renegociación bilateral y no mediante una licitación, por lo que no se lo puede denominar un mecanismo de *menor* valor presente de los ingresos. Más aun, la diferencia entre la recaudación de peajes durante todo el plazo de la concesión y el ingreso asegurado se cubre con un pago del Estado.

4.2. Complejidad y formas de compensación: un ejemplo

El Cuadro Nº 15 indica que las modalidades de compensación son diversas y que su impacto sobre los resultados del concesionario a veces son inciertos. Ésa es una razón adicional de por qué (2) es una estimación imperfecta del monto renegociado. Para ilustrar la complejidad de las distintas modalidades de renegociación y mostrar que los montos renegociados no necesariamente coinciden con lo que recibe el concesionario, examinamos a continuación el mecanismo de distribución de ingresos.

Con esta modalidad de compensación la renegociación se inicia como otras: el MOP y el concesionario acuerdan obras adicionales, se las valora y se abre una "cuenta mecanismo distribución de ingresos". En esta cuenta se imputan las inversiones adicionales hechas por el concesionario. Al mismo tiempo, con signo contrario se registran en la misma cuenta los ingresos de operación que recibe la sociedad concesionaria y los pagos

[23]La ley establece un plazo máximo para las concesiones de infraestructura.

www.cepchile.cl

hechos por el MOP. En ambos casos se incluyen los intereses devengados desde el momento de la imputación. Finalmente, como ya se dijo, el mecanismo de distribución de ingresos reduce el riesgo que asume la sociedad concesionaria, no sólo porque el plazo de la concesión pasa a ser variable, sino también porque el Estado garantiza cubrir la diferencia entre el ingreso total garantizado y la recaudación de peajes si se alcanza el plazo máximo de la concesión.

El Cuadro Nº 17 muestra las siete renegociaciones en que el concesionario ha sido compensado con un ingreso total garantizado. El valor de las inversiones adicionales acordadas —UF 7,5 millones (unos US$ 300 millones)— es el 13% del total comprometido por el MOP en renegociaciones bilaterales. La inversión total en valor presente al momento del inicio de operación del MDI asciende a UF 68 millones (US$ 2.720 millones). Los ingresos totales garantizados entre el momento en que se renegocia y el fin de la concesión suman UF 54,1 millones (US$ 2.050 millones).

Las columnas 5 y 6 del Cuadro Nº 17 muestran que el monto renegociado no necesariamente coincide con el monto que recibirá el concesionario. En efecto, la columna 5 muestra el cociente del ingreso total garantizado (columna 4) y la suma de la inversión total (columna 1) más las obras adicionales construidas (columna 2). En promedio, el ingreso total garantizado en valor presente es el 72% de lo invertido más lo renegociado[24]. Si se considera que al momento de acogerse al mecanismo de distribución de ingresos el concesionario ya había recaudado peajes, el ingreso total garantizado relativo a la inversión total es aun mayor. La columna 6 descuenta de la inversión inicial la prorrata que corresponde al tiempo transcurrido entre el inicio de la concesión y el momento en que el concesionario se acogió al mecanismo de distribución de ingresos[25]. En promedio, los ingresos garantizados son iguales a lo invertido, pero en el caso de dos concesiones, Talca-Chillán y Nogales-Puchuncaví, el concesionario obtendrá, según esta medida, un ingreso en valor presente que excede el monto invertido en 87 y 41%, respectivamente.

Más allá de los vericuetos del mecanismo de distribución de ingresos, la conclusión es que, cuando se trata de renegociaciones bilaterales, el monto renegociado que aparece en un convenio complementario es, a lo más, una estimación imperfecta del valor presente esperado que recibirá el

[24] Se podría argumentar que el monto invertido es mayor, porque la mayoría de los contratos con MDI se habían renegociado anteriormente, acordándose obras adicionales. Sin embargo, cada renegociación compensa las obras adicionales por separado.

[25] Esto es equivalente a suponer que la tasa de descuento es igual a la tasa de crecimiento de los flujos de peajes y que la amortización sea uniforme durante el plazo fijo de la concesión.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 17: MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS
(en UF)

	(1) Inversión total actualizada[1]	(2) Inversiones adicionales a cambio del ingreso total garantizado[2]	(3) Fracción del plazo de la concesión que restaba cuando el MDI entra en operación[3]	(4) Ingreso total garantizado (valor presente)	(5) Ingreso total garantizado sobre inversión = (4)! [(1) + (2)]	(6) Ingreso total garantizado descontando ingresos ya recibidos[4] = (4)! [(1)×(3) + (2)]
R5 Santiago - Talca	28.077.589	2.443.471	0,92	30.434.180	1,00	1,08
R5 Talca - Chillán	10.507.762	961.027	0,52	12.012.839	1,05	1,87
R5 Chillán - Collipulli	10.514.133	658.998	0,8	10.187.844	0,91	1,12
R5 Collipulli - Temuco	8.579.705	2.443.471	0,9	10.448.753	0,95	1,03
Camino Nogales - Puchuncaví	611.322	48.824	0,63	610.301	0,92	1,41
Camino de la Madera	1.790.402	101.374	0,7	1.267.170	0,67	0,94
Aeropuerto AMB (Santiago)	7.931.407	800.261	0,4	1.189.407	0,14	0,30
Total o promedio	68.012.321	7.457.426	0,7	54.137.655	0,72	0,98

Notas:

[1] Es igual a la suma de la oferta técnica y las renegociaciones vigentes, actualizadas al momento de la entrada en vigencia del MDI.
[2] Valor de la inversión adicional pactada a cambio del ingreso total garantizado. El concesionario se hace cargo de las inversiones adicionales a cambio de su participación en el mecanismo de distribución de ingresos.
[3] Las fechas de inicio son las señaladas en la página web del MOP. Con la excepción del Camino de la Madera, en cuyas bases de licitación no se señala el inicio de la concesión, la fecha señalada en la página web del MOP es entre 4 y 9 meses después de la anunciada en las bases de licitación.
[4] Éste es un cálculo referencial. Supone que la inversión inicial se recupera uniformemente durante el período de concesión.

concesionario. Además se debe considerar que la valorización del costo que aparece en un convenio complementario es el resultado de una renegociación bilateral y no de una licitación competitiva. En tales condiciones, los usuarios y contribuyentes no tienen forma de determinar si los montos que pagan corresponden a lo que se requeriría bajo un sistema competitivo.

4.3. Concesiones, renegociaciones y el presupuesto fiscal intertemporal

Una de las características más importantes de las renegociaciones bilaterales es que no son fiscalizadas por terceros[26]. Peor aun, los montos que el Estado se compromete a pagar en el futuro no son autorizados por el

[26] No incluimos a la Contraloría, porque no es parte de su especialidad evaluar si los términos acordados en una renegociación son razonables (en todo caso, la Contraloría cuenta con divisiones de ingenieros que debieran ser capaces de fiscalizar si los montos acordados son razonables).

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 18: LAS COMPENSACIONES QUE EL MOP PAGA Y EL PRESUPUESTO FISCAL INTERTEMPORAL (en UF)

	Renegociaciones bilaterales			Conciliaciones y arbitrajes		
	(1) Compensaciones comprometidas[1]	(2) Monto pagado durante el gobierno que renegocia[2-3-4-5]	(3) Fracción pagada durante el gobierno que renegocia = (2)/(1)	(4) Compensaciones comprometidas[1]	(5) Monto pagado durante el gobierno que renegocia[6]	(6) Fracción pagada durante el gobierno que renegocia = (5)/(4)
Ruta 5	16.126.967	3.223.827	0,20	3.701.959	1.350.266	0,36
Carreteras interurbanas	7.159.320	1.924.494	0,27	2.464.837	1.585.059	0,64
Autopistas urbanas	33.288.919	14.775.286	0,44	0	0	-
Carreteras	**56.575.206**	**19.923.606**	**0,35**	**6.166.796**	**2.935.325**	**0,48**
Aeropuertos	1.139.836	44.443	0,04	39.352	39.352	1,00
Cárceles	0	0	-	2.835.309	2.709.737	0,96
Embalses	395.359	244.219	0,62	215.882	0	0,00
Transantiago	0	0	-	645.599	330.000	0,51
Infraestructura pública	24.153	23.756	0,98	0	0	-
Otras concesiones	**1.559.348**	**312.418**	**0,20**	**3.736.142**	**3.079.089**	**0,82**
Total	**58.134.554**	**20.236.024**	**0,35**	**9.902.938**	**6.014.414**	**0,61**

Notas:

[1] Sólo existe información sobre el calendario y forma de pago para 29 de los 70 acuerdos conciliatorios y sentencias arbitrales. Esta columna considera las compensaciones asociadas a esas 30 resoluciones. El total —UF 9.902.938— es el 81% del total conocido de compensaciones que debe pagar el MOP originadas en acuerdos conciliatorios y sentencias arbitrales.

[2] Para registrar los pagos se consideró como fecha de pago el último plazo posible. El MOP siempre se reserva el derecho de prepagar.

[3] Se consideró que un pago es hecho por el gobierno que renegoció si éste se hace antes del 31 de diciembre del año anterior al traspaso de mando.

[4] Los pagos reportados no incluyen intereses.

[5] Los menores ingresos del fisco ocurridos durante el gobierno que renegocia ascienden a UF 147.265, sin incluir intereses.

[6] Los menores ingresos del fisco ocurridos durante el gobierno que participa en la comisión conciliadora o arbitral ascienden a UF 15.231, sin incluir intereses. Éstos corresponden a disminuciones de multas.

www.cepchile.cl

Congreso cuando se discute la ley de presupuestos. La solicitud de fondos se hará en el futuro, cuando el Estado ya se ha comprometido contractualmente a pagarle al concesionario. En otro trabajo, Engel *et al*. (2007a) muestran que esto permite que un gobierno imponga obligaciones que recaen sobre gobiernos futuros sin tener que emitir deuda y sin pasar por los controles presupuestarios que requieren una discusión parlamentaria del presupuesto. Bajo estas condiciones, aumenta la tentación de usar las renegociaciones para agregar obras que se inaugurarán antes del término del gobierno y así obtener beneficios electorales.

La columna 3 del Cuadro Nº 18 muestra que, cuando se trata de una renegociación bilateral, apenas el 35% del monto total comprometido tendrá que ser desembolsado por el gobierno durante el cual se renegoció el contrato. En otras palabras, 65 de cada 100 pesos que el MOP se compromete a pagar serán desembolsados por administraciones futuras o bien por los usuarios. El caso de las conciliaciones y arbitrajes es menos extremo: el gobierno corriente queda comprometido a pagar el 61% de las compensaciones con recursos provenientes de presupuestos del gobierno.

5. ¿Por qué es necesaria una nueva ley?

Una de las motivaciones del proyecto de ley ante el Congreso es la percepción de una excesiva frecuencia de renegociaciones de contratos de concesión y de que las sumas involucradas son importantes. Nuestro trabajo confirma esa percepción. Para finalizar, analizaremos brevemente por qué las renegociaciones frecuentes son inconvenientes, concluyendo que se requiere de una reforma legal.

Se puede hacer una evaluación global favorable del sistema de concesiones y de sus resultados, pese a las deficiencias que observamos. Esto se debe, en gran medida, a que durante los primeros años del sistema los proyectos eran muy rentables socialmente, por lo que los errores de diseño y las renegociaciones no alteraban el signo de la rentabilidad social. A medida que avanza el sistema de concesiones, los nuevos proyectos tienden a tener menor rentabilidad social, por lo que los errores pueden hacer que la infraestructura que se construya tenga rentabilidad social negativa, especialmente porque varios de los nuevos proyectos requieren subsidios del Estado y por lo tanto el test de rentabilidad privada no es aplicable. Aun durante el primer período de las concesiones los números que hemos presentado en este trabajo indican que los contribuyentes y los usuarios han pagado más de lo necesario.

www.cepchile.cl

Primero, en aquellas renegociaciones bilaterales iniciadas por el MOP el concesionario, que no enfrenta competencia, puede estimar el costo de las inversiones adicionales en un valor superior al de mercado. Éste es el resultado de un principio general: una negociación bilateral es dominada por una licitación competitiva[27].

En segundo lugar las modalidades de compensación son variadas y no permiten evaluar con un grado suficiente de certeza el valor esperado de la compensación al concesionario. Por ejemplo, la clásica compensación consistente en alargar el plazo de la concesión tiene un valor que depende de las estimaciones del tráfico futuro, lo que a su vez puede ser negociado entre ambas partes durante el proceso de renegociación. Esta falta de competencia dificulta que un tercero independiente pueda determinar si la compensación fue justa o premió en exceso al concesionario[28].

Tercero, si buena parte de las obras y de los ingresos de los concesionarios son el resultado de renegociaciones bilaterales, la teoría económica de incentivos indica que tendrán ventaja en las licitaciones aquellas empresas con mejor capacidad para hacer *lobby* en detrimento de su eficiencia productiva, ya que las renegociaciones generalizadas estimulan la selección adversa[29]. De manera similar, si el MOP prevé que sus errores de diseño pueden corregirse mediante una renegociación posterior sin exposición pública, tendrá pocos incentivos para cuidar el diseño de sus proyectos.

Por último, las renegociaciones estimulan la irresponsabilidad fiscal y el uso de las concesiones con fines electorales, porque permiten que el gobierno corriente se endeude sin pasar por los mecanismos presupuestarios usuales[30]. Los números sugieren que este efecto podría ser considerable, pues en las renegociaciones dos tercios de los compromisos del MOP no son pagados por la administración actual.

¿Por qué se renegocia tanto? Según el artículo 19° de la Ley de Concesiones actual, el MOP puede modificar un proyecto y agregar obras si

[27] Véase Bulow y Klemperer (1996).

[28] Podría argumentarse que en el caso de los mecanismos de distribución de ingresos se puede evaluar el valor esperado de la compensación porque dicho mecanismo le garantiza al concesionario un monto determinado en valor presente. Sin embargo, para evaluar la compensación se requiere calcular cuánto vale para el concesionario pasar de una situación en que asumía la mayor parte del riesgo de demanda a otra en que deja de asumir dicho riesgo y el valor de dicho diferencial tampoco se puede evaluar con certeza razonable.

[29] Al respecto véase la evidencia en Guasch (2004, p. 37) y el modelo teórico en Engel, Fischer y Galetovic (2009, en progreso).

[30] Véase Engel *et al.* (2007a).

www.cepchile.cl

el concesionario está de acuerdo[31]. Las renegociaciones no pueden ser evaluadas por terceros independientes, a menos que el concesionario se oponga a la modificación propuesta por el MOP. Así, una renegociación requiere solamente un acuerdo entre el MOP y el concesionario[32]. De manera similar, el mismo artículo 19° permite al concesionario solicitar aumentos de tarifas o extensiones del plazo de la concesión si alguna causa sobreviniente lo justificara[33]. Por este motivo, el régimen de las concesiones se parece a uno de regulación por tasa de retorno —si alguna causa reduce la rentabilidad del proyecto, el concesionario puede pedir una revisión de las condiciones. A su vez, las comisiones arbitrales al resolver en equidad, en la práctica no se obligan por los términos del contrato original, y la ley permite que se modifiquen las concesiones para acomodar causas sobrevinientes.

Si se aprobase el proyecto de ley enviado al Congreso, los incentivos cambiarían y habría menos renegociaciones. Primero, porque se limita el ámbito de las renegociaciones. Las bases de licitación y el contrato de concesión deberán especificar los niveles de servicio garantizados por el concesionario a cambio de su oferta económica. Una vez aceptado el contrato, las inversiones adicionales que el concesionario requiera para poder alcanzar los niveles de servicio a los que se comprometió no le permiten solicitar compensación[34]. El proyecto establece que el MOP puede modificar el contrato para elevar los niveles de servicio, pero en tal caso las inversiones adicionales que superen el 5% del presupuesto original deben

[31] Ley de Concesiones, artículo 19°: "El Ministerio de Obras Públicas, desde que se perfeccione el contrato, podrá modificar, por razones de interés público, las características de las obras y servicios contratados y, como consecuencia, deberá compensar al concesionario con las indemnizaciones necesarias en caso de perjuicio, acordando con aquél indemnizaciones [...]".

[32] El artículo 19° limita el monto de las nuevas inversiones al 15% del presupuesto original o a lo que indiquen las bases de licitación. Sin embargo, el Cuadro Nº 9 muestra que los montos renegociados suelen ser bastante mayores que los límites.

[33] Ley de Concesiones, Artículo 19°: "Las bases de licitación establecerán la forma y el plazo en que el concesionario podrá solicitar la revisión del sistema tarifario de su fórmula de reajuste o del plazo de la concesión, por causas sobrevinientes que así lo justifiquen, pudiendo hacerlo para uno o varios de esos factores a la vez".

[34] Según el proyecto de ley enviado al Congreso: "La inversión del concesionario para dar cumplimiento a los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las bases de licitación y en el contrato de concesión no será susceptible de compensación económica adicional a la considerada en dichos instrumentos, salvo para los casos excepcionales en que así se hubiere previsto en las bases de licitación".

www.cepchile.cl

licitarse y las compensaciones que se establezcan no pueden variar la rentabilidad económica del proyecto[35].

El proyecto también establece modificaciones al procedimiento de resolución de conflictos y requiere someter las renegociaciones bilaterales a la revisión de terceros independientes. En las concesiones actuales las discrepancias se resuelven mediante un arbitraje en equidad, lo que permite que los árbitros decidan sin sentirse obligados por el contrato de concesión. Aunque, como vimos, no existe evidencia de que los árbitros decidan el promedio entre las posiciones de las partes, no es conveniente que puedan fallar sin considerar el contrato original. Primero, porque las partes en el contrato tienen distinto carácter (órgano público, empresa privada), y porque al obviar la "obligatoriedad del contrato" (*pacta suntservanda)* se alteran los incentivos en la competencia por la concesión. El proyecto impone arbitrajes en derecho, los que obligan a los árbitros a enmarcarse en el contrato de concesión y en la ley para resolver los conflictos[36].

Con todo, las cifras indican que los arbitrajes, aunque perfectibles, no representan el principal problema. La mayoría de las renegociaciones, que representan el 83% de los montos concedidos, no fue vista por las comisiones, ya que el MOP y el concesionario llegaron a un acuerdo previo. Por eso es indispensable que un tercero revise las renegociaciones. Por otra parte, si el MOP eleva los requerimientos de servicio, obligando al concesionario a realizar nuevas obras, los terceros debieran verificar que no ha aumentado el valor presente del proyecto para el concesionario.

---

[35] Según el proyecto de ley enviado al Congreso: "Sin perjuicio de lo anterior, si el valor de estas inversiones durante la etapa de explotación excede el cinco por ciento del presupuesto oficial de la obra y ello corresponde a una suma superior a cien mil unidades de fomento, su ejecución deberá ser licitada por el concesionario, bajo la supervisión del Ministerio de Obras Públicas, en la forma que establezca el Reglamento".

Más adelante señala: "El cálculo de dichas compensaciones y el ajuste de los parámetros mencionados, deberán siempre efectuarse de manera tal de obtener que el valor presente neto del proyecto adicional sea igual a cero, todo ello considerando la tasa de descuento relevante, conforme lo establezca el reglamento y las bases de licitación".

[36] Según el proyecto de ley: "La Comisión Arbitral actuará de acuerdo a las normas legales fijadas para los árbitros mixtos, con fallo en derecho y apreciación de la prueba de acuerdo a la sana crítica, con la obligación de fundar la sentencia, y tendrá el plazo de 60 días hábiles, contado desde que el asunto quede en estado de fallo, para dictar la sentencia definitiva, la que no será susceptible de recurso alguno".

www.cepchile.cl

El proyecto de ley avanza en la revisión por terceros independientes de las renegociaciones bilaterales. De un lado, se crea un Consejo de Concesiones, presidido por el Ministro de Obras Públicas, pero integrado también por dos consejeros designados por el Presidente de la República, dos expertos en evaluación social e ingeniería de proyectos designados por el Consejo de Alta Dirección Pública, y dos miembros designados por las facultades de ingeniería civil —académicos de reconocido prestigio por su experiencia y conocimiento en las materias relativas al desarrollo de infraestructura y su provisión mediante mecanismos de asociación público-privada. Si bien este Consejo es consultivo, debe opinar antes de la dictación de las bases de licitación y el decreto de adjudicación, autorizar la modificación de las características de las obras para incrementar los niveles de servicio y opinar previo a la dictación de los decretos sobre modificaciones de obras y contratos.

De otro lado, el Panel Técnico, que también crea el proyecto de ley, revisará una serie de aspectos del contrato de concesión y de las renegociaciones. Así, puede revisar la evaluación técnica y económica de las inversiones realizadas por el concesionario, su estado de avance, sus costos y plazos, conforme a los niveles de servicios y estándares técnicos establecidos para la respectiva concesión. También investigará las causas de los costos adicionales que surjan durante la construcción y estimará si el valor de las inversiones ha sobrepasado alguno de los límites que impone la nueva ley. Y cuando se renegocie para aumentar los estándares de servicio, estimará los efectos económicos de las obras adicionales y determinará la tasa de descuento para calcular las compensaciones económicas correspondientes al concesionario. Si bien los dictámenes del Panel no son vinculantes, al mismo tiempo podrá observar, de oficio, el adecuado cumplimiento de los aspectos técnicos y económicos del contrato de concesión durante la etapa de construcción. Así, es perentorio que el proyecto de ley, que ya ha pasado de una comisión a otra en el Senado, finalmente se vote en ambas cámaras y se apruebe[37].

[37] El proyecto de ley ha sufrido cambios desde que se terminó de escribir este trabajo. Asimismo, seguramente respondiendo a presiones de los *lobbies*, el gobierno y algunos parlamentarios han conseguido evitar su aprobación.

www.cepchile.cl

APÉNDICES

A. Comentarios a un trabajo de la Cámara Chilena de la Construcción

En esta sección comparamos nuestro estudio con uno de la Cámara Chilena de la Construcción (Alvarado y Díaz, 2007), el que también cuantifica las renegociaciones bilaterales[38]. Nuestros cálculos indican que el monto renegociado bilateralmente asciende a UF 58,1 millones (unos 2.300 millones de dólares), mientras que el estudio de la Cámara reporta que el total es de UF 46,9 millones (unos 1.875 millones de dólares).

El Cuadro Nº A1 desglosa las diferencias entre ambos estudios. La columna 1 reporta el monto total renegociado según la Cámara, mientras que la columna 3 reporta el monto total renegociado según nuestro estudio. En la columna 5 se reportan las diferencias, que surgen por dos motivos: (i) algunas renegociaciones fueron omitidas por el estudio de la Cámara; (ii) los criterios usados por uno y otro estudio difieren.

La columna 6 muestra que las seis renegociaciones omitidas (cinco de carreteras, una de embalses) suman UF 4,7 millones, alrededor de un tercio de la diferencia entre los dos estudios. El resto de la diferencia obedece a que el estudio de la Cámara ignora algunas inversiones, que suman UF 3,7 millones, e indemnizaciones recibidas por los concesionarios, que suman UF 2,9 millones. El desglose por tipo de concesión se presenta en las columnas 7a y 7b[39].

Conviene reiterar que los datos descritos en los párrafos anteriores sólo incluyen a las renegociaciones bilaterales. El estudio de la Cámara de la Construcción tampoco ha considerado los UF 9,8 millones (unos 390 millones de dólares) concedidos a las sociedades concesionarias como compensaciones y oficializados en convenios complementarios[40]. Así, mientras el estudio de la Cámara de la Construcción concluye que se han renegociado UF 46,9 millones (unos 1.875 millones de dólares), nuestro estudio muestra que, en total, se han renegociado UF 70,3 millones (unos 2.810 millones de

[38] Agradecemos al señor Javier Hurtado, gerente de Estudios de la Cámara, por entregarnos los datos usados por Alvarado y Díaz (2007).

[39] En general los convenios complementarios presentan un valor de referencia de la inversión adicional contemplada. Sin embargo, en muchas ocasiones hay inversiones adicionales no incluidas en dicho valor. En general, los datos de la Cámara de la Construcción se limitan a contabilizar las inversiones según el de referencia, omitiendo el resto de las inversiones reportadas en el convenio complementario.

[40] Además de estos UF 9,8 millones, existen otros UF 2,4 millones adicionales en resoluciones conciliadoras y arbitrales no oficializadas en convenios complementarios.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº A1: COMPARACIÓN CON LOS DATOS DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (en UF)

	Cámara de la Construcción		Este trabajo		Discrepancias: omisiones del estudio de la Cámara de la Construcción			
	(1) Total renegociaciones bilaterales	(2) Número de renegociaciones bilaterales[1]	(3) Total renegociaciones bilaterales	(4) Número de renegociaciones bilaterales	(5) Total = (3) - (1) = (6) + (7a) + (7b)	(6) Renegociaciones no consideradas	(7) En las renegociaciones analizadas por ambos estudios (7a) Inversiones no consideradas	(7) En las renegociaciones analizadas por ambos estudios (7b) Indemnizaciones no consideradas
Ruta 5	12.502.364	27	16.126.968	28	3.624.604	1.077.954	596.433	1.950.218
Carreteras interurbanas	6.647.971	20	7.159.320	22	511.349	187.251	277.348	46.750
Autopistas urbanas	27.288.948	10	33.288.918	12	5.999.970	3.271.558	1.876.636	851.776
Carreteras	**46.439.283**	**57**	**56.575.206**	**62**	**10.135.923**	**4.536.763**	**2.750.416**	**2.848.744**
Aeropuertos	361.328	9	1.139.836	9	778.508	0	778.508	0
Cárceles	0	1	0	1	0	0	0	0
Embalses	85.359	1	395.360	2	310.001	198.147	111.853	0
Transantiago	0	1	0	1	0	0	0	0
Infraestructura pública	16.650	2	24.153	2	7.503	0	4.654	2.849
Otras concesiones	**463.337**	**14**	**1.559.348**	**15**	**1.096.011**	**198.147**	**895.015**	**2.849**
Total	**46.902.620**	**71**	**58.134.554**	**77**	**11.231.934**	**4.734.910**	**3.645.431**	**2.851.593**

Notas: (1) El número de renegociaciones bilaterales reportado está computado de acuerdo con nuestra definición de renegociación bilateral. Si bien el trabajo de la Cámara de la Construcción considera 76 convenios complementarios, 5 de ellos no satisfacen nuestros criterios de renegociación bilateral. Éstos, adicionalmente, no están asociados a mayor inversión.

dólares). Así, según se infiere del primer estudio, del total presupuestado se ha renegociado un 22% adicional, mientras que, según el presente estudio, este porcentaje es algo superior al 33%.

Una discrepancia adicional ocurre al reportar el número de ocasiones en que se ha compensado con aumentos de tarifas cobradas a los consumidores. Según el estudio de la Cámara de la Construcción (p. 3), sólo 8 de los 77 convenios complementarios han implicado cambios de tarifa. Nuestros datos indican, sin embargo, que han sido 16 las ocasiones en que una renegociación bilateral ha compensado al concesionario mediante aumentos de tarifas, además de seis ocasiones en que se ha concedido un aumento potencial de la tarifa en virtud del mecanismo de distribución de ingresos (dado que si el MDI alarga el plazo de concesión con respecto al plazo establecido originalmente, el pago de los usuarios es mayor), así como otra ocasión en que el aumento de tarifas fue concedido por una comisión conciliadora[41].

B. Criterios para construir la base de datos

B.1. Algunas definiciones

La información que utilizamos proviene de tres fuentes: convenios complementarios, acuerdos conciliatorios y fallos arbitrales. La mayoría de los convenios complementarios son documentos que oficializan un acuerdo entre el concesionario y el MOP. En ocasiones se utilizan los convenios complementarios para oficializar acuerdos conciliatorios o fallos arbitrales, pero esto no ocurre en forma sistemática[42]. Si bien las resoluciones conciliadoras y arbitrales son fácilmente identificables (son acuerdos alcanzados con intervención de una comisión conciliadora o arbitral), no existen criterios claros que permitan calificar algún acuerdo como "renegociación bilateral". Nosotros adoptamos la siguiente definición:

Definición (Renegociación bilateral): *Un conjunto de resoluciones es clasificado como una renegociación bilateral si cumple con una de las siguientes condiciones: (i) implica nuevas obras, modificaciones o repa-*

[41] En otras 12 ocasiones se compensa con aumentos del plazo de concesión.

[42] Es preciso subrayar que nuestra atención está puesta en las diferencias sistemáticas entre los acuerdos bilaterales (que no están sujetos al juicio de terceros) y los acuerdos conciliatorios y sentencias arbitrales, que son acordados entre las partes por mediación de terceros. Así, el convenio complementario no es más que una forma de oficialización de acuerdos de uno y otro tipo, pero no tiene relevancia al analizar las características de la renegociación.

www.cepchile.cl

raciones de la infraestructura actual, incluso si dichas obras, modificaciones o reparaciones no están explícitamente valoradas y no se estipulan compensaciones por su construcción; (ii) se acuerdan adelantamientos o postergaciones de la construcción o habilitación de las obras, o de los plazos para su puesta en servicio; (iii) se definen compensaciones por menores ingresos o sobrecostos; o (iv) se regularizan resoluciones de la Dirección General de Obras Públicas que implican compensaciones del MOP al concesionario[43].

Así, en esencia una renegociación bilateral es un acuerdo que implica una transferencia hacia el concesionario sin mediar una comisión conciliadora o arbitral[44].

B.2. Fuentes

Los convenios complementarios fueron bajados desde la página web del Sistema de Concesiones mantenida por el MOP: http://www.concesiones.cl. El único convenio complementario que no encontramos en la página, el número 5 de la concesión Talca-Chillán de la Ruta 5, fue facilitado gentilmente por el Departamento de Informaciones del MOP. Algunas fechas de las puestas en servicio provisoria y definitiva, y del inicio de la concesión, fueron consultadas por correo electrónico al Departamento de Informaciones. Los acuerdos conciliatorios y fallos arbitrales considerados fueron entregados por el MOP.

B.3. Período de la información

Se consideran todos los convenios complementarios disponibles en la página web del Sistema de Concesiones al 8 de julio de 2008. Adicionalmente se considera el convenio complementario número 5 de la concesión

[43] El caso de la extinción del contrato de concesión de la estación de intercambio modal de Quinta Normal, en el que existe un acuerdo conciliatorio según el cual conviene en la extinción, se le clasificó también como renegociación bilateral porque en el convenio complementario se reportan montos que, según la información disponible, justifican pensar que las compensaciones se pactaron entre las partes sin intervención de la comisión conciliadora. En el caso del grupo dos de concesiones penitenciarias, sin embargo, el convenio complementario es una mera formalización de la sentencia arbitral que extingue el contrato y, por tanto, no es considerada como una renegociación bilateral.

[44] En el caso del adelantamiento de obras una modificación del cronograma de construcción o habilitación de obras no implica *per se* una transferencia económica, pero en muchas renegociaciones éstas se compensan.

www.cepchile.cl

Talca-Chillán de la Ruta 5. Los convenios considerados fueron suscritos entre el 11 de marzo de 1997 y el 15 de noviembre de 2007. Los fallos de comisiones conciliadoras y arbitrales fueron resueltos entre el 14 de noviembre de 1995 y el 4 de septiembre de 2007.

B.4. Origen de las renegociaciones

B.4.1. *Renegociaciones bilaterales*

Una renegociación bilateral se registra como iniciada por el MOP cuando se afirma explícitamente que fue acordada por iniciativa del MOP, así como en aquellos casos que son el resultado de resoluciones sucesivas de la Dirección General de Obras Públicas. De manera similar, registramos una renegociación bilateral como iniciada por el concesionario cuando se afirma explícitamente, o cuando emana de resoluciones de la Dirección General de Obras Públicas fundadas en requerimientos del concesionario. La última categoría, renegociaciones de origen conjunto o ambiguo, se compone de renegociaciones declaradas explícitamente como de origen conjunto y de aquellas cuyo texto no es suficientemente claro.

B.4.2. *Avenimientos en juicio y fallos arbitrales*

El origen está dado por el recurrente de la causa (la parte que interpone la reclamación ante la comisión conciliadora). Con una excepción, siempre es el concesionario el recurrente.

B.5. Motivo de la renegociación

B.5.1. *Renegociaciones bilaterales*

Modificación o agregación de obras. Consideramos que una renegociación modifica o agrega obras si al concesionario se le obliga a cambiar la infraestructura actual o a hacer nuevas inversiones. Una renegociación puede ser registrada en esta categoría incluso si el valor total de la inversión adicional es cero, ya que puede darse uno de los siguientes dos casos: (i) las modificaciones u obras no son valoradas, o (ii) las modificaciones y nuevas obras son compensadas con disminuciones de obras de valor similar.

Modificaciones del contenido del contrato de concesión. Decimos que una renegociación bilateral impone modificaciones al contenido del contrato de concesión si modifica cualquiera de los acuerdos contractuales vigentes,

www.cepchile.cl

tanto si éstos provienen de las bases de licitación como si provienen de renegociaciones anteriores. Algunos aspectos tratados son modificaciones del área de concesión, precisiones sobre cláusulas contractuales, cambios en las condiciones para la puesta en servicio provisoria, cambios en la estructura tarifaria, etc.

Cambio de cronograma. Decimos que una renegociación cambia el cronograma si modifica fechas y plazos de construcción, puestas en servicio provisorias y definitivas, la presentación de estudios o inicio de cobros.

Compensaciones por perjuicios ajenos a la gestión del concesionario. Decimos que una renegociación trata de compensaciones por perjuicios ajenos a la gestión del concesionario si se acuerdan compensaciones por eventos que reducen los ingresos del concesionario o le imponen mayores gastos; por ejemplo, menores ingresos por postergaciones en el inicio de cobros o por relocalización de los peajes, así como mayores costos por demoras de las expropiaciones. Siempre que se otorga el denominado *monto de compensación diario* suponemos que son compensaciones de esta categoría.

B.5.2. *Avenimientos en juicio y fallos arbitrales*

Obras adicionales. Decimos que una conciliación o arbitraje es una disputa por obras adicionales si el concesionario exige compensación por haber realizado obras necesarias para el proyecto pero que no están incluidas en el proyecto referencial de ingeniería definitivo.

Costos mayores que los originales. Decimos que una disputa tiene esta motivación si el concesionario alega haber incurrido en costos no contemplados en el proyecto referencial de ingeniería definitivo. Por ejemplo, sobrecostos geológicos (v. gr. aquellos que se alegaron en la construcción del túnel El Melón porque la perforación había sido más difícil que lo anticipado), sobrecostos causados por inclemencias del tiempo que demoren la obra, o aquellos debidos a defectos de las bases técnicas.

Atrasos de la entrega de terrenos. Una resolución tiene esta motivación si concierne a sobrecostos causados por demoras en la expropiación de terrenos, la que es responsabilidad del MOP.

Aspectos financieros del contrato. Decimos que una conciliación o arbitraje es una disputa sobre aspectos financieros del contrato si el concesionario reclama el pago de intereses por montos adeudados, el reparto de los ingresos durante períodos de servicio parcial, compensaciones por montos mal registrados, o exige compensación porque el tráfico creció menos que lo esperado.

www.cepchile.cl

Otros aspectos contractuales. Incluyen aclaraciones sobre aspectos diversos del contrato.

Exigencias de plazos. La sociedad concesionaria exige aumentos en los plazos de construcción.

Revocación de multas. La sociedad concesionaria alega que determinada multa impuesta por el MOP es improcedente.

Extinción de la concesión. La comisión dirime sobre la extinción del contrato de concesión.

B.6. Montos renegociados

En un convenio complementario se reportan por separado los montos invertidos e indemnizados y los montos compensados por las nuevas inversiones e indemnizaciones. Así, típicamente una o más secciones detallan los gastos por nuevas inversiones, modificaciones, mayores costos de construcción o menores ingresos (las inversiones e indemnizaciones) y otras secciones detallan las formas en que estos mayores gastos serán compensados por el MOP (las compensaciones).

B.6.1. *Inversiones e indemnizaciones: generalidades*

A continuación describimos cómo presentamos los datos sobre renegociaciones bilaterales y los criterios que seguimos para contabilizar las partidas de inversión e indemnización. Cabe notar que en los convenios complementarios aparecen frecuentemente partidas de inversión e indemnización no valoradas. Éstas no han sido incluidas en nuestro estudio.

Fuentes de información. En un convenio complementario la información de nuevas inversiones e indemnizaciones suele encontrarse dispersa en distintas secciones. Las partidas más importantes suelen aparecer en la sección "Obligaciones de la sociedad concesionaria", aunque en ocasiones esta información no distingue entre las distintas partidas operativas. En esos casos es necesario recurrir al presupuesto oficial, el que aparece en el anexo al convenio complementario. Otras secciones, tales como "Regulación de compensaciones", "Otras compensaciones" o "Estipulaciones del contrato de concesión", presentan ocasionalmente las compensaciones que recibe el concesionario por inversiones no declaradas en la sección "Obligaciones de la sociedad concesionaria". En estos casos se registra el valor presente de los pagos, en la fecha de suscripción del respectivo convenio complementario, como inversión adicional o indemnización, según corresponda.

www.cepchile.cl

Finalmente, en ocasiones un convenio complementario declara los montos efectivamente invertidos a consecuencia de renegociaciones anteriores. En estos casos ajustamos los valores de la renegociación original.

Valores estimados e IVA. Los valores imputados en las cuentas de inversión de los convenios complementarios reflejan el costo esperado de las nuevas inversiones, no lo que finalmente invirtió el concesionario[45]. Los valores presupuestados no incluyen IVA. Existen dos formas de compensar a las sociedades concesionarias por el IVA que pagan cuando compran insumos[46]. En la primera forma, que es la más utilizada, el MOP compensa al concesionario con un monto equivalente al IVA que éste pagó. En la segunda forma el IVA se incluye dentro de las compensaciones pactadas en la renegociación misma. Este caso se retoma en la sección siguiente.

B.6.2. *Inversiones e indemnizaciones: distintas partidas*

Obras y modificaciones de obras. El valor asociado a las obras se registró actualizado al día de suscripción del convenio complementario que contiene la renegociación bilateral. En esta categoría se incluyen la construcción de las obras; el costo de las modificaciones a las obras, incluyendo los cambios al proyecto original; los montos asociados a las otras partidas operativas de inversión e indemnización en aquellos casos en que la información no permite individualizarlos.

Estudios y proyectos de ingeniería

Cambios de servicios. Comprenden cambios de servicios públicos, tales como electricidad y agua potable.

Gastos de administración de la construcción. Son los gastos en que incurre el concesionario al administrar la ejecución de las nuevas inversiones. En el caso de sublicitaciones de nuevas obras, se imputa un porcentaje del valor total de sublicitación como gasto de administración de la construcción.

Pólizas de seguros y garantías. El MOP exige pólizas adicionales para cubrir las nuevas obras. Los costos de estas pólizas son registrados en esta partida.

[45] Ocasionalmente, algunos convenios complementarios reportan los valores efectivamente invertidos o compensados por virtud de algún convenio complementario anterior.

[46] Entre las partidas operativas, los gastos de administración de la construcción son los únicos que no incurren en IVA. Las indemnizaciones tampoco deben pagar IVA.

www.cepchile.cl

Costos de conservación y mantención de las obras. Las nuevas inversiones generan mayores costos de conservación y mantención. Éstos se registran en esta partida.

Habilitación anticipada o aceleración de la construcción de las obras. En ocasiones el MOP exige adelantar la construcción o habilitación de las obras. Los costos adicionales se registran en esta partida.

A veces el costo del adelantamiento se registra junto con la renegociación en que se oficializa la petición del MOP. Sin embargo, en otras ocasiones el costo del adelantamiento se infiere de las compensaciones pagadas por el MOP y oficializadas en convenios complementarios posteriores. En ese caso descontamos los valores compensados hasta el día de suscripción de la renegociación en que se pactaron los pagos.

Indemnizaciones sin inversión adicional. Entre éstas registramos los sobrecostos de operación, los costos causados por demoras en la expropiación de terrenos, los costos por menores ingresos percibidos por el concesionario (generalmente asociados a demora en el inicio de los cobros de una plaza de peaje), entre otros.

Otros. Partidas operativas diferentes, tales como el valor de las expropiaciones (cuando éstas son pagadas por los concesionarios, aunque en la gran mayoría de los casos son financiadas por el MOP), estudios de impacto ambiental, obras de rescate arqueológico, obras de limpieza del cauce del río Mapocho (para la construcción de defensas fluviales), entrega de televías, etc.

Disminuciones de obras. Menor valor de la inversión asociado a obras que se retiran del proyecto.

Indemnizaciones en resoluciones conciliadoras y arbitrales. Se registran en su valor presente al día de suscripción de la resolución.

B.6.3. *Compensaciones: frecuencia de uso de distintos medios de pago*[47]

Pago directo del MOP. Se consideran tanto pagos inmediatos como diferidos. También incluimos aquellos casos en que el MOP declara que hará un pago de valor (para nosotros) desconocido.

Participación en peajes. En esta categoría se incluye la participación de las concesionarias en los peajes fiscales, el traspaso adelantado de peajes del fisco al concesionario, la construcción de plazas de peaje adicionales a las pactadas en las bases de licitación y renegociaciones anteriores, la

[47] Esta sección se aplica tanto a las renegociaciones bilaterales como a las resoluciones conciliadoras y arbitrales que informan sobre los medios de pago.

www.cepchile.cl

ampliación del área de servicios o el permiso de construir y explotar nuevos servicios[48].

Disminuciones de obras. Cada vez que se acuerdan disminuciones de obras, éstas se contabilizan, aun si no son declaradas formalmente en la sección en que se presentan las formas de compensación.

Aumentos de tarifas. Registramos las ocasiones en que se compensa a las concesionarias mediante aumentos de tarifas, temporales o definitivos. Se considera también como aumento de tarifas el inicio anticipado del mecanismo de ajuste de tarifas[49]. En el caso de las carreteras, el mecanismo de distribución de ingresos incorpora en forma implícita un aumento de tarifas cuando la demanda efectiva crece menos que la tasa acordada por las partes. Estos casos también se registran como aumentos de tarifas.

Ampliación del plazo de concesión. Se registran las compensaciones vía aumento de plazo de concesión y los meses asociados a dicho aumento. Se consideran también en esta categoría las situaciones en que no se declara un aumento del plazo de concesión, sino que se conviene en que la duración de la concesión se mantiene, pero se contará a partir de una fecha posterior a la original. No se consideran en este ítem los potenciales aumentos de plazo asociados a la compensación por el mecanismo de distribución de ingresos. En el caso de la licitación por menor-valor-presente de los ingresos de la concesión, por su naturaleza de plazo variable, el aumento en el ingreso total de la concesión es registrado como un aumento del plazo de la concesión.

Disminución o postergación de los pagos hechos por el concesionario al MOP. Se registran las ocasiones en que el MOP le concede al concesionario que haga menores pagos o postergue el pago de las cuotas debidas a la infraestructura preexistente o por expropiaciones (en los casos en que son costeadas por el concesionario).

Mecanismo de cobertura cambiaria (MCC). Se registran las ocasiones en que nuevas obras son compensadas con el otorgamiento del mecanismo de cobertura cambiaria.

Mecanismo de distribución de ingresos (MDI). Se registran las ocasiones en que nuevas obras son compensadas con el otorgamiento del mecanismo de distribución de ingresos.

Otras formas de compensación. Entre otras, aumento o establecimiento de ingresos mínimos garantizados, aumento de los ingresos totales de la

[48] Este caso es frecuente en las concesiones de aeropuertos.

[49] Por ejemplo, en el numeral 6.7 del convenio complementario número 3 de la Costanera Norte.

www.cepchile.cl

concesión (en el caso de la licitación vía menor-valor-presente de los ingresos), cambios en la base impositiva[50], así como subsidios no entregados por el MOP, sino, por ejemplo, por la DGAC.

B.6.4. *Compensaciones: montos pagados e incidencia presupuestaria*[51]

Fechas de pago e intereses pagados. Cuando se concede un pago en favor del concesionario se fija una fecha de pago. Para calcular los intereses se supone que el MOP paga en la fecha límite. En los documentos los pagos aparecen a veces como pagos totales sin intereses explícitos y otras veces como pagos de capital más intereses. Nuestra contabilidad registra por separado el capital y los intereses pagados. Esto obliga a inferir los intereses cuando los documentos reportan pagos totales y calcular los intereses a pagar cuando se declara explícitamente que se pagarán adicionalmente. El capital está siempre calculado a la fecha de suscripción de la renegociación. Para descontar se utiliza la tasa de descuento que aparece en la cuenta de inversión de la respectiva renegociación o, si ésta no existe, la tasa conocida asociada a la renegociación más cercana en el tiempo.

Pagos esperados y efectivos. Cuando los pagos y compensaciones son contingentes, se registran los pagos y compensaciones asociados al escenario central.

Incidencia presupuestaria. En nuestro estudio definimos que un pago es hecho por el gobierno que compromete la compensación si éste se hace hasta el 31 de diciembre del año anterior al del traspaso de mando. Definimos que un gobierno renegocia una concesión si la fecha de suscripción del respectivo convenio complementario es anterior a la fecha del cambio de mando.

Pagos del IVA. No son considerados.

Pagos por costas procesales[52]. No son considerados.

[50] Por ejemplo, en el numeral 7.10 del convenio complementario número 2 de la Costanera Norte.

[51] Esta sección se aplica tanto a las renegociaciones bilaterales como a las resoluciones conciliadoras y arbitrales que informan sobre los medios y calendario de pago.

[52] Sólo en conciliaciones y arbitrajes.

www.cepchile.cl

REFERENCIAS

Alvarado, A. y C. Díaz: Minuta CEC Nº 29, Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, 2007.

Bulow, J. y P. Klemperer: "Auctions vs. Negotiations". En *American Economic Review*, 86: 180-194 (1996).

Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic: "Licitación de Carreteras en Chile". En *Estudios Públicos*, 61: 5-37 (1996).

———— "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities". En *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87: 68-72 (1998).

———— "Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising". En *Journal of Political Economy*, 109: 993-1020 (2001).

———— "Renegotiation Without Holdup: Anticipating Spending and Infrastructure Concessions". NBER Working Paper Nº 12.399 (2007a).

———— "The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships". NBER Working Paper Nº 13284 (2007b).

———— "Renegotiations and Corruption", trabajo en curso, 2009.

Guasch, L.: *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*. Washington: The World Bank, 2004. □

www.cepchile.cl

ENSAYO

NOTAS SOBRE EL *SPRAWL* URBANO Y SANTIAGO*

Robert Bruegmann

A cuatro años de la primera edición del libro *Sprawl: A Compact History*, su autor comenta en estas páginas el estado actual de la discusión sobre expansión urbana (*sprawl*). Luego de resumir algunos de los principales contenidos de su obra de 2005 (la historia del *sprawl* urbano en el mundo, así como la historia de las objeciones al *sprawl* y los resultados de las políticas dirigidas a detenerlo o impedirlo), Robert Bruegmann pasa revista a los estudios más recientes, muchos de los cuales ponen en tela de juicio, cuando no refutan derechamente, supuestos que hasta hace poco se tenían por verdades establecidas sobre la descentralización y la expansión urbanas. Respecto a Santiago, Bruegmann se refiere a algunos de los problemas que, a su entender, tendrían que superarse para que pueda llegar a transformarse en una ciudad del mundo desarrollado.

Palabras clave: *Sprawl* (expansión urbana); historia urbana; planificación urbana; *gentrification* (renovación urbana); Santiago de Chile.
Recibido: noviembre de 2008. *Aceptado*: diciembre de 2008.

ROBERT BRUEGMANN. Ph. D., University of Pennsylvania. Actualmente es profesor de la Escuela de Arquitectura y del Programa de Planificación y Políticas Urbanas de la Universidad de Illinois, en Chicago. También ha enseñado en las universidades de Pennsylvania, Philadelphia College of Arts, MIT y Columbia.

* Traducción al castellano de Alberto Ide para *Estudios Públicos*.

www.cepchile.cl

En 2005 University of Chicago Press publicó mi libro *Sprawl: A Compact History*[1]. En él sostuve, contradiciendo de plano la opinión establecida, que el *sprawl* no era un fenómeno reciente, ni particularmente estadounidense, y que tampoco era algo necesariamente malo. Si bien lo escribí en un estilo que yo pretendía que fuera accesible, se trata de una obra académica en la que se exponen algunas ideas complejas y que contiene una gran cantidad de notas a pie de página. Para sorpresa de todos, en especial mía, el libro se transformó en una suerte de *best seller* académico que llamó la atención tanto de la prensa especializada como de la prensa general en todo el mundo. No tardaron en aparecer nuevas ediciones de la obra y se habló de la posibilidad de traducirla a varios otros idiomas[2].

Como consecuencia de la enorme difusión alcanzada por el libro, pasé gran parte de los dos años siguientes viajando por el mundo, desde Boston hasta Beijing, dictando conferencias sobre el *sprawl* y prestando asesoramiento a diversos grupos y organismos gubernamentales. Una de las visitas más recientes, como asimismo más interesantes, fue la que realicé a Santiago de Chile, por invitación de Alexander Galetovic, del Centro de Estudios Públicos. En el siguiente ensayo resumiré, en primer lugar, los principales argumentos del libro, y luego me referiré a algunas de las reacciones que ha despertado y a los nuevos desarrollos que ha habido desde su publicación. Por último agregaré algunos comentarios sobre Santiago.

SPRAWL: UNA HISTORIA COMPACTA

Lo cierto es que la fuerza inspiradora para escribir este libro me llegó durante los años setenta, cuando trabajaba en mi tesis sobre urbanismo en el París del siglo XIX. Por cierto que en ese entonces me encontraba vivien-

[1] Los lectores encontrarán información detallada sobre las principales publicaciones acerca del *sprawl*, al igual que sobre la documentación en que se basan los argumentos que expongo en este artículo, en el texto y en las notas de mi libro. Si bien la bibliografía sobre el *sprawl* es muy extensa, se ha concentrado mayormente en los desarrollos recientes de una sola ciudad o de un país en particular. Mi libro fue el primero en analizar a fondo este tema, abarcando un período y un área geográfica mucho más amplios. Entre los importantes libros publicados en el último tiempo que han intentado referirse a los temas tratados en este artículo pueden mencionarse *Edge City* (1991), de Joel Garreau; *Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt* (2003), de Thomas Sievert; *Cities for the New Millennium* (2001), de Marcial Echenique y Andrew Saint, y *Laws of the Landscape: How Policies Shape Cities in Europe and America* (1999), de Pietro Nivola.

[2] Resulta curioso, aun cuando nadie ha propuesto una edición en español, que en estos momentos se esté traduciendo al chino.

www.cepchile.cl

do y realizando mis investigaciones en la zona central de París, el único sector con el que la mayoría de los turistas está familiarizado. Sin embargo, cada vez que me trasladaba al aeropuerto para volar de regreso a los Estados Unidos, me llamaba la atención ver un paisaje suburbano que no era diferente del que se observa al aproximarse al aeropuerto de Filadelfia, de Chicago o de Toronto.

Al principio se trató de una mera curiosidad intelectual. Cuando acudí a la biblioteca para averiguar lo que los académicos y otros estudiosos habían escrito al respecto, me sorprendió descubrir un estante tras otro repleto de libros sobre la zona céntrica de París o de Nueva York, pero casi ninguna obra sobre el vasto territorio suburbano donde, ya en los años setenta, habitaba la enorme mayoría de la población urbana. Comencé a escribir lo que pensé sería un libro sencillo sobre la descentralización de las ciudades con el paso de los años. Pero hacia mediados de los años noventa sucedió algo inesperado. Durante el auge económico vivido en aquella época comencé a notar que el término *sprawl* se empleaba cada vez con mayor frecuencia. No era un concepto nuevo, pues sabía que se remontaba por lo menos a la década de 1950. Aun así, de pronto me pareció verlo utilizado de manera generalizada tanto en publicaciones académicas como en revistas populares.

Las objeciones al *sprawl* parecían clasificarse en cuatro categorías: económicas, sociales, ambientales y estéticas. Los asentamientos de baja densidad diseminados en zonas periféricas eran considerados, en primer lugar, económicamente ineficientes. Quienes lo creían así señalaban que las viviendas unifamiliares emplazadas en terrenos amplios resultaban más costosas, debido a las calles, sistemas de alcantarillado y toda la infraestructura que requerían, que las urbanizaciones de mayor densidad. En segundo lugar, se daba por sentado que el *sprawl* era un fenómeno socialmente pernicioso. No sólo había, supuestamente, un menor grado de interacción social entre los habitantes de los vecindarios periféricos de baja densidad, sino que también se argumentaba que con la expansión suburbana emprendida por familias de clase media los habitantes más pobres quedaban aislados en el centro de las ciudades, por lo menos en el caso de Norteamérica. En tercer lugar, también se pensaba que el *sprawl* suburbano ocupaba una cantidad excesiva de terreno, creaba problemas ambientales, como la contaminación causada por los automóviles, y aumentaba la superficie de terrenos impermeables que dificultan el retorno de las aguas a los acuíferos. Y por último, existía la opinión de que el *sprawl* y los suburbios en general eran irremediablemente antiestéticos.

www.cepchile.cl

Llegué a la conclusión de que no podía escribir un libro sobre la expansión suburbana sin abordar este término (*sprawl*) y las ideas implícitas en él. Con todo, resultaba obvio que el término en sí era sumamente problemático. Por ejemplo, cuando la mayoría de los estadounidenses escuchaban esta palabra, su primera reacción era asociarla por lo general a una creciente congestión del tránsito. La manera usual en que se expresaba esta noción era que con el traslado de la gente a sectores cada vez más alejados del centro, aumentaba la distancia de los desplazamientos y, por ende, también aumentaban los niveles de congestión y de contaminación.

A primera vista esto parecía verosímil, pero cuando comencé a examinar los datos reales descubrí que la realidad era distinta. Así por ejemplo, si los detractores del *sprawl* tenían razón, una ciudad de muy baja densidad como Kansas City, con una población de aproximadamente 9 habitantes por héctarea en su zona urbanizada, debería exhibir un alto grado de congestión[3]. Sin embargo, ocurre que en Kansas City el problema de la congestión vehicular es bastante leve, y no es difícil advertir por qué. A medida que la ciudad se descentralizó, no sólo los habitantes sino además las empresas se trasladaron a zonas donde fuese posible construir nuevos caminos y autopistas capaces de soportar un alto nivel de tráfico. De este modo, Kansas City presenta uno de los tiempos de desplazamiento promedio más bajos entre las ciudades más prósperas del mundo.

En el otro extremo del espectro, si analizamos el caso de un área urbana densa y relativamente compacta como Tokio-Yokohama, cuya densidad superior a 44 habitantes por hectárea es una de las mayores entre todas las ciudades de altos ingresos, comprobaremos que, incluso disponiendo del que tal vez sea el mejor sistema de transporte del mundo, la congestión de tránsito se está volviendo abrumadora, y la duración de los viajes es

[3] En este trabajo, salvo especificación en contrario, todas las cifras relativas a población, superficie de terrenos y densidad se refieren a zonas urbanizadas. Se trata de una unidad de medida utilizada por las oficinas del censo de muchos gobiernos de todo el mundo como definición funcional de la metrópolis, en contraste con aquella basada en las divisiones arbitrarias de las jurisdicciones gubernamentales, que podrían considerarse menores o mayores que el territorio ocupado efectivamente a densidades urbanas. Normalmente, la zona urbanizada incluye un casco urbano y todo el territorio inmediatamente adyacente, con una importante vía de enlace para retornar a la zona céntrica, y con una determinada densidad de población urbana, que suele fijarse en alrededor de 4 habitantes por hectárea, que es más o menos el nivel en el que resulta económicamente viable proporcionar servicios urbanos como agua potable municipal y tratamiento de aguas servidas. Éste es el único indicador verdaderamente útil para comparar las densidades urbanas en regiones metropolitanas enteras. Todas las cifras de población y densidad utilizadas en este trabajo provienen del excelente compendio que se encuentra en el sitio web www.demographia.com, que mantiene Wendell Cox.

www.cepchile.cl

mucho mayor que en cualquier otra ciudad estadounidense. De hecho, en todo el mundo los desplazamientos más prolongados, las mayores congestiones de tránsito y los niveles de contaminación más elevados se encuentran casi siempre en las áreas urbanas más densas.

Eso me proporcionó una cuña de entrada al enorme caudal de publicaciones dedicadas a los "problemas" que supuestamente eran causados por el *sprawl*. A medida que me adentré en el tema me asombró comprobar hasta qué punto las opiniones establecidas parecían hacer caso omiso de lo que se puede observar efectivamente en terreno. Por añadidura, conforme avanzaba en mi trabajo sobre la historia del *sprawl* no tardé en descubrir que casi todo lo que se decía habitualmente sobre el tema era engañoso o completamente erróneo. Decidí que antes de analizar la historia de la descentralización urbana sería útil aclarar una serie de concepciones erróneas acerca del *sprawl* que se habían acumulado durante años.

El resultado de ese esfuerzo fue un libro dividido en tres partes. En la primera se analiza la historia del *sprawl*; en la segunda, las objeciones contra el *sprawl*, y en la tercera, los remedios para el *sprawl*.

Primera parte: Historia del *sprawl*

Como historiador presumí que mi primera tarea al escribir sobre el *sprawl* sería reconstruir su historia. La opinión más comúnmente aceptada era que se trataba de un fenómeno mayormente estadounidense que se remontaba al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y que fue impulsado por un impresionante aumento en el número de dueños de automóvil y en el uso privado de este medio de transporte. Sin embargo, esa idea no lograba convencerme porque la historia urbana me había enseñado que las ciudades, al menos desde la Revolución Industrial, habían tenido un proceso continuo de expansión hacia las afueras a medida que un medio de transporte sucedía a otro, lo cual permitió que las familias se establecieran en zonas cada vez más alejadas del centro, casi siempre con densidades inferiores a las observadas anteriormente. En ese proceso, el *sprawl* de una generación tendía a transformarse luego en la comunidad establecida y central de una zona posterior.

Uno de los principales obstáculos para escribir esta historia del *sprawl* fue el hecho de que no existiera una definición ampliamente aceptada. Muchas de las definiciones más frecuentes eran en extremo subjetivas. Para ciertas personas el *sprawl* se refería a un asentamiento de baja densi-

www.cepchile.cl

dad. Para otras, no aludía a la densidad propiamente tal sino a los manifiestos trastornos causados por el desarrollo disperso. Así como para otras correspondía a un resultado estético, a un ambiente construido que era supuestamente monótono, desordenado, o ambas cosas a la vez.

Quedaba en claro que una de las razones por las que no existía una definición común era esta diversidad de reparos al *sprawl* formulados por activistas anti-*sprawl*. Otra era que, en caso de existir una buena definición del *sprawl*, ello resultaría sumamente incómodo para los que suscribían las nociones anti-*sprawl*, pues muchos de ellos tendrían que admitir que vivían en un vecindario de ese tipo. En suma, había intereses en juego para mantener la definición en términos lo suficientemente vagos como para que resultara inservible analíticamente.

Para los fines de escribir esta historia, decidí utilizar los elementos comunes a casi todas las definiciones de *sprawl*, esto es: un asentamiento con densidad menor que las observadas anteriormente y cuya construcción no se ciñe a un plan maestro global. Gradualmente descubrí que con esta definición el *sprawl* era tan antiguo como las propias ciudades. Y pronto quedó claro por qué. Desde los inicios de la historia urbana hasta no hace mucho, el gran inconveniente de las ciudades era la excesiva densidad. Para la mayoría de quienes residían en ciudades la vida urbana era una experiencia muy desagradable. Quienes vivían en los barrios atestados de las zonas más pobres de la ciudad no sólo habitaban un ambiente ruidoso, congestionado y sucio. También podían tener una esperanza de vida menor y un nivel de salud inferior al de sus conciudadanos más acaudalados, que vivían en espaciosas villas en la periferia urbana.

En vista de lo anterior, desde los comienzos de la historia urbana hasta nuestra era, cuando un nuevo grupo humano alcanza una situación económica suficientemente sólida para abandonar el casco urbano, ya sea de manera permanente, por un fin de semana o por una temporada, lo hace. Y cuando estas nuevas familias llegan a la periferia, quienes ya se habían establecido en las afueras con anterioridad se quejan amargamente. Esto, a su vez, provoca esfuerzos dirigidos a detener las futuras migraciones hacia las afueras. Los intentos por prohibir la dispersión de Londres, por ejemplo, se remontan por lo menos a la época de Isabel I, en el siglo XVI.

Tenemos gran cantidad de información acerca del *sprawl* en varias ciudades de la antigüedad. Por ejemplo, sabemos que en Roma los ciudadanos más acaudalados ocupaban una vasta extensión dentro del territorio amurallado, y dejaban una superficie relativamente exigua para que cientos de miles de individuos vivieran hacinados en bloques de viviendas en altura llamados *insulae*. También contamos con numerosos antecedentes sobre

www.cepchile.cl

los suburbios romanos, que cubrían superficies muy extensas. De hecho, la palabra suburbio, que proviene de la combinación del prefijo latino *sub* con el vocablo *urbs* y significa "debajo o más allá de los muros", la hemos heredado de los romanos. Disponemos de buena evidencia bibliográfica y concreta de cómo era la vida en esos lugares, por ejemplo en Herculano, en las afueras de Nápoles. También sabemos que había vastas zonas con asentamientos de aun menor densidad, que decidí llamar "exurbia", situados más allá de los suburbios relativamente desarrollados. Un claro ejemplo de esto último es el amplio complejo de edificios y paisajes en la villa del emperador Adriano en Tívoli.

Con todo, la historia moderna del *sprawl* se inicia con el masivo crecimiento de las ciudades a partir de la Revolución Industrial. Londres, al constituirse en la ciudad más extensa y próspera del mundo occidental, fue la reina del *sprawl*. En el siglo XIX, por ejemplo, Londres se expandió rápidamente hacia los alrededores, cubriendo una enorme superficie de terrenos rurales con kilómetro tras kilómetro de modestas casas pareadas de ladrillo. Para las familias que se mudaron desde la congestionada zona céntrica hasta estas casas pareadas, ubicadas en zonas recientemente accesibles gracias al ferrocarril a vapor, esto era casi como estar en el paraíso. El hecho de tener su casita propia en un terreno que les pertenecía, amén de una estación ferroviaria cercana, les ofrecía algunos de los tipos de privacidad, movilidad y libertad de elección que otrora sólo estaban a disposición de los miembros más acaudalados y poderosos de la sociedad británica.

Por otra parte, para una poderosa elite artística e intelectual, estas casas pareadas de ladrillo eran algo espantoso. A su juicio, las nuevas poblaciones suburbanas no eran más que el resultado de la intervención de especuladores codiciosos que se apoderaban de cada penique rendido por cada metro cuadrado de terreno, al tiempo que destruían la hermosa campiña inglesa y creaban sectores antiestéticos y monótonos que —según pronosticaban con gran seguridad— dentro de una generación se transformarían en barriadas. Lo cierto es que, transcurrida una generación, los miembros de esa misma elite habían cambiado de opinión. Ahora consideraban que esas calles donde se alineaban las casas pareadas eran parte del antiguo y consolidado distrito central de Londres, y algo completamente distinto de las horribles edificaciones que en ese entonces estaban siendo levantadas en la periferia urbana.

La mejor manera que encontré para describir el proceso del *sprawl* fue mediante el uso de la gradiente de densidad. Este tipo de representación gráfica de las densidades de población, popularizado por los geógrafos británicos en los años cincuenta, señala la densidad en el eje vertical, y la

www.cepchile.cl

distancia desde el centro en el eje horizontal[4]. Por ejemplo, hacia 1800, en la zona céntrica de Londres había más de 380 hab/ha. Pero esa densidad descendía bruscamente a medida que nos alejábamos del centro, llegándose a cifras de nivel rural a sólo veinte kilómetros de la catedral de San Pablo. Cada década posterior a 1800, conforme crecía gradualmente la población en condiciones de alejarse del sector céntrico, la densidad del centro disminuía, mientras aumentaba la densidad en la periferia. Desde entonces hasta ahora la gradiente de densidad de Londres se ha aplanado y ha disminuido, al igual que en prácticamente todas las demás ciudades del mundo más próspero donde exista algo semejante a un mercado del suelo y algún grado de libertad personal para escoger empleos o barrios residenciales. La tendencia hacia menores densidades en el casco urbano y hacia una expansión constante de la zona periférica ha sido tal vez el hecho más importante del desarrollo urbano de los últimos siglos en todo el mundo. Cada vez que ocurre un auge económico y más personas están en condiciones de trasladarse hacia áreas urbanas en la periferia, buena parte de ellas ha aprovechado la oportunidad de hacerlo.

Una de las conexiones que no había previsto fue la que descubrí entre el *sprawl* en las afueras de las ciudades y la *gentrification* (renovación) del casco urbano. Al usar el término *gentrification* no pretendo emitir ningún juicio de valor. Con él simplemente me refiero al reemplazo de un grupo de personas por otro con más dinero y poder. Al menos durante los dos últimos siglos, a medida que muchos de los ciudadanos más pobres han tenido la posibilidad de alejarse del casco urbano o se vieron inducidos a abandonarlo, el territorio que desocuparon quedó entonces disponible para ser renovado por una clase más acomodada, deseosa de aprovechar las zonas de interés cultural y social del centro de la ciudad.

El ejemplo más espectacular de lo anterior puede apreciarse en París durante el Segundo Imperio, cuando Napoleón III y el barón Haussman demolieron vastos sectores del centro de París, obligando a sus habitantes a trasladarse a vecindarios situados en las afueras de la ciudad y sus suburbios. Su lugar fue ocupado por familias mucho más acaudaladas que se instalaron en suntuosos edificios de departamentos recién construidos que se alineaban en flamantes bulevares bordeados de árboles. Esta *gentrification* del casco urbano, tal como ha ocurrido en la mayoría de los casos desde entonces hasta ahora, no se contrapuso al *sprawl.* Fue la otra cara de

[4] La gradiente de densidad fue popularizada por el geógrafo inglés Colin Clark. Véase su artículo "Urban Population Densities", 1951, y su libro *Population Growth and Land Use*, 1977.

www.cepchile.cl

la misma moneda. El proceso mediante el cual las personas de menores recursos llegaron a estar en condiciones de trasladarse hacia las afueras, o se vieron forzadas a hacerlo, creó las condiciones para que el centro fuera renovado.

Muchos han dado por sentado que las ciudades europeas han tenido un desarrollo diferente al de las ciudades estadounidenses y que en ellas el *sprawl* ha sido menos intenso. Desde luego es verdad que las ciudades europeas tienen zonas céntricas más densas y sus habitantes tienden a usar más el transporte público que los habitantes de las ciudades norteamericanas. Pero lo anterior se debe en gran medida a que por lo general ellas se desarrollaron mucho antes que las ciudades estadounidenses. Lo cierto es que el proceso ha sido muy semejante tanto en Europa como en Estados Unidos, sólo que con un desfase atribuible más que nada a la prosperidad. La trayectoria de la transición desde densos edificios de departamentos ubicados en el centro hasta viviendas unifamiliares situadas en las afueras, y desde el empleo del transporte público hasta el uso del automóvil ha sido casi la misma en Europa y en los Estados Unidos, salvo por un leve desfase. Así por ejemplo, el fuerte aumento en el número de propietarios de automóvil y del uso de este medio de transporte, que en Estados Unidos comenzó durante los años veinte del siglo pasado, sólo tuvo lugar en Europa a partir de los años cincuenta. La trayectoria seguida por la curva del gráfico en cada caso es prácticamente idéntica (véase Gráfico Nº 1 en página 217).

La única vez que este patrón de desarrollo evidenció claras diferencias fue inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando muchos países europeos, diezmados por el conflicto, les confirieron a los planificadores un grado de poder sin precedentes y se embarcaron en iniciativas de gran escala en las que los propios gobiernos emprendieron o financiaron ambiciosos proyectos de reconstrucción que incluían una gran cantidad de viviendas públicas, la mayoría de las veces en altura, situadas en los suburbios alrededor de lo que históricamente había sido el centro. Pero transcurrida una sola generación, tan pronto como Europa hubo levantado cabeza económicamente, la clase media comenzó a rehuir las viviendas públicas que habían sido construidas en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y reanudó su éxodo histórico desde la ciudad hacia los suburbios. Tanto en Europa como en los Estados Unidos, esos grandes complejos habitacionales se transformaron las más de las veces en una alternativa de último recurso.

www.cepchile.cl

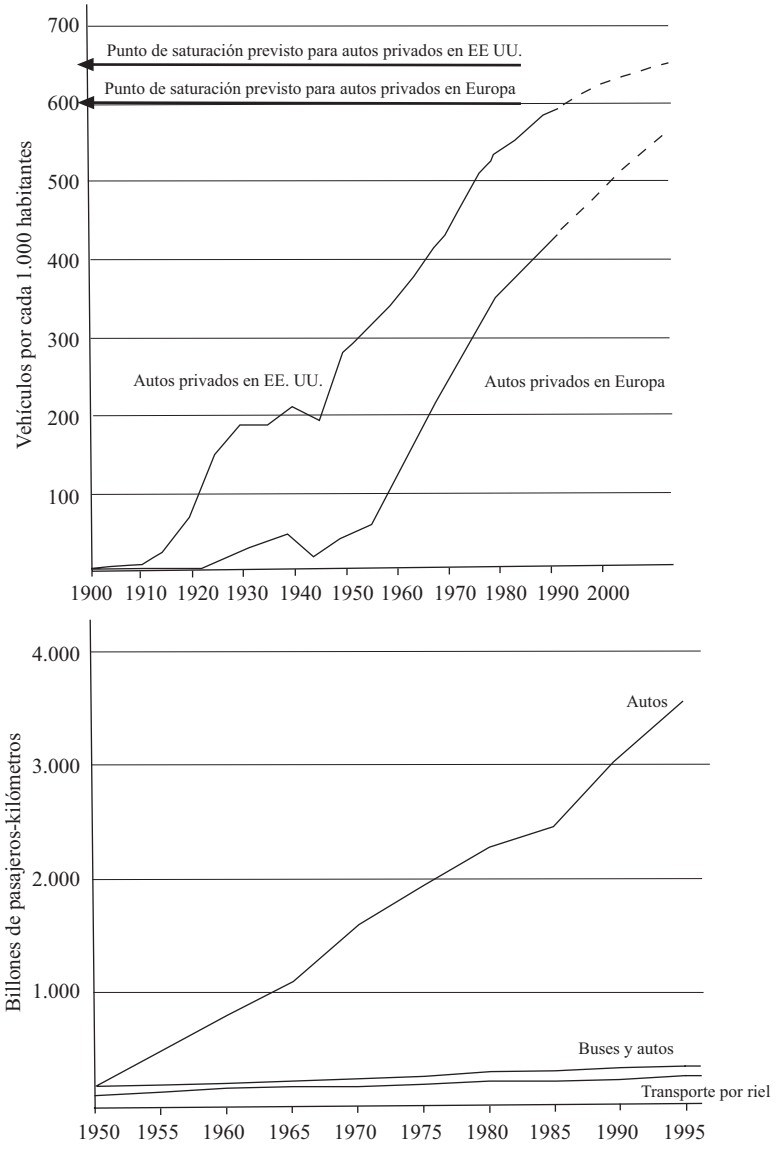


Foto 1. Bobigny: barrio de clase obrera en la periferia de París de la época de postguerra. Después de la Segunda Guerra Mundial, y por un breve período, Estados Unidos y Europa tuvieron un desarrollo urbano muy distinto entre sí. En parte por los daños ocasionados por la guerra, en parte por la diezmada economía, y en parte por una larga tradición de regulación del uso del suelo, los planificadores urbanos y otras autoridades gubernamentales europeas pudieron intervenir el desarrollo de la ciudad en forma más enérgica que sus homólogos estadounidenses. La mayoría de las nuevas viviendas alrededor de París fueron construidas directamente por entidades gubernamentales, o bien con importantes subsidios del Estado, mientras que la norma en los Estados Unidos, Canadá y Australia fue la vivienda unifamiliar financiada por el mercado. Sin embargo, una vez que Europa se recuperó de la guerra y aumentó el bienestar económico, los habitantes de las ciudades comenzaron a rechazar los grandes complejos habitacionales y a demandar viviendas unifamiliares. Las encuestas de opinión repetidamente han mostrado que la gran mayoría de la población urbana francesa, al igual que los habitantes de las ciudades en casi todos los países en que se realizan encuestas, preferiría vivir en casas aisladas unifamiliares. (© The University of Chicago, 2005. Fotografía de Robert Bruegmann, 1999).

Muchos han creído que el *sprawl* se inició con el éxodo de las familias estadounidenses desde las ciudades hacia los suburbios durante los años cincuenta. Pero lo cierto es que sería más adecuado considerar ese éxodo como el fin de la fase más intensa del *sprawl*, que se extendió entre los años veinte y los años cincuenta del siglo XX, hasta que la superficie prome-

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 1: TRÁNSITO Y USO DEL AUTOMÓVIL EN EUROPA Y LOS ESTADOS UNIDOS



Nota: El panel superior muestra el aumento del número de automóviles en los Estados Unidos y Europa. El panel inferior muestra cómo el uso del autobús y el transporte por riel en Europa aparecen casi sin variaciones desde la segunda guerra mundial, mientras el uso del automóvil se ha incrementado enormemente. Los datos sugieren que Europa ha seguido una trayectoria muy similar a la de los EE.UU., salvo por un rezago en el tiempo. (Rehecho por Dennis McClendon y publicado en R. Bruegmann, *Sprawl: A Compact History* [University of Chicago Press, 2005], en base a Christian Gerondeau, *Transport in Europe* [Boston: Artec House, 1997].)

www.cepchile.cl

dio del lote de una nueva vivienda en los suburbios estadounidenses y australianos alcanzó los 1.000 m^2. Éstos fueron los sitios urbanos más grandes jamás conocidos, pero pronto su superficie comenzó a reducirse de manera importante. Hacia el año 2000 en los Estados Unidos la densidad de la mayoría de los suburbios en desarrollo había aumentado en forma significativa. Para muchos resulta más asombroso aun el hecho de que, en efecto, haya aumentado considerablemente la densidad global en numerosas zonas urbanas de rápido crecimiento y baja densidad de las regiones meridional y occidental de los Estados Unidos. Por ejemplo, la densidad del área urbanizada de Los Ángeles, considerada durante largo tiempo un ejemplo emblemático del *sprawl*, ha aumentado en más de un tercio desde la Segunda Guerra Mundial, mientras que la densidad de las ciudades antiguas de mayor superficie del noreste estadounidense y de Europa ha ido disminuyendo. Como resultado de lo anterior, Los Ángeles, con más de 24 hab/ha, es hoy en día la zona urbanizada más densa de la región comprendida por Estados Unidos y Canadá, y desde luego algo más densa que muchas zonas urbanizadas de Europa.

Uno de los asuntos más polémicos en torno al *sprawl* ha sido la discusión sobre sus causas. Muchos observadores han sostenido que es consecuencia del funcionamiento del mercado, de las decisiones adoptadas por las inmobiliarias y los fabricantes de automóviles. Sin embargo, esta explicación no es del todo satisfactoria. Después de todo, no hay motivos para que las inmobiliarias deseen construir en densidades bajas y no altas. En efecto, a lo largo de gran parte de la historia urbana se culpó al sector de la construcción de generar una densidad demasiado alta y no una densidad baja. Al fin y al cabo, lo lógico, en todo caso, sería que la industria inmobiliaria deseara construir más y no menos viviendas en una superficie determinada.

El argumento de que el *sprawl* fue causado por la industria automovilística es igualmente débil. Como hemos visto, el proceso de expansión de las ciudades hacia las afueras se encontraba en pleno desarrollo mucho antes de la invención del automóvil. Fue posible gracias a los carruajes privados tirados por caballos y más tarde el ferrocarril y el transporte público. Una vez más, Los Ángeles proporciona un interesante ejemplo al respecto. Ya hacia 1900 Los Ángeles se había transformado en una de las ciudades más extendidas del mundo, mucho antes de que la llegada del automóvil tuviese algún impacto importante, y su densidad ha aumentado de manera considerable desde 1945, precisamente durante la era en que se ha intensificado el uso del automóvil. De hecho, en lugar de considerar que el automóvil es la causa del *sprawl*, resultaría al menos igualmente lógico

www.cepchile.cl

pensar que el deseo de vivir en áreas de baja densidad es una de las principales causas del crecimiento de la industria automovilística.

Algunos observadores quisieran culpar a las políticas públicas y no al mercado. Afirman que los gobiernos que han construido carreteras, proporcionado servicios públicos y ofrecido incentivos tributarios para adquirir una vivienda propia, han permitido no sólo que la población se disperse sino que, además, han creado poderosos alicientes para que esto ocurra. Y señalan que todo lo anterior equivale a un subsidio para erigir nuevos complejos de viviendas en la periferia en perjuicio del casco urbano. No obstante, ninguno de esos argumentos resulta muy convincente. En todo el mundo se da el proceso de dispersión de la población hacia las afueras de las ciudades, independientemente de quién esté financiando la infraestructura y de si hay o no incentivos para optar por la vivienda propia en lugar de pagar arriendo.

Si existe una variable que, al parecer, permita cuando menos rastrear el origen del *sprawl* y predecirlo, ella es simplemente el bienestar económico. Si bien yo jamás afirmaría que la prosperidad económica es la causa del *sprawl*, es efectivo que, al menos en el pasado, cada vez que ha mejorado la situación económica de las personas, muchas de ellas han querido disfrutar de un mayor grado de movilidad, privacidad y libertad de elección, y que para la mayor parte de la población, en particular los sectores menos acomodados, este deseo se ha cumplido de manera más satisfactoria con patrones de asentamiento de menor densidad en terrenos de precios más bajos situados en las afueras de las áreas metropolitanas.

Segunda parte:
Reseña histórica de las objeciones al *sprawl*

Así como parece existir una correlación bastante directa entre las grandes oleadas de *sprawl* y los períodos de auge económico, así también las objeciones al *sprawl* han seguido un patrón similar. Cada vez que una nueva legión de personas ha estado en condiciones de abandonar la ciudad, se han escuchado las vociferantes quejas de otros individuos molestos por los cambios que este éxodo trae aparejado. Las lamentaciones de este tipo son quizás tan antiguas como los propios suburbios y las ciudades. Como hemos señalado, esas quejas quedaron de manifiesto en la Gran Bretaña del siglo XIX, cuando miembros de la aristocracia terrateniente y de la elite artística e intelectual condenaron la existencia de grandes extensiones de casas pareadas suburbanas construidas para dotar de viviendas a una clase media inglesa en proceso de rápida expansión.

www.cepchile.cl

Las objeciones a la situación imperante en el Londres del siglo XIX provenían principalmente de personas que miraban con desdén el comportamiento de aquellos a quienes consideraban socialmente inferiores. Un ejemplo particularmente ilustrativo de esta actitud fue un comentario del duque de Wellington acerca del ferrocarril, invención que permitió la expansión a gran escala de ciudades como Londres. Él denunciaba el hecho de que este medio de transporte "no [hacía] más que alentar a los ciudadanos comunes a trasladarse innecesariamente de un lugar a otro"[5]. Las quejas de este tenor se han mantenido hasta nuestros días. El término *sprawl* es rara vez usado por quienes creen vivir en un área de ese tipo. Quienes viven ahí son otras personas, en particular aquellas que, según los que usan el término, tienen menos sentido común y un gusto menos desarrollado.

La propia palabra "*sprawl*", como sustantivo que se refiere a patrones urbanos, no fue, como la mayoría ha llegado a creer, una invención estadounidense de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Tal parece que empezó a ser de uso habitual en Gran Bretaña durante los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial, y su empleo entre las dos guerras mundiales dio pie para emprender la primera de las tres principales campañas dirigidas específicamente en contra del *sprawl*.

Durante el gran auge económico de los años veinte, cuando toda una nueva clase de ciudadanos estuvo en condiciones de trasladarse aun más hacia las afueras, internándose en la campiña que rodeaba las ciudades británicas, los paisajes suburbanos resultantes escandalizaron a muchos observadores. Para muchos arquitectos y planificadores urbanos que se consideraban a sí mismos sensibles a las sutilezas estéticas, los desarrollos de baja densidad de casas semiaisladas, que conformaban la mayoría de las urbanizaciones residenciales de esa época, les causaban especial desagrado. En su opinión, que reflejaba casi con exactitud la de individuos de su misma clase social en el siglo XIX, estas viviendas eran antiestéticas y monótonas, además de arruinar el paisaje de la hermosa campiña inglesa. Sus juicios eran compartidos por miembros de la aristocracia terrateniente y del mundo cultural de tendencia conservadora, quienes pertenecían a grupos como la Sociedad para la Conservación de la Inglaterra Rural.

La segunda campaña en gran escala en contra del *sprawl* fue emprendida tras la Segunda Guerra Mundial y se trató en gran medida de una iniciativa estadounidense. Puesto que Europa había sido tan violentamente azotada por la guerra, la mayor parte de la atención de los planificadores

[5] Este comentario del duque de Wellington es citado en Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, 1985.

www.cepchile.cl



Foto 2: El *sprawl* del período de entreguerras.
Durante la década de 1920 la población del centro de Londres y sus alrededores creció cerca de 10%. El área construida, sin embargo, se duplicó en una magnitud similar a las que se vieron en los Estados Unidos a fines del siglo XIX. Gran parte de las nuevas construcciones correspondían a casas pareadas como éstas en Merton Park, en el sur de Londres. Estas compactas y resistentes casas, como las hileras de casas idénticas del siglo XIX, eran miradas con desdén por la mayoría de la elite cultural británica, pero sumamente apreciadas por el común de los londinenses. (© The University of Chicago, 2005. Fotografía de Robert Bruegmann, 2002).

urbanos y de las autoridades de gobierno se concentró en crear nuevas viviendas en densidades bastante altas, el grueso de las cuales fueron construidas o financiadas por el Estado. El desarrollo suburbano, si bien se mantuvo, no fue objeto de mayor atención. En Norteamérica y Australia, por otra parte, el período de posguerra trajo consigo un espectacular crecimiento económico, el que a su vez reimpulsó la expansión de los suburbios. Como era de esperar, lo anterior desató otra ola de críticas contra el *sprawl*. La iniciativa más importante con que se abrió el fuego en esta campaña contra el *sprawl* fue la publicación en 1957 de un breve libro titulado *The Exploding City*, editado por un joven periodista llamado William H. Whyte para la revista *Fortune*. Se trataba de una denuncia, muy por el estilo del

www.cepchile.cl

modelo británico, en contra del nuevo paisaje suburbano en los alrededores de las ciudades estadounidenses, pero utilizando ejemplos norteamericanos, particularmente la ciudad de Los Ángeles, como objeto de escarnio.

Más adelante sobrevino un caudal de publicaciones que condenaban el *sprawl*, ciñéndose a lo que para entonces se había transformado en una letanía habitual de objeciones: que era económicamente ineficiente, socialmente injusto, ambientalmente pernicioso y estéticamente horrible. Hubo una profusión de estudios que intentaron demostrar empíricamente que el *sprawl* era un problema, aunque también, en su momento, casi todos ellos fueron, uno por uno, enérgicamente refutados. Con todo, mirando hacia atrás pareciera que a pesar de todas esas argumentaciones sobre asuntos más o menos cuantificables, lo que en el fondo avivó la campaña en contra del *sprawl* en los Estados Unidos, durante la posguerra, fue una serie de posturas clasistas en torno a preocupaciones estéticas, simbólicas e incluso metafísicas, del mismo modo que esas inquietudes no cuantificables habían proporcionado el sustento emocional para la campaña británica del período de entreguerras.

Como ocurrió en todas las anteriores depresiones económicas, con la debacle económica que se produjo a raíz de la crisis energética de los años setenta el *sprawl* de pronto pasó a ser un problema menor. Sin embargo, cuando la construcción recobró su dinamismo durante los años ochenta y noventa, se reavivó la preocupación por el *sprawl*, y en vista de que el aumento del bienestar económico en las últimas décadas del siglo XX fue mucho mayor y bastante más extendido en el mundo, el movimiento anti-*sprawl* adquirió más importancia que nunca y adoptó un carácter internacional a medida que observadores de todo el globo veían que el desarrollo suburbano y el progresivo incremento del número de dueños de automóvil originaba cambios sin precedentes en el paisaje. Como era de esperar, volvieron a formularse todos los mismos reparos en contra del *sprawl*, pero ahora con renovado dramatismo al incorporarse una nueva serie de argumentos ambientales, en particular la noción de que el *sprawl* suburbano era responsable del aumento en el consumo de energía, del aumento en el tráfico, de los mayores índices de contaminación, de las mayores concentraciones de gases de efecto invernadero y del calentamiento global. Según el *lobby* anti-*sprawl*, ya no se trataba de un fenómeno antieconómico y de mal gusto, sino que además representaba una amenaza para el planeta.

Sin embargo, la verdad es que, como de costumbre, los argumentos en contra del *sprawl* no resisten un análisis detallado. Por ejemplo, el calentamiento global no es provocado por el *sprawl*, y detener el *sprawl* no permitiría acabar con ese problema ambiental, o tal vez ni siquiera reducirlo,

www.cepchile.cl



Foto 3: El Nuevo Urbanismo.
Andrés Duany y otros miembros del llamado Nuevo Urbanismo han criticado sistemáticamente el diseño habitual del suburbio y *sprawl* estadounidenses. Estiman que los suburbios no fomentan el sentido de comunidad y obligan a hacer numerosos viajes en automóvil. En sus propios diseños, en cambio, intentan incorporar las lecciones extraídas de las ciudades pequeñas y tradicionales de los EE.UU. La inauguración de Seaside Resort, en el estado de Florida, diseñado a inicios de los años ochenta por la firma de Duany Plater-Zyberk & Company, causó sensación porque algunas personas lo vieron como una alternativa a las urbanizaciones y *sprawl* acostumbrados. Sin embargo, la mayoría de las urbanizaciones realizadas por el Nuevo Urbanismo tienen una densidad bastante baja y están situadas en la periferia urbana. La pregunta es si el Nuevo Urbanismo constituye en verdad una alternativa a la expansión suburbana o es sólo una variante diseñada con buen gusto. (© The University of Chicago, 2005. Fotografía de Robert Bruegmann, 2000).

sin dejar a millones de habitantes urbanos sumidos en una abyecta pobreza. El mayor culpable del calentamiento global es el persistente uso de combustibles fósiles como principal fuente energética en todo el mundo. Detener todo *sprawl* en el futuro, aun en el caso de que ello fuera posible, no solucionaría el problema del calentamiento global. Ni siquiera se tiene certeza de que el hecho de obligar a todos a vivir en zonas de mayor densidad se

www.cepchile.cl

traduzca en un menor consumo de energía y en una disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los factores más importantes en cuanto al consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial parecen ser el nivel de vida y el clima local, y no el patrón de los asentamientos. Si las predicciones de los científicos sobre el cambio climático son correctas, no cabe duda de que será preciso adoptar algunas medidas radicales respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero. Tratar de obligar a las personas a reasentarse en ciudades de alta densidad, como las que fueron construidas en el siglo XIX, difícilmente ayudará a mejorar la situación e, incluso, podría empeorarla.

Tercera parte: Remedios para el *sprawl*

Supongamos, por un momento, que estoy completamente equivocado y que el *sprawl* es un problema gravísimo que es preciso contener. ¿Podríamos hacerlo? ¿Cuáles serían las consecuencias?

Afortunadamente disponemos de varios experimentos que se extendieron por largos períodos y que nos permiten apreciar los resultados de los intentos por detener el *sprawl*. El más importante fue aquel que se inició en Gran Bretaña inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. En vista de la emergencia creada por el devastador conflicto, el nuevo gobierno laborista pudo poner en práctica algunas novedosas y radicales reformas al uso del suelo. Estas políticas fueron consecuencia directa de todas las campañas en contra del *sprawl* emprendidas por planificadores, arquitectos y otros profesionales antes de la guerra. El gobierno les confirió a estos planificadores, a nivel nacional y metropolitano, un grado de poder sin precedentes para detener el *sprawl*. Y luego, para garantizar la implementación de sus nuevos planes, adoptó la draconiana medida de nacionalizar el derecho de desarrollar el suelo urbano.

El plan más famoso para detener el *sprawl* fue el aplicado en el área metropolitana de Londres. En realidad, el Plan para Londres, de Patrick Abercrombie, había sido concebido durante la guerra y publicado en 1944. La amplitud de los nuevos poderes que se arrogó el Estado después de la guerra permitió que Abercrombie y sus colegas pusieran en práctica lo dispuesto por el plan. Según el documento de Abercrombie, Londres, que en ese entonces seguía siendo considerado de manera casi unánime como una ciudad con un casco urbano excesivamente denso, continuaría descentralizándose, pero sólo hasta cierto punto. Abercrombie había trazado en su

www.cepchile.cl

plan una línea circular para indicar el inicio de un cinturón verde con el que se pretendía otorgarle a la ciudad un contorno y un límite coherentes. No se permitiría ninguna edificación dentro del cinturón verde. En caso de necesitarse terrenos adicionales para asentamientos, proyectó un conjunto de ciudades jardín pequeñas y autosuficientes que se localizarían en una zona agrícola más allá del cinturón verde, sobre la base de un modelo propuesto a comienzos del siglo XX por el reformador Ebenezer Howard.

Las más importantes disposiciones anti-*sprawl* del plan de Londres están vigentes desde entonces, y de hecho se han vuelto más rigurosas durante los últimos años, lo cual nos permite extraer algunas conclusiones acerca de su eficacia y consecuencias. La primera pregunta, desde luego, es si el plan de Londres realmente logró detener el *sprawl*. Es posible encontrar una manera de responder afirmativamente. Por cierto, el cinturón verde alrededor de Londres aún se mantiene. Algunos podrían considerar que proporcionar un contorno claro y definido al centro de esa ciudad constituye un triunfo estético. Con todo, el cinturón verde no logró contener a Londres. El crecimiento demográfico y, sobre todo, el crecimiento económico fueron mucho mayores que lo previsto por Abercrombie. Una vez que los terrenos entre el centro de la ciudad y el inicio del cinturón verde se agotaron, comenzaron a construirse viviendas más lejos aún, más allá del límite exterior del cinturón. Como resultado de lo anterior, una vasta extensión del sudeste de Inglaterra ha sido urbanizada, y podría afirmarse que gracias a ello el *sprawl* se ha extendido aun más de lo que habría sucedido sin el cinturón verde. Por añadidura, como consecuencia de la nacionalización de los derechos de urbanización, de las restricciones impuestas por el cinturón verde a la oferta de terrenos y de la aplicación de todo tipo de reglamentaciones, la construcción de viviendas disminuyó bruscamente, subió el precio de los terrenos y los tiempos de desplazamiento alcanzaron uno de los niveles más altos de Europa[6].

Ello no quiere decir que las medidas anti-*sprawl* no puedan producir el efecto deseado. En muchos lugares donde no existe un mercado del suelo, o donde los habitantes tienen muy pocas posibilidades de decidir dónde vivir o trabajar, las medidas anti-*sprawl* del tipo propugnado por Patrick Abercrombie han arrojado resultados que se acercan mucho más a lo que él ambicionaba. Por ejemplo, en la Unión Soviética, en ciudades como Moscú o San Petersburgo, los planificadores lograron establecer cinturones verdes y otras políticas que surtieron efecto y no llegaron a tener las consecuencias indeseadas que se han observado en el Occidente democrático. De

[6] El estudio más exhaustivo sobre los efectos del sistema de planificación británico puede encontrarse en Peter Hall y otros, *The Containment of Urban Britain*, 1973.

www.cepchile.cl

hecho, la planificación urbana en estos lugares representa un triunfo considerable, habida cuenta del estado de enorme pobreza y subdesarrollo en que se encontraban esas ciudades. Empero, tal como ocurrió en Occidente, el éxito tuvo un costo, que en este caso fue la necesidad de restringir drásticamente la libertad individual, la capacidad de una familia común para escoger dónde deseaba vivir o trabajar.

Los resultados imprevistos e incluso los fiascos del plan de Londres parecen haber señalado el camino que seguirían esfuerzos similares realizados en cualquier otro lugar del mundo desarrollado, desde Portland, Oregon, en los Estados Unidos, hasta Auckland, en Nueva Zelanda. Si bien son contados los casos en que esas medidas han logrado detener el *sprawl*, al parecer sí han tenido algún éxito en hacer subir el precio de los terrenos. Lo anterior ha dado lugar a una creciente oposición a las políticas anti-*sprawl*. En los Estados Unidos esa oposición ha provenido en gran parte del ala derechista libertaria del espectro político, quienes consideran que esas políticas son intervenciones injustificadas del Estado, ineficaces o incluso contraproducentes, en asuntos que sería preferible confiar a las fuerzas del mercado. En Canadá, en Europa y en Australia, la oposición ha provenido con igual frecuencia de la izquierda política, por parte de quienes piensan que los planes para gestionar el crecimiento obedecen a criterios estéticos de la clase media alta que han impuesto penurias excesivas a los ciudadanos más desfavorecidos y hacinados en altas densidades en aquellos sectores que cuentan, precisamente, con menos instalaciones y servicios.

La conclusión a la que llegué en mi libro no fue que el *sprawl* sea algo bueno, sino sólo que no es necesariamente algo malo. Sostuve que, por lo que pude apreciar, los inconvenientes del *sprawl* no eran forzosamente peores que los problemas que aquejan a las ciudades de alta densidad. También argumenté que el *sprawl* es una herramienta de diagnóstico muy deficiente, pues agrupa en una misma categoría problemas que guardan directa relación con el *sprawl*, a saber, aquellos asociados al hábitat animal, junto con problemas que en el mejor de los casos sólo tienen una conexión tangencial —por ejemplo el calentamiento global— y problemas que no tienen casi nada que ver con el *sprawl*, por ejemplo la absurda aseveración de que vivir en los suburbios causa obesidad.

Asimismo argüí que el *sprawl* distraía nuestra atención de los verdaderos problemas de las ciudades, por ejemplo la suerte que corren millones de habitantes urbanos que viven en asentamientos informales en el mundo en desarrollo, y que se están muriendo por decenas de miles debido a que no cuentan con agua potable ni con instalaciones para el tratamiento de aguas servidas. Igualmente sostuve que, como condición básica, debería-

www.cepchile.cl

mos aclarar por qué el *sprawl* fue tan beneficioso para tanta gente durante un período tan prolongado, y por qué nuestros esfuerzos para detenerlo podrían generar problemas peores que el mismo *sprawl*.

DESARROLLOS RECIENTES

Desde que mi libro fue publicado y comencé a dar conferencias en varias ciudades de todo el mundo he aprendido mucho más; también se han hecho no pocos avances en el estudio del *sprawl*. El suceso más importante, con todo, es un cambio significativo en la manera de percibir el *sprawl*. Aun cuando no tengo claro en qué medida mi libro contribuyó a este cambio o fue un mero síntoma de él, da la impresión de que hoy en día cada vez más personas advierten que muchísimas cosas que la mayoría suponía conocer acerca del *sprawl* han quedado en tela de juicio.

En numerosas publicaciones recientes ya se ha dejado de lado la presunción de que el *sprawl* es pernicioso y que, por ende, es necesario pasar directamente a las estrategias para detenerlo. El concepto, al menos, se ha transformado en objeto de acalorado debate. Ello queda de manifiesto en el título del libro publicado en 2006 por el periodista Anthony Flint: *Our Land. The Debate Over Sprawl.* En esta obra Flint reconoce este proceso, pese a que paralelamente tiende a tomar partido por las opiniones establecidas acerca de los perjuicios que acarrea el *sprawl*. Mucho más crítico frente a las verdades establecidas es el libro de William T. Bogart, también publicado en 2006, titulado *Don't Call it Sprawl*. Y existe una visión más matizada en la obra de Richard Ingersoll, *Sprawltown: Looking for the City on its Edges*, publicada, al igual que las anteriores, en 2006, lo mismo que en una serie de estudios realizados por Policy Exchange en Gran Bretaña, en los cuales se compara la manera en que las políticas más flexibles aplicadas por países como Alemania y Suiza han funcionado, en varios aspectos, mucho mejor que el régimen de planificación más rígido vigente en Gran Bretaña[7].

Además del trabajo de los observadores, que ha arrojado nuevas luces sobre numerosos aspectos relacionados con las supuestas verdades sobre el *sprawl*, en el mundo desarrollado también han aparecido varias publicaciones en las que se cuestionan de manera muy directa los diagnósticos y las recomendaciones anti-*sprawl*. En un solo año, 2006, aparecieron

[7] Véase, por ejemplo, Alan W. Evans y Oliver Marc Hartwich, "Bigger Better Master More", septiembre de 2005 en http://www.policyexchange.org.uk/Publications.aspx?id=161.

www.cepchile.cl

The Planning Penalty, de Randal O'Toole, y *War on the Dream: How Anti-Sprawl Policy Threatens the Quality of Life*, de Wendell Cox, en los Estados Unidos; *Let's Build: Why We Need Five Million New Homes in the Next 10 Years*, de James Heartfield, en Gran Bretaña; y *The Tragedy of Planning: Losing the Great Australian Dream*, de Alan Moran, en Australia. A veces estas obras son tan polémicas como los propios manifiestos anti-*sprawl*, pero, sin duda, ponen en entredicho muchas de las premisas básicas de la cruzada anti-*sprawl*.

Otro aspecto que al parecer resulta cada vez más evidente es que las políticas anti-*sprawl* contraen la oferta de terrenos y aumentan el precio de las viviendas. En un estudio anual en gran escala sobre la capacidad para adquirir una vivienda en el mundo angloparlante, Wendell Cox y Hugh Pavletich han proporcionado cifras relativas a la razón entre el precio promedio de una vivienda y el ingreso promedio en las principales ciudades de Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda[8]. Los resultados son extremadamente reveladores. En muchas de las ciudades sometidas a las más férreas regulaciones, como Los Ángeles, Vancouver, Londres o Sydney, la razón del precio promedio de la vivienda con el ingreso promedio se ha elevado notoriamente, llegando a niveles que al parecer no tienen precedentes en la historia moderna. Al mismo tiempo, algunas de las ciudades de más rápido crecimiento y más dinámicas de Norteamérica, en las que no se han aplicado esas normas tan intrusivas, han mantenido niveles asequibles con razones cercanas a 2 ó 3, lo que hasta no hace mucho parecía ser la norma en la mayoría de las ciudades.

La fecha en que comienzan a regir las regulaciones es reveladora. La mayoría de las ciudades de Estados Unidos y de Canadá donde hoy resulta tan caro vivir, por ejemplo Los Ángeles con su razón de 11,5 en 2007, o San Francisco con 10,8, no eran tan caras hasta los años setenta, cuando sobrevino la oleada más reciente de regulaciones relativas al medio ambiente, el patrimonio y la gestión del crecimiento urbano. Aun cuando hay muchos otros factores que potencialmente podrían haber contribuido a que el precio de las viviendas se disparara durante los últimos años, resulta muy difícil pasar por alto el estrecho vínculo que parece existir entre regulación y precio de las viviendas, especialmente en países como Australia o Nueva Zelanda, donde claramente no hay escasez de terrenos, pero donde hace pocos años se comenzaron a aplicar con especial entusiasmo técnicas británicas de gestión del crecimiento urbano.

[8] El índice anual de capacidad adquisitiva de Demographia puede encontrarse en el sitio web de Demographia en http://www.demographia.com/dhi.pdf.

www.cepchile.cl

Un viaje que efectué recientemente a Hong Kong me hizo advertir claramente este tema. Debido a que tanto durante el dominio británico como ahora, bajo la autoridad de China, los planificadores en Hong Kong no han estado sometidos al mismo grado de autoridad democrática que los ciudadanos británicos, se han podido poner en práctica regulaciones de planificación anti-*sprawl* muchísimo más estrictas que las de la propia Gran Bretaña. El resultado ha sido un sistema en el que la densidad del casco urbano y de los nuevos poblados construidos en la periferia se mantiene en niveles extremadamente altos para conservar la mayor parte de los terrenos como espacio público abierto. Como consecuencia de lo anterior, los sectores urbanizados de Hong Kong, con cerca de 294 habitantes por hectárea, exhiben la que, casi con certeza, es la densidad promedio más alta de todas las áreas urbanas del mundo, sin duda varias veces superior a la de cualquier otra zona urbana del mundo desarrollado. Es este hecho el que aparece como el factor más importante de otro ámbito en el que Hong Kong constituye una excepción entre las demás ciudades del mundo. El precio promedio de una unidad de vivienda promedio, un departamento de 45 m^2 en un edificio de veinte pisos, fluctúa entre US$ 300.000 y US$ 500.000.

Por último, desde la aparición de mi libro he estudiado las aseveraciones de los ambientalistas, en particular aquellas según las cuales las ciudades con un casco urbano denso son más sustentables que los asentamientos de baja densidad. Me asombra lo ligeras que suelen ser esas argumentaciones. Por ejemplo, la mayoría de quienes se oponen al *sprawl* ha sostenido que, incluso con densidades típicas de los suburbios, la superficie de terrenos impermeables es tan grande que facilita las inundaciones y contribuye a deteriorar la calidad del agua. Así pues, a su juicio, el patrón óptimo corresponde a una ciudad y a una zona suburbana densas, con escaso desarrollo más allá de ellas. Al consultar a especialistas en hidrología, sin embargo, queda de manifiesto que esos argumentos se basan en supuestos inexactos. La noción de que la única manera de deshacerse de las aguas servidas y residuales es crear costosos y centralizados sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento, a semejanza de los construidos en el siglo XIX, no ha sido respaldada por la evidencia. Salvo en zonas de altas densidades, hay numerosas cosas que se pueden hacer con los jardines pluviales y con otros elementos diseñados para captar el agua y permitir que se vuelva a filtrar a la tierra de manera mucho más natural, en vez de almacenarla y enviarla a gigantescas plantas de tratamiento. Asimismo, en urbanizaciones de muy baja densidad, el uso de pozos y los “sistemas de montículo” de tecnología avanzada para el trata-

www.cepchile.cl

miento de aguas servidas dan excelentes resultados a una fracción del costo de los grandes sistemas centralizados.

También he investigado más a fondo la suposición de que los habitantes urbanos consumen menos energía que quienes viven en suburbios de baja densidad. Si bien ello puede ser cierto en términos generales, da la impresión de que ese argumento ha sido dramáticamente exagerado. Muchos de los estudios realizados se limitaron a emplear información sobre consumo de energía aportada por un grupo de habitantes de departamentos, y luego la comparaban con datos equivalentes proporcionados por un grupo de residentes en casas unifamiliares. En cambio, una investigación mucho más precisa realizada por el estado de Nueva Gales del Sur, dentro del cual se encuentra Sydney, en Australia, determinó el consumo total de energía en edificios de departamentos sobre la base de información facilitada por empresas de servicio público, la que se comparó con el consumo total de las casas. Lo que se descubrió fue que los habitantes de casas unifamiliares consumían, en términos per cápita, menos energía y producían menos emisiones de gases de efecto invernadero que quienes residían en departamentos[9]. Si bien a primera vista cuesta comprenderlo, se entiende claramente cuando se considera que los edificios de departamentos suelen tener ascensores, que en ellos las luces permanecen encendidas las 24 horas del día y que muchos cuentan con sistemas de calefacción central que de manera periódica deben suministrar suficiente agua caliente o fría para calefaccionar o enfriar los pisos de más difícil acceso, lo cual significa que están empleando una gran cantidad de agua caliente o fría que no requieren los demás pisos. Ello explica, a su vez, el hecho de que no sea raro observar ventanas abiertas en el sector soleado de un edificio, incluso durante días muy fríos.

ALGUNAS NOTAS SOBRE SANTIAGO

Todo parece indicar que el proceso de descentralización y de *sprawl* se ha transformado en un fenómeno universal para los ciudadanos de clase media de todo el mundo, dondequiera que exista algo semejante a un proceso político abierto o a un mercado del suelo. Esta situación también parece observarse en ciudades latinoamericanas, pero desgraciadamente la documentación disponible para esta región es mucho menos completa que para ciudades de Norteamérica y Europa. Pero el panorama está comenzando a

[9] "Multi-Unit Residential Building Energy and Peak Demand Study", 2005.

www.cepchile.cl

cambiar, desde luego en Santiago, donde el CEP ha hecho una contribución importante[10].

Al parecer, a lo largo de varios años Santiago ha estado perdiendo densidad en su casco urbano y expandiéndose hacia las zonas rurales circundantes. Quizás lo más interesante acerca de Santiago es que el crecimiento económico de los últimos años le permite hoy estar a punto de transformarse en una ciudad del próspero primer mundo.

Una de las diferencias más importantes entre las ciudades del mundo en desarrollo y del mundo desarrollado es que en la mayoría de las primeras las familias siguen abandonando las zonas rurales y fluyen a las ciudades en grandes oleadas, mientras que en el mundo próspero este proceso se ha detenido en gran medida y la población urbana y rural se ha mantenido en niveles bastante estables. Como consecuencia de lo anterior, en el mundo en desarrollo, ya sea en Ciudad de México, São Paulo, Lagos, Yakarta o Mumbai, ha tenido lugar una explosión demográfica que supera con creces la capacidad de la ciudad para acoger a los recién llegados. Por lo general éstos se establecen en asentamientos informales de muy alta densidad. La mayoría de los gobiernos ha intentado retardar o detener este proceso, trasladando a los nuevos habitantes a viviendas recién construidas y más definitivas.

En Santiago el proceso de migración campo-ciudad parece haberse completado, y cabe destacar que casi todos sus actuales habitantes se encuentran establecidos en urbanizaciones definitivas, es decir en aquellas en que la mayoría de las viviendas cuentan con agua potable, electricidad y todas las instalaciones sanitarias. Aun cuando distan mucho de ser primorosas y seguramente presentarán problemas con el paso de los años, el solo hecho de que estas viviendas hayan sido construidas constituye un enorme logro y un triunfo de la política pública.

La llegada de familias pobres desde las zonas rurales a ciertos sectores de alta densidad del área urbana ha sido compensada por un éxodo no menos importante de familias acomodadas y de clase media desde barrios del casco urbano hacia urbanizaciones de menor densidad situadas en la periferia. La densidad global de la zona urbana de Santiago asciende a aproximadamente 85 hab/ha, que es más o menos el nivel que cabría esperar, vale decir entre la densidad mucho mayor propia del mundo en desarrollo y la densidad considerablemente menor de numerosos lugares de Norteamérica y de Europa.

[10] Uno de los mejores libros publicados sobre el uso del suelo, aplicable a cualquier área metropolitana, es *Santiago. Dónde Estamos y hacia Dónde Vamos*, editado por Alexander Galetovic, con mapas de Iván Poduje, y publicado por el CEP el 2006.

www.cepchile.cl

La densidad del área urbana de El Cairo, por ejemplo, es de más de 130 hab/ha; la de Bogotá y Medellín supera los 150 hab/ha, y la de Mumbai bordea los 200 hab/ha. En el otro extremo, la densidad de las áreas urbanas de Phoenix, Houston o Atlanta no supera los 12 hab/ha. Con 85 hab/ha, la densidad de Santiago es similar a la de algunas de las ciudades más densas del mundo más desarrollado, por ejemplo Bruselas.

Esta cifra promedio encubre notorias diferencias entre distintos sectores de la ciudad. Uno de los resultados del arribo de nuevos residentes a las zonas más densas de la ciudad, situadas principalmente al sur y al poniente, y del éxodo de familias acomodadas hacia zonas cada vez menos densas, ubicadas comúnmente al norte y al oriente hasta ocupar los faldeos de la cordillera de los Andes, ha sido la creación de una ciudad partida en dos. El casco histórico, lo que se conoce como Santiago Centro, se sitúa ahora entre estas dos ciudades, tan distintas una de la otra.

Las zonas pobres de alta densidad siguen conservando un aspecto muy similar al de sus equivalentes en el mundo en desarrollo, mientras que las zonas más prósperas en vías de expansión se asemejan cada vez más a ciudades del primer mundo con un clima similar, por ejemplo Los Ángeles o Sydney. El área de mayor poder adquisitivo de Santiago, que se concentra alrededor de Providencia, Vitacura y Las Condes, se ha desarrollado como una ciudad casi completamente aparte. Si bien una gran cantidad de instituciones y empresas siguen funcionando en el centro, el núcleo económico del área urbana se ha ido trasladando progresivamente hacia el sector nororiente, y también se ha dispersado. Y aun cuando su epicentro quizás se encuentre hoy en el complejo Costanera Center, se ha diseminado por toda el área más próspera y hacia las nuevas urbanizaciones situadas en zonas mucho más alejadas.

Este proceso ha sido similar al que ha tenido lugar en otras ciudades latinoamericanas. Por ejemplo en Ciudad de México, donde el éxodo se ha producido desde el Zócalo hacia las zonas más prósperas situadas al Sudoeste a lo largo del Paseo de la Reforma, y ahora se expande hacia Santa Fe. O en São Paulo, donde las grandes empresas y las familias más acomodadas se trasladaron primero desde el casco histórico hasta la avenida Paulista, y ahora se están mudando a sectores aún más retirados. Sin embargo, de todos esos enclaves latinoamericanos de altos recursos, el de Santiago es casi con certeza el más extenso en relación con el área urbana en su conjunto. De hecho, éste es el único sector del área metropolitana que llegan a conocer muchos de quienes visitan la ciudad. Con sus centros comerciales, centros de negocios, elegantes edificios de departamentos y

www.cepchile.cl

viviendas unifamiliares, esta zona de Santiago puede compararse favorablemente con casi todos los barrios urbanos más distinguidos de cualquier ciudad del mundo.

En lo que respecta al sector más desfavorecido del área urbana, uno de los desafíos más importantes será integrar a las familias más pobres a sectores más amplios de la sociedad y de la economía. En varios aspectos, el reto para Santiago resulta menos intimidatorio que el que deben encarar muchas ciudades más grandes. En Santiago ya no se observa el clima de agitación causado por la inmigración masiva a la ciudad. Tampoco alberga las enormes barriadas y poblaciones marginales, típicas de muchas ciudades del mundo en desarrollo, ni las grandes extensiones de elevados bloques de viviendas públicas que fueron construidos en todo el mundo a mediados del siglo XX. Obviamente existe una gran cantidad de viviendas sociales que tendrán que ser ampliadas, mejoradas o reemplazadas, pero como la mayoría de ellas son unifamiliares y están situadas en edificios de pocos pisos, tal vez el proceso resulte mucho más sencillo que en otras ciudades.

Uno de los aspectos más notables de la historia de numerosas ciudades del mundo desarrollado es la gran cantidad de viviendas que fueron consideradas anticuadas durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, de calidad inferior al promedio o sin arreglo posible. Los programas estatales de renovación urbana lograron mejorar algunas, pero a menudo crearon nuevos tipos de viviendas que a poco andar también quedaron por debajo de los estándares aceptados. Con todo, en vastos sectores donde no se habían aplicado programas públicos, cada propietario, a medida que adquiría un mayor bienestar económico, fue capaz de reparar y mejorar su vivienda, de modo que muchos kilómetros cuadrados de edificaciones otrora consideradas una lacra urbana, se han transformado en una zona muy atractiva para vivir.

En Chile, al igual que en tantos otros países del mundo, las políticas estatales de planificación urbana algunas veces hacen mucho bien, pero a menudo son ineficaces e incluso perjudiciales. Santiago continúa expandiéndose hacia las afueras, en particular mediante la construcción de grandes y planificadas urbanizaciones en los extramuros, a pesar de que en Chile, desde hace ya largo tiempo, los planificadores han seguido el ejemplo de sus colegas de países más ricos en cuanto a intentar controlar el crecimiento de la ciudad estableciendo límites. Como ocurre en la mayoría de las ciudades más prósperas, las restricciones al crecimiento sólo han tenido un efecto muy leve. A medida que la población ha ido aumentando y se ha

www.cepchile.cl

expandido hasta forzar los límites de la ciudad, estos límites han sido rediseñados o relajados. Se trata probablemente de una manera pragmática y eficaz de controlar en algún grado el desarrollo del área metropolitana, de facilitar el suministro oportuno de infraestructura, y al mismo tiempo permitir que el mercado inmobiliario realice una tarea en la que tradicionalmente ha demostrado mayor pericia que los planificadores estatales: prever aspiraciones y necesidades futuras.

Una planificación sensata junto a políticas de uso del suelo prudentes pueden resultar fundamentales para que Santiago siga progresando. La espectacular ubicación topográfica de la ciudad, su fácil acceso a las montañas y al mar, su clima razonablemente benigno, al igual que su crecimiento económico durante los últimos años, constituyen enormes ventajas. El rápido crecimiento del tráfico aéreo de larga distancia permitiría superar fácilmente una de las principales desventajas del pasado, que era su ubicación en una zona muy alejada del resto de los grandes centros de población del mundo. Para facilitar el crecimiento y atraer la inversión, será requisito esencial fomentar la igualdad social, mejorar las condiciones ambientales, conservar los espacios abiertos y las zonas de valor paisajístico tanto al interior de la ciudad como en sus alrededores, como también proporcionar la infraestructura necesaria para mantener y aumentar el grado de movilidad al tiempo que muchos más chilenos acceden a un nivel socioeconómico que les permite adquirir y utilizar automóviles.

Este proceso puede apreciarse en ciudades del mundo exitosas. Singapur y Hong Kong ofrecen buenos ejemplos de cómo, gracias a una cuidadosa planificación y una cuantiosa inversión en infraestructura, educación y programas sociales, ciudades sin muchos recursos al alcance de la mano y muy alejadas de los tradicionales centros económicos mundiales, han sido capaces de transformarse en eficaces motores económicos y en lugares atractivos para vivir y trabajar. Por otra parte, la importancia de un clima benigno y de un magnífico entorno geográfico queda de manifiesto en ciudades como Sydney, Perth y Vancouver, que sólo recientemente, gracias al masivo aumento de los viajes aéreos internacionales, han logrado incorporarse al mapa mundial mental de incontables personas.

La lección que Santiago podría aprender de la experiencia de ciudades del mundo próspero es que el afán excesivo por controlar el contorno y la configuración de la ciudad y por detener lo que parece ser un patrón de desarrollo caótico a medida que las familias procuran abandonar el casco urbano, probablemente creará más problemas que los que resolvería.

Por otra parte, da la impresión de que los problemas han sido sobredimensionados. El riesgo de que este fenómeno de descentralización

www.cepchile.cl

reduzca de manera considerable la cantidad de tierra disponible para cultivos en el país es mínimo. Tampoco hay motivos fundados para temer que este proceso vaya a terminar por invadir todas las zonas agrícolas. Si las lecciones extraídas de Los Ángeles y las ciudades del sudoeste de los Estados Unidos nos dan algún indicio, tal parece ser que en determinado momento la densidad deja de disminuir y comienza a aumentar nuevamente. Por otro lado, los intentos de restringir el crecimiento en las afueras de la ciudad casi siempre tenderán a retardar la movilidad económica y social y a provocar un alza en el costo de las viviendas para todas las personas, lo que perjudica en especial a las familias de bajos ingresos.

Sin duda que una de las posibilidades más interesantes y esperanzadoras que ofrece la larga historia del *sprawl* es la renovación (*gentrification*) del centro de Santiago. En la medida en que las familias de bajos recursos continúen abandonando el centro, disminuyan las densidades y se haga frente a los problemas ambientales, hay razones suficientes para creer que esta zona, con su enorme inversión en infraestructura, su atractivo patrimonio de construcciones históricas y su concentración de lugares de interés cultural, logrará seducir a algunos habitantes que, de lo contrario, seguirían emigrando a Vitacura, Las Condes y sectores más alejados. Todo parece indicar que este proceso está en marcha.

Referencias

Bruegmann, Robert: *Sprawl: A Compact History*. University of Chicago Press, 2005.

Clark, Colin: "Urban Population Densities". En *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 114 (1951).

———— *Population Growth and Land Use.* Nueva York: Macmillan, 1977.

Demographia. Sitio web www.demographia.com/dhi.pdf.

Echenique, Marcial y Andrew Saint: *Cities for the New Millennium*. Londres: Spon Press, 2001.

Evans, Alan W. y Oliver Marc Hartwich: "Bigger Better Master More", septiembre de 2005. En http://www.policyexchange.org.uk/Publications.aspx?id=161.

Galetovic, Alexander (ed.): *Santiago. Dónde Estamos y hacia Dónde Vamos*. Santiago: CEP, 2006.

Garreau, Joel: *Edge City*: *Life on the New Frontier*. Nueva York: Doubleday, 1991.

Hall, Peter *et al*. (eds.): *The Containment of Urban Britain*. London: PEP, 1973.

Jackson, Kenneth: *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

"Multi-Unit Residential Building Energy & Peak Demand Study". *Energy News*, Vol. 23, 2005.

www.cepchile.cl

Nivola, Pietro: *Laws of the Landscape: How Policies Shape Cities in Europe and America.* Washington D.C.: Brookings Institution, 1999.

Sievert, Thomas: *Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt.* Londres: Spon Press, 2003. □

www.cepchile.cl

ESTUDIO

¿CUÁL ES LA BRECHA SALARIAL JUSTA?
OPINIÓN PÚBLICA Y LEGITIMACIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN CHILE[1]

Juan C. Castillo

¿Es posible hablar de una brecha salarial que las personas consideren justa? El presente trabajo aborda esta pregunta desde un punto de vista empírico, en la línea de estudios conocida como *investigación en justicia social*. Para ello se centra en el análisis de dos aspectos principales: (1) la brecha salarial percibida y la brecha considerada justa para ocupaciones de alto y bajo estatus, y (2) la influencia del ingreso económico, la satisfacción con el ingreso, e ideologías de justicia en la determinación de la brecha justa. Los datos estudiados corresponden a la encuesta del Proyecto Internacional en Justicia Social (International Social Justice Project, ISJP), en la que Chile participó el año 2007. Resultados del análisis multivariado indican que hay signos de consenso respecto de la brecha salarial considerada justa en la población, lo que apoya argumentos en la dirección de la legitimación de la desigualdad.

Palabras clave: Legitimación de la desigualdad económica; sondeos de opinión pública; justicia social; Chile.
Recibido: enero de 2008; *aceptado*: octubre de 2008.

JUAN C. CASTILLO. Psicólogo, Universidad Católica de Valparaíso. Master of Public Management, Universidad de Potsdam, Alemania. Doctorando en Sociología, Berlin Graduate School of Social Sciences - Humboldt Universität zu Berlin. Investigador asociado del International Social Justice Project (www.isjp.de). juan.castillo@rz.hu-berlin.de.

[1] Agradezco las correcciones y sugerencias de Andrea Riedemann (Universidad Libre de Berlín), de Matías Dewey (Universidad de Rostock) y de árbitros anónimos de *Estudios Públicos*.

www.cepchile.cl

Introducción

Cuando se trata de investigar el tema de la desigualdad económica desde el punto de vista empírico es posible asumir dos perspectivas: la primera se asocia al análisis de indicadores *objetivos*, tales como diferencias en quintiles de ingreso y el índice de Gini, y la segunda tiene que ver con las percepciones de las personas acerca de la desigualdad, o los indicadores de tipo *subjetivo*. En el caso de Chile, el diagnóstico según la primera perspectiva es bastante claro: se trata de un país que lidera los rankings de desigual distribución de la riqueza a nivel mundial, pero que a la vez ha disminuido significativamente sus niveles de pobreza, lo cual ha llevado a que los temas "crecimiento versus desigualdad" o "crecimiento con igualdad" hayan sido centrales en la discusión política de los últimos años. Respecto de los indicadores *subjetivos* la información es bastante menos precisa, lo que se debe quizás a una escasez de datos acerca de la opinión pública en el tema de la desigualdad, o también a un problema de relevancia de las actitudes de las personas en este tema: cuando se trata de desigualdad económica, ¿importa realmente lo que la gente piensa?

La pregunta es ciertamente provocadora y puede ser respondida desde distintas posturas. La más sencilla es asumir que la desigualdad económica es algo automáticamente evaluado como negativo (principalmente a partir de la deslegitimación de las estructuras jerárquicas tradicionales desde la época de la Ilustración), y que por lo tanto no vale la pena invertir recursos ni tiempo en preguntarles a las personas su opinión cuando suponemos saberla de antemano. La perspectiva alternativa cuestiona estos supuestos y postula que existen distintas evaluaciones de la desigualdad económica, que estas concepciones varían de una persona a otra y de una sociedad a otra, y que esta variación puede ser explicada en términos empíricos. El término "justicia social" o "justicia distributiva" ingresa en este lugar no como un ideal normativo, sino con un sentido de evaluación por parte de las personas respecto de la distribución de bienes (y males) en una sociedad. Este marco de análisis hace posible no sólo estudiar percepciones y opiniones referentes a la desigualdad, sino también determinar qué nivel de desigualdad es considerado justo en una sociedad. Lo que las personas piensan acerca de cómo deberían ser distribuidos los bienes es sin duda relevante, puesto que cuando estas opiniones se alejan considerablemente de la forma en que de hecho los bienes se distribuyen en la sociedad, el contrato social se debilita y se corre el riesgo de una crisis de legitimación (Ardigo, 1987; Bollen & Jackman, 1985; Castillo, 2007; Cipriani, 1987; Easton, 1976; Shepelak, 1989; Stollte, 1983).

www.cepchile.cl

El tema de la desigualdad económica ha estado presente en algunas encuestas de opinión pública en Chile, tales como el estudio de las percepciones sociales de la desigualdad (Cumsille & Garretón, 2000), estudios de opinión pública del PNUD (UNDP, 2000) y publicaciones del CEP[2] que han considerado variables del Programa Internacional de Encuestas Sociales ISSP[3] (Lehman & Hinzpeter, 2000). Sin embargo, hasta ahora los análisis han sido principalmente de tipo descriptivo y no asociados a una perspectiva teórica que permita explicar relaciones entre variables, es decir, avanzar científicamente en su estudio. Este trabajo pretende contribuir en esta línea desde los conceptos y métodos asociados a la "investigación empírica en justicia social", una perspectiva ligada estrechamente a estudios comparativos internacionales en temas de opinión pública respecto de justicia y desigualdad, de los cuales el más relevante es el Proyecto Internacional de Justicia Social (International Social Justice Project, ISJP). Este proyecto comenzó el año 1991 comparando trece países, y en su cuarta replicación en el año 2006 Chile fue invitado a participar, lo cual ofrece por primera vez la posibilidad de abordar el tema de la justicia social empírica en un contexto de alta desigualdad económica. El presente trabajo consiste en una primera aproximación al análisis de una parte de estos datos referidos a la *justicia en los salarios*. Este tema de investigación consiste en el análisis de las respuestas de los entrevistados respecto a: (1) percepción[4] de sueldos actuales de ocupaciones de alto y bajo estatus, y (2) la propuesta de cuál sería un sueldo justo para estas ocupaciones. Con esta información es posible realizar el cálculo de la brecha de salarial percibida por los entrevistados, así como también de la brecha salarial considerada justa.

Ya que el tema de la *justicia en los salarios* corresponde a un aspecto específico de la investigación en justicia social, se comienza en primer lugar contextualizando este estudio mediante una referencia al surgimiento y características generales de esta línea de investigación. En un segundo momento se describen los conceptos centrales relacionados con la *justicia en los salarios* y se plantean las hipótesis de trabajo que intentan explicar la

[2] Centro de Estudios Públicos.

[3] International Social Survey Program. Consiste en una investigación comparativa internacional realizada anualmente en torno a distintos temas. Chile participa desde el año 1998, siendo el CEP la institución contraparte. El año 1999 fue implementada la encuesta ISSP sobre desigualdad social, de la cual no existen publicaciones (en Chile) y cuyos datos se encuentran disponibles en el Archivo Central de Investigación Social Empírica ZA (http://www.gesis.org/en/data_service/issp/).

[4] El término percepción es utilizado en adelante en su acepción cognitiva, es decir, relacionado con el conocimiento del mundo exterior y no con "recibir" un sueldo.

www.cepchile.cl

brecha salarial considerada justa en Chile. La tercera sección detalla los métodos y variables empleados, y posteriormente en la cuarta parte se presenta el análisis descriptivo y multivariado de los datos, donde la brecha salarial percibida y la brecha considerada justa son las principales variables dependientes. Por último se discuten brevemente los resultados y se señalan algunas posibilidades para futuras investigaciones.

1. Contexto del estudio: desigualdad, justicia e investigación empírica en justicia

En el surgimiento del estudio empírico sobre justicia distributiva se vinculan dos vertientes principales: el estudio de los principios distributivos en filosofía política y las investigaciones sobre estratificación social en sociología. La discusión en torno a justicia distributiva desde la ciencia política, que abarca desde la ética nicomaquea de Aristóteles hasta nuestros días, gira en torno a determinar cuáles son los principios distributivos que una sociedad debería aplicar para poder ser caracterizada como justa. En general, estos principios distributivos hacen referencia a alguna forma de igualdad, tales como la disposición igualitaria de recursos (Dworking) o bienes fundamentales (Rawls), la igualdad de oportunidades de bienestar (Anerson, Roemer), o la igualdad de capacidades para funcionar en la sociedad (Sen). Por lo tanto, en esta discusión se asume en general que la distribución "a todos por igual" sin respetar algunas diferencias o características individuales no es justa, y por ende se trata de lograr definir qué tipo de desigualdad es justa o legítima[5]. En este ámbito surge el interés de contar con información desde la opinión pública respecto a qué se considera justo en la sociedad, no pretendiendo con esto renunciar al debate ético y aplicar una opinión mayoritaria como criterio de justicia, sino con el fin de retroalimentar el debate normativo. Esta postura va en la línea del "equilibrio reflexivo" propuesto por Rawls (1971), es decir que los principios distributivos definidos a nivel filosófico consideren las concepciones de justicia existentes en una sociedad.

Una segunda vertiente de la investigación en justicia empírica es el estudio de la desigualdad económica por parte de la sociología, tradicionalmente bajo el concepto de estratificación social. Aquí el énfasis no se encuentra en la discusión sobre las formas de distribución que deberían regir

[5] Para una revisión más detallada sobre este debate, que en general se conoce como la discusión sobre ¿igualdad de qué?, sugiero consultar *Las Teorías de la Justicia después de Rawls* (Gargarella, 1999), o el artículo de Page, "Igualdad, Suerte y Responsabilidad", en *Estudios Públicos* (2007).

www.cepchile.cl

en una sociedad, sino en cómo son de hecho distribuidos los bienes. Esto permite realizar una distinción entre el acento normativo de las teorías de justicia en filosofía política (lo que debería ser) y el enfoque empírico en las teorías sociológicas (lo que es), donde estas últimas han puesto un especial énfasis en los estudios de ocupación laboral, prestigio y movilidad en las distintas clases sociales (Blau & Duncan, 1978; Ganzeboom & Treiman, 2003; Ganzeboom, Treiman, & Ultee, 1991; Grusky, 1994, 2006; Kerbo, 1983; Lenski, 1966). Asociadas a estos estudios paulatinamente se incorporan percepciones y actitudes hacia la desigualdad económica, primero como consecuencias de factores de estatus y movilidad, y posteriormente asociadas a estudios de legitimación de la desigualdad económica (Huber & Form, 1973; Mason & Kluegel, 2000b; Mau, 1997; Stollte, 1983).

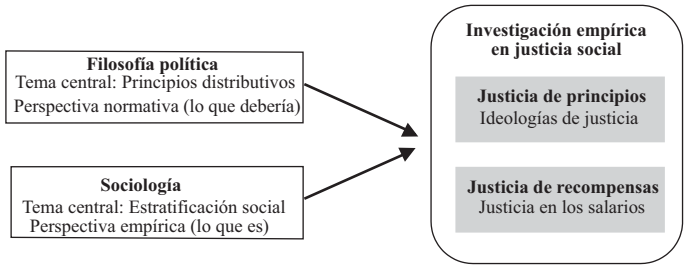
La investigación empírica sobre justicia social comienza en Estados Unidos en la década de los 70 y 80 con el objetivo de estudiar las percepciones de la población respecto de los altos niveles de desigualdad económica que caracterizan a este país en el contexto del mundo industrializado. A partir de los resultados de estos estudios de opinión, que evidenciaron una amplia aceptación de las desigualdades económicas, surge la idea de que el sistema de distribución capitalista se basa en un apoyo extendido a la "justicia de mercado", que es definida por Lane (1986) como un conjunto de normas y creencias que incluyen criterios de desigualdad en la distribución en base al esfuerzo individual, y en un limitado rol del gobierno en la dirección de la economía (Kluegel, Mason, & Wegener, 1999). En un segundo momento, la implementación de mecanismos de mercado en los países del bloque post-comunista ha permitido estudiar comparativamente el rol de factores históricos y culturales en la legitimación de las distintas formas en que los bienes se distribuyen en una sociedad (Aalberg, 2003; Kreidl, 2000; Lane, 1986; Mason & Kluegel, 2000a, 2000b; Schneider & Castillo, 2007; Stephenson, 2000; Wegener, Lippl, & Christoph, 2000).

Los desarrollos en la investigación empírica en justicia social han sido bastante productivos en términos académicos en las últimas dos décadas, no sólo porque se ha validado como un ámbito central en la comprensión de la sociedad y su funcionamiento actual, sino también dados los crecientes niveles de desigualdad a nivel global (Battaleme, 2001; Edmunds & Möhring-Hesse, 2005; Hinsch, 2001; Noel & Therien, 2002). En este contexto, la investigación sobre justicia distributiva en Chile es interesante porque el país presenta altos niveles de desigualdad económica, como también por la marcada introducción de mecanismos de mercado, privatizaciones, precariedad en el mercado laboral y desigualdad en el acceso a una educación de calidad. Las características del país ofrecen la posibilidad de estu-

www.cepchile.cl

diar cómo influyen condiciones de desigualdad extrema en la relación entre justicia y desigualdad, y por lo tanto en la legitimación del sistema distributivo. Para poder abordar este tema, en primer lugar se identificarán los dos ámbitos principales del estudio de la justicia empírica que nos permiten aproximarnos al estudio de la legitimación de la desigualdad económica (justicia de principios y justicia de recompensas), para luego detallar el ámbito específico al cual se refiere este trabajo, que es la *justicia en los salarios*. Los ámbitos de estudio en justicia empírica, así como también las dos principales vertientes en el surgimiento de esta línea de investigación referidos anteriormente, se representan en el esquema de la Figura Nº 1:

FIGURA Nº 1: INVESTIGACIÓN EMPÍRICA EN JUSTICIA SOCIAL, ÁMBITOS DE INFLUENCIA Y ÁREAS DE ESTUDIO



Investigación empírica en justicia: Justicia de principios y justicia de recompensas

La justicia de principios y la de recompensas representan las dos principales áreas de estudio empírico de la justicia distributiva (Wegener, 1999, 2001). La *justicia de principios* hace referencia al estudio de lo que las personas piensan respecto de cómo deberían ser distribuidos los bienes en la sociedad, o a las así denominadas "ideologías de justicia" (Abercrombie, Hill, & Turner, 1980; Huber, Form, & Pease, 1970; Märker, 2000; Porter, 2006; Wegener & Liebig, 2000). Si bien existen distintas clasificaciones de estas ideologías de justicia (Liebig, 2004), en general se pueden identificar dos centrales: una denominada igualitarismo, que privilegia la distribución igua-

www.cepchile.cl

litaria de los bienes y el rol redistributivo del Estado, y otra llamada individualismo, donde se prefiere una repartición desigual de acuerdo con distintos criterios de proporcionalidad, sea en base al esfuerzo, las habilidades personales o características demográficas[6].

A diferencia de la justicia de principios, la *justicia de recompensas* se refiere a percepciones y evaluaciones respecto de situaciones concretas de distribución. La pregunta central se puede resumir en si la persona X merece recibir la recompensa Y, tomando en consideración las características individuales de X. Los orígenes de esta línea de investigación se remontan a la teoría del intercambio de Homans (1976), quien basado en los planteamientos normativos de Aristóteles propone que la justicia es el resultado de la comparación entre las proporciones de recompensa / inversión de los individuos. En base al planteamiento de Homans, Jasso plantea una nueva función de evaluación de justicia que posee la siguiente estructura:

$$\text{Evaluación de justicia} = 1n \frac{\text{ganancia real}}{\text{ganancia justa}}$$

donde la evaluación de justicia es una proporción entre ganancia real y ganancia considerada justa, en la cual cero representa justicia perfecta, un valor positivo la injusticia por sobre-recompensa, y un valor negativo la injusticia por sub-recompensa. El añadir un término logarítmico a la función refiere a una explicación matemática compleja[7], pero básicamente permite cuantificar que la deficiencia o sub-recompensa es sentida como más injusta que el exceso o sobre-recompensa (Jasso, 1978, 1999).

La función de evaluación de justicia representa una línea de investigación que sigue en desarrollo, a la cual además se han sumado otros índices de justicia que consideran la percepción y evaluación de recompensas de otras personas (Jasso, 1999, 2000; Jasso & Wegener, 1997; Verwiebe & Wegener, 2000). Aun cuando en la sociedad existen distintos tipos de recompensas, los estudios empíricos han utilizado los salarios asociados a ocupaciones de distintos estatus como una forma de establecer un criterio común de evaluación (Jasso & Rossi, 1977; Kelley & Evans, 1993). Este ámbito de estudio en que las evaluaciones de justicia se refieren a salarios de ocupaciones es conocido como *justicia en los salarios*.

[6] Hay una serie de desarrollos teóricos y empíricos en torno a las ideologías de justicia y sus determinantes, cuyos detalles nos desviarían del foco de atención de este trabajo, que es la justicia de recompensas. Por lo tanto, para una revisión detallada sugiero consultar el artículo de Wegener, Lippl & Christoph (2000).

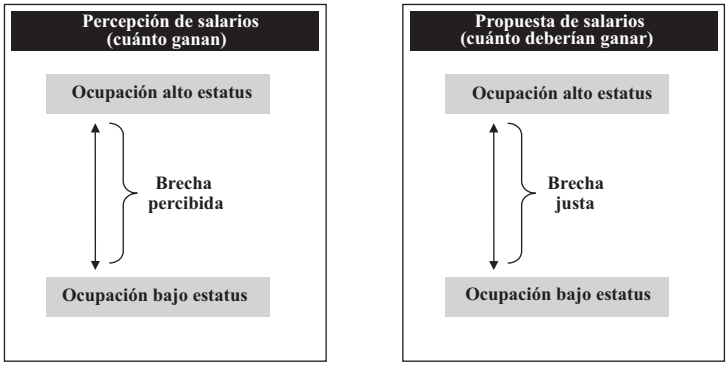
[7] Para una explicación detallada de las operaciones matemáticas implicadas en el desarrollo de esta fórmula revisar Jasso, "A New Theory of Distributive Justice" (1980).

www.cepchile.cl

2. Justicia en los salarios

La investigación empírica en el tema de justicia en los salarios se refiere al estudio de la percepción por parte de la opinión pública respecto de cuánto ganan las personas en distintas ocupaciones, y posteriormente la propuesta de un sueldo justo. Con la información de estos elementos para ocupaciones de alto y bajo estatus es posible determinar la brecha salarial percibida y la brecha salarial que se estima justa en la sociedad, tal como se representa en el esquema de la Figura Nº 2.

FIGURA Nº 2: BRECHA PERCIBIDA Y BRECHA JUSTA



Mediante el análisis de ambas brechas se puede lograr una aproximación al estudio de la legitimidad de la desigualdad económica, comparando la brecha salarial existente en la sociedad y la brecha percibida, además de la comparación entre la brecha percibida y la brecha justa. Además, es posible estudiar el grado de consenso existente en torno a ambas brechas y cuáles son sus principales determinantes en la población (Gijsberts, 1999; Kelley & Evans, 1993; Lippl, 1999; Osberg & Smeeding, 2004; Verwiebe & Wegener, 2000). Para ello, la investigación empírica en justicia considera tradicionalmente dos ocupaciones que se sitúan en los extremos del continuo de estatus en una sociedad: un obrero no calificado y un gerente de una gran empresa. Con esta información y realizando una modificación a la fórmula de Jasso para poder estimar la brecha de desigualdad percibida y la brecha de desigualdad justa tenemos las siguientes funciones:

www.cepchile.cl

$$\text{Brecha percibida} = 1n \frac{\text{sueldo percibido gerente}}{\text{sueldo percibido obrero}}$$

$$\text{Brecha justa} = 1n \frac{\text{sueldo justo gerente}}{\text{sueldo justo obrero}}$$

Esta operacionalización permite entonces obtener dos tipos de brechas a comparar en la presente investigación en el caso chileno, y que por lo tanto constituyen las variables dependientes del estudio. Siguiendo la formulación de Jasso, se asume que las variaciones que existen en la población respecto a ambas brechas son posibles de determinar, es decir, pueden ser explicadas al menos parcialmente en base a otras variables. En el caso de esta investigación, la hipótesis general es que variables como ingreso económico, satisfacción con este ingreso y la preferencia por ideologías distributivas tienen un efecto tanto en la percepción de la brecha salarial como en la brecha estimada como justa. Ya que algunas de las variables predictoras son también de carácter subjetivo, se abre la pregunta respecto de la dirección de la causalidad entre ellas. Para determinar la dirección de la causalidad me baso en teorías y en evidencia anterior, lo cual da origen a la fundamentación e hipótesis que se presentan a continuación:

Ingreso económico: esta variable ha sido considerada un aspecto central en otras investigaciones sobre justicia en los salarios. Por una parte, se ha argumentado desde la perspectiva de la elección racional que personas de mayores ingresos se benefician mayormente de la desigualdad, y que por tanto tenderían a estimar una mayor brecha como justa. Si bien existen otras teorías que argumentan en el sentido contrario, tales como la teoría del mundo justo, la justificación del sistema o la dominación social (Jost, Banaji & Nosek, 2004; Jost & Hunyady, 2003; Lerner, 1980; Sidanius, Levin, Federico & Pratto, 2001), en este trabajo argumentaremos desde una perspectiva tradicional. Ya que no existen estudios previos en Chile, esta hipótesis tiene el sentido de poner a prueba las explicaciones clásicas respecto a las percepciones y creencias en justicia social, para que, en caso de ser descartadas, lleven a la búsqueda de nuevas explicaciones. Por lo tanto, la hipótesis al respecto es que las personas de menores ingresos perciben una brecha salarial mayor y, a la vez, consideran justa una brecha menor.

Satisfacción con el ingreso: esta variable también ha sido atendida por algunos investigadores, estableciendo que el ingreso económico como

www.cepchile.cl

variable estructural no es tan determinante como la *satisfacción* con este ingreso. En este ámbito se consideran teorías, como la de la deprivación relativa (Pedersen, 2004; Runciman, 1966; Stewart, 2005), que relacionan la sensación de justicia con la comparación con un otro significativo. Por lo tanto, en caso de insatisfacción con el ingreso podemos hipotetizar que se realiza un proceso de comparación con un "otro" que posee ingresos mayores, lo cual se traducirá en la percepción de un mayor sueldo para ocupaciones de alto estatus y consecuentemente una brecha percibida mayor. Por consiguiente, la hipótesis es que personas más insatisfechas con su ingreso perciben una mayor brecha entre ocupaciones de alto y bajo estatus.

Ideologías de justicia: una serie de investigaciones respecto de la determinación de la brecha de justicia incluyen como variables explicativas las así llamadas "ideologías de justicia", mencionadas anteriormente en la sección de justicia de principios, y que en palabras simples se refieren a las creencias respecto de cómo *deberían* ser distribuidos los bienes en la sociedad (Abercrombie, Hill & Turner, 1990; Alwin & Wegener, 1995; Castillo, 2007; Chiapello, 2003; Delhey, 1999; Huber & Form, 1973; Kluegel & Smith, 1986; Wegener, 1992, 1998). Las ideologías de justicia mayormente investigadas son las denominadas individualismo e igualitarismo, descritas anteriormente. Dado que el individualismo legitima las desigualdades económicas de acuerdo a características personales, es de esperar que las personas que suscriben esta ideología justifiquen una mayor brecha salarial y que además perciban una brecha salarial menor. Por el contrario, la hipótesis planteada para quienes privilegian una repartición igualitaria de los bienes es que ellos percibirán una brecha mayor entre los salarios de las ocupaciones, y consecuentemente preferirán una brecha menor.

Al respecto, es importante mencionar que individualismo e igualitarismo representan dos ideologías influidas por distintas fuentes: en el caso del individualismo, se considera una ideología influida por valores dominantes en sociedades capitalistas (Abercrombie *et al*., 1980; Abercrombie *et al*., 1990) y por tanto se espera que cuente con el apoyo de la mayoría de la población. Respecto al igualitarismo, éste se ve influido por el lugar que la persona ocupa en el sistema de estratificación, y por tanto es considerada una ideología de carácter desafiante y se espera una mayor preferencia de parte de las personas con estatus más bajo. Por lo tanto, esta conceptualización abre la posibilidad de que algunas personas muestren preferencia por ambas ideologías, como sería el caso de personas de bajo estatus que además de orientarse por el igualitarismo, también muestran preferencia por el individualismo como un valor dominante. Esta preferencia de dos ideologías

www.cepchile.cl

contradictorias en algunos grupos de la población ha sido investigada bajo el concepto de "conciencia dividida"[8].

Brecha percibida: por último, se considera también la influencia de la *brecha salarial percibida* en la brecha considerada justa. De acuerdo a Wegener, las percepciones de la distribución de bienes en una sociedad tienen una influencia decisiva en la evaluación de esa distribución (Wegener, 1987). Dicho de una manera más concreta, se espera que al preguntar por los sueldos justos para las ocupaciones las personas tomen como referencia la desigualdad salarial percibida, y que por lo tanto el sueldo justo sea una variación (relativamente constante en la población) a partir del sueldo percibido. Si esta idea es correcta, la brecha percibida tendría un efecto significativo en la determinación de la brecha justa, lo que corresponde a la última hipótesis de este estudio.

El resumen de las hipótesis se presenta en la Tabla Nº 1.

TABLA Nº 1: RESUMEN DE LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

	Brecha percibida	Brecha justa
Ingreso	–	+
Satisfacción	+	
Individualismo	–	+
Igualitarismo	+	–
Brecha percibida		+

Nota: el signo – denota un efecto negativo (por ejemplo, a mayor ingreso, menor brecha percibida), mientras el signo + indica un efecto positivo.

3. Datos, variables y métodos

Los datos a analizar provienen del Proyecto Internacional en Justicia Social (ISJP) 2006. Este proyecto consiste en una investigación conjunta en temas de justicia y desigualdad que comenzó el año 1991 con trece países, y

[8] La tesis de la conciencia dividida tiene sus raíces teóricas en el concepto de conciencia contradictoria de Gramsci. Hay una serie de estudios empíricos que evidencian el apoyo a ideologías de contenido contradictorio (Kluegel, 1989; Kluegel & Smith, 1986; Wegener & Liebig, 1995; Wegener *et al.*, 2000), y que en términos de análisis cuantitativo se expresa en que los ítems que miden ideologías saturan factores distintos con baja correlación entre ellos. Es claro que tal conceptualización aumenta el grado de complejidad del análisis, pero por otro lado es una aproximación que intenta precisamente dar cuenta de aspectos de un fenómeno complejo como es la legitimación de la desigualdad.

www.cepchile.cl

en cuya cuarta versión realizada el año 2006 participan Alemania, República Checa, Hungría, Israel y Chile. Los países no fueron elegidos de forma intencionada, sino que se sumaron voluntariamente aquellos con interés y posibilidades de participar en esta comparación internacional. En todos los países se aplica un cuestionario que es definido primero en inglés en reuniones de los países participantes, y luego traducido y adaptado a los idiomas correspondientes. La administración del cuestionario es cara a cara y el tiempo de la entrevista es de aproximadamente una hora. El cuestionario contiene ítems que han estado presentes en todas las versiones y permiten comparaciones en el tiempo, y también ítems específicos para cada versión, como por ejemplo la *justicia intergeneracional* en la versión 2006.

Para implementar esta encuesta en Chile se realizó una traducción y adaptación del cuestionario a la realidad nacional, y se diseñó una muestra representativa nacional que finalmente permitió contar con 890 encuestas efectivas para analizar. El trabajo de campo se realizó entre julio y septiembre de 2007[9] y estuvo a cargo de la institución contraparte del ISJP 2006 en Chile, que es la Academia de Humanismo Cristiano. La codificación final y fusión de la base internacional se realizó en la secretaría general del ISJP, localizada en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Humboldt, Berlín.

Variables

Las variables dependientes de este estudio son la brecha salarial percibida y la brecha considerada justa en relación a ocupaciones. Estas brechas son operacionalizadas a través de las preguntas referidas a qué consideran las personas es un sueldo justo para ocupaciones de alto y bajo estatus: un obrero no calificado y el gerente general de una empresa. Las preguntas, tal como están redactadas en el cuestionario, aparecen en la Tabla Nº 2.

Con la información de estas preguntas es posible entonces generar las variables *brecha salarial percibida* y *brecha salarial justa*, tal como fue descrito anteriormente al explicar las funciones de evaluación de justicia.

En cuanto a las variables independientes, tenemos en primer lugar el ingreso económico que se operacionaliza a partir de la generación de quintiles de ingreso según hogar. Para la variable educación se consideran los años de estudio, y en el caso de las ideologías de justicia consideramos dos variables: individualismo e igualitarismo. Éstas se obtienen mediante análi-

[9] Si bien los datos en Chile fueron obtenidos el año 2007, éstos se consideran parte del ISJP 2006, que es el nombre oficial de esta versión del proyecto.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 2: PREGUNTAS CUESTIONARIO ISJP ASOCIADAS A LAS VARIABLES DEPENDIENTES

Enunciado: Nos gustaría saber su estimación del ingreso mensual que las personas actualmente reciben en algunas ocupaciones / trabajos. Pensando en el gerente general de una empresa grande y en un obrero no calificado, como un trabajador de una fábrica.

Ocupación: gerente	a. ¿Cuánto cree usted que gana un gerente general o director de una gran empresa en Chile? b. ¿Usted piensa que es más de lo que merece, está bien, o menos de lo que se merece *el gerente general*? Por favor, responda con la ayuda de esta escala, desde –5 (mucho menos de lo que merece) hasta +5 (mucho más de lo que merece). c. Ahora dígame ¿cuál sería, según su opinión, un pago mensual adecuado y justo para un gerente general o director de una gran empresa?
Ocupación: obrero	a. Y ¿qué sucede respecto de un obrero no calificado, como por ejemplo, un trabajador de una fábrica? ¿Cuánto piensa usted que un obrero no calificado gana mensualmente? b. ¿Usted piensa que es más de lo que merece, está bien, o menos de lo que se merece el *obrero no calificado*? Por favor, responda con la ayuda de esta escala, desde –5 (mucho menos de lo que merece) hasta +5 (mucho más de lo que merece). c. Ahora dígame ¿cuál sería, según su opinión, un pago mensual adecuado y justo para un obrero no calificado, como un trabajador de una fábrica?

sis factorial (*maximum likelihood*, rotación varimax) de seis ítems que son presentados en el Apéndice, y que son respondidos en una escala likert de cinco categorías. Los resultados del análisis factorial son consistentes con la tesis de la conciencia dividida expuesta anteriormente, ya que arroja dos factores independientes (correlación entre factores = 0,05). Además de las variables independientes, se suman tres variables demográficas de control que son sexo, edad y situación laboral. El detalle de las variables y su medición se presentan en la Tabla Nº 3 en la sección 4.

Como se mencionó anteriormente, este estudio se orienta principalmente a generar relaciones de carácter explicativo. Para ello, luego de aproximarse a los datos de manera descriptiva, se realiza un análisis multivariado con modelos de regresión múltiple OLS (*ordinary least squares*).

4. Análisis de los resultados

Análisis descriptivo

El primer paso del análisis consiste en una aproximación descriptiva a las variables en estudio. Para ello se comieza presentando los resultados correspondientes a las variables dependientes (brecha percibida y brecha

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3: VARIABLES INDEPENDIENTES Y CONTROL

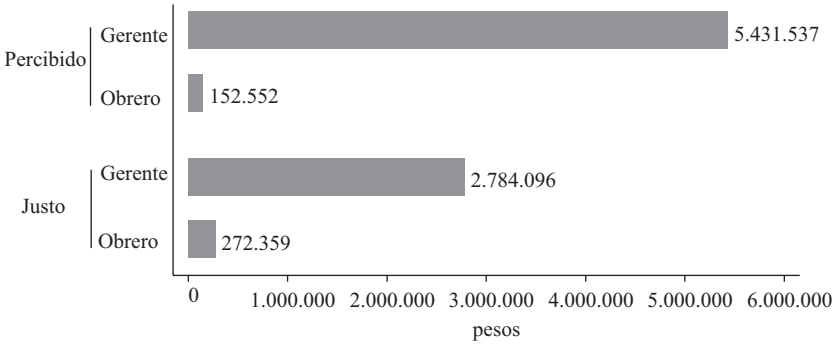
Variable	Medición
Ingreso	Quintiles de ingreso por hogar, donde el quintil 1 es el de menores ingresos y el 5 el de mayores ingresos
Educación	Número de años que asistió a educación formal
Factor igualitarismo	• El gobierno debería colocar un límite superior a la cantidad de dinero que una persona puede ganar • La manera más justa de distribuir riqueza e ingreso sería repartir a todos por igual • El gobierno debería redistribuir el ingreso de las personas que están en mejor situación hacia aquellas que están en peor situación
Factor individualismo	• ¿Qué nivel de influencia debería tener el esfuerzo del trabajador en su sueldo? • ¿Qué nivel de influencia debería tener la responsabilidad que el trabajador tiene en su sueldo? • Las personas que trabajan duro merecen ganar más que las que no lo hacen
Edad	Edad en años
Sexo	1= Femenino 0= Masculino (variable *dummy*)
Situación laboral	1= desempleado 0= Otras categorías de empleo (trabajando, dueña de casa, jubilado, estudiante)

justa), luego se considera la distribución de las ideologías de justicia, y posteriormente se desarrolla un análisis bivariado relacionando las variables dependientes, las ideologías de justicia y el ingreso económico.

El Gráfico Nº 1 nos muestra la comparación de los promedios de las variables dependientes en estudio. Con esta información tenemos una serie de elementos para comenzar la caracterización de la opinión pública respecto de la justicia en los salarios. En primer lugar, existe una tendencia hacia la reducción de las diferencias en los salarios entre lo percibido y lo justo, donde la mayoría de las personas tienden a considerar justo un sueldo más bajo para el gerente y un sueldo más alto para el obrero. Esta tendencia ha sido también se ha encontrado en otros países en que estas variables han sido examinadas (Kelley & Evans, 1993; Verwiebe & Wegener, 2000; Wegener *et al*., 2000). Sin embargo, es importante notar que existe una gran dispersión de las respuestas en torno al promedio (ver tabla en el Apéndice), principalmente en las opiniones respecto del sueldo percibido y justo para el gerente, mientras en el caso del obrero existe menor variación.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 1: SUELDO PERCIBIDO Y SUELDO JUSTO PARA OBRERO NO CALIFICADO Y GERENTE GENERAL: COMPARACIÓN



Fuente: ISJP 2006.

Ahora bien, las proporciones de disminución o aumento de los sueldos de gerente y obrero son distintas, ya que mientras en promedio un sueldo justo para un obrero es 78% más que el actual percibido, en el caso del jefe de fábrica un sueldo justo debería disminuir 49%. Es decir, se podría concluir que hay una mayor percepción de injusticia respecto de la ocupación de bajo estatus en comparación con la de alto estatus. Esta situación se refleja también al preguntar sobre la evaluación de los sueldos percibidos, es decir, al preguntar si el sueldo percibido por el entrevistado es más o menos de lo que el obrero o el gerente merecen. Los resultados se presentan en la Tabla Nº 4.

TABLA Nº 4: EVALUACIÓN RESPECTO A LOS SUELDOS PERCIBIDOS DE OBRERO Y GERENTE (PORCENTAJES)

	Mucho menos	Menos	Está bien	Más	Mucho más	Total
Gerente	3,30	2,73	41,98	13,65	38,34	100,00
Obrero	68,18	19,71	11,10	0,68	0,34	100,00

Fuente: ISJP 2006. Respuestas a la pregunta respecto de los sueldos percibidos: ¿Usted piensa que es más de lo que se merece, está bien, o es menos de lo que se merece? La escala original va de –5 a +5 y ha sido recodificada aquí en 5 categorías.

www.cepchile.cl

Atendiendo a los porcentajes presentados en la Tabla Nº 4, se observa que para casi el 42% de los entrevistados el sueldo del gerente se estima como adecuado o como lo que se merece, mientras que para el obrero esta categoría obtiene solamente el 11% de las preferencias. Por lo tanto, distintos criterios de lo que es justo se aplican a distintas ocupaciones, donde las de alto estatus aparecen como menos afectadas por una evaluación de injusticia en comparación con las de bajo estatus.

Hasta ahora tenemos entonces una tendencia a considerar justa la reducción de las desigualdades salariales, pero una evaluación de justicia distinta para ocupaciones de alto y bajo estatus. Pero ¿de qué tamaño son las desigualdades percibidas y cuál es el nivel de desigualdad salarial estimado como justo? Esta pregunta nos va acercando a nuestro objetivo de investigación, que apunta a la determinación de la brecha salarial justa en la sociedad chilena. Una forma de poder calcular esta brecha en términos descriptivos es mediante la proporción entre el sueldo percibido y justo para el obrero y también para el gerente, obteniendo así la brecha percibida y la brecha justa.

Los datos de la Tabla Nº 5 se pueden interpretar de la siguiente manera: la población percibe que en promedio un gerente gana 35,6 veces lo que gana un obrero, mientras que lo que se considera justo es que esta proporción sea de 11,3. Ya que la brecha salarial considerada justa es menor que la brecha percibida, este resultado nos llevaría inicialmente a concluir que hay una tendencia a reducir la diferencia salarial y que por lo tanto la desigualdad percibida no se encuentra legitimada. Sin embargo, es importante notar que si bien hay una tendencia a considerar justa una reducción de la brecha percibida, esta reducción está lejos de una igualdad salarial. Además, si comparamos con la información de la última encuesta Casen 2006 respecto de distribución de ingreso por quintiles, tenemos que la pro-

TABLA Nº 5: PROMEDIOS BRECHA PERCIBIDA Y BRECHA JUSTA

Brecha percibida	percepción sueldo gerente / percepción sueldo obrero	35,6
Brecha justa	sueldo justo gerente / sueldo justo obrero	11,28

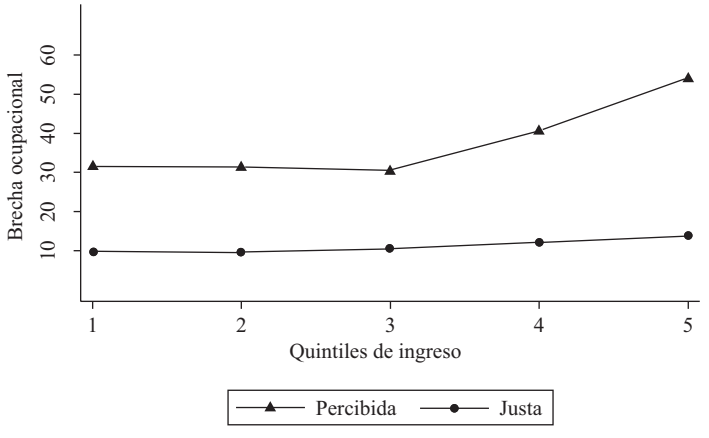
Fuente: ISJP 2006. Cálculos en base al promedio de las proporciones de las variables de sueldo percibido y sueldo justo para un obrero no calificado y para el gerente general de una empresa.

www.cepchile.cl

porción entre el quinto y el primer quintil (índice 20/20) es de 13,1, lo cual se aproxima bastante a la brecha estimada como justa. Esta comparación podría ir en la dirección de la legitimación de la desigualdad existente en el país, pero sin embargo es riesgoso asimilar directamente quintiles de ingreso a ocupaciones de alto y bajo estatus, así como atribuir un efecto explicativo a la desigualdad económica sobre las percepciones y evaluaciones[10].

Respecto de los determinantes de las brechas salariales, es interesante también prestar brevemente atención a los quintiles de ingreso a los que los entrevistados pertenecen. En el Gráfico Nº 2 se presentan los promedios de la brecha percibida y de la brecha justa para cada quintil:

GRÁFICO Nº 2: PROMEDIOS BRECHA SALARIAL PERCIBIDA Y BRECHA SALARIAL JUSTA, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO



Fuente: ISJP 2006.

En general vemos una tendencia a percibir una brecha salarial mayor y también a considerar justa una brecha mayor en la medida en que se pertenece a un quintil de ingreso superior. Esto es particularmente notorio en los quintiles 4 y 5, que se diferencian del resto de los grupos de ingreso especialmente en la percepción de la brecha salarial, así como en la distancia entre la brecha percibida y la brecha justa. Puesto de otra manera, la distan-

[10] Para poder estimar esa hipótesis correctamente se requeriría comparación internacional y modelamiento de efectos contextuales, lo cual aún no ha sido investigado y será tema de un próximo estudio.

www.cepchile.cl

cia entre lo percibido y lo justo es menor en los primeros quintiles de ingreso, y se podría argumentar que paradójicamente en estos quintiles de menores ingresos la sensación de injusticia (lo justo menos lo percibido) es menor. Éste es un aspecto clave en las teorías de la legitimación, que ponen el acento generalmente en los grupos menos favorecidos por la distribución de ingresos en la sociedad (Jost & Hunyady, 2003; Jost & Hunyady, 2005; Jost & Major, 2001), y donde por lo tanto su apoyo a la distribución del sistema no se explica solamente a partir de su interés racional, sino que factores psicosociales y culturales juegan un rol fundamental.

Teniendo esta información en mente, corresponde ahora evaluar el nivel de significación de estas diferencias entre quintiles en la determinación de las brechas, como también el rol de otras variables independientes. La estimación simultánea de los niveles de significación de una serie de variables dependientes es permitida por métodos como la regresión múltiple, análisis que se presenta a continuación.

Análisis multivariado

Esta sección del análisis tiene por objetivo generar *modelos explicativos* tanto de la brecha percibida como de la brecha justa, así como analizar sus determinantes de acuerdo a las hipótesis presentadas. Estos modelos son estimados mediante regresión múltiple OLS (*ordinary least squares*). Ambas variables dependientes en los modelos son transformadas logarítmicamente, siguiendo los argumentos de Jasso mencionados en la sección 3. Para cada variable dependiente se presentan cuatro modelos calculados de manera jerárquica: en el modelo 1 se presentan variables de control clásicas en este tipo de análisis como sexo, edad, educación y situación laboral. En el modelo 2 se agrega la variable ingreso económico de acuerdo a quintiles, donde el quintil 1 es la categoría de referencia y se incorpora también una categoría para los *missings* de modo de no perder estos casos en el análisis. Luego en el modelo 3 se suma la variable de satisfacción con el ingreso, y finalmente en el modelo 4 aparecen las dos variables que representan las ideologías de justicia: individualismo e igualitarismo[11].

[11] Los modelos OLS tienen la desventaja de no poder controlar adecuadamente el problema de la causalidad de predictores de tipo estructural (como desempleo, edad, ingreso) en variables de tipo endógeno (como satisfacción, ideologías, brecha percibida). El control de la causalidad de variables endógenas puede ser especificado de una mejor forma con modelos de análisis de estructuras de covarianza que no son incluidos aquí por no aumentar la complejidad en la comprensión del análisis. Sin embargo, un análisis preliminar de este tipo ya ha sido realizado y no muestra variaciones en la significación de los efectos en regresión OLS (Castillo, Mühleck, & Wegener, 2008).

www.cepchile.cl

La Tabla Nº 6 presenta los resultados de los modelos para la variable brecha de justicia percibida. De las variables de control en el modelo 1, la única que evidencia un efecto significativo son los años de educación, lo cual además se mantiene estable en el resto de los modelos. De aquí podemos concluir que a más años de educación se percibe una brecha mayor entre los sueldos de un obrero y un gerente, lo que puede ser explicado por un mayor acceso a información sobre sueldos de cargos de alto estatus en comparación con las personas que tienen un menor nivel educacional. Si atendemos a los datos del segundo modelo, donde los quintiles de ingreso 4 y 5 muestran una diferencia significativa respecto del quintil 1, podemos concluir que personas con menores ingresos (quintiles 1, 2 y 3) perciben una menor brecha salarial. Este resultado entonces nos lleva a descartar la hipótesis planteada para este caso que, argumentando desde una perspectiva de intereses racionales, sostenía que las personas de menores ingresos percibirían una mayor brecha. Ya que el nivel educacional se mantiene constante en el modelo, se puede hipotetizar que el nivel educacional no alcanza a explicar las diferencias entre grupos de ingreso, y que se requiere considerar variables adicionales como el tipo de establecimiento educacional en futuras investigaciones, así como también variables de tipo cultural y psicosocial (Wegener & Liebig, 1993).

El modelo 3 agrega la variable de satisfacción con el ingreso, que también significativamente indica que a menor satisfacción con el ingreso se percibe una mayor brecha entre las ocupaciones, lo que va en la dirección de la hipótesis propuesta. Este efecto significativo no altera significativamente los coeficientes asociados a quintiles de ingreso, y por lo tanto se puede argumentar que la satisfacción con el ingreso tiene un efecto independiente del ingreso real en la percepción de la brecha. Teorías en el ámbito de la deprivación relativa señalan que la (in)satisfacción con el ingreso lleva a escoger distintos tipos de estructuras referenciales al momento de llevar a cabo una estimación de sueldos (Pedersen, 2004; Runciman, 1966). Por ejemplo, una persona insatisfecha con su ingreso considera como referentes a personas de ingreso mayor, y esto se reflejaría en una percepción de un mayor sueldo para cargos de alto estatus, como el del gerente. Sin embargo, en esta interpretación el tema de la dirección de la causalidad es controversial y requiere de una mayor investigación.

El modelo 4 introduce las ideologías de justicia, donde el igualitarismo tiene un efecto significativo en dirección negativa, mientras el individualismo no tiene efecto en la percepción de la brecha. La hipótesis respecto al efecto positivo del individualismo no permite ser confirmada, lo cual se puede deber a que tal como se demostró en el análisis descriptivo, el indivi-

www.cepchile.cl

TABLA Nº 6: REGRESIÓN MULTIVARIADA OLS PARA LA VARIABLE "BRECHA PERCIBIDA"

	(1)	(2)	(3)	(4)
Mujer (ref.: hombre)	0,00	0,03	0,03	0,03
	(0,016)	(0,35)	(0,38)	(0,41)
Edad (en años)	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
	(-1,03)	(-0,74)	(-0,70)	(-0,70)
Desempleo	0,06	0,10	0,10	0,10
(ref.: otra sit. lab.)	(0,39)	(0,69)	(0,66)	(0,68)
Años educación	0,05**	0,04**	0,04**	0,04**
	(3,97)	(2,99)	(3,27)	(3,19)
Ingreso económico (ref. Quintil 1)				
Quintil 2		0,00	0,04	0,05
		(0,017)	(0,28)	(0,35)
Quintil 3		-0,11	-0,08	-0,08
		(-0,75)	(-0,57)	(-0,53)
Quintil 4		0,29*	0,36*	0,36*
		(2,07)	(2,47)	(2,50)
Quintil 5		0,24	0,31*	0,31*
		(1,66)	(2,11)	(2,11)
(*Missing* ingreso)		0,39*	0,42*	0,41*
		(2,21)	(2,41)	(2,34)
Satisfacción con ingreso			-0,06*	-0,07**
			(-2,38)	(-2,61)
Individualismo				-0,03
				(-0,52)
Igualitarismo				-0,11*
				(-2,04)
Constante	2,67**	2,62**	2,76**	2,79**
	(13,6)	(12,0)	(12,2)	(12,3)
Observaciones	738	738	738	738
R-*squared*	0,03	0,05	0,06	0,06

Estadístico t en paréntesis - ** p<0.01, * p<0.05.

dualismo presenta un nivel de apoyo general en la población (en el sentido de una ideología de tipo dominante), y donde existe poca variabilidad es difícil establecer relaciones explicativas. Del efecto negativo del igualitarismo podemos decir lo siguiente: las personas que apoyan una distribución de carácter igualitario perciben una menor brecha salarial entre ocupaciones. Esto nos remite al carácter "ideológico" de la variable igualitarismo, y en ese sentido nos habla de la influencia de las creencias en las percepciones. En este sentido, lo percibido se *ajusta* a lo que las personas creen como una forma de mantener equilibrio cognitivo (Kluegel & Smith, 1981),

www.cepchile.cl

en el cual lo percibido se "ajusta" a lo que las personas creen. Por lo tanto, si creo que los bienes se deberían distribuir igualitariamente, tiendo a percibir una menor brecha salarial para así no tensionar mis creencias respecto de cómo *debería* ser la realidad.

Teniendo presente el análisis de los determinantes de la brecha percibida, corresponde ahora considerar la variable central de este estudio, que es la brecha de justicia. En la Tabla Nº 7 se presentan los cuatro modelos en el mismo orden que los modelos anteriores para así facilitar su comparación

TABLA Nº 7: REGRESIÓN MULTIVARIADA OLS PARA LA VARIABLE "BRECHA JUSTA"

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Mujer (ref.: hombre)	-0,08	-0,05	-0,05	-0,05	-0,07
	(-1,13)	(-0,65)	(-0,67)	(-0,73)	(-1,21)
Edad (en años)	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	0,00
	(-0,96)	(-0,36)	(-0,37)	(-0,32)	(0,21)
Desempleo	0,05	0,14	0,14	0,11	0,02
(ref.: otra sit. lab.)	(0,42)	(1,10)	(1,12)	(0,90)	(0,20)
Años educación	0,03**	0,02*	0,02	0,02	0,00
	(3,15)	(2,03)	(1,91)	(1,75)	(0,26)
Ingreso económico (ref. Quintil 1)					
Quintil 2		0,15	0,14	0,18	0,15
		(1,37)	(1,27)	(1,58)	(1,54)
Quintil 3		0,16	0,15	0,16	0,17
		(1,27)	(1,21)	(1,26)	(1,54)
Quintil 4		0,40**	0,38**	0,39**	0,19
		(3,25)	(3,05)	(3,13)	(1,80)
Quintil 5		0,32*	0,30*	0,32*	0,16
		(2,55)	(2,33)	(2,49)	(1,43)
(*Missing* ingreso)		0,41**	0,40**	0,41**	0,17
		(2,70)	(2,62)	(2,66)	(1,33)
Satisfacción con ingreso			0,02	0,02	0,04*
			(0,83)	(0,70)	(2,23)
Individualismo				0,07	0,08*
				(1,60)	(2,14)
Igualitarismo				-0,15**	-0,12**
				(-3,30)	(-3,10)
Brecha percibida					0,44**
					(15,7)
Constante	1,68**	1,50**	1,45**	1,47**	0,26
	(9,83)	(7,93)	(7,42)	(7,55)	(1,40)
Observaciones	681	681	681	681	681
R-squared	0,02	0,04	0,04	0,06	0,32

Estadístico t en paréntesis - ** p<0.01, * p<0.05.

www.cepchile.cl

y enriquecer el análisis, más un modelo adicional donde se agrega la brecha percibida como una variable independiente. En el modelo 1 nuevamente tenemos que la variable educación ejerce un efecto significativo en el sentido positivo, lo cual nos señala que a más años de educación, mayor es la brecha salarial considerada justa. Esto contradice el así llamado "efecto de la Ilustración", donde se espera que personas con mayor nivel educacional expresen valores que vayan en la línea de promover una mayor igualdad en la sociedad. Sin embargo, vemos que esta variable disminuye su nivel de significación en modelos posteriores, y por lo tanto se puede hipotetizar alguna interacción con otras variables independientes, tales como el ingreso. De hecho, al introducir los quintiles de ingreso en el modelo 2, se puede apreciar una disminución del nivel de significación de los años de educación.

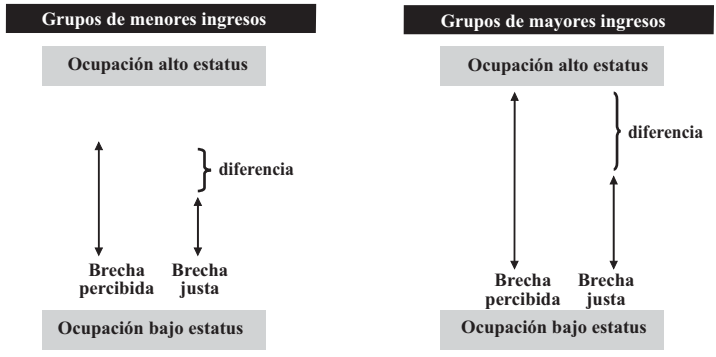
En este modelo también se observa que el efecto de los quintiles de ingreso 4 y 5 es altamente significativo, pudiendo concluirse que a mayor nivel de ingreso, también una mayor brecha salarial se considera justa, lo cual apoya la hipótesis planteada al respecto. Sin embargo, este efecto será analizado en detalle cuando en el último modelo se ingrese como variable la percepción de justicia.

Al introducir las ideologías de justicia, nuevamente vemos un efecto negativo de las personas que muestran preferencia por una distribución igualitaria, permitiendo señalar que a mayor igualitarismo, menor es la brecha salarial considerada justa. Tomando en cuenta los análisis anteriores respecto de la brecha percibida, es interesante notar que esta ideología de justicia se asocia al mismo tiempo a la percepción de una menor brecha, pero a su vez esta menor brecha percibida es considerada injusta. De otra manera, podríamos plantear que las dificultades en términos de equilibrio cognitivo que el ser igualitario demanda (principalmente en una sociedad con alta desigualdad de ingresos) pueden resolverse mediante este compromiso de rechazar la desigualdad, pero a la vez percibir menos desigualdad que el resto de las personas (Kluegel & Smith, 1986).

En el modelo final se agrega la variable percepción de justicia, en este caso como variable independiente. Como se puede apreciar, su efecto es altamente significativo, elevando el R^2 a más de 30%, y además disminuyendo drásticamente el efecto de las diferencias de quintiles ingreso. Éste es uno de los resultados centrales del análisis y se puede también expresar de la siguiente manera: para las personas de menores recursos la brecha justa debería ser menor que la propuesta por grupos de ingresos mayores, pero a la vez esta evaluación de justicia la realizan respecto de una brecha percibida menor. Es decir, la diferencia entre lo percibido y lo justo es menor

www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3: DIFERENCIA ENTRE BRECHA PERCIBIDA Y BRECHA JUSTA SEGÚN INGRESO



en los grupos de menores ingresos, tal como se representa en el esquema de la Figura Nº 3.

Lo considerado como justo es entonces determinado en gran medida por el nivel de desigualdad percibido por las personas. Ya que los grupos de menores ingresos perciben una brecha menor, la diferencia entre lo percibido y lo justo también en estos grupos es menor, lo cual ha sido denominado en la literatura como la "ilusión de la justicia distributiva" (Wegener, 1987). Si esta diferencia entre percibido y justo puede ser interpretada como la sensación de injusticia, tenemos entonces que paradójicamente no hay una mayor sensación de injusticia en los grupos de menores ingresos, lo que se considera un elemento clave en la investigación sobre legitimación de la desigualdad. Por lo tanto, este resultado tiene consecuencias importantes para futuros desarrollos en el estudio de la legitimación de la desigualdad en Chile, los que son analizados finalmente en las conclusiones.

Conclusiones: ¿Se encuentra legitimada la desigualdad en Chile?

Este trabajo se centró en el estudio de la percepción y justificación de las diferencias salariales en Chile en base a los resultados de la encuesta Proyecto Internacional en Justicia Social (ISJP). Para ello, se analizaron la brecha salarial percibida y la brecha considerada justa respecto a ocupaciones de bajo y alto estatus. De acuerdo a previos desarrollos teóricos en esta línea de investigación, se analizó el efecto de las variables ingreso económi-

www.cepchile.cl

co, satisfacción con el ingreso e ideologías de justicia tanto en la brecha percibida como en la brecha justa. Los principales resultados del análisis descriptivo y multivariado muestran una diferencia significativa en la brecha percibida por los distintos grupos de ingreso, donde los quintiles más bajos perciben una brecha salarial menor que aquellos grupos con mayores ingresos. La satisfacción con el ingreso económico también muestra un efecto significativo, donde a mayor satisfacción, menor es la brecha percibida y menor la brecha justa, poniendo en evidencia el rol de las variables subjetivas asociadas a la teoría de la deprivación relativa. La tercera variable analizada correspondió a las ideologías de justicia, donde el individualismo no influye significativamente en los modelos explicativos, y donde el igualitarismo muestra una influencia negativa respecto de ambas variables dependientes: a mayor igualitarismo, menor es la brecha percibida y también menor es la brecha considerada justa. Finalmente, la brecha percibida mostró un efecto altamente significativo en la determinación de la brecha justa, lo cual produce un efecto de "legitimación de la desigualdad": tomando en cuenta que (a) los grupos de menores ingresos perciben menos desigualdad, y (b) la desigualdad percibida influye en la desigualdad considerada justa, como consecuencia tenemos que (c) no hay diferencias significativas entre diferentes grupos de ingreso respecto de la evaluación de la desigualdad salarial existente en la sociedad.

¿Qué podemos concluir de estos resultados? En primer lugar, permiten aportar a la discusión en las ciencias sociales respecto de los temas justicia y desigualdad en Chile, en particular en torno al problema de la legitimación de la desigualdad económica. A partir de estos resultados es bastante claro que en la opinión pública justicia e igualdad económica son conceptos distintos, y la investigación en este ámbito ciertamente aporta insumos para el debate normativo en ciencia política, así como para los estudios relacionados con estratificación social en sociología. En segundo lugar, si bien se ha demostrado que un cierto nivel de desigualdad es considerado justo, es importante mencionar que el interés de este trabajo no ha sido establecer un criterio de lo que es justo a partir de la opinión pública. Las relaciones entre lo que las personas piensan que es justo y los criterios normativos de distribución (por ejemplo, la discusión en torno al equilibrio reflexivo por parte de Rawls) son temas de discusión que escapan a este trabajo. El foco de interés ha estado principalmente en mostrar que no hay una relación directa entre desigualdad económica, su percepción y su justificación, y que paradójicamente hay signos de consenso respecto del nivel

www.cepchile.cl

de desigualdad considerado justo en un contexto con alta desigualdad. Las percepciones y creencias respecto de la desigualdad juegan un rol importante en el análisis de la desigualdad económica, y se requiere avanzar en este ámbito en futuras investigaciones.

En cuanto a posibles ámbitos de estudio que se pueden profundizar, se debe señalar que se requieren estudios adicionales que repliquen el análisis presentado en este trabajo e incorporen un mayor número de variables predictoras, para así lograr más especificidad y poder explicativo en los modelos. Por ejemplo, sería de especial relevancia relacionar este tipo de investigaciones con conceptos tradicionales en investigación sociológica, como movilidad social, atendiendo a los efectos de los patrones de movilidad en las percepciones y evaluaciones respecto de justicia. Además de considerar otras variables, el tema de la dirección de la causalidad en las variables subjetivas es una discusión teórica que requiere un mayor desarrollo, especialmente en esos casos en que hay efectos significativos, y espero que este artículo pueda contribuir a enriquecer esta discusión. En particular, la utilización de ideologías de justicia como predictores abre una serie de preguntas en este sentido, así como también el hecho de que ambas ideologías no sean excluyentes y se puedan suscitar casos de *conciencia dividida*. El haber ahondado en este tema hubiera implicado perder el foco del artículo y por tanto la opción fue restringir las ideologías al rol de predictores, pero sin duda el avanzar en el análisis explicativo de las ideologías es en sí mismo un tema de investigación que también puede arrojar luces en el estudio de la legitimación de la desigualdad. El problema de la dirección de la causalidad, así como la endogeneidad de ciertas variables (variables independientes que pueden influir explicativamente en otras variables independientes) requiere también una mayor sofisticación metodológica como la ofrecida por el análisis de estructuras de covarianza, tema de otra investigación en curso. Por último, ya que la encuesta ISJP permite además realizar un análisis de los temas abordados en este artículo (además de otros temas) en una perspectiva comparativa internacional, se abre sin duda una gran gama de posibilidades para la investigación empírica en justicia social en Chile. En este sentido, este artículo es considerado sólo como una primera aproximación desde la realidad nacional a una línea de investigación que en otros países se ha consolidado en los últimos quince años, y que seguramente puede aportar a enriquecer la discusión del tema de la desigualdad económica en el país desde las ciencias sociales.

www.cepchile.cl

APÉNDICE

TABLA Nº A1: PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LAS VARIABLES ASOCIADAS A LA BRECHA PERCIBIDA Y LA BRECHA JUSTA

		Promedio (en pesos chilenos)	Desviación estándard
Gerente general o director de una gran empresa	¿Cuánto cree Ud. que gana mensualmente en Chile?	5.431.537	8.343.686
	¿Y cuánto cree Ud. que debería ganar?	2.784.096	4.337.237
Obrero no calificado	¿Cuánto cree Ud. que gana mensualmente en Chile?	152.552	53.353
	¿Y cuánto cree Ud. que debería ganar?	272.359	132.698

Fuente: ISJP Chile 2006.

TABLA Nº A2: ANÁLISIS FACTORIAL DE LAS IDEOLOGÍAS DE JUSTICIA

Variables	Individualismo	Igualitarismo	*Uniqueness*
• El gobierno debería colocar un límite superior a la cantidad de dinero que una persona puede ganar	0,15	0,49	0,74
• La manera más justa de distribuir riqueza e ingreso sería repartir a todos por igual	0,03	0,48	0,77
• El gobierno debería redistribuir el ingreso de las personas que están en mejor situación hacia aquellas que están en peor situación	-0,01	0,64	0,59
• Las personas que trabajan duro merecen ganar más que las que no lo hacen	0,34	0,14	0,87
• Qué nivel de influencia debería tener la responsabilidad que el trabajador tiene en su sueldo	0,61	0,07	0,62
• Qué nivel de influencia debería tener el esfuerzo del trabajador en su sueldo	0,74	-0,00	0,46
Eigenvalue	1,13	0,82	

N=864. Análisis factorial *maximum likelihood*, rotación varimax. Varianza explicada: 0,33. *Likelihood ratio test* independiente vs. saturado: chi2(15) = 493,31 Prob>chi2 = 0,0000; *Likelihood ratio test* 2 factores vs. saturado: chi2(4) = 6,48 Prob>chi2 = 0,1663. Correlación entre factores: 0,05.

www.cepchile.cl

Referencias

Aalberg, Toril: *Achieving Justice: Comparative Public Opinion on Income Distribution.* Leiden: Brill, 2003.

Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill y Bryan Turner: *Dominant Ideologies.* London: Hyman, 1990.

————: *The Dominant Ideology Thesis*. London: Allen & Unwin, 1980.

Alwin, Duane y Bernd Wegener: "Methods of the International Social Justice Project". En James Kluegel, David Mason y Bernd Wegener (eds.), *Social Justice and Political Change. Political Opinion in Capitalist and Post-Communist States.* New York: Aldine de Gruyter, 1995.

Ardigo, Achille: "The Moral Question and Legitimation". En *Current Sociology*, 35, Nº 2 (1987).

Battaleme, Juan: "Justicia Global o Justicia Selectiva Internacional". En *Argentina Globa*, 5 (2001).

Blau, Peter y Otis Duncan: *The American Occupational Structure.* New York: Free Press, 1978.

Bollen, Kenneth y Robert Jackman: "Political Democracy and the Size Distribution of Income". En *American Sociological Review*, 50 Nº 4 (1985).

Castillo, Juan: "Legitimation and Justice Ideologies in Contexts of Extreme Economic Inequalities". International Conference of Political Psychology. Portland, 2007.

Castillo, Juan, Kai Mühleck y Bernd Wegener: "The Empirical Approach to the Study of Social Justice: A Research Agenda for Latin America". Arbeitsbericht N° 154, 2008. Berlin, International Social Justice Project.

Chiapello, Eve: "Reconciling the Two Principal Meanings of the Notion of Ideology: The Example of the Concept of the 'Spirit of Capitalism'". En *European Journal of Social Theory*, 6 Nº 2 (2003).

Cipriani, Roberto: "The Sociology of Legitimation: An Introduction". En *Current Sociology*, 35 Nº 2 (1987).

Cumsille, Guillermo y Manuel A. Garretón: "Percepciones Culturales de la Desigualdad". Santiago: Mideplan, 2000.

Delhey, Jan: "Inequality and Attitudes: Post-Communism, Western Capitalism and Beyond". Documento de Trabajo, 1999, WZB, Berlin.

Easton, David: "Theoretical Approaches to Political Support". En *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 9 Nº 3 (1976).

Edmunds, Bernhard y Matthias Möhring-Hesse: "Globale Gerechtigkeit". En Matthias Möhring-Hesse (ed.), *Streit Um Die Gerechtigkeit.* Schwalbach: Wochenschau Verlag, 2005.

Ganzeboom, Harry y Donald Treiman: "Three Internationally Standarized Measures for Comparative Research on Occupational Status". En J. Hoffmeyer-Zlotniky y C. Wolf (eds.), *Advances in Cross-National Comparison: A European Working Book for Demographic and Socio-Economic Variables*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003.

Ganzeboom, Harry, Donald Treiman y Wout Ultee: "Comparative Intergenerational Stratification Research: Three Generations and Beyond". En *Annu. Rev. Sociol*., 17 (1991).

Gargarella, Roberto: *Las Teorías de la Justicia Después de Rawls: Un Breve Manual de Filosofía Política*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1999.

www.cepchile.cl

Gijsberts, Merove: *The Legitimation of Inequality in State-Socialist and Market Societies, 1987-1996.* Amsterdam: Thela Thesis, 1999.

Grusky, David: *Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective.* Boulder: Westview Press, 1994.

————: "Social Stratification". Cornell University, Center for the Study of Inequality, manuscrito no publicado, 2006.

Hinsch, Wilfried: "Global Distributive Justice". En *Metaphilosophy*, 32 Nº 1 & 2 (2001).

Homans, George: "Commentary". En Leonard Berkowitz y Elaine Walster (eds.), *Advances in Experimental Social Psychology.* New York: Academic Press, 1976.

Huber, Joan y William Form: *Income and Ideology: An Analysis of the American Political Formula*. New York: Free Press, 1973.

Huber, Joan, William Form y John Pease: "Income and Stratification Ideology: Beliefs About the American Opportunity Structure". En *The American Journal of Sociology*, 75, Nº 4 (1970).

Jasso, Guillermina: "On the Justice of Earnings: A New Specification of the Justice Evaluation Function". En *American Journal of Sociology,* 83 (1978).

————: "A New Theory of Distributive Justice". En *American Sociological Review,* 45 (1980).

————: "How Much Injustice Is There in the World? Two New Justice Indexes". En *American Sociological Review*, 64 (1999).

————: "Trends in the Experience of Injustice: Justice Indexes About Earnings in Six Societies, 1991-1996". En *Social Justice Research*, 13 Nº 2 (2000).

Jasso, Guillermina y Peter H. Rossi: "Distributive Justice and Earned Income". En *American Sociological Review*, 42 (1977).

Jasso, Guillermina y Bernd Wegener: "Methods for Empirical Justice Analysis: Part 1. Framework, Models, and Quantities". En *Social Justice Research,* 10 Nº 4 (1997).

Jost, John, M. Banaji y B. Nosek: "A Decade of System Justification Theory: Accumulated Evidence of Conscious and Unconscious Bolstering of the Status Quo". En *Political Psychology*, 25 Nº 6 (2004).

Jost, John y Orsola Hunyady: "The Psychology of System Justification and the Palliative Function of Ideology". En *European Review of Social Psychology*, 13 Nº 1 (2003).

————: "Antecedents and Consequences of System Justifying Ideologies". En *Current Directions in Psychological Science,* 14 Nº 5 (2005).

Jost, John y Brenda Major: "Emerging Perspectives on the Psychology of Legitimacy". En John Jost y Brenda Major (eds.), *The Psychology of Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Kelley, Jonathan y M. Evans: "The Legitimation of Inequality: Occupational Earnings in Nine Nations". En *The American Journal of Sociology*, 99 Nº 1 (1993).

Kerbo, H.: *Social Stratification and Inequality*. New York: McGraw-Hill, 1983.

Kluegel, James: "Perceptions of Justice in the US: Split Consciousness among the American Public". Conference on Perception of Social Justice in East and West. Dubrovnik, 1989.

Kluegel, James, David Mason y Bernd Wegener: "The Legitimation of Capitalism in the Postcommunist Transition: Public Opinion About Market Justice, 1991-1996". En *European Sociological Review*, 15 Nº 3 (1999).

www.cepchile.cl

Kluegel, James y Elliot Smith: "Beliefs About Stratification". En *Annual Review of Sociology*, 7 (1981).

Kluegel, James y Elliot Smith: *Beliefs About Inequality: Americans' Views of What Is and What Ought to Be*. New York: A. de Gruyter, 1986.

Kreidl, Martin: "Perceptions of Poverty and Wealth in Western and Post-Communist Countries". En *Social Justice Research*, 13 Nº 2 (2000).

Lane, Robert: "Market Justice, Political Justice". En *The American Political Science Review*, 80 Nº 2 (1986).

Lehman, Carla y Ximena Hinzpeter: "Los Pobres No Pueden Esperar, la Desigualdad Sí". Serie puntos de Referencia N° 233, octubre 2000. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Lenski, Gerhard: *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*. New York: McGraw-Hill, 1966.

Lerner, Melvin: *The Belief in a Just World. A Fundamental Delusion*. New York: Plenum Press, 1980.

Liebig, Stefan: "Empirische Gerechtigkeitsforschung. Überblick Über Aktuelle Modelle Der Psychologischen Und Soziologischen Gerechtigkeitsforschung". Documento de Trabajo, 2004. Berlin: International Social Justice Project.

Lippl, Bodo: "Justice Evaluation and the Welfare State in Europe". 4th European Conference of Sociology, Amsterdam, 2000.

Märker, Alfredo: "Über Die Politische Relevanz Von Gerechtigkeitsvorstellungen und Ungerechtigkeitserfahrungen". Arbeitsbericht N° 20, 2000. Berlin: International Social Justice Project.

Mason, David y James Kluegel: "Introduction: Public Opinion and Political Change in the Postcommunist Countries". En David Mason y James Kluegel (eds.), *Marketing Democracy: Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000a.

————: *Marketing Democracy: Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000b.

Mau, Steffen: "Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in Modernen Wohlfahrtsstaaten". Discussion Paper FS-III 97-401, 1997. WZB, Berlin.

Noel, A. y J. Therien: "Public Opinion and Global Justice". En *Comparative Political Studie*, 35 Nº 6 (2002).

Osberg, Lars y Timothy Smeeding: "'Fair' Inequality? An International Comparison of Attitudes to Pay Differentials". 28th General Conference of the International Association of Research on Income and Wealth, 2004.

Page, Olof: "Igualdad, Suerte y Responsabilidad". En *Estudios Públicos*, 106 (2007).

Pedersen, Axel: "Inequality as Relative Deprivation: A Sociological Approach to Inequality Measurement". En *Acta Sociologica*, 47 Nº 1 (2004).

Porter, Robert: *Ideology: Contemporary Social, Political and Cultural Theory*. Cardiff: University of Wales Press, 2006.

Rawls, John: *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Runciman, Walter: *Relative Deprivation and Social Justice. A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth Century England*. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.

Schneider, Simone y Juan Castillo: "Internal and External Attributions of Poverty. Germany 1991/ 2006". Arbeitsbericht N° 132, 2007. Berlin: International Social Justice Project.

www.cepchile.cl

Shepelak, Norma: "Ideological Stratification: American Beliefs About Economic Justice." En *Social Justice Resarch,* 3 Nº 3 (1989).

Sidanius, Jim, Shana Levin, Christopher Federico *et al.*: "Legitimizing Ideologies: The Social Dominance Approach". En John Jost y Brenda Major (eds.), *The Psychology of Legitimacy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Stephenson, Svetlana: "Russia: Changing Perceptions of Social Justice". En David Mason y James Kluegel (eds.), *Marketing Democracy: Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

Stewart, Quincy: "Reinvigorating Relative Deprivation: A New Measure for a Classic Concept". En *Social Science Research,* 35 Nº 3 (2005).

Stollte, John: "The Legitimation of Structural Inequality: Reformulation and Test of the Self-Evaluation Argument". En *American Sociological Review,* 48, June (1983).

UNDP: "Nosotros los Chilenos, Un Desafío Cultural". Informe de Desarrollo Humano 2000. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Verwiebe, Roland y Bernd Wegener: "Social Inequality and the Perceived Income Justice Gap". En *Social Justice Research,* 13 Nº 2 (2000).

Wegener, Bernd: "The Illusion of Distributive Justice". En *European Sociological Review,* 3 Nº 1 (1987).

————: "Gerechtigkeitsforschung und Legitimationsnormen". En *Zeitschrift für Soziologie,* 21 (1992).

————: "Belohnungs. Und Prinzipiengerechtigkeit. Die Zwei Welten Der Empirischen Gerechtigkeitsforschung". Arbeitsbericht Nr. 56, 1998. Berlin: International Social Justice Project.

————: "Belohnungs. Und Prinzipiengerechtigkeit. Die Zwei Welten Der Empirischen Gerechtigkeitsforschung". En Ulrich Druwe y Volker Kunz (eds.), *Politische Gerechtigkeit.* Opladen: Leske, Budrich, 1999.

————: "Ist Soziale Gerechtigkeit Das, Was Die Leute Dafür Halten? Zum Verhältnis Von Normativer Und Empirischer Gerechtigkeitsforschung". En Peter Koller (ed.), *Gerechtigkeit. Ihre Bedeutung Im Politischen Diskurs Der Gegenwart.* Wien: Passagen Verlag, 2001.

Wegener, Bernd y Stefan Liebig: "Eine Grid-Group-Analyse Sozialer Gerechtigkeit. Die Neuen und Alten Bundesländer Im Vergleich". En *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie,* 45 Nº 4 (1993).

————: "Dominant Ideologies and the Variation of Distributive Justice Norms: A Comparison of East and West Germany, and the United States". En James Kluegel, David Mason y Bernd Wegener (eds.), *Social Justice and Political Change. Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States.* New York: Aldine de Gruyter, 1995.

————: "Is the 'Inner Wall' Here to Stay? Justice Ideologies in Unified Germany". En *Social Justice Research,* 13 Nº 2 (2000).

Wegener, Bernd, Bodo Lippl y Bernhard Christoph: "Justice Ideologies, Perceptions of Reward Justice, and Transformation: East and West Germany in Comparison". En David Mason y James Kluegel (eds.), *Marketing Democracy: Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000. □

www.cepchile.cl

OPINIÓN

POR UNA DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES PARA AMÉRICA LATINA[1]

Ignacio Walker

En el período comprendido entre 2005 y 2008, quince elecciones presidenciales han tenido lugar en la región. Sin embargo, en los últimos veinticinco años, trece gobiernos elegidos democráticamente no han podido concluir su período constitucional. Por un lado, se consolida la democracia electoral, con elecciones libres, competitivas y transparentes, y niveles no despreciables de participación electoral. Por otro lado, sin embargo, existe un fuerte "déficit democrático" en la región, referido principalmente a la brecha que se advierte entre aspiraciones y realidades. Cómo transitar desde la democracia electoral hacia una auténtica democracia representativa, entendida esta última como "democracia de instituciones", en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática aparece, hoy por hoy, y en una perspectiva de futuro, como el principal desafío político de América Latina. Ése es el tema que se aborda en el presente trabajo.

Palabras clave: Democracia; América Latina; instituciones; democracia representativa; populismo.
Recibido: octubre de 2008. *Aceptado*: diciembre de 2008.

IGNACIO WALKER. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Princeton (Estados Unidos). Investigador de CIEPLAN, Santiago, Chile.

[1] Este trabajo es parte del proyecto "Nueva Agenda Económica y Social en América Latina", llevado a cabo por CIEPLAN y el Instituto Fernando H. Cardoso, financiado por el BID, PNUD y AECI.

www.cepchile.cl

Introducción[2]

Cómo transitar desde la democracia electoral hacia una auténtica democracia representativa, entendida esta última como "democracia de instituciones", en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática aparece, hoy por hoy, y en una perspectiva de futuro, como el principal desafío político de América Latina[3].

En el período comprendido entre 2005 y 2008, quince elecciones presidenciales han tenido lugar en la región[4]. La democracia electoral, basada en la generación de cargos de representación popular mediante elecciones libres, competitivas y transparentes, tiende a imponerse en la región como nunca antes en nuestra historia. Recordemos que, hacia fines de la década de 1970, sólo Colombia, Venezuela y Costa Rica celebraban elecciones libres y democráticas, por lo que se trata de un gran logro que no debe subestimarse. Sin embargo, también es cierto que, tras los procesos de transición a la democracia iniciados hacia fines de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980, trece gobiernos elegidos democráticamente no han podido concluir su período constitucional[5]. El contraste entre ambas situaciones nos dice bastante acerca de las tensiones y contradicciones que enfrentan las nuevas democracias de América Latina. El titular de un reportaje en un semanario de la región reflejó esta problemática de manera elocuente, algu-

[2] Se agradecen los comentarios formulados a un borrador inicial de este trabajo por parte de Edgardo Boeninger, Maria Herminia Tavares, Scott Mainwaring, Fernando Luiz Abrucio, Marcus André Melo y Cristóbal Aninat. Como siempre, cabe señalar que ellos no tienen responsabilidad por el contenido del mismo.

[3] Dada la gran diversidad y heterogeneidad de la región, cabe señalar que las reflexiones que siguen contienen, necesariamente, un nivel de generalizaciones que muchas veces no dan cuenta de las distinciones y especificaciones que habría que hacer a partir de dichas características de diversidad y heterogeneidad. Hemos excluido del análisis a los países del Caribe, por lo que generalmente tenemos en cuenta la realidad de México, América Central y América del Sur (principalmente esta última).

[4] Honduras, Chile, Bolivia, Costa Rica, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, Guatemala, Argentina, Paraguay y República Dominicana —hemos incluido a este último país a pesar de que, en estricto rigor, es parte del Caribe.

[5] Hernán Siles Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005), en Bolivia; Abdalá Bucarán (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005), en Ecuador; Fernando Collor de Mello, en Brasil (1992); Jorge Serrano Elías, en Guatemala (1993); Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993); Joaquín Balaguer, en República Dominicana (1994), Raúl Cubas Grau, en Paraguay (1999); Alberto Fujimori, en Perú (2000), y Fernando de la Rúa, en Argentina (2001). Véase, sobre el particular, Valenzuela (2004).

www.cepchile.cl

nos años atrás: "América Latina: Democrática e Ingobernable" (Semanario "Siete+7", Santiago de Chile, 29 de noviembre de 2002). Por un lado, se consolida la democracia electoral, con elecciones libres, competitivas y transparentes, y niveles no despreciables de participación electoral; por otro lado, sin embargo, existe un fuerte "déficit democrático" en la región, referido principalmente a la brecha que se advierte entre aspiraciones y realidades (PNUD, 2004).

Transitar desde el autoritarismo a la democracia ha sido, sin duda alguna, un gran logro para la región. De hecho, podemos hablar derechamente de una consolidación de la democracia en América Latina, si por tal entendemos la institucionalización de elecciones libres y competitivas (O'Donnell, 1996). Sin embargo, estamos aún lejos de llegar a una verdadera democracia representativa, en la medida que muchos de los países de la región dan cuenta de situaciones democráticas —en muchos casos, ni siquiera cabe hablar de "regímenes" democráticos propiamente tales— caracterizadas por la fragilidad de sus instituciones y la debilidad de los estados, cuando no de formas de democracia personalistas y plebiscitarias que muchas veces llegan a constituirse en una seria amenaza para la subsistencia misma de la democracia representativa y sus instituciones.

El tránsito desde la democracia electoral hacia una democracia representativa, o de instituciones, debe acometerse en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática. Es en torno a estas tres coordenadas —democracia electoral, democracia representativa, entendida como "democracia de instituciones", y gobernabilidad democrática—, que discurre la presente reflexión. Tratándose de un proceso, argumentaremos que es sobre la base de la gradualidad y el reformismo que debe recorrerse este camino de profundización democrática en América Latina. Administrar los tiempos de espera y dotar a estos últimos de la necesaria legitimidad, aparece como uno de los principales desafíos a resolver.

Democracia electoral. Tal vez la gran lección que hayamos podido aprender en América Latina, en nuestra historia más reciente, es la del valor intrínseco de la democracia política. Acostumbrados a toda una literatura en el campo de las ciencias sociales acerca de los "requisitos", "pre-requisitos", o condiciones "estructurales" para la democracia —la que parecía reservada para países de alto desarrollo económico, o de ciertas características culturales—, hemos sido sorprendidos por la persistencia de la democracia en la región, en esta última ola democratizadora iniciada hacia fines de

www.cepchile.cl

la década de 1970[6]. El hecho de vivir en una era post-autoritaria, post-revolucionaria, post-marxista, y de la post-guerra fría, con el desmoronamiento de totalitarismos y autoritarismos de distinto signo, salvo algunos vestigios del antiguo régimen, seguramente tiene mucho que ver con esta revalorización de la democracia política y sus instituciones. Los derechos humanos y la democracia se constituyen en aspectos centrales y medulares del proceso de globalización que vivimos en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural. La democracia goza así de una nueva legitimidad, aunque subsisten grandes problemas y desafíos desde el punto de vista de su eficacia práctica, la calidad de sus instituciones, y los problemas y desafíos en términos de la gobernabilidad.

Constituye un hecho sólido y alentador que, desde fines de 2005, hayamos completado quince elecciones presidenciales, libres y democráticas, en América Latina (en muchos de estos países también se han renovado las autoridades legislativas y locales). En ocho de estas quince elecciones (Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y República Dominicana) hubo candidatos que se presentaron a la reelección, con triunfos electorales para siete de ellos (todos menos Bolivia, con la derrota de Jorge Quiroga): tres fueron casos de reelección alterna (Óscar Arias, en Costa Rica, Daniel Ortega, en Nicaragua, y Alan García, en el Perú) y cuatro de reelección inmediata (Álvaro Uribe, en Colombia, Luis Inácio Lula da Silva, en Brasil, Hugo Chávez, en Venezuela, y Leonel Fernández, en República Dominicana). Adicionalmente, en dos de las quince elecciones resultaron electos candidatos de la misma coalición gobernante, correspondiendo a dos mujeres: Michelle Bachelet, en Chile, y Cristina Fernández, en Argentina. El oficialismo ganó en ocho casos, mientras que la oposición ganó en los otros siete casos (Zovatto, 2007).

La democracia electoral suele asociarse a una concepción "procedimental" o "minimalista" de democracia, en la tradición de Joseph Schumpeter y Robert Dahl. De acuerdo a esta concepción, los siguientes son los elementos que deben ser comprendidos en una definición de democracia: la existencia de elecciones abiertas y competitivas, sin fraude, coerción o proscripciones, que determinan, a su vez, quién establece las políticas públicas, permitiendo la posibilidad de la alternancia en el poder; la existencia

[6] Según Smith (2005, p. 32), sólo Argentina, Chile, Colombia y Uruguay habrían formado parte de la "primera ola" de democratización. En la "segunda ola" habría que sumar a Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador, con lo que se llegaría a 10 países, de un total de 19. América Central, con la sola excepción de Costa Rica y México, se habría incorporado como democracias electorales recién bajo la "tercera ola" democratizadora.

www.cepchile.cl

de sufragio universal adulto y, finalmente, la garantía de ciertos derechos civiles tradicionales como la libertad de expresión y de organización, y el debido proceso (Mainwaring y Shugart, 1997, p. 14). Otros añaden la subordinación efectiva de los militares a las autoridades legítimamente constituidas.

Si nos atenemos al Índice de Freedom House (www.freedomhouse.org 2008), que mide los grados de libertad política y respeto por las libertades civiles, tendríamos que, en América Latina, 10 de los 19 países de la región podrían considerarse como países "libres": Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por su parte, 8 de los 19 países latinoamericanos podrían considerarse como "parcialmente libres": Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, mientras que sólo Cuba correspondería a un país "no libre" en la región.

Por su parte, una adaptación del Índice de Democracia de *The Economist* (www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf), que considera cinco indicadores[7], y que va más allá de la democracia electoral, para incluir aspectos cualitativos o sustantivos, nos da el siguiente resultado para América Latina (se indica entre paréntesis el lugar que ocupa cada país entre los 165 países considerados en el mundo):

Democracias "completas" (1-27)

Costa Rica (25)
Uruguay (27)
Chile (30)[8]

[7] La realización de elecciones libres, transparentes y competitivas (democracia electoral); el respeto por las libertades civiles como un aspecto de la "democracia liberal"; el funcionamiento del gobierno, de acuerdo al grado de implementación de las decisiones gubernamentales; la participación electoral, como un aspecto de la participación de los ciudadanos en la vida pública, y la existencia de una cultura política democrática. El informe anual de *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* (2007), que incluye un total de 165 estados, no considera los niveles de bienestar económico y social, pues, según señala, una variedad de niveles socio-económicos son compatibles con la democracia política.

[8] Hemos incluido a Chile en esta categoría porque, a pesar de que *The Economist* lo incluye en la categoría de democracias "imperfectas", los puntajes que lo separan con Costa Rica y Uruguay son insignificantes. Adicionalmente porque, de lo contrario, Chile aparecería junto a países latinoamericanos como Bolivia (81), Guatemala (77), Perú (75) y Paraguay (71) que están mucho más atrás en la lista, pero bajo la misma denominación de democracias "imperfectas" o "defectuosas".

www.cepchile.cl

Democracias "imperfectas" (o "defectuosas") (29-81)

Brasil (42)
Panamá (44)
México (53)
Argentina (54)
Colombia (67)
Honduras (69)
El Salvador (70)
Paraguay (71)
República Dominicana (74)
Perú (75)
Guatemala (77)
Bolivia (81)

Regímenes "híbridos" (83-112)

Nicaragua (89)
Ecuador (92)
Venezuela (93)

Regímenes autoritarios (113-167)

Cuba (124).

Como región, cabe hacer presente que América Latina aparece en el tercer lugar del Índice de Democracia; es decir, está por debajo de América del Norte y Europa Occidental, pero por encima del Caribe, Europa del Este, Asia y Australia, el África subsahariana y Medio Oriente y África del Norte. La mayoría de las democracias "imperfectas" se encuentran en América Latina, Europa del Este y, en menor medida, en Asia. En el caso de América Latina, el informe señala que, a pesar de los avances de los últimos años, bajo la reciente ola democratizadora, muchos de los países de la región permanecen como democracias "frágiles", especialmente en términos de niveles de participación política (muy bajos, comparativamente) y cultura democrática, con el fenómeno del "caudillismo", y otros elementos que la hacen aparecer, comparativamente, en una posición de debilidad.

Desde el punto de vista de las percepciones ciudadanas, subsiste una evaluación que da cuenta de luces y sombras en relación a la democracia. Por un lado, existe una cierta legitimidad de la democracia que puede considerarse como aceptable. Así, por ejemplo, según Latinobarómetro

www.cepchile.cl

(www.latinobarometro.org, 2007), un poco más de la mitad (54%) de los latinoamericanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, mientras que un 74% está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que la democracia puede tener sus problemas pero es el mejor sistema de gobierno ("democracia churchiliana"). Sin embargo, sólo un 37% se muestra muy satisfecho o más bien satisfecho con el "funcionamiento" de la democracia, a la vez que sólo un 20% tiene confianza en los partidos políticos, y un 27% tiene confianza en el parlamento —cabe hacer notar que un 17% considera que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible. Existiría, pues, un grado aceptable de apoyo a la democracia en la región, desde el punto de vista de su legitimidad, pero un grado considerable de insatisfacción, desde el punto de vista de su funcionamiento y eficacia práctica.

A pesar de las insuficiencias, no debe perderse de vista que, en una perspectiva histórica, esta tercera ola democratizadora en la región da cuenta de un importante nivel de estabilidad política. Hay más apoyo popular y de las elites a la democracia que en el pasado —aunque subsiste un déficit normativo, en cuanto al soporte valórico de la democracia— y, contrariamente a lo sucedido en la historia de América Latina, los episodios de inestabilidad política no han ido acompañados de quiebres democráticos y golpes de Estado. Tal vez la demostración más evidente de esto último es que los casos de acusación constitucional (*impeachment*) —que constituyen una forma extrema de fracaso político, y que proliferaron con singular fuerza entre 1992 y 2004—, han sido mecanismos institucionales para resolver episodios de crisis política, sin recurrir a intervenciones militares. Como señala Aníbal Pérez-Liñán, América Latina experimenta nuevas formas de inestabilidad política, muy distintas de las que se conocieron en el pasado: "como en décadas anteriores, *gobiernos* que han sido democráticamente electos siguen experimentando procesos de quiebre, pero, contrariamente a lo ocurrido en décadas anteriores, los *regímenes* democráticos no experimentan quiebres" (Pérez-Liñán, p. 3)[9].

Democracia representativa. Las fuerzas económicas y sociales no actúan en un vacío político. Surge, así, como aspecto central del desarrollo económico y social, la necesidad de la política y de las instituciones (Payne,

[9] Esta "paradoja de estabilidad de regímenes democráticos" se daría con el trasfondo de una forma presidencial de gobierno, como es propio del *impeachment*, y de un tipo de relaciones entre ejecutivo y legislativo que demostraría que este último no está tan desprovisto de recursos de poder institucionales como suele creerse en la realidad de una región marcada por un fuerte predominio de los presidentes y los ejecutivos.

www.cepchile.cl

Zovatto y Díaz, 2006). De hecho, el "neo-institucionalismo" ha sido la escuela predominante en el campo de las ciencias sociales en las últimas dos décadas, principalmente en la economía y la ciencia política. Fue bajo la inspiración de Douglas North, y desde la perspectiva de la economía, que primero se planeó la importancia de las instituciones en la perspectiva del desarrollo (North, 1990). El marcado economicismo comúnmente asociado a las reformas económicas de la década de 1990 y, principalmente en torno al llamado "Consenso de Washington" (Williamson, 1990), no hizo sino reforzar la necesidad de contar con un marco institucional que les diera sustentabilidad a los procesos económicos y al desarrollo. Más aún, las reformas de mercado hacían necesario no sólo contar con un adecuado marco institucional, sino con un estado capaz de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad (Naim, p. 32). Bajo esta lógica surgieron las reformas de "segunda generación" encaminadas, justamente, a fortalecer las capacidades estatales[10]. La trayectoria, pues, del debate intelectual y académico, y de los procesos políticos y de toma de decisiones en el campo de las políticas públicas, ha tenido como ejes temáticos las reformas económicas (de mercado), las instituciones, y los estados, en el contexto más amplio de los procesos de democratización en la región.

A decir verdad, no es la democracia como tal la que está en crisis en América Latina. Ya hemos dicho que ésta goza de una legitimidad como nunca antes en la región, sin perjuicio del malestar y el descontento que también existen respecto de ella, especialmente en torno a su funcionamiento. Son los sistemas políticos mismos, y las distintas combinaciones de presidencialismo, multipartidismo y representación proporcional que se conocen en la región, los que explican muchas de las dificultades por consolidar una democracia estable. Así, por ejemplo, variando de un lugar a otro, el hiper-presidencialismo (presidencialismo reforzado o "presidencialismo imperial"), el gobierno por decreto presidencial, el deterioro y creciente desprestigio de la actividad legislativa, la proliferación de asambleas constituyentes, la fragmentación partidaria, los gobiernos de minoría, los sistemas electorales de representación proporcional sin límite y la consiguiente dificultad para formar coaliciones estables y mayoritarias de gobierno, la falta de correspondencia entre las mayorías representadas en el ejecutivo y el legislativo, la proliferación de elecciones y la no concurrencia o simultanei-

[10] El propio John Williamson, quien acuñara el término del "Consenso de Washington", en su —a estas alturas— clásico trabajo sobre ajuste económico en América Latina, ahora junto a Pedro Pablo Kuczynski (2003), reconoce estos vacíos y la necesidad de avanzar hacia una mirada más comprehensiva que incluya el tema de las políticas sociales, y los factores políticos e institucionales que inciden en el desarrollo.

www.cepchile.cl

dad entre elecciones presidenciales y parlamentarias, la ausencia de mecanismos efectivos de pesos y contrapesos (*checks and balances*) y de control y rendición de cuentas (*accountability*), horizontales y verticales, la ausencia de una administración pública profesional (*civil service*), apoyada en cuadros técnicos competentes, y de mecanismos adecuados que velen por la equidad y la transparencia en términos del financiamiento de la política y las elecciones, todo lo anterior en el contexto de una cultura política y unas estructuras políticas caracterizadas, muchas veces, por la realidad extendida del clientelismo, el patrimonialismo, y la corrupción, son algunos de los elementos que dificultan la consolidación de la democracia en la región, bajo condiciones aceptables de gobernabilidad.

En el centro de esas insuficiencias o debilidades está la fragilidad de las instituciones de la democracia representativa, como los partidos, los parlamentos, y los tribunales de justicia, entre otros. Algunos estudios procuran explicar este malestar recurriendo a la hipótesis de una "crisis de representación", la que se expresaría en el deteriorado prestigio de las instituciones de la democracia representativa, como los partidos y los parlamentos, entre otros, y que se explicaría ya sea por la debilidad o precariedad de las instituciones, o bien por las deficiencias en el nivel de los estados (o por ambos) (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006). Sea como fuere, ni la nueva legitimidad democrática que caracteriza a esta ola de democratización en América Latina, ni la institucionalización de elecciones libres, transparentes y competitivas (consolidación democrática), ni los procesos de reforma económica y el mayor dinamismo económico de los años 2003-2007, han sido capaces, por sí mismos, de establecer condiciones aceptables de gobernabilidad.

Puede decirse que, con haber transitado con bastante éxito desde la dictadura hacia la democracia electoral, aún estamos lejos de haber consolidado una auténtica democracia representativa en América Latina. Esto último pasa necesariamente por asegurar, fortalecer y perfeccionar las instituciones de dicho régimen político; a saber, gobiernos y parlamentos elegidos en forma libre y democrática, actuando con estricto apego a la Constitución y a la Ley; vigencia efectiva del estado de derecho; igualdad ante la ley; gobierno de la mayoría y respeto por las minorías; pluralismo político; un Poder Judicial independiente, con órganos transparentes y eficaces, capaces de velar efectivamente por los derechos de las personas y el equilibrio entre los poderes del estado; partidos políticos sólidos y estables que actúen como vehículos efectivos de representación política; respeto y protección por los derechos y libertades fundamentales, entre otros aspectos fundamentales. La sola enumeración de estas características clásicas de la

www.cepchile.cl

democracia representativa, dejan en evidencia la enorme brecha que separa a la democracia electoral de esta última. En este contexto, la democracia representativa aparece, en la realidad de América Latina, más como una aspiración que como una realidad.

La aspiración que aquí manifestamos en términos de la necesidad de avanzar hacia una auténtica democracia representativa, no es el resultado de un ejercicio puramente teórico, académico o intelectual. Cabe recordar y tener presente que todo el sistema interamericano, desde la Carta de la OEA, de 1948, hasta la más reciente Carta Democrática Interamericana, de 11 de septiembre de 2001, está construido expresa y declaradamente sobre la base de la "democracia representativa". En efecto, ya en el preámbulo de la Carta, la democracia representativa fue considerada como "una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región", mientras que su promoción y consolidación fueron considerados como uno de los "propósitos esenciales" y "principios" de la misma, apuntando a un "ejercicio efectivo" de la democracia representativa. Por su parte, la Resolución 1080, de 1991, "Sobre la Democracia Representativa", creó una serie de mecanismos para hacerla operativa, de una manera efectiva, a la vez que la Carta Democrática Interamericana, de 11 de Septiembre de 2001, llegó a definir los "elementos esenciales" de la democracia representativa en términos del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, el apego al estado de derecho, la realización de elecciones periódicas, libres y transparentes basadas en el voto secreto y el sufragio universal como expresión de la soberanía popular, un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes del estado. Por su parte, la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, declaró que la democracia representativa es el "único sistema político" capaz de garantizar ciertos derechos y libertades fundamentales. De esta manera, la adhesión al sistema de democracia representativa constituye un compromiso ineludible de los 34 estados americanos y, más aún, la columna vertebral de todo el sistema interamericano.

Para que la gobernabilidad democrática haga posible la cohesión social[11], se requiere de un sistema político que goce de legitimidad y eficacia práctica. Sólo puede reunir estas características un sistema que sea verdaderamente representativo; un sistema que sea expresión, a su vez, de la diversidad social, capaz de diseñar e implementar políticas públicas que logren equilibrar el crecimiento de la economía, una efectiva igualdad de oportunidades y la protección de los más débiles. Afirmamos, en este senti-

[11] Sobre este último concepto, véase Tironi, 2008a, Tironi, 2008b, Valenzuela *et al.*, 2008, y Gasparini *et al.*, 2008.

www.cepchile.cl

do, que no hay sustituto para la democracia representativa. A decir verdad, no existe más que la democracia representativa. Todas las democracias conocidas, que pueden considerarse exitosas, corresponden a esta forma política de gobierno. Los mecanismos de participación y formas de "empoderamiento" (*empowerment*) ciudadano deben canalizarse a través de las instituciones de la democracia representativa. El traslado de la política a la calle es una seria amenaza para el buen funcionamiento de las instituciones. La política entendida en torno a modalidades de "acción directa" de las masas, en un sentido meramente contestatario, ya sea bajo ideologías anarquistas, fascistas, o populistas, son incompatibles con la concepción de democracia representativa que aquí desarrollamos (Flisfisch, 2008). En algún sentido importante, una genuina noción de ciudadanía bajo una concepción democrática y republicana de gobierno es aquella que se basa en la primacía de las instituciones.

En esta perspectiva, compartimos con Brennan y Hamlin (1999) que la democracia representativa es un first-best y una "alternativa política superior", especialmente cuando se le compara con la llamada democracia "directa", y sus diversas variantes y modalidades. Como los mismos autores lo señalan, ha existido una cierta tendencia en el campo de la teoría democrática que atribuye a la democracia directa las características de una forma superior de democracia, pero impracticable o, al menos, difícil de llevar a la práctica. Frente a esa realidad, se aceptaría la modalidad indirecta de mediación y toma de decisiones, que sería la democracia representativa, entendida como un "second-best". La realidad de las democracias realmente existentes, sin embargo, y las que pueden considerarse como exitosas en el mundo, demuestran lo contrario; a saber, que la democracia representativa aparece como una forma superior de gobierno, cuando se le compara con la democracia directa. Adicionalmente, la democracia representativa es el régimen político menos oneroso de imponer. Otros son posibles, pero sobre la base de una dosis extraordinaria de coerción. Piénsese, por ejemplo, en la experiencia de las llamadas "democracias populares" (comunismo), o las "democracias orgánicas" (fascismo, nazismo), a lo largo del siglo XX, o las más recientes experiencias de los regímenes burocrático-autoritarios en el Cono Sur de América Latina —principalmente el caso chileno—, en torno al concepto de "democracia protegida" (del pueblo, principalmente), como algunas de las alternativas que se han propuesto a la democracia representativa, de origen liberal. A continuación nos referiremos a la propuesta más actual, en América del Sur, de un tipo de democracia "directa" o "participativa".

www.cepchile.cl

Democracia "directa" o "participativa". La crisis de representación y el "déficit democrático" que se advierten en América Latina, no se resuelven sobre la base de sustituir, sino de perfeccionar y profundizar la democracia representativa y sus instituciones. En la historia de esta reciente ola democratizadora en América Latina hemos conocido de muchos intentos por sustituir el normal funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, por formas de democracia "directa" o "participativa". Así, por ejemplo, entre 1978 y 2005 tuvieron lugar en la región 35 consultas populares en once países (cinco de ellas bajo situaciones autoritarias) (Zovatto, 2006). Hay que reconocer que, muchas veces, esta apelación se hace justamente a partir del bajo prestigio y legitimidad de instituciones como los partidos y los parlamentos, la política y los políticos. Estas formas de democracia directa tienden, supuestamente, a reforzar los mecanismos de participación directa de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, muchas veces se cae en una verdadera manipulación de la opinión pública y del electorado, sin las "distorsiones" de los mecanismos de intermediación política que son propios de la democracia representativa, como los partidos y los parlamentos, y las instituciones comúnmente asociadas a un estado de derecho, como un poder judicial independiente, una corte suprema que vele efectivamente por la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, o un tribunal constitucional que asegure la vigencia y supremacía de la Constitución y las garantías democráticas que le son inherentes. La apelación directa a las masas (opinión pública), el gobierno por decreto presidencial, al margen de las instituciones y procedimientos de la democracia deliberativa y representativa, el uso y abuso de las convocatorias a asambleas constituyentes, entre otros, son algunas de las prácticas recurrentes detrás de este tipo de apelación.

Muchas veces, detrás de la apelación a una cierta forma de democracia "directa" o "participativa", se esconde la realidad y la práctica de una democracia personalista, populista, plebiscitaria y "delegativa"[12]. Esta forma de democracia directa o participativa se presenta, las más de las veces, como una alternativa y una forma superior de democracia, lo que suele traducirse, en la práctica concreta de su funcionamiento, en un cuestionamiento de las instituciones de la democracia representativa. Es cierto que, a diferencia del viejo populismo, surgido bajo la oleada autoritaria de las dé-

[12] En la historia más reciente de América Latina, O'Donnell (op. cit., 1996) dice que estaríamos en presencia de democracias "delegativas", caracterizadas por la existencia de "un ejecutivo cesarista y plebiscitario que, una vez electo, se siente empoderado (*empowered*) para gobernar como le plazca". Véase también O'Donnell (1994). Sobre esta oposición entre democracia representativa, por un lado, y democracia personalista, populista, plebiscitaria y delegativa, por otro, véase Diamond (1999).

www.cepchile.cl

cadas de 1930 y 1940, este nuevo populismo surge, no sólo bajo una oleada democrática, sino con las características de una legitimidad democrática formal, como lo demuestra el hecho que sus figuras más emblemáticas han sido elegidas en las urnas. Sin embargo, en última instancia, son las características personales del líder carismático, y su identificación con las masas, y no el papel central de las instituciones, los elementos que definen las características de este tipo de regímenes. Como ha dicho un autor, "a diferencia del populismo histórico, el neo-populismo está involucrado en el juego democrático. Acepta las reglas de la competencia política, pero al mismo tiempo apela a las cualidades superiores y la legitimidad del líder, que se presenta a sí mismo como el redentor y la encarnación del pueblo y de la nación" (René Mayorga, en Mainwaring, Bejarano, y Leongómez, 2006, p. 135).

Bajo el temor y la crítica a la globalización y el neo-liberalismo, y la sensación de desamparo asociada a ambos, se tiende a buscar refugio o protección en el viejo modelo del líder carismático y el estado nacional y popular. La emergencia de la democracia y la economía de mercado tienen un sentido bivalente para la gente: entusiasmo por las oportunidades y temor al desamparo. Si lo que predomina es el temor al desamparo por sobre el entusiasmo por las oportunidades, la gente corre detrás de los caudillos, de sus propuestas de democracia "con apellido", y entonces los sistemas democráticos se ven afectados, amenazados, o erosionados en sus bases fundamentales. No podemos desconocer que este tipo de regímenes "con apellido" tienen bases sociales reales. La historia de "caciquismo", "caudillismo" y ejercicio personalista del poder, tiene importantes antecedentes en la historia pre-colombina (caciquismo), colonial, y post-colonial (caudillismo) en América Latina, en el contexto de una cultura política y unas estructuras patrimonialistas, o neo-patrimonialistas, que impiden trazar una clara línea divisoria entre la esfera de lo público y de lo privado. Es más, en general, este tipo de régimen personalista es el producto o desenlace de una compleja trama de acontecimientos y situaciones que tienden a sumir a los pueblos en el malestar y la desesperanza.

En la base de este nuevo populismo encontramos la crisis de los sistemas políticos tradicionales, de sus sistemas de partidos y sus liderazgos; el surgimiento de nuevas demandas y movimientos sociales que no logran ser satisfechas o canalizadas por estos sistemas tradicionales; y la experiencia reciente, en la década de 1980 y de 1990, de experimentos neoliberales en extremo simplistas y dogmáticos, con graves consecuencias sociales y políticas. En este sentido, afirmamos que el problema de América Latina no es el populismo, en sí mismo, sino las causas que lo originan. Muchas veces el fenómeno populista logra apelar a sentimientos y emocio-

www.cepchile.cl

nes que no encuentran eco, ni acogida, en los procedimientos formales de la democracia representativa, cuyas instituciones son vistas, a veces, como ajenas a la vida cotidiana de las personas, especialmente de los sectores populares. En muchos sentidos, este nuevo populismo ha venido a llenar, en el plano simbólico, el vacío dejado por las instituciones políticas de la democracia representativa, las que son vistas como lejanas y meramente formales, cuando no corruptas o en proceso de descomposición.

Nada de lo dicho anteriormente debe conducir a descartar la existencia de un espacio importante, en condiciones adecuadas, para la consulta directa y la participación ciudadana. Este es, típicamente, el caso del gobierno local, en que la participación directa de los vecinos y ciudadanos es, no sólo posible, sino a veces deseable o recomendable, en cuestiones que atañen a los municipios, intendencias y prefecturas, entre otras formas administrativas del gobierno local. La modalidad de elaboración de presupuestos participativos, o la determinación de prioridades en la ejecución de los presupuestos, son algunos de los ejemplos que podríamos citar, y que se han intentado, con resultados mejores y peores, variando de un lugar a otro. También es posible concebir plebiscitos o referendos que tengan lugar frente a coyunturas críticas como cambios de régimen político, o temas de interés nacional en que se haga necesaria o conveniente la consulta directa a la ciudadanía. Se trata, en todo caso, de que estos mecanismos de democracia directa complementen, pero en ningún caso sustituyan, el normal funcionamiento de la democracia representativa y sus instituciones. Los plebiscitos, los referendos y los mecanismos de participación ciudadana propios de la democracia directa deben ser la excepción y no la regla.

Democracia de Instituciones. Institucionalización vs. personalización del poder: he ahí uno de los principales dilemas a resolver en América Latina, en lo que concierne a la cuestión de la democracia como régimen político de gobierno. Existe en la región, tal como hemos argumentado, una evidente tensión entre la democracia política —o democracia representativa, o democracia de instituciones, que aquí utilizamos indistintamente— y la democracia personalista, populista, plebiscitaria y delegativa, que, bajo la apelación a una democracia supuestamente "directa" o "participativa", termina por amenazar, desconocer, o suprimir, el valor y la vigencia de las instituciones de la democracia representativa. Bajo la invocación a una democracia "de resultados", basada en la idea de una "igualdad real", y la vieja contraposición entre democracia "sustantiva" y "formal", se esconde el peligro de socavar las bases mismas, para terminar cancelando, la igualdad formal que es propia de la democracia representativa y sus institucio-

www.cepchile.cl

nes. Es la vieja cuestión de la democracia formal vs. la democracia sustantiva.

Siguiendo a Przeworski (1991, p. 39), definimos la democracia como un "sistema de instituciones", que aspira a obtener la adhesión espontánea de las principales fuerzas políticas (principalmente los partidos), basada en la competencia político-electoral y la incertidumbre sobre los resultados"[13]. Es esto lo característico de la democracia como régimen político de gobierno. Son las instituciones las que hacen la diferencia. Afirmamos que es la democracia de instituciones, entendida esta última como un sistema político auto-sustentable capaz de producir resultados concretos para sus ciudadanos, la más conducente y la más funcional al objetivo de la gobernabilidad democrática. Lo anterior es particularmente pertinente en términos de la consolidación democrática en un contexto favorable para la aparición de liderazgos personalistas en la región. Así, el mayor y mejor antídoto contra la democracia personalista está en la consolidación de instituciones políticas democráticas; esto es, en reglas del juego o de procedimiento capaces de aplanar la cancha para que todos los jugadores puedan participar en condiciones de igualdad. La democracia debe entenderse como un sistema de instituciones capaz de garantizar que la discrecionalidad en el ejercicio de los derechos y atribuciones de los gobernantes estará acotada. Hay una tensión evidente, y una suerte de "trade-off", entre la fortaleza de las instituciones y la aparición de liderazgos personalistas, tan propios de la tradición caciquista y caudillista de América Latina: a mayor fortaleza institucional, más acotados los liderazgos personales. El problema existe especialmente cuando los liderazgos personales concentran grandes cuotas de poder en contextos de debilidad institucional. En cambio, cuando las instituciones son sólidas y fuertes, los liderazgos personalistas pueden desarrollarse en contextos acotados. El argumento anterior no va dirigido contra el papel necesario e insustituible de los liderazgos en las democracias, sino contra la idea de que los liderazgos pueden llegar a sustituir a las

[13] La democracia, según el autor, correspondería a un sistema en que "los partidos pierden elecciones"; correspondería, en este sentido, a la "institucionalización de la incertidumbre". Para ser perdurable, la democracia debe concitar la adhesión espontánea de las principales fuerzas políticas, basada en la persecución de su propio interés particular (*self-interest*). Siguiendo la teoría de juegos, el autor argumenta que la democracia debe entenderse en términos de un equilibrio de estrategias descentralizadas de fuerzas políticas autónomas. La democracia provee del "marco institucional" que hace posible la competencia de múltiples fuerzas políticas —en ese sentido sería un "sistema de instituciones". Son las instituciones y el libre juego de las fuerzas políticas que persiguen su propio interés particular, las que hacen posible un equilibrio y un "sistema de auto-gobierno".

www.cepchile.cl

instituciones. Se hace necesaria una adecuada relación entre instituciones y liderazgos para el fortalecimiento de la democracia[14].

De esta manera, el énfasis en la democracia de instituciones no debe llevar a subestimar el papel insustituible de los liderazgos y los actores políticos. Las instituciones actúan como sistemas de incentivos sobre actores políticos que se mueven intencionalmente. Las instituciones políticas corresponden a arreglos institucionales que afectan —incentivando o restringiendo— el comportamiento de los actores políticos. Las instituciones pueden ser indudablemente cambiadas y perfeccionadas, pero hay límites a la ingeniería institucional. Las representaciones, preferencias y orientaciones de los actores deben ser tenidos especialmente en cuenta. Si bien las instituciones y los arreglos institucionales pueden llegar a hacer la diferencia desde el punto de vista de la estabilidad y la gobernabilidad democrática, ello no puede ser visto al margen del tipo de liderazgos y el papel que los actores políticos juegan en el proceso democrático.

Lo cierto es que, con ser un gran avance, no basta con la democracia electoral para consolidar una democracia estable en América Latina, en condiciones aceptables de gobernabilidad. En un informe reciente, el PNUD (2004) llama a avanzar desde la "democracia electoral" —la que considera como un avance significativo en la historia reciente de América Latina— hacia una "democracia de ciudadanos y ciudadanas". Esta última es vista como una forma superior a una concepción meramente minimalista o procedimental de la democracia. Sostiene que la democracia es más que un simple método para elegir a los gobernantes. Es la vieja y siempre actual cuestión de la persona entendida como sujeto de derechos y deberes, en la perspectiva más amplia de una "plena ciudadanía" entendida como el ejercicio efectivo de los derechos políticos, civiles y sociales. La democracia es vista como una "parte integral" de esta concepción más amplia de derechos, en que es el ciudadano o ciudadana, más que el simple elector, el actor fundamental. Sin desconocer los resultados obtenidos en términos del ejercicio de los derechos políticos, al interior de la democracia electoral, esta propuesta apunta a ampliar de manera efectiva la "ciudadanía social". La democracia debe ser vista en términos de su capacidad para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos, incluida la amplia gama de derechos políticos, civiles y sociales. De esta manera, la democracia electoral no podría considerarse al margen de la persistencia de la pobreza y la desigualdad, los que constituyen el problema más acuciante de América Latina. Así, el "déficit democrático" abarcaría tanto las insuficiencias en el plano de las institucio-

[14] Este argumento se desarrolló con mayor profundidad en Navia y Walker (2006).

www.cepchile.cl

nes, lo que requiere de más y mejor democracia, como los desafíos de una mayor igualdad, en la perspectiva de un desarrollo económico y social. Existiría una contradicción entre, por un lado, la igualdad formal de la democracia política, y la desigualdad *de facto* que encontramos en la región en el ámbito económico-social. En este contexto, la "crisis de la política" no debe entenderse como referida sólo a los partidos y las instituciones representativas, sino también a la ineficacia de los estados para hacerse cargo de las exigencias en el ámbito de la ciudadanía. En síntesis, "la democracia de ciudadanos y ciudadanas es más comprehensiva que el sistema político y la mera existencia de derechos políticos. La democracia debe ser profundizada hasta abarcar el ámbito de los derechos civiles y sociales". La realidad de estados débiles y democracias frágiles en América Latina, en que subsisten, contradictoriamente, la igualdad legal y la desigualdad *de facto* harían necesario un esfuerzo en la dirección señalada.

Consideramos que estos contenidos del informe reciente del PNUD, que brevemente hemos reseñado, son perfectamente compatibles con el concepto de "democracia de instituciones" que aquí postulamos. A decir verdad, se trata de un concepto de ciudadanía que no puede ser visto al margen de la cuestión central de las instituciones (como que la ciudadanía es en sí misma una institución, conforme a la tradición de la democracia republicana). Como dijera un senador chileno, "la ciudadanía, para mí, consiste en tomarse en serio las instituciones" (Fernando Flores, diario *La Tercera*, 30 de junio de 2006). La Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas que recoge el informe del PNUD, teniendo como trasfondo las concepciones sobre "desarrollo humano" desarrolladas por Amartya Sen, debe ser vista como un aspecto de la Democracia de Instituciones que postulamos como necesaria y deseable para América Latina, en una perspectiva de profundización de la democracia representativa y sus instituciones.

Tal vez un matiz de diferencia —uno no menor, por cierto— que podríamos anotar entre el informe señalado y lo que hemos expuesto hasta aquí, es que, lo que los autores del informe del PNUD denominan como "pre-condiciones" (o pre-requisitos) —principalmente, en el ámbito económico y social—, para el buen funcionamiento de la democracia, en términos de su capacidad para resolver los problemas de la gente, no deberían ser considerados, a nuestro juicio, como elementos intrínsecos de la democracia política, o democracia representativa, o democracia de instituciones, sino de ciertas exigencias que se le formulan a la democracia en términos de las condiciones de eficacia de la misma, o de su gobernabilidad. Como argumentaremos más adelante, pensamos que esas exigencias, o condiciones de eficacia, se refieren a los desafíos de la "gobernabilidad", más que a atribu-

www.cepchile.cl

tos inherentes a la democracia como régimen político de gobierno. De hecho, las democracias que conocemos en el mundo, que son, fundamentalmente, y como lo hemos dicho una y otra vez, democracias representativas, conviven, variando de un lugar a otro, con diversos tipos de desigualdad económica y social. Cada sociedad, cada sistema político, debe sí discutir, y pactar, qué grados de desigualdad social está dispuesta a tolerar, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Finalmente, postular una democracia representativa como democracia de instituciones no significa una preferencia por tales o cuales instituciones. Tal como se ha tendido a rechazar la pretensión de "recetas únicas" (*one-size-fits-all)* en el campo de las reformas económicas, así también debe rechazarse tal pretensión en el campo de las reformas institucionales. De hecho, lo que se advierte en América Latina, en nuestra historia más reciente, es una gran (y rica) variedad institucional en la que conviven sistemas federales y unitarios, sistemas electorales proporcionales, mayoritarios y mixtos, y una gran variedad de sistemas de partidos, con diversos grados de institucionalización y fragmentación[15]. Lo mismo ocurre con la forma de gobierno, en que la aparente dificultad de conciliar formas presidenciales con sistemas multipartidistas —lo que ha sido suficientemente documentado en la literatura— va encontrando diversos tipos de respuestas propias de la realidad latinoamericana, como el llamado "presidencialismo de coalición". Más que mirar el presidencialismo latinoamericano como una suerte de "anomalía", debe ser visto como un modelo específico que lo ubica en algún lugar intermedio entre el presidencialismo estadounidense —bipartidista, basado en una muy particular fórmula de peso y contrapesos (*checks and balances*), y una cierta manera de relacionarse entre el ejecutivo y el legislativo— y el parlamentarismo europeo, que correspondería a la forma más acorde de una democracia multipartidista. Lo cierto es que no hay instituciones ideales. Lo anterior también se extiende a la cuestión de la forma de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo). Antes bien, existe una variedad institucional que, en la realidad actual de América Latina, debe llevarnos a alejarnos de posturas dogmáticas para asumir una mirada de mayor pragmatismo, escogiendo entre un menú de opciones que pueden ser conducentes al mismo objetivo de asegurar condiciones adecuadas de go-

[15] Dani Rodrik señala, en el campo económico, que lo que verdaderamente importa en el nivel de las instituciones es la función que cumplen más que la forma particular que asumen, lo que traduce en la fórmula de one economics, many recipes, o la idea de que "la función de la institución no determina la forma institucional" (Rodrik, 2007). Lo mismo puede decirse de las instituciones políticas, las que pueden adquirir diversas formas, sirviendo a un mismo objetivo o función.

www.cepchile.cl

bernabilidad[16]. Lo que importa, a decir verdad, más allá de tal o cual institución en particular, es la combinación de instituciones, o el tipo de arreglos institucionales que permiten avanzar hacia el objetivo de la gobernabilidad, atendiendo a la realidad de cada país.

Gobernabilidad (*governance*) democrática. La democracia representativa, o de instituciones, sin embargo, con ser una condición necesaria, no es una condición suficiente para asegurar la gobernabilidad democrática. Antes de pasar al análisis más pormenorizado de esta última, especialmente en lo que se refiere a las instituciones de gobierno en América Latina (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), conviene hacer una precisión en relación al concepto mismo de gobernabilidad democrática. Este último término adquiere una cierta complejidad si tomamos lo que, en inglés, se denomina *governance*, referido a la capacidad de los gobiernos democráticos de producir, o asegurar, ciertos resultados en el campo económico y social. Se le vincula, así, más a las políticas (*policies*) que a la política, los procesos políticos y las instituciones políticas. Se habla, por ejemplo, del desempeño (*delivery*) de las democracias, y de su capacidad de asegurar, no sólo ciertas condiciones de legitimidad de las instituciones políticas, sino ciertos resultados en el ámbito económico y social, desde el punto de vista de su eficacia práctica y su funcionamiento. En el trasfondo de esta concepción, se recoge una cierta percepción a nivel de la opinión pública latinoamericana, manifestada en diversos estudios cualitativos y cuantitativos, de que los sistemas políticos —y los estados— darían cuenta de una cierta incapacidad para atender adecuadamente las demandas sociales de la población. Esto conllevaría un riesgo de pérdida de legitimidad del sistema, y eventualmente de ingobernabilidad, con la consiguiente búsqueda de "alternativas" a las instituciones de la democracia representativa.

En el campo de la teoría política y de la política comparada, diversos autores señalan la necesidad de ir más allá de la democracia como régimen político de gobierno, para incluir esta dimensión económica y social. Así,

[16] El mismo Rodrik señala que, en el campo de las reformas de políticas en los países en desarrollo, muchas veces debe optarse por *second-best institutions* —no necesariamente *best-practice institutions*— a partir de fallas de mercado o de gobierno en contextos específicos que no pueden ser removidos en el corto plazo. En las experiencias de los países en desarrollo —y también de los países desarrollados— existiría una variedad de formas institucionales para servir a ciertos fines u objetivos. A diferencia del sesgo en favor de las "mejores prácticas" que son postuladas por organismos multilaterales como el BM, el FMI o la OMC, muchas veces los reformadores del mundo real (en desarrollo) operan en un *second-best environment* (Rodrik, 2008). Lo anterior no significa renunciar a la búsqueda de esas mejores prácticas, sino reconocer que la realidad es mucho más compleja.

www.cepchile.cl

por ejemplo, Adam Przeworski señala la necesidad de vincular el tema de las "instituciones" con el de ciertas "condiciones", económicas y sociales, en un sentido de resultados sustantivos —es la vieja cuestión, como él mismo señala, de las "condiciones sociales de la democracia" (Przeworski, p. 26). De una manera similar, Guillermo O'Donnell señala que el "régimen democrático" es un "componente fundamental" de la democracia, pero es "insuficiente" para una adecuada conceptualización de la democracia (O'Donnell, 2004, p. 9). Según O'Donnell, la democracia política, o la poliarquía, o el régimen democrático —los que considera términos intercambiables o sinónimos entre sí—, no son suficientes para la cabal comprensión de la democracia en términos de una ciudadanía amplia, como ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales.

Por su parte, Scott Mainwaring y Timothy Scully nos ofrecen una definición de *democratic governance* en términos de "la capacidad sostenida de los gobiernos democráticos de implementar políticas efectivas con miras al bienestar político, social y económico de un país" (2008, p. 113). Así, una "governanza" democrática exitosa estaría dada por la capacidad de los gobiernos para mantener una razonablemente alta calidad de las prácticas políticas, en términos de contribuir a que sus países progresen económicamente, proveyendo a sus ciudadanos de seguridad, a la vez que haciendo frente, de manera efectiva, a los principales problemas sociales de pobreza, distribución del ingreso y servicios sociales. Se trataría, pues, no sólo de gobernar democráticamente, sino de hacerlo de manera efectiva, velando no sólo por la buena salud de las instituciones democráticas sino por el buen desempeño del estado, en términos de los resultados concretos en el campo de las políticas públicas. Finalmente, entre otros ejemplos que podríamos citar, Payne, Zovatto y Mateo Díaz definen la "gobernabilidad democrática" como una que "incluye la capacidad para adoptar e implementar decisiones que respondan adecuadamente a los problemas económicos y sociales más acuciantes de un país" —con el trasfondo, agregan, de la "inestabilidad política" y la "debilidad institucional" de América Latina entre las décadas de 1950 y 1980 (2006, p. 86).

En estas líneas distinguimos entre lo que son los atributos o cualidades intrínsecas de la democracia como régimen político de gobierno, y lo que son las condiciones, incluidas las de tipo económico y social, desde el punto de vista de las exigencias de la gobernabilidad (*governance*). En este sentido, afirmamos que la gobernabilidad democrática comprende la estabilidad política, el progreso económico y la paz social (Boeninger, 2007). En un sentido amplio, entendemos por gobernabilidad democrática la capacidad de una sociedad para gobernarse a sí misma y, en un sentido más acotado,

www.cepchile.cl

la capacidad de los sistemas políticos y sus instituciones —y del estado, en definitiva— para absorber, canalizar y procesar, pacíficamente y en términos efectivos, las demandas de la ciudadanía en el ámbito económico y social. Esto se hace particularmente necesario de definir, en términos conceptuales, en el caso de América Latina, enfrentados a una verdadera revolución de las expectativas, como la que tiene lugar en la actualidad, en el marco de los procesos de democratización de las instituciones, crecimiento económico y profundos cambios sociales de la última década y media. Esta revolución de las expectativas implica impaciencias mayores o, dicho de otro modo, un grado menor de tolerancia hacia las desigualdades sociales que permanecen, a través de la historia, como un verdadero elemento de continuidad entre el antes y el después de los recientes —y no tan recientes— procesos de democratización. En última instancia, se trata de la capacidad de la democracia de hacerse cargo del desafío de la cohesión social en América Latina, entendida esta última como "aquella fuerza o acción mediante la cual los individuos pertenecientes a una sociedad se mantienen unidos", o el "pegamento" que aglutina a los miembros de una sociedad entre sí y con la propia sociedad (Tironi, 2008b, pp. 323 y 324).

Los países de América Latina —y de la región en su conjunto, dentro de su "heterogeneidad estructural", y de la enorme diversidad que la caracteriza— han pasado a ser países de ingresos medios, en proceso de integración a la economía mundial, con profundos cambios en sus estructuras económicas y sociales. Con algunas excepciones, ya no se habla de subdesarrollo sino de países —y de una región— en desarrollo. En este sentido, los desafíos de la gobernabilidad democrática imponen a los regímenes democráticos ciertas exigencias que son necesarias de cumplir si se quiere consolidar la estabilidad política, el progreso económico y la paz social. La mejor demostración de que estas exigencias que impone la gobernabilidad sobre los regímenes democráticos, no son atributos inherentes a estos últimos, es que diversas democracias conviven en el mundo con distintos niveles de desarrollo económico y social. Esto, que es cierto, en general, lo es aún más en el caso de América Latina: "América Latina es la única zona que combina regímenes electos democráticamente en todos sus países (salvo Cuba), con altos niveles de pobreza (40%) y con la distribución más desigual del mundo" (Zovatto, 2007, p. 24). A pesar de los significativos avances en términos de reducción de la pobreza, desde un 48%, en 1990, hasta un 36%, en 2007, según cifras de la CEPAL, y del crecimiento económico entre un 4 y un 5% para el período comprendido entre 2003 y 2007, la región sigue siendo, junto con el África subsahariana, la más desigual del mundo.

www.cepchile.cl

En definitiva, sostenemos que la necesidad de un cierto desempeño ("performance", "delivery", en términos de "policies" y "governance") en el ámbito económico y social, debe entenderse como una exigencia que se le formula a la democracia desde el punto de vista de la gobernabilidad, sin que corresponda necesariamente a un elemento intrínseco de la democracia definida como régimen político de gobierno. En otras palabras, la democracia política —o representativa, o de instituciones— puede convivir con distintos niveles de desigualdad social, sin perjuicio de que su desempeño económico y social tendrá efectos desde el punto de vista de la gobernabilidad.

Gradualidad del cambio y legitimidad de la espera. La democracia no debe entenderse sólo en términos de un régimen político de gobierno, referido al papel de las instituciones, sino también como un proceso político. El arte de la política (Cardoso y Setti, 2006), y el arte de gobernar consisten, precisamente, en equilibrar la democracia como "sistema de instituciones", y la democracia como proceso político. Ello nos remite principalmente al tema de los cambios en democracia, y de los ritmos, tiempos, profundidad y modalidades del cambio social. La democracia no excluye el cambio —muy por el contrario, lo hace posible, especialmente en la medida que cuente con instituciones autónomas, adaptables, complejas y coherentes, según la clásica definición de Huntington (1968). La democracia tampoco excluye, ni desconoce, el conflicto que es inherente a toda sociedad —muy por el contrario, la democracia es, hasta cierto punto, la institucionalización del conflicto. Lo que la democracia requiere, a fin de evitar un conflicto generalizado que, a la vez, y dependiendo de las condiciones y circunstancias, pueda devenir en crisis, vacío de poder y, en el extremo, en un proceso de quiebre, es que las instituciones caminen de la mano —por así decirlo—, y en forma coherente, con los procesos políticos y sociales. No cualquier cambio, ni a cualquier ritmo, velocidad, o profundidad, o bajo cualquier modalidad, es tolerado por una democracia representativa o de instituciones, en condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Esto es relevante a la luz de nuestra historia más reciente en América Latina. En lo político, la democracia se extiende por la región como nunca antes en nuestra historia. En lo económico, los mercados y el crecimiento juegan un papel fundamental en la perspectiva del desarrollo —aunque están por verse las implicancias y consecuencias de la crisis financiera de septiembre de 2008—, a la vez que, en general, y con distintos grados de avance, la apertura económica y la liberalización del comercio se abren paso acorde con las exigencias de la globalización, en la perspectiva de la inser-

www.cepchile.cl

ción internacional de nuestros países[17]. Con todo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad siguen siendo uno de los signos más distintivos y característicos de América Latina. Es aquí, precisamente, donde residen los principales debates y diferencias en la región; particularmente, en torno a la cuestión de cuáles son las políticas sociales y las estrategias de desarrollo más eficaces para hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Cómo conciliar democracia política, crecimiento económico y equidad social, es el principal desafío que enfrentan los países de la región.

La persistencia de la pobreza y la desigualdad se hace aún más patente e inaceptable en la medida que hay más democracia y más crecimiento en la región. La democratización, la urbanización y la globalización hacen más visible la exclusión, mientras que se desarrolla una mayor conciencia en lo que se refiere a los costos económicos y políticos de esta última. Todo lo anterior hace necesario asignarle una importancia estratégica a la problemática social, con horizontes de mediano y largo plazo, dándoles continuidad a las políticas, más allá de los ciclos electorales y económicos de corto plazo.

Lo anterior implica una opción estratégica por la estabilidad. El sentido estratégico de las políticas sociales y la continuidad de las mismas suponen un horizonte de estabilidad. Esto último, tanto en términos de estabilidad macropolítica (democracia) como de estabilidad macroeconómica (democracia sin inflación). Así como el estado tiene la obligación de garantizar ciertos bienes públicos tales como la seguridad, tiene también la obligación de asegurar estabilidad macro económica, entendida esta última como un bien público. La inestabilidad golpea principalmente a los sectores de menores ingresos. La estabilidad, en un sentido positivo, es una condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento económico y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Con el trasfondo de una historia de inestabilidad política, que está dada por las oleadas de democracia y autoritarismo que hemos conocido en la región, y una historia de inestabilidad económica (inflación, híper-inflación, déficit fiscales crónicos, crisis de balanza de pagos, abultadas deudas externas, entre otros), es un imperativo en el nivel de la ética de la responsabilidad asegurar condiciones de estabilidad política y económica para el progreso, el bienestar y el desarrollo de la región. Adicionalmente, los ciclos de la economía, de "boom" y "bust", y la vulnerabilidad frente a los *shocks* financieros externos, requieren de una perspectiva de

[17] Tenemos muy en cuenta, a este respecto, las conclusiones del documento final de la APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), celebrada en Santiago de Chile, en diciembre de 2004, que señalaba que la apertura económica y la liberalización del comercio no deben entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio tras la búsqueda de un "crecimiento equitativo y sustentable".

www.cepchile.cl

futuro, de mediano y largo plazo, que establezca algún tipo de control sobre las variables de corto plazo y los ciclos electorales. La responsabilidad fiscal, las políticas económicas anti-cíclicas, la autonomía de la autoridad monetaria, la existencia de instituciones de mercado —y de instituciones, en general, en términos de reglas del juego claras, estables y equitativas—, y de adecuadas regulaciones económicas, la rendición de cuentas (*accountability*) y, sobre todo, la construcción de acuerdos básicos, son algunos de los desafíos en la búsqueda de la estabilidad, procurando asegurar un cierto grado de predictibilidad a la vida diaria de los ciudadanos y ciudadanas.

De alguna manera importante, la democracia es una carrera entre la esperanza y la desesperanza; una carrera, por lo tanto, que desconfía de las soluciones —o las promesas de soluciones— inmediatas, de corto plazo, de la noche a la mañana (*overnight*). Lo anterior requiere de una administración de los tiempos de espera, dotando a estos últimos de la necesaria legitimidad, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad. Lo que hay detrás de un cierto (y muy justificado) descontento, malestar o *malaise* en América Latina, es una suma de injusticias e impaciencias que, muchas veces, se traducen en la búsqueda de un líder carismático que termina por proporcionar una cierta sensación de identidad y pertenencia, bajo la promesa de una satisfacción inmediata de las demandas sociales. De lo que se trata, más bien, es de gobernar de una manera que haga creíble (y legítima) la espera, impidiendo la tentación de cambios radicales, de tipo revolucionario, y de las promesas fáciles, de tipo populista, a la vez que enfrentando las causas, y removiendo las condiciones, que conducen a uno y otro.

Lo anterior requiere de instituciones para la gradualidad, como un aspecto central de lo que hemos denominado "democracia de instituciones". Se trata de procesos e instituciones que recojan la verdadera naturaleza de la política como el arte de lo posible, en un sentido "hirschmaniano" de "posibilismo" (Hirschman, 1973)[18]. Este argumento no debe entenderse en un sentido conservador, de defensa del *status quo*, o de un cierto orden social o político. La democracia hace posible el cambio, especialmente en la medida que sepa equilibrar las instituciones políticas y los procesos de cambio. El "posibilismo" busca justamente ir más allá de lo meramente "probable", que es el ámbito propio de las ciencias sociales, para ampliar los límites de lo posible, sin prejuzgar sobre la profundidad de los cambios, sino más bien velando por la sustentabilidad de los mismos. Se trata, en definiti-

[18] Hirschman señala la necesidad de ampliar los límites de lo posible, dentro de la lógica de lo que es posible hacer y obtener. Expresa, a la vez, su desconfianza en el cambio radical, o revolucionario, al que califica de "voluntarismo", y desconfianza también en el rol del "economista puro", que desconoce la dimensión política de las cosas.

www.cepchile.cl

va, del "efecto túnel", que plantea el propio Hirschman, que es el que permite dotar de legitimidad a la espera; esto es, en la medida que uno es capaz de ver la luz al final del túnel, estará en mejores condiciones de pagar los costos que impone la espera, en el corto plazo.

En términos de las estrategias de desarrollo que se han conocido en la región, del necesario proceso de aprendizaje asociado a las mismas, y de nuestra historia más reciente, esto tiene mucho que ver, siempre en una lógica hirschmaniana, con lo que se ha dado en llamar la "economía política de lo posible". Esta es lo contrario a la "economía política de lo imposible", que caracterizó a América Latina en la era de las utopías y las "planificaciones globales", y a la "economía política de la impaciencia" que caracteriza, muchas veces, a los regímenes populistas[19]. En el fondo, esta concepción de la democracia desconfía profundamente de los "atajos", y si hay algo que debiéramos haber aprendido en la historia más reciente —y no tan reciente— de América Latina, es que no hay atajos en el camino del desarrollo y la democracia, para la solución de los grandes problemas socioeconómicos. Es la reforma gradual la que hace posible, viable, y legítimo el cambio social en democracia.

Lo anterior cobra aún mayor importancia y significación en una región, como América Latina, que viene de vuelta —así queremos creerlo— de los "paradigmas" y utopías que convirtieron a la región en un verdadero laboratorio social en el que distintos "experimentos" tuvieron lugar, generalmente acompañados de una fuerte polarización política. Los costos de estos experimentos de cambio radical, revolucionario o autoritario (o ambos), y la opción por una economía política de lo imposible, o de la impaciencia, generalmente terminaron por pagarlos los pueblos y, muy particularmente, los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Venimos de vuelta de los paradigmas y nos encaminamos (o debiéramos hacerlo) en la dirección de un mayor pragmatismo, animados por una mirada esperanzada, pero sin ilusiones. En el trasfondo de este tema está también la cuestión de qué tipo de igualdad queremos: si de resultados inmediatos, o de oportunidades efectivas. Los "tiempos de espera" son distintos en uno y otro caso. Los niveles de paciencia o impaciencia también lo son.

Lo anterior remite a la cuestión muy central de qué tipo de desigualdad puede tolerar una democracia. Cambio eficiente es aquél en que algunos mejoran sin que otros empeoren. El problema del neo-liberalismo —que muchas veces aparece como la contraparte del neo-populismo (y a veces se constituye en su antecedente principal)— es que no hay un mayor apoyo o preocupación por la suerte de los "perdedores". En democracia, especial-

[19] Véase, sobre el particular, Santiso (2006).

www.cepchile.cl

mente en la era de la globalización, por las percepciones de incertidumbre e inseguridad asociadas a la misma, hay que hacerse cargo de los perdedores y construir redes de protección social que se hagan cargo especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad, que viven entre la incertidumbre y la inseguridad. Lo anterior es particularmente necesario en tiempos de crisis. La espera está muy relacionada con la capacidad de persistir en torno a ciertas convicciones compartidas basadas en la confianza en las instituciones —más que en los liderazgos personales— y en un sistema de financiamiento estable, y de gestión eficiente, de los programas sociales. Así, pues, el cambio gradual o incremental, y la legitimidad de la espera, se convierten en uno de los principales desafíos que enfrenta América Latina en la hora actual y en una perspectiva de futuro.

Referencias

Brennan, Geoffrey y Alan Hamlin (enero 1999): "On Political Representation". En *British Journal of Political Science*, Vol. 29, Nº 1.

Boeninger, Edgardo (2007): *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006.* Santiago: Uqbar editores.

Cardoso, Fernando Henrique y Ricardo Setti (2006): *A Arte da Política (a Historia que Vivi*). Civilizacao Brasileira.

Diamond, Larry (1999): *Developing Democracy (Toward Consolidation)*. The Johns Hopkins University Press.

Flisfisch, Ángel (septiembre de 2008): "¿Hay Alternativas a la Democracia Representativa? Democracia Representativa, Régimen e Institucionalidad, la Política y los Políticos". Manuscrito. Taller "Círculo de Debates del Futuro", dirigido por Edgardo Boeninger (CIEPLAN).

Gasparini, Leonardo y otros (2008): *Polarización Económica, Instituciones y Conflicto (Dinámicas de la Cohesión Latinoamericana*). Santiago: Uqbar Editores.

Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (2005): *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Hirschman, Albert (1973): *Desarrollo y América Latina (Obstinación por la Esperanza).* FCE.

Huntington, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.

Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (2006): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

———— y Timothy Scully (July 2008): "Latin America: Eight Lessons for Governance". En *Journal of Democracy*, Vol. 19, Nº 3.

———— y Matthew Soberg Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Cambridge; New York: Cambridge University Press.

www.cepchile.cl

Naim, Moisés (1994): "Latin America: The Second Stage of Reform". En *The Journal of Democracy*, 5, Nº 4 (October).

Navia, Patricio e Ignacio Walker (2006): "Gobernabilidad Democrática en América Latina (Instituciones y Liderazgos)". En *Serie Estudios Socio/Económicos*, Nº 29, CIEPLAN.

North, Douglas (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, 5, Nº 1.

———— (1996): "Illusions about Democratic Consolidation". En Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracies*. The Johns Hopkins University Press, 2001.

Payne, Mark J., Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (editores) (2006): *La Política Importa (Democracia y Desarrollo en América Latina)*. BID.

Pérez-Liñán, Aníbal (2007): *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge Studies in Comparative Perspective.

PNUD (2004): *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. PNUD.

Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.

Rodrik, Dani (2007): *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

———— (June 2008): "Second-best Institutions". Working Paper 14050. National Bureau of Economic Research.

Santiso, Javier (2006): *La Economía Política de lo Posible en América Latina*. BID.

Smith, Peter (2005): *Democracy in Latin America (Political Change in Comparative Perspective*). Oxford University Press.

Tironi, Eugenio (2008a): "*La Cohesión Social Latinoamericana*". Santiago: Uqbar Compactos/CIEPLAN.

———— (editor) (2008b): "*Redes, Estado y Mercados (Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana)*". Santiago: Uqbar Editores.

Valenzuela, Arturo (2004): "Latin American Presidencies Interrupted". En *Journal of Democracy*, 14, Nº 4.

Valenzuela, Eduardo y otros (2008): "Vínculos, Creencias e Ilusiones (la Cohesión Social de los Latinoamericanos)".

Williamson, John (1990): *Latin American Adjustment: How much Has Happened*. Institute for International Economics.

———— y Kuczynski (editores) (2003): *After the Washington Consensus*. Institute for International Economics.

Zovatto, Daniel, en Latinobarómetro, 2006.

———— (2007): "Balance Electoral Latinoamericano". En C. Malamud *et al.*, *Anuario Iberoamericano*. Agencia EFE y Real Instituto Elcano, Ediciones Pirámide. □

www.cepchile.cl

ESTUDIO

TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN ASISTIDA
LEGISLACIÓN ESPAÑOLA E ITALIANA

Francisca Jünemann

En este trabajo se analizan comparativamente las leyes española e italiana de reproducción asistida. El estudio se centra en los motivos de las leyes, los objetos de las mismas y, principalmente, el trato dado al embrión. La autora sugiere conclusiones sobre el modelo adecuado para legislar sobre la materia en Chile, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico existente, a su juicio, protege a la persona desde la concepción.

Palabras clave: Reproducción asistida; leyes españolas de técnicas de reproducción asistida; ley italiana de técnicas de reproducción asistida; embrión humano.
Recibido: enero de 2008. *Aceptado*: noviembre de 2008.

1. Introducción

Los problemas de infertilidad y esterilidad en los seres humanos han llevado a la ciencia a desarrollar prácticas y procedimientos que facilitan la fecundación de un óvulo con un gameto masculino y el inicio de un embarazo. Éstas son las llamadas técnicas de reproducción asistida, tales como la inseminación artificial, la fecundación *in vitro* e inyección intracitoplasmática de espermatozoides y la transferencia intratubárica de gametos.

FRANCISCA JÜNEMANN P. Abogada. Licenciada en Derecho, Universidad Católica de Chile. Magíster en Derecho Civil y Derecho de Familia, Universidad de Barcelona.

www.cepchile.cl

Los primeros antecedentes se remontan a 1944, año en que se fecundó un óvulo humano en probeta, sin resultados reproductivos. Luego, en 1978 se logra el primer embarazo con la puesta en práctica de técnicas de reproducción asistida *in vitro* y transferencia de embriones al útero, y nace en Gran Bretaña la primera niña como resultado exitoso del proceso. Desde entonces la técnica ha continuado desarrollándose en numerosos países, muchos de los cuales la han recogido en leyes específicas.

Esta tendencia internacional a regular por medio de legislaciones especiales las técnicas de reproducción asistida obedece a la intención de fijar los límites de las prácticas, no con miras a entrabar la ejecución y desarrollo de las mismas, sino con el objetivo de establecer el marco de protección de ciertos bienes jurídicos. Así, por medio de estas normas se determina la admisibilidad de las técnicas —qué es permitido realizar—, los actos prohibidos —qué es lo que no se puede hacer— y las consecuencias respecto del embrión, progenitores, familia y sociedad.

Chile carece de ley en la materia. Son los centros de medicina reproductiva los que determinan las prácticas admisibles[1]. Sin embargo, hay normas que, no versando específicamente sobre las técnicas de reproducción, abordan el derecho a la vida del no nacido: la Constitución de la República, el Código Civil, el Pacto San José de Costa Rica y la Ley 20.120. El artículo 19.1 de la Constitución asegura a todas las personas el derecho a la vida y ordena

[1] El Consenso Latinoamericano en aspectos ético-legales relativos a las técnicas de reproducción asistida, adoptado por países miembros de la Red Latinoamericana de Reproducción Asistida (Red), fue firmado en el año 1995 por diferentes centros de medicina reproductiva chilenos. El acuerdo, por medio de medidas específicas, trata de evitar la crioconservación ilimitada de embriones:

— Todo programa de criopreservación debe ir ligado a un programa de donación o adopción de embriones que permita encontrar una madre para aquellos que no serán transferidos a sus progenitores.

— Una de las maneras de minimizar sus aspectos negativos es reducir la cantidad de embriones a crioconservar, acortando de esta manera el tiempo en que serán transferidos y evitar nuevas estimulaciones hormonales para recuperar ovocitos hasta no haber transferido todos los embriones congelados.

— En las formas de consentimiento deben quedar establecidas las condiciones de uso de los embriones criopreservados (crioconservados), el tiempo máximo de ello y de la transferencia y la imposibilidad de nuevas estimulaciones ováricas hasta la transferencia de todos los embriones crioconservados. El consenso no es obligatorio ni tiene fuerza de ley. Tampoco obliga a los legisladores, sólo pretende ser una referencia.

Los centros chilenos actualmente inscritos en la Red son: Centro de Diagnóstico Sanitario Alemán, Centro de Estudios Reproductivos (CER), Clínica Los Dominicos, Programa de Fertilización Asistida IDIMI, Unidad de Medicina Reproductiva Clínica Alemana, Unidad de Medicina Reproductiva Clínica Las Condes, Unidad de Medicina Reproductiva Clínica Las Nieves, Unidad de Medicina Reproductiva Clínica de Reñaca.

www.cepchile.cl

a la ley proteger la vida del que está por nacer. La sentencia del Tribunal Constitucional de mayo del 2008 precisa esta norma y señala que el embrión desde la concepción es persona y, por lo mismo, sujeto de derecho[2]. Según el artículo 75 del Código Civil la ley protege la vida del que está por nacer y el juez debe tomar todas las providencias para cautelar la existencia del no nacido. El artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Chile en 1990, reconoce el derecho a la vida de toda persona y que él está protegido, en general, a partir del momento de la concepción. Finalmente la Ley 20.120, que regula la investigación científica en el ser humano, su genoma y prohíbe la clonación, señala en su artículo primero que ella "tiene por finalidad proteger la vida de los seres humanos, desde el momento de la concepción".

De estas normas, y especialmente de la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, se desprende que el marco legal chileno protege la vida del embrión como persona desde la concepción. Ante la existencia de embriones crioconservados o sobrantes sin destino, es probable que nuestro país se vea en la necesidad de aprobar una ley específica de reproducción asistida, para lo cual sería conveniente comenzar a revisar legislaciones existentes en otros países.

Este trabajo tiene por finalidad contribuir en esa tarea examinando dos legislaciones extranjeras: la española y la italiana. El análisis comparativo de las leyes de reproducción asistida de España e Italia se centra en tres materias. La primera son los motivos de la ley. La segunda —relativa al objeto de la ley— son los propósitos de la misma, qué es lo que busca. La tercera se refiere al trato dado al embrión —desprotección o protección desde la concepción—, tema de gran relevancia porque si bien los dos anteriores son importantes como antecedentes para la formación de una ley, éste es el que permite concluir el modelo que resulta más coherente con el ordenamiento jurídico existente en Chile[3].

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 18 de abril de 2008, Rol 740-07-CDS, IV. "Protección constitucional de la vida en Chile": "En efecto, si al momento de la concepción surge un individuo que cuenta con toda la información genética necesaria para su desarrollo constituyéndose en un ser distinto y distinguible completamente de su padre y madre —como ha sido afirmado en estos autos—, es posible afirmar que estamos frente a una persona en cuanto a sujeto de derecho. La singularidad que posee el embrión, desde la concepción, permite observarlo ya como un ser único e irrepetible que se hace acreedor, desde ese mismo momento, a la protección del derecho y que no podría simplemente ser subsumido en otra entidad, ni menos manipulado, sin afectar la dignidad sustancial de la que ya goza en cuanto persona".

[3] Al respecto véanse, por ejemplo, los trabajos de Ugarte Godoy, José Joaquín: "Momento en que el Embrión Es Persona Humana", pp. 307 ss., y Bascuñán Rodríguez, Antonio: "La cuestión de la titularidad", en su artículo "La Píldora del Día Después ante la Jurisprudencia", pp. 48 ss., ambos publicados en *Estudios Públicos* el año 2004.

www.cepchile.cl

2. Motivos de las leyes

2.a) *España*

España ha promulgado desde 1988 a la fecha tres normas sobre técnicas de reproducción asistida: las leyes 35/1988, 45/2003 y 14/2006.

La primera de ellas, la Ley 35/1988, promulgada a raíz de los avances que presentaban estas prácticas, fue un intento por acomodar el derecho al progreso científico, en cuanto el "asincronismo entre la ciencia y el derecho origina un vacío jurídico respecto de problemas concretos, que debe solucionarse si no es a costa de dejar a los individuos y a la sociedad misma en situaciones determinadas de indefensión. Las nuevas técnicas de reproducción asistida han sido generadoras de tales vacíos, por sus repercusiones jurídicas de índole administrativa, civil o penal"[4].

La ley reconocía en sus motivos la necesidad de facilitar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y el imperativo de que ella sólo estuviera sujeta a limitaciones basadas en criterios fundados y razonables que evitaran la colisión con los derechos humanos y la dignidad de los individuos. La ciencia debía, a juicio de la ley, actuar respetando los derechos y libertades fundamentales de los hombres, de manera que, en estricto beneficio del ser humano, "no siempre va a ser posible ni debe hacerse lo que se puede hacer"[5].

En los fundamentos de la Ley 35/1988 se reconocen distintas etapas de desarrollo del embrión: "se acepta que [las] distintas fases [del desarrollo embrionario] son embriológicamente diferenciables, con lo que su valoración desde la ética y su protección jurídica también deberían serlo"[6].

Siguiendo estas directrices, la Ley 35/1988 consagró el carácter subsidiario de las técnicas y le dio al embrión cierto grado de protección, de acuerdo con su desarrollo, en las normas relativas a la admisibilidad de las técnicas y a los actos prohibidos. En cuanto a la admisibilidad, era requisito indispensable la esterilidad humana para facilitar la procreación en caso de no existir terapias alternativas (art. 1.2). Además, sólo se autorizaba la fecundación de óvulos humanos con fines de procreación (art. 3). Respecto a los actos prohibidos, no se aceptaba la investigación y experimentación con embriones *in vitro* viables, si no sólo cuando tuvieran carácter de diagnóstico y fines terapéuticos, y no más allá del día catorce después de la fecundación (art. 15). A su vez, toda intervención sobre el embrión vivo *in vitro*,

[4] Ley 35/1988, de 22 de noviembre sobre técnicas de reproducción asistida, motivos de la ley, parte II.

[5] Ley 35/1988, de 22 de noviembre sobre técnicas de reproducción asistida, motivos de la ley, parte I.

[6] Ley 35/1988, de 22 de noviembre sobre técnicas de reproducción asistida, motivos de la ley, parte II.

www.cepchile.cl

con fines terapéuticos, no podía tener una finalidad distinta a la de tratar una enfermedad o impedir su transmisión (art. 13.1). Si los embriones no eran viables, se autorizaba investigar con otros fines (art. 15.3).

La Ley 35/1988 no limitó la cantidad de óvulos a fecundar por ciclo y permitió la crioconservación de embriones por un tiempo de cinco años, sin precisar el destino de ellos terminado el plazo. Los gametos o embriones crioconservados no procedentes de donantes debían quedar a disposición de los bancos correspondientes, después de dos años (art. 11). Las imprecisiones iniciales de la primera ley de reproducción asistida española provocaron un elevado número de embriones crioconservados sin destino[7].

Como consecuencia de esta situación, la segunda ley española de reproducción asistida, la 45/2003, reformó los artículos 4 y 11 de la Ley 35/1988. Los objetos de la modificación fueron, en primer lugar, definir el destino de los embriones crioconservados sin destino y, en segundo, evitar la generación de nuevos embriones sobrantes en el futuro. Para darles destino a los embriones crioconservados, por medio de la modificación del artículo 11 se aumentó el tiempo de crioconservación de los embriones que ya estaban congelados, prolongándolo a todo el período de vida fértil de la mujer para su transferencia o donación a otra pareja o mujer infértil. En su defecto, se permitió donarlos a investigación o descongelarlos sin otro fin. Para evitar la generación de nuevos embriones sobrantes, se prohibió la crioconservación de embriones limitando a tres la cantidad de óvulos a fecundar y de embriones a transferir por ciclo reproductivo[8]. Excepcionalmente se autorizó la fecundación de más de tres óvulos y la crioconservación de los no transferidos para favorecer las posibilidades de embarazo[9]. De no ser transferidos a su madre, tendrían que ser donados a otra mujer infértil como única alternativa[10].

[7] Se estimaba que en el año 2003 España tenía doscientos mil embriones congelados y de ellos, sesenta mil con más de cinco años (*El País*, 5 de julio de 2003, p. 30, España).

[8] Antes de iniciar un tratamiento se debía comprobar que la pareja, o la mujer en su caso, no tenía embriones crioconservados en algún centro nacional de reproducción asistida. De tenerlos, no le era posible iniciar un nuevo tratamiento hasta que todos ellos hubiesen sido transferidos (modificación del artículo 11 de la Ley 35/1988 por la Ley 45/2003).

[9] El Real Decreto 1720/2004, del 23 de julio, que establece las tipologías fisiopatológicas que permiten la superación de los límites generales establecidos para la fecundación de ovocitos en procesos de reproducción asistida", permitió la fecundación excepcional de más de tres ovocitos en el mismo ciclo, por esterilidad de causa masculina (azoospermia y oligoastenoteratozoospermia) y femeninas (ciertas patologías ováricas como reserva folicular disminuida u ovarios poliquísticos, patología tuboperitonal, como endometriosis, esterilidad de origen desconocido, obesidad, pobres resultados en ciclos anteriores, casos con indicación para diagnóstico genético preimplantacional, ovocitos difícilmente reemplazables y donación de ovocitos).

[10] Para eso se debía firmar el "Compromiso de Responsabilidad sobre sus Embriones Crioconservados", en el cual la pareja o mujer en su caso (usuaria sola sin pareja, en caso de donación de gametos) debía aprobar una cláusula que autorizaba —en el supuesto

www.cepchile.cl

Estos intentos de la Ley 45/2003 por dar más protección al embrión, evitar su crioconservación y la existencia de embriones sin destino acabaron tres años después con la derogación de la Ley 35/1988 por la nueva Ley 14/2006 de técnicas de reproducción asistida, vigente hoy. Los importantes avances científicos constatados en los últimos años, el desarrollo de nuevas técnicas, el aumento del potencial investigador y la necesidad de definir el destino de los embriones sobrantes hicieron, a juicio del legislador español, necesaria la derogación de la Ley 35/1988. Éste consideró que la Ley 45/2003 sólo dio una respuesta parcial a las necesidades, especialmente por la limitación para investigar con los embriones congelados y el límite de tres ovocitos a fecundar por ciclo, "lo que dificultaba la práctica ordinaria de las técnicas de reproducción asistida, al impedir poner los medios para lograr el mayor éxito con el menor riesgo posible para la salud de la mujer"[11].

En atención a estos motivos, las normas de la actual ley consagran niveles diferentes de valoración del concebido según las etapas de desarrollo, así como permiten aplicar las técnicas para fines distintos al de procreación humana y, a su vez, eliminan la esterilidad o infertilidad como requisito de acceso a ellas.

2.b) *Italia*

Italia sólo ha promulgado una ley de técnicas de reproducción asistida, la 40/2004, que rige hasta hoy. Ésta no ha sufrido reforma alguna hasta la fecha, no obstante un intento por modificarla en el referéndum de junio del año 2005[12].

---

que sus preembriones no le fueran transferidos en el plazo previsto— su donación con fines reproductivos como única alternativa. No podían ser destinados a investigación. Para garantizar el cuidado de los embriones por parte de los centros se creó un seguro para compensar económicamente a la pareja en caso de accidente o siniestro que afecte a los crioconservados. Todo lo anterior por modificación del artículo 11 de la Ley 35/1988 por la Ley 45/2003.

[11] Ley 14/2006, exposición de motivos. Incidieron en las nuevas normas las directrices vertidas por la Comisión Nacional de Reproducción Asistida, órgano colegiado de carácter permanente, dirigido a orientar y asesorar sobre la utilización de las técnicas y a contribuir a la actualización y difusión de los avances científicos. Fue creada por el Real Decreto 415/1997 de 21 de marzo y modificada por el Real Decreto 906/2007 de 6 de julio, para adaptarla a la nueva ley.

[12] La consulta se refería a la experimentación con embriones (con células estaminales y embriones crioconservados), la clonación con transferencia de núcleo, la crioconservación, la eliminación del límite máximo de tres óvulos a fecundar por ciclo, el diagnóstico preimplantacional, la fecundación heterogénea y la aplicación de las técnicas a personas que no sufran de esterilidad o infertilidad (como aquellas portadoras de enfermedades genéticas). Sin embargo, el referéndum fracasó al no lograr la votación necesaria del 50% más uno. Sólo el 25,9% de los italianos votó y la consulta fue declarada nula.

www.cepchile.cl

Antes de la aprobación de la ley, las técnicas de reproducción asistida ya se realizaban en Italia, pero sólo estaban normadas en el sector público[13]. Por medio de la Ley 40/2004 la regulación se extiende también a la esfera privada, quedando estas prácticas reglamentadas homogéneamente en todos los centros de medicina reproductiva del país. Al generalizar la regulación de las técnicas de reproducción asistida el legislador reconoce en el artículo primero de la Ley el derecho de las parejas estériles o infértiles de acceder a las técnicas, y reconoce al embrión como sujeto de derecho de la vida humana desde la concepción (con base en la sentencia del Tribunal Constitucional 35/1997[14]).

De haberse tomado otra decisión "se habrían planteado razones de inconstitucionalidad en el caso de que la Ley 40/2004 hubiera realizado elecciones de fondo distintas (especialmente en relación con la posible *cosificación* de la vida humana en su fase precoz y la posible incidencia de las coincidencias genéticas sobre la titularidad de los derechos humanos)"[15].

Si bien el principal principio que determina las estipulaciones de la ley es el reconocimiento de los derechos de los sujetos involucrados —de las parejas con problemas de esterilidad o infertilidad y del embrión—, el carácter supletorio de las técnicas de reproducción asistida, la tutela de la familia y el derecho de los hijos a tener como padres a sus verdaderos progenitores son también bienes acogidos por la Ley 40/2004.

[13] El gobierno dictó una serie de ordenanzas en la materia desde 1985 hasta el año 2001. En 1985 el Ministerio de Salud emitió una circular relativa a los límites y condiciones de legitimidad de los servicios de inseminación artificial en el ámbito del Servicio Sanitario Nacional. Sus disposiciones eran aplicables en el sector público, no privado, quedando estos últimos en libertad de acción. Se exigía a los usuarios de las técnicas ser cónyuges no separados, con gametos propios; sólo se podía fecundar los óvulos que se iban a transferir de manera inmediata, y se prohibía la crioconservación de embriones para uso industrial, de investigación o de transferencia sucesiva. En 1997, el ministerio por medio de ordenanzas prohibió la comercialización y publicidad relativa a gametos y embriones humanos y la clonación humana o animal. El 25 de julio de 2001 otra ordenanza prohibió la importación y exportación de gametos y embriones humanos. (Casini, Carlos; Marina Casini y María Luisa Di Pietro: *La legge 19 de febbraio 2004, Nº 40, Norme en materia di procreazione medicalmente assistita, commentario*, 2004.)

[14] El artículo 2 de la Constitución italiana señala: "La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ora como individuo, ora en el seno de las formaciones sociales donde desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inexcusables de solidaridad política, económica y social". La sentencia del Tribunal Constitucional N° 35/1997 se remite a la Declaración universal de los derechos del niño que otorga a la "falta de madurez física e intelectual" un mayor derecho a la protección "tanto antes como después del nacimiento" (Eusebi, Luciano, "Problemas Jurídicos de la Fecundación Humana Extracorpórea: La Normativa Italiana", 2006). La ley italiana de reproducción asistida respetó a su vez el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y Biomedicina (denominado de Oviedo) que impone a la ley la obligación de garantizar una adecuada protección al embrión.

[15] Eusebi, Luciano: "Problemas Jurídicos de la Fecundación Humana Extracorpórea: La Normativa Italiana", 2006.

www.cepchile.cl

3. Objetos de las leyes

3.a) *España*

Al analizar la Ley española 14/2006 de reproducción asistida es posible distinguir tres objetos, más allá de lo declarado en el artículo primero de la Ley[16]. El primero es obtener más éxito en la aplicación de las técnicas. El segundo, admitir las técnicas de reproducción asistida para fines ajenos a la reproducción humana. Y el tercero, consagrar la reproducción asistida como un derecho de toda persona.

Para lograr la primera finalidad —mayor éxito de las técnicas— permite fecundar óvulos por ciclo sin limitar la cantidad. Consecuencialmente, admite la crioconservación ilimitada de los embriones sobrantes.

Para el segundo propósito —hacer admisibles las técnicas de reproducción asistida para fines ajenos a la reproducción humana— no prohíbe fecundar óvulos humanos con fines distintos al de procreación, prohibición que sí contemplaba expresamente la derogada Ley 35/1988[17]. Así, permite la investigación y experimentación con embriones y el diagnóstico genético preimplantacional tanto para enfermedades genéticas de los tratantes como para la cura de enfermedades de terceras personas. La ley, ya en la exposición de motivos, señala que las técnicas de reproducción asistida han tenido una evolución en su aplicación al extenderla a otros problemas como enfermedades[18]. El art. 1 a) precisa que uno de los objetos de la ley es "regular la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida en la prevención y tratamiento de enfermedades de origen genético" y el art. 12.2, que se podrá realizar el diagnóstico genético preimplantacional para este u otros fines (Ley 14/2006).

La ausencia de una norma en la Ley 14/2006 que prohíba la fecundación de óvulos humanos con fines distintos a la procreación creó la duda de si la ley busca autorizar la generación de embriones directamente con fines de investigación y experimentación, a pesar de la prohibición del artículo 161 del Código Penal y del Convenio de Oviedo que prohíben la constitución de embriones humanos con dichos propósitos[19]. La imprecisión quedó

[16] El art. 1.1 de la Ley 14/2006 señala que ésta tiene por objeto regular la aplicación de las técnicas de reproducción asistida debidamente acreditadas, regular la aplicación de las técnicas en la prevención y tratamiento de enfermedades de origen genético y regular los supuestos y requisitos de utilización de los gametos y preembriones humanos crioconservados.

[17] La Ley 35/1988 en su artículo 3 establecía como práctica prohibida la fecundación de óvulos humanos con fines distintos al de procreación.

[18] Exposición de motivos, parte II, Ley 14/2006.

[19] Artículo 18.2, Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y Biomedicina (Oviedo), del 4 de abril de 1997, ratificado por España el 23 de julio de 1999.

www.cepchile.cl

aclarada por la Ley 14/2007 de investigación biomédica, la cual prohíbe en el artículo 33 generar embriones con fines de experimentación o investigación. Los embriones que se destinen a ello, por lo tanto, serán los sobrantes de las técnicas de reproducción asistida.

Para alcanzar el tercer propósito —consagrar la reproducción asistida como un derecho de toda persona—, la ley no exige, en la aplicación de una técnica, causa de infertilidad o esterilidad humana[20]. Es aplicable en personas fértiles que pueden procrear naturalmente, como en aquellas portadoras de enfermedades genéticas y en mujeres solas[21]. Si bien ya la antigua ley autorizaba las prácticas heterólogas —donación de gametos o embriones por terceros—, pudiendo en la práctica acceder a ellas una mujer sin pareja, la nueva Ley 14/2006 (art. 6.1) consagra expresamente que puede una mujer ser usuaria o receptora de una técnica "con independencia de su estado civil y orientación sexual", teniendo como base el término del carácter supletorio del acto sexual como requisito de aplicación de una técnica de reproducción asistida. La única limitación de acceso a una técnica de reproducción asistida, por parte de una persona o pareja, estaría en la prohibición de maternidad subrogada o de sustitución, como se verá más adelante.

3.b) *Italia*

Antagónicamente, la Ley italiana 40/2004 tiene un solo objeto: facilitar la procreación humana cuando parejas heterosexuales no pueden lograrlo en forma espontánea. Para ello establece una serie de exigencias y prohibiciones.

La ley exige que el usuario sea una pareja estable con problemas de esterilidad o infertilidad, que haya certeza en la imposibilidad de remover de otra forma la causa que haga imposible procrear espontáneamente, que no existan otros métodos terapéuticos eficaces para remover la causa de esterilidad o infertilidad y que se tenga conocimiento cierto de ella (Ley 40/2004, art. 1.2, art. 4.1 y art. 5.1). Estas exigencias implícitamente están excluyendo de la posibilidad de acceder a una técnica a las parejas fértiles pero portadoras de enfermedades genéticas, con el fin de evitar la transmisión de esas enfermedades. Expresamente prohíbe las prácticas heterólogas y excluye a las parejas en que ambos sean del mismo sexo (art. 12.1 y art. 12.2).

[20] El art. 1 de la Ley 35/1988 señalaba que las técnicas podían ser utilizadas en caso de esterilidad humana para facilitar la procreación de no existir otras terapias alternativas.

[21] La nueva Ley 14/2006 deroga las disposiciones del artículo primero de la antigua Ley 35/1988 que exigía esterilidad humana para facilitar la procreación en caso de no existir otras terapias alternativas.

www.cepchile.cl

La Ley italiana 40/2004 prohíbe todas aquellas prácticas que de alguna forma desligan a la técnica de la reproducción humana, tales como la producción de embriones con fines de investigación, experimentación o para cualquier fin distinto al de procreación humana, y prohíbe la selección eugenésica de embriones y de gametos destinada a alterar el patrimonio genético (a excepción de aquellas intervenciones que tengan fines diagnóstico o terapéuticos) (art. 13.3, letras a y b, de la Ley 40/ 2004).

No obstante estas diferencias esenciales entre las legislaciones española e italiana, ambas coinciden en prohibir la maternidad subrogada o de sustitución[22]. Por tal se entiende que "una parte encarga a una mujer la gestación, alumbramiento y entrega del nacido al comitente o a un tercero, con o sin precio, renunciando a reclamar la determinación legal de su maternidad". Se trata, entonces, de un contrato por el cual se conviene la gestación, remunerada o no, a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor de un contratante o tercero. Una de las partes puede ser una persona sola, pareja matrimonial o convivencial o un comitente que actúa para un tercero, que es la persona o pareja que pretende la relación de filiación respecto del fruto del encargo. La otra parte es siempre una mujer que se obliga a gestar (con material reproductor ajeno o propio), alumbrar y entregar al nacido[23].

La ley española declara nulo este contrato debido a que la prestación del mismo —gestar a un hijo para entregarlo a otro— no es lícita "al no ser conforme con las leyes, las costumbres y los usos sociales" consagrados en el artículo 1271 inciso 3 y 1275 del Código Civil español. La persona no puede ser objeto de contrato[24].

De producirse la subrogación de una maternidad no obstante la prohibición legal, la ley de reproducción asistida española señala que la filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto[25]. Así, la madre será la mujer que esperaba entregar al

[22] Art. 10, Ley 14/2006 de técnicas de reproducción asistida española, y art. 12.6, Ley 40/2004 de técnicas de reproducción asistida italiana.

[23] Ferrer, María Pilar: "Gestación por Sustitución: Comentario Jurídico", 2007.

[24] Ferrer: ibídem. El Código Civil español señala: "Pueden ser igualmente objeto de contrato todos los servicios que no sean contrarios a las leyes o las buenas costumbres" (art. 1271 inciso 3); "Los contratos sin causa, o con causa ilícita, no producen efecto alguno. Es ilícita la causa cuando se opone a las leyes o la moral" (art. 1275).

[25] "Será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación, con o sin precio, a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor de un contratante o un tercero. La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto. Queda a salvo la posible acción de reclamación de la paternidad respecto del padre biológico, conforme a las reglas generales" (Ley 14/ 2006, art. 10).

www.cepchile.cl

nacido y no la que deseaba recibirlo como hijo. En Italia, la maternidad también queda determinada por el parto, por lo que la situación es igual a la española.

4. Trato al embrión en las leyes

Las leyes española e italiana de reproducción asistida dan disímil valoración y protección al embrión. La primera desconoce cualquier garantía de desarrollo del mismo, mientras que todas las normas de la segunda se circunscriben a la permanente protección del embrión.

Las diferencias de ambas legislaciones se dan en diversas materias: valoración del embrión según nivel de desarrollo, investigación y experimentación con embriones, crioconservación de los mismos, diagnóstico genético preimplantacional de embriones, clonación y técnicas terapéuticas en él.

4.a) *Valoración del embrión según nivel de desarrollo*

La Ley 14/2006 de técnicas de reproducción asistida española reconoce diferentes niveles de valoración del óvulo fecundado según su etapa de desarrollo, considerándolo preembrión hasta el día catorce: "A los efectos de esta ley se entiende por preembrión el embrión *in vitro* constituido por el grupo de células resultantes de la división progresiva del ovocito desde que es fecundado hasta el día catorce más tarde"[26].

El propósito es admitir la investigación y experimentación con embriones, la selección por diagnóstico preimplantacional y la clonación terapéutica en los primeros catorce días. Así, busca eludir el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y Biomedicina (Oviedo, 4 de abril de 1997), que obliga en su artículo 18 a que toda experimentación con embriones garantice una adecuada protección del mismo, y de la Recomendación 1046 (1986) del Consejo de Europa, que no permite intervenciones sobre embriones vivos *in vitro*, salvo que sea para su bienestar y para facilitar su desarrollo y nacimiento.

[26] Ley 14/2006, art. 1 letra c) 2. El concepto de preembrión tiene como antecedente una sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 1975: "vida, en el sentido de existencia histórica de un individuo, existe en todo caso, de acuerdo con conocimientos científicos seguros, a partir del decimocuarto día después de la concepción" (Sentencia BverfGE 39,1, 37). Su argumento se basa en que en el día catorce se produce la anidación en caso de fecundación natural dentro del cuerpo de la madre y porque hasta ese día el embrión no tiene aún la línea primitiva u organogénesis, que determina la información genética y es posible la formación de gemelos monocigóticos, por lo que antes no existiría identidad individualizada.

www.cepchile.cl

La ley italiana, por el contrario, valora al embrión desde el primer momento de la concepción, sin diferenciar etapas de desarrollo. Asegura en su artículo primero el derecho de todos los sujetos involucrados, incluido el concebido. Este reconocimiento lleva a la ley a prohibir cualquier práctica —de aquellas llamadas coadyuvantes de la reproducción asistida— que afecte el desarrollo del embrión, como la manipulación, la investigación y experimentación sobre el mismo, la selección de embriones por diagnóstico preimplantacional y la clonación. Esta decisión del legislador se fundamenta en el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y Biomedicina (Oviedo, 4 de abril de 1997), que exige a toda experimentación con embriones garantizar su adecuada protección, y en la Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial, que llama a la investigación médica a proteger la vida, salud y dignidad del ser humano[27].

4.b) *Investigaciones sobre el embrión*

Debido a las diferentes etapas de desarrollo que la ley española reconoce en el embrión y a la diversa valoración que les da, la investigación se admite sobre él —llamado "preembrión" en la ley— hasta el día catorce cuando sea sano y viable[28]. Al no distinguir la viabilidad de un embrión como tampoco su estado de vivo o muerto, la ley equipara el trato al embrión hasta el día catorce con el dado a los gametos. Estos embriones —o preembriones según la Ley 14/2006— deben ser sobrantes de las técnicas de reproducción asistida y no haberse creado especialmente con fines de investigación, en cuanto la Ley 14/2007 de investigación biomédica lo prohíbe.

[27] El artículo 18 del Convenio de Oviedo señala que si la experimentación con embriones está admitida por ley, ésta deberá garantizar una adecuada protección del embrión.

La Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial señala que en la investigación en seres humanos deben primar los intereses de los seres humanos antes que los de la ciencia y sociedad, y que la investigación médica debe proteger la vida, salud y dignidad del ser humano (puntos 6 y 7) (Ob. cit. nt. 20 pp. 74).

[28] El artículo 15.1 de la Ley 14/2006, que señala los requisitos de investigación sobre el preembrión, no menciona la exigencia de que sean preembriones que ya se encuentran crioconservados ni que sean preembriones no viables. Los únicos requisitos que exige son: el consentimiento expreso de la pareja, que no hayan estado *in vitro* más allá del día catorce y que la investigación se realice en base a proyectos presentados y autorizados.

El artículo 18.1 del Convenio de Oviedo sobre experimentación en el embrión señala: "Cuando la experimentación con embriones in *vitro* esté admitida por ley, ésta deberá garantizar una protección adecuada al embrión", norma que no se cumple en España respecto de los embriones sobrantes, los cuales dejan de ser objeto de protección.

www.cepchile.cl

La cantidad de embriones susceptibles de investigación es ilimitada, ya que la ley española no limita la cantidad de óvulos a fecundar ni, por consiguiente, el número de embriones sobrantes por ciclo. Si bien la ley castiga como infracción grave "la generación de un número de preembriones en cada ciclo reproductivo que supere el necesario, conforme con los criterios clínicos, para garantizar en límites razonables el éxito reproductivo en cada caso" (art. 26.2, b.8, Ley 14/2006), será inevitable la existencia de un sinnúmero de embriones sobrantes, tal como ocurrió con la primera ley española, la 35/1988 (antes de la reforma introducida por la Ley 45/2003), principalmente porque los embriones sobrantes se pueden destinar a fines distintos de la procreación humana.

Italia, en cambio, prohíbe en la Ley 40/2004 de reproducción asistida "cualquier experimentación sobre cualquier embrión humano" (art. 13.1). Esto, aunque no sean viables. La investigación clínica y experimental está permitida sólo en la medida en que persiga fines terapéuticos y diagnósticos en el embrión, siempre que tutele su salud y desarrollo y en caso de no existir metodologías alternativas (art. 13.1).

La decisión de la ley italiana de prohibir la investigación con embriones es consecuencia de la protección que les otorga desde el momento de la concepción. La investigación implica la muerte del embrión, elimina cualquier posibilidad de desarrollo posterior a ella y, por lo mismo, los beneficios buscados por los investigadores —como el conseguir cura a enfermedades humanas— no pueden estar sobre el derecho del sujeto protegido, que es el embrión.

4.c) *Crioconservación de embriones*

Consecuencia de la fecundación ilimitada de óvulos, la Ley 14/2006 de reproducción asistida española permite la crioconservación —congelación— de los embriones no transferidos a la mujer en un ciclo reproductivo, llamados embriones sobrantes. Al estar la ley orientada a lograr el mayor éxito en las tasas de embarazos y asegurar la salud de la mujer, la crioconservación se ve como la alternativa para tener un número de óvulos fecundados suficiente para lograr un embarazo y a la vez evitar que éste sea múltiple (de dos o más fetos). De esta forma, selecciona sólo los mejores embriones a transferir y congela los no transferidos, llamados sobrantes. A su vez, persigue evitar que la mujer se someta nuevamente al tratamiento de estimulación ovárica y extracción de óvulos.

www.cepchile.cl

La crioconservación de embriones se realiza cuando se seleccionan los embriones a transferir, que es aproximadamente dentro de las primeras cuarenta y ocho horas de extraídos los óvulos y se puede prolongar hasta que lo consideren los responsables médicos, por lo que se podría extender más allá de la vida fértil de la mujer (art. 11.3, Ley 14/2006).

Los destinos posibles de los embriones crioconservados son la transferencia a la misma mujer, la donación con fines reproductivos a otra mujer o pareja, la donación con fines de investigación o el cese de su conservación sin otra utilización, cuando finalizado el tiempo máximo de conservación no se haya optado por las otras alternativas (Ley 14/2006, art. 11.4).

Por el contrario, en Italia se prohíbe la crioconservación de embriones, de manera expresa en el art. 14.1 de la Ley 40/2004 de reproducción asistida. Limita los óvulos a fecundar a los estrictamente necesarios para ese ciclo con un máximo de tres y obliga a transferir todos los fecundados, evitando la existencia de embriones sobrantes (art. 14.2). Esta decisión se fundamenta en la resolución sobre la fecundación *in vitro* aprobada en 1989 por el Parlamento Europeo, que obliga a producir sólo los embriones estrictamente necesarios para un ciclo de transferencia y es una medida que va en la dirección de garantizar la vida del embrión desde la concepción[29].

No obstante estar la crioconservación prohibida en Italia, en la misma línea de garantizar el desarrollo del concebido, la ley italiana de reproducción asistida permite excepcionalmente crioconservar embriones cuando la transferencia al útero de la madre no sea posible por hechos de fuerza mayor e imprevisibles relacionados con el estado de salud de la mujer, y sólo hasta el momento en que cese el impedimento y sea posible la transferencia[30]. La ley no da una solución cuando la imposibilidad de transferencia a la madre es definitiva, sea por muerte o enfermedad sobreviviente incompatible con el embarazo. El legislador no dio la posibilidad excepcional de donar esos embriones a otra pareja con problemas reproductivos, consagrando la prohibición de las prácticas heterólogas de forma absoluta. Por lo

[29] Hay estudios que concluyen que la crioconservación es una forma de eliminación de embriones, debido a la cifra baja de embriones que sobreviven al descongelarlos y a las tasas de embarazos, que también son menores que aquellas obtenidas con embriones frescos. Véase López-Moratalla, Natalia: "La Discusión Bioética sobre la Reproducción Humana Asistida: Aspectos Biológicos", 2006, p. 21.

[30] Art. 14.3, Ley 40/2004. La crioconservación de embriones es una alternativa excepcional y de emergencia para salvar la vida del embrión, por lo que no puede acordarse previamente entre la unidad de medicina reproductiva y los pacientes.

www.cepchile.cl

tanto, de quedar un embrión sin transferirse a su madre por alguna de estas causas, morirá, entendiéndose como una pérdida del embarazo —o aborto— por enfermedad incompatible o por muerte de la madre[31].

4.d) *Diagnóstico genético preimplantacional*

Otra práctica que afecta al embrión es el diagnóstico genético preimplantacional, el cual consiste en analizar células de embriones *in vitro* para detectar anomalías, especialmente de orden cromosómico, que puedan comprometer la viabilidad del embrión o enfermedades genéticas hereditarias, esto, con el objetivo de seleccionar los embriones sanos para transferir.

En España, el diagnóstico genético preimplantacional no sólo se autoriza por la Ley 14/2006 para la detección de enfermedades hereditarias graves no susceptibles de tratamientos curativos postnatales o de otras alteraciones que puedan comprometer la viabilidad del embrión, sino que también se admite con fines terapéuticos para terceras personas (art. 12). Por medio del diagnóstico preimplantacional a favor de terceros se determina la compatibilidad de un embrión con la enfermedad de un hermano/hermana enferma, se transfiere el embrión compatible y se dispone, una vez nacido, de material (cordón umbilical, médula u otro) para realizar un trasplante[32].

La Ley española 14/2006 de reproducción asistida en la exposición de motivos señala que "El diagnóstico genético preimplantacional abre nuevas vías en la prevención de enfermedades genéticas que en la actualidad carecen de tratamiento y a la posibilidad de seleccionar preembriones para que, en determinados casos y bajo el debido control y autorización administrativos, puedan servir de ayuda para salvar la vida del familiar enfermo". Este reconocimiento junto con la ausencia de una norma que prohíba fecundar óvulos humanos con fines distintos al de procreación humana permiten la realización de una técnica de reproducción asistida con el propósito ex-

[31] La reglamentación de los embriones crioconservados con anterioridad a la Ley 40/2004 se delega al Ministerio de Salud, en cuanto la crioconservación no estaba prohibida en los centros privados (art. 17.e, Ley 40/2004). Las líneas guías dictadas por este ministerio sobre las indicaciones del procedimiento y técnicas de procreación médicamente asistida se limitan a diferenciar entre los embriones crioconservados con anterioridad a la Ley 40/2004 y aquellos declarados en estado de abandono. Respecto de los primeros dictamina su crioconservación hasta su transferencia a la madre, quien siempre se puede oponer a recibirlos. En cuanto a los segundos, precisa los requisitos de la declaración del estado de abandono y la forma en que deben ser congelados, pero nada dice sobre el futuro de esos embriones abandonados y tampoco habla de la posibilidad de darlos en adopción.

[32] Véase Vidal, Francesca, "Diagnóstico Preimplantacional", 2007, p.193.

www.cepchile.cl

clusivo de seleccionar uno o más embriones para destinarlos a la cura de enfermedades de terceras personas.

La ley italiana de reproducción asistida, por el contrario, impide el diagnóstico genético preimplantacional de embriones al prohibir cualquier experimentación con embriones humanos (Ley 40/2004, art. 13.1). La investigación clínica y experimental no puede tener fines selectivos, sino exclusivamente terapéuticos y de diagnósticos y debe tutelar la salud y el desarrollo del embrión (art. 13.2). Por último, se deben transferir todos los embriones fecundados —con un máximo de tres—, tengan o no alteraciones cromosómicas y sean o no portadores de enfermedades (art. 14.2).

4.e) *Reducción embrionaria*

La Ley española 14/2006 de reproducción asistida no autoriza expresamente la reducción embrionaria o aborto selectivo de embriones transferidos. Sin embargo, al no estar prohibida se practica en centros de medicina reproductiva españoles en casos de embarazos múltiples, esto es, con tres o más fetos, a fin de disminuir el número de embarazos simultáneos. La posición médica es que se trata de un aborto y como éste sí está autorizado legalmente, se llevaría a cabo como un aborto selectivo, justificado, por ejemplo, en la salud psíquica de la madre[33].

Por el contrario, la Ley 40/2004 de reproducción asistida italiana prohíbe la reducción embrionaria. Esta prohibición afecta por lo tanto a los embarazos múltiples que se pueden producir al ser obligación transferir todos los óvulos fecundados —en un máximo de tres—, y a los embriones enfermos que son transferidos al estar prohibido el diagnóstico genético preimplantacional. Sin embargo, se excluyen de la regla (prohibición de reducción embrionaria) los casos de aborto permitidos por la Ley 194 del 22 de mayo de 1978[34]. Esta excepción consiste en permitir la interrupción de un embarazo producto de un tratamiento de asistencia de reproducción cuando

[33] Ley Orgánica 9/1985 del 5 de julio (ley de aborto española). En los "Aspectos Éticos de la Reducción del Número de Embriones", la Asociación Médica Mundial (resolución adoptada por la 47ª Asamblea General de la AMM, Indonesia, septiembre de 1995) señala que en el FIV no se deben transferir más de tres embriones y en la IA se debe llevar un control de la estimulación, observando cuidadosamente el tratamiento, inclusive con ultrasonido y hormonas, autorizando en algunos casos la reducción del número de ovocitos, debiéndose recomendar cuando es médica y técnicamente posible. Sin embargo, cuando a pesar de estas precauciones se produce inevitablemente un embarazo con tres o más fetos, la Asociación admite la reducción embrionaria. También cuando el pronóstico para los fetos sea tan desfavorable, que sea necesario para permitir o mejorar la supervivencia de los restantes.

[34] Art. 14.4, Ley 40/2004.

www.cepchile.cl

pone en riesgo la salud física o psíquica de la madre o el feto sufre alguna malformación o anomalía[35].

Llama la atención que en Italia una ley —la de reproducción asistida— prohíba el diagnóstico genético preimplantacional de embriones y la reducción embrionaria (normas que van en perfecta continuidad con el objeto de la ley de admitir las técnicas de reproducción con pleno respeto de la vida del embrión en sus diversas etapas) y que otra ley —la de interrupción del embarazo o "ley de aborto"— permita eliminar por causas legales tan amplias como la salud psíquica de la madre, el mismo ser que antes de su transferencia es protegido en forma absoluta por la ley de reproducción asistida.

A juicio de algunos autores, esta discontinuidad en el ordenamiento jurídico italiano entre la Ley 40/2004 sobre reproducción asistida y la Ley 194/1978 sobre interrupción voluntaria del embarazo no es tal, porque "desde el punto de vista de las definiciones jurídicas no existe entre la Ley 194/1978 y la Ley 40/2004 ni superposición ni discontinuidad: en particular, la primera se refiere a la fase en que el embrión, o feto, se encuentra en el cuerpo materno, mientras que ambas normativas parten [...] del reconocimiento del valor de la maternidad y del derecho de la vida desde su inicio. La ley de procreación asistida establece reglas con las que se desea que el recurso a la fecundación *in vitro* esté orientado, justamente, en sentido procreativo, de manera que el hecho de que la fecundación se produzca fuera del cuerpo femenino no excluye *a priori* a ninguno de los embriones generados de la posibilidad de desarrollo. Y la ley sobre el aborto no extiende el ámbito en que una interrupción del embarazo puede estar exenta de sanción más allá de los límites marcados por 'una peculiar y tipificada eximente del estado de necesidad' [...] evitando dar cobertura jurídica a un comportamiento discrecional con respecto al concebido durante la gestación [...] y considerar indiferente, incluso en presencia de los requisitos relevantes a los efectos de la no punibilidad, el resultado abortivo: como demuestra, entre otros, el compromiso (destinado) a 'examinar las posibles soluciones de los problemas propuestos' y a 'suprimir las causas que llevarían [a la mujer] a la interrupción del embarazo'"[36].

No obstante las declaraciones formales de las leyes italianas de reproducción asistida y aborto, el conflicto entre ambas radica en que en el

[35] La Corte Constitucional italiana ha señalado que la vida y la salud del concebido no pueden jamás prevalecer sobre los valores de la vida y salud de la madre, al menos hasta que termine la intermediación del concebido con su cuerpo (Sentencias N° 27/1975 y Nº 37/1997).

[36] Eusebi, Luciano: "Problemas Jurídicos de la Fecundación Humana Extracorpórea: La Normativa Italiana", 2006, pp. 79 y 80.

www.cepchile.cl

cumplimiento de su objeto protegen bienes jurídicos diferentes que se traducen en la desprotección por parte de uno de aquellos protegidos por la otra. La Ley 40/20004 sobre reproducción asistida italiana tiene como objeto facilitar la reproducción humana cuando no es posible de forma espontánea y la Ley 194/1978 sobre interrupción voluntaria del embarazo busca no sancionar un acto discrecional de concurrir ciertos acontecimientos que afectan a la mujer. En esta búsqueda, la Ley de reproducción asistida protege el derecho del embrión a desarrollarse, mientras que la "ley de aborto" protege el bienestar de la mujer. En esta superposición en la Ley 194/1978 del bienestar de la mujer sobre la vida del feto se desampara al embrión protegido en la ley de reproducción asistida. A su vez, la Ley 40/2004, en tutela del derecho a la vida del embrión, limita la voluntad de la mujer y consagra en su art. 6 la obligación de la madre de recibir los embriones producto de un tratamiento de asistencia de reproducción, y la autoriza a revocar el consentimiento dado para la aplicación de la técnica sólo hasta el momento previo de la fecundación del óvulo. Luego, debe necesariamente recibir a los embriones, aun cuando por una causa sobreviniente se encuentre en estado de necesidad.

De este modo, si bien puede que ambas leyes en sí mismas no tengan contradicciones ya que sus propias normas son coherentes, sí es posible inferir que en el ordenamiento jurídico italiano se presenta un conflicto, en cuanto dos leyes coexistentes en cumplimiento de objetivos específicos valoran de forma diferente la vida del no nacido y la voluntad de la mujer. Este escenario se debe en parte a la ambigua protección constitucional del derecho de la vida en Italia[37].

4.f) *Técnicas terapéuticas*

Las técnicas terapéuticas —esto es, toda intervención en embriones vivos *in vitro* realizada con el fin de tratar una enfermedad o impedir su transmisión— aparecen tratadas en ambas legislaciones de manera semejante. La ley española señala que "cualquier intervención con fines terapéuticos sobre el embrión vivo *in vitro* sólo puede tener por finalidad tratar una enfermedad o impedir su transmisión, con garantías razonables y contrastadas" y con probabilidades de mejoría. La ley italiana también las permite con fines exclusivamente terapéuticos y diagnósticos que velen por la tutela de la salud y desarrollo del embrión, cuando no haya metodologías alternativas. A su vez, en ambas leyes se prohíbe la alteración del patrimonio genéti-

[37] Véase nota 14, *supra.*

www.cepchile.cl

co hereditario del embrión, pero se permite la alteración de los caracteres hereditarios patológicos (enfermedades transmisibles) realizadas con fines de terapia y diagnóstico[38]. Sin embargo, la diferencia radica en que en Italia las técnicas terapéuticas sobre embriones (y también gametos) sólo se pueden realizar respecto de parejas con problemas de esterilidad o infertilidad, quedando excluidas de esta posibilidad las parejas fértiles pero portadoras de enfermedades, en cuanto sólo las primeras se admiten como usuarias de una técnica de reproducción asistida.

4.g) *Clonación*

Tanto España como Italia prohíben la clonación con fines reproductivos, que es la "producción de un ser humano genéticamente idéntico a otro, a partir del material genético de una célula de la persona que se va a copiar"[39]. Específicamente en el artículo 1.3 de la Ley 14/2006 española y en los artículos 12.7 y 13.3 letra c de la Ley 40/2004 italiana.

No obstante la prohibición común de ambas legislaciones, en España no está prohibida la clonación terapéutica de embriones, que es la producción de un organismo humano por medio de la clonación y la obtención de su célula madre con el fin de tratar enfermedades de terceros. La Ley 14/2006 de reproducción asistida española sólo sanciona la clonación con fines reproductivos, dejando abierta la puerta a la clonación terapéutica. La Ley 14/2007 sobre investigación biomédica (artículos 33.1 y 2) la autoriza expresamente siempre que se trate de embriones sobrantes de técnicas de reproducción, no creados con ese fin exclusivo: "Se prohíbe la constitución de preembriones y embriones humanos exclusivamente con fines de experimentación. Se permite la utilización de cualquier técnica de obtención de células troncales humanas con fines terapéuticos o de investigación, que no comporte la creación de un preembrión o de un embrión exclusivamente con ese fin, en los términos definidos en esta ley, incluida la activación de ovocitos mediante transferencia nuclear".

La Ley italiana 40/2004, en cambio, prohíbe expresamente la clonación terapéutica[40].

---

[38] Art. 13, Ley española 14/2006 de reproducción asistida y art. 13.2 y 13.3 letra b) de la Ley italiana 40/2004 de reproducción asistida.

[39] Diccionario Médico, Clínica Universitaria, Universidad de Navarra, internet, www.cun.es/nc/areadesalud/diccionario, septiembre 2008.

[40] Art. 13.3 letra c, Ley 40/2004: "Están no obstante prohibidas las intervenciones de clonación mediante transferencia de núcleo o de división precoz del embrión o de octogénesis con fines procreativos o de investigación".

www.cepchile.cl

5. Reflexiones finales

Hasta el año 2008 la protección legal del embrión en Chile suscitaba interrogantes por la ausencia de una norma explícita que consagrara su derecho a la vida. El artículo 19.1 de la Constitución de la República, que asegura a todas las personas el derecho a la vida y ordena a la ley —al igual que el artículo 75 del Código Civil— proteger la vida del que está por nacer, no precisa quién es el que "está por nacer" —embrión o feto— ni tampoco si el concebido es persona. Ese año, la duda fue zanjada por el Tribunal Constitucional al señalar en una sentencia que el embrión desde la concepción sí es persona y, por lo mismo, sujeto del derecho de la vida.

En materia de procreación asistida, Chile no tiene una ley específica. Los centros de medicina reproductiva se autorregulan y no hay normas estandarizadas que determinen los actos permitidos y prohibidos, lo que puede llevar a situaciones fácticas contrarias al ordenamiento jurídico, como la existencia de embriones sobrantes sin destino y la eliminación de los mismos. Ante estas realidades se potencia la necesidad de legislar, siendo útil en ello el conocimiento de legislaciones extranjeras como las leyes de reproducción asistida española e italiana.

Teniendo en consideración el ordenamiento jurídico chileno, de los dos casos analizados en este estudio, la Ley 14/2006 de España no es un modelo idóneo para seguir en Chile, porque contempla actos que desfavorecen el desarrollo del embrión, como la investigación o experimentación con embriones viables y el diagnóstico genético preimplantacional tanto para la selección de embriones sanos como para terapias a favor de terceros. A su vez, no limita la cantidad de óvulos a fecundar por ciclo, lo que produce embriones sobrantes —no transferidos—, la crioconservación de los mismos y, finalmente, el desecho de embriones sin destino (aquellos que, transcurrido el tiempo de crioconservación, no son transferidos a una mujer), todo para favorecer el éxito de las técnicas.

Por el contrario, la Ley italiana 40/2004 de reproducción asistida sí es un modelo homologable a nuestra realidad jurídica, pues tiene como objetivo favorecer la procreación humana en parejas con problemas de esterilidad o infertilidad con respeto al derecho de la vida del embrión. Así, las limitaciones a las prácticas se fijan en atención a las garantías de desarrollo o salud del concebido. Para ello evita la existencia de embriones sobrantes limitando a tres el máximo de óvulos a fecundar y exige la transferencia de todos los embriones resultantes del proceso. Prohíbe la crioconservación de embriones, admitiéndola sólo excepcionalmente cuando es imposible la

www.cepchile.cl

transferencia inmediata por razones imprevistas y de fuerza mayor, con el fin de favorecer sus posibilidades de desarrollo.

Con el mismo propósito de velar por el derecho a la vida del embrión, la ley italiana de reproducción asistida prohíbe también la investigación y experimentación con embriones, la clonación terapéutica y el diagnóstico genético preimplantacional.

El análisis comparativo de las leyes española e italiana de reproducción asistida reviste interés más allá del trato dado al embrión, no obstante ser éste un tema determinante en la sugerencia de considerarla en Chile. Dentro de las otras materias analizadas destacan los desaciertos legales, como los vacíos de la primera ley española de reproducción asistida que llevaron a consecuencias indeseadas por el legislador y que motivaron su posterior reforma y luego su derogación, para ser remplazada por la Ley 14/2006.

Asimismo, del estudio se desprende la importancia de la definición de los objetivos de la ley. El señalar como propósito exclusivo la ayuda a parejas que no pueden procrear espontáneamente, o bien precisar fines ajenos a la reproducción humana en caso de infertilidad, como la cura de enfermedades o la reproducción de personas fértiles (portadoras de enfermedades genéticas o mujeres solas), determina también los actos que deberán ser admitidos o prohibidos en la legislación.

Si los legisladores chilenos toman la decisión de regular las prácticas de reproducción asistida, el conocimiento de las leyes y experiencia de otros países entrega luces sobre los errores, contradicciones y problemas en la implementación de las leyes y permite anticipar incoherencias entre distintos cuerpos legales, especialmente de orden constitucional, todo lo cual contribuye a agilizar y facilitar el trabajo legislativo.

Referencias bibliográficas

I. Legislaciones, tratados, convenciones, sentencias, ordenanzas y acuerdos

I.a) España

Ley Orgánica 9/1985, del 5 de julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal (despenalización del aborto en determinados supuestos).

Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida.

Real Decreto 415/1997, de 21 de marzo, por el que se crea la Comisión Nacional de Reproducción Asistida.

Ley 45/2003, del 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988 de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida.

www.cepchile.cl

Real Decreto 1720/2004, del 23 de julio, que establece las tipologías fisiopatológicas que permiten la superación de los límites generales establecidos para la fecundación de ovocitos en procesos de reproducción asistida.

Ley 14/2006, del 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida.

Ley 14/2007, de 3 de julio, de investigación biomédica.

Real Decreto 906/2007 de 6 de julio, por el que se modifica la Comisión Nacional de Reproducción Asistida (para adecuarla a la Ley 14/2006).

I.b) Italia

Constitución de la República Italiana, de 21 de diciembre de 1947.

Ley 194, de 28 de mayo, 1978, que regula la tutela de la maternidad y la interrupción voluntaria del embargo (Legge 22 maggio 1978, Norme per la tutela sociale della maternitá e sull' interruzione voluntaria della gravidanza.).

Ministerio de Salud de Italia: Circular de 1 de marzo de 1985, Límites y condiciones de legitimidad de los servicios para la inseminación artificial en el ámbito del Servicio Sanitario Nacional. (Ministero Della Sanità circolare 1 marzo 1985, Limiti e condizioni di legittimtà dei servizi per l'inseminazione artificiale nell'ambito del SSN.)

Ministerio de Salud de Italia: Ordenanza de 5 de marzo de 1997, Prohibición de comercialización y publicidad de gametos y embriones humanos. (Ministero Della Sanità, ordinanza 5 marzo 1985, Divieto di commercializzazione e pubblicità di gameti ed embrioni umani.)

Tribunal Constitucional de Italia. Sentencias Nº 27/1975; N° 35/1997; 37/1997.

Ministerio de Salud de Italia: Ordenanza del 25 de julio de 2001, Prohibición de importación y exportación de gametos y embriones humanos. (Ministero Della Sanità, ordinanza 25 luglio 2001, Divieto di importazione e di esportazione di gameti ed embrioni umani.)

Ley 40 de 19 de febrero de 2004, Normas en materia de procreación médicamente asistida. (Legge 19 febbraio 2004 n. 40, Norme in materia di procreazione medicalmente assistita.)

I.c) Otras legislaciones, sentencias, tratados, convenciones y acuerdos internacionales

Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial de 1964.

Tribunal Constitucional Alemán de 1975: Sentencia BverfGE 39,1, 37.

Parlamento Europeo: Resolución sobre fecundación *in vitro*, 1989.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Ratificado por Chile en 1990.

Red Latinoamericana de Reproducción Asistida (Red): Consenso Latinoamericano en aspectos ético-legales relativos a las técnicas de reproducción asistida, 1995.

Convenio Europeo de Derechos Humanos y Biomedicina (Oviedo), del 4 de abril de 1997. Ratificado por España el 23 de julio de 1999.

Tribunal Constitucional, Chile: Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 18 de abril de 2008, Rol 740-07-CDS, IV. "Protección constitucional de la vida en Chile".

Ley 20.120 sobre investigación científica en el ser humano, su genoma y prohíbe la clonación.

www.cepchile.cl

II. Trabajos y libros citados

Asociación Médica Mundial: "Aspectos Éticos de la Reducción del Número de Embriones" (adoptada por la 47ª Asamblea General de la AMM, Indonesia, septiembre de 1995).

Bascuñán Rodríguez, Antonio: "La Píldora del Día Después ante la Jurisprudencia. En *Estudios Públicos*, 95 (2004).

Casini, Carlos, Marina Casini y María Luisa Di Pietro: *La legge 19 de febbraio 2004, Nº 40, Norme in materia di procreazione medicalmente assistita, comentario*. Torino: giappichelli, 2004.

El País, 5 de julio de 2003, p. 30 España. Crónica sobre número de embriones congelados en España.

Eusebi, Luciano: "Problemas Jurídicos de la Fecundación Humana Extracorpórea: La Normativa Italiana". En *Cuadernos de Derecho Judicial XI. Legislación sobre Reproducción Asistida: Novedades.* Madrid, 2006.

Ferrer V., María Pilar: "Gestación por Sustitución: Comentario Jurídico". En Francisco Lledó Y., M. Carmen Ochoa y Óscar Monje B (eds.), *Comentarios Científico-Jurídicos a la Ley sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida (Ley 14/ 2006, de 26 de mayo)*. Madrid: Editorial Dykinson, 2007.

López-Moratalla, Natalia: "La Discusión Bioética sobre la Reproducción Humana Asistida: Aspectos Biológicos". En *Cuadernos de Derecho Judicial XI. Legislación sobre Reproducción Asistida: Novedades.* Madrid, 2006.

Ugarte Godoy, José Joaquín: "Momento en que el Embrión Es Persona Humana". En *Estudios Públicos*, 96 (2004).

Universidad de Navarra, Clínica Universitaria: Diccionario Médico, internet, www.cun.es/nc/areadesalud/diccionario, septiembre 2008.

Vidal, Francesca: "Diagnóstico Preimplantacional: Comentario Científico". En Francisco Lledó Y., M. Carmen Ochoa y Óscar Monje B. (eds.), *Comentarios Científico-Jurídicos a la Ley sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida (Ley 14/2006, de 26 de mayo)*. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. □

www.cepchile.cl

ENSAYO

"TERCIOPELO AZUL", DE DAVID LYNCH*

Ascanio Cavallo

A propósito del ciclo sobre David Lynch organizado por el CEP en el mes de junio de 2008, el autor realiza lo que en esa oportunidad llamó "un intento de análisis didáctico" acerca de la película más divulgada de este director, al que considera un "moralista conservador". El texto busca conectar esta obra con otras del mismo Lynch y del cine en general.

Palabras clave: Cine norteamericano; David Lynch; "Terciopelo Azul".
Recibido: agosto de 2008. *Aceptado*: septiembre de 2008.

En la entrevista que le hizo Chris Rodley para el libro *Lynch on Lynch* (Faber and Faber, 1997), Lynch define a "Terciopelo Azul" con esta frase: "Es como un sueño de deseos extraños envuelto dentro de una historia de misterio".

ASCANIO CAVALLO. Periodista, escritor y cronista. Columnista político del diario *La Tercera* y crítico de cine de la revista *Sábado* del diario *El Mercurio*. Fue director del diario *La Época* y de la revista *Hoy*. Entre sus libros figuran *Cien Claves del Cine*, con Antonio Martínez (Planeta), *La Historia Oculta de la Transición* (Grijalbo, 1998) y *La Historia Oculta del Régimen Militar*, con Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda (La Época, 1988, varias ediciones). Decano de la Escuela de Periodismo de la Universidad Adolfo Ibáñez y director de Tironi y Asociados.

* Texto del comentario presentado el 4 de junio de 2008 en el Centro de Estudios Públicos, en el marco del ciclo de cine dedicado a David Lynch.

www.cepchile.cl

Más adelante, Rodley le cuenta que una profesora especializada en cine y psicoanálisis le dijo que en "Terciopelo Azul" "los cineastas lo hicieron todo por sí mismos"; esto es, que no tiene subtexto, que todo está a la vista. Lynch responde, riéndose: "Sí, está todo allí".

A mí esto me parece evidente. Sin embargo, nos empeñamos en buscar explicaciones estructuradas, racionales y, desde luego, simbólicas. ¿Qué significa la oreja cortada? ¿Qué quiere decir el Hombre Amarillo? ¿Por qué usa Frank Booth una mascarilla de gas? ¿Qué representa la escena del burdel?

Muchas de estas preguntas no tienen otra respuesta que su propia visualidad, que la imagen que las sustenta. Son la escenificación de un "sueño de deseos extraños". Un Hombre Amarillo muerto de pie desasosiega y perturba, pero no significa otra cosa que un Hombre Amarillo muerto de pie; nuestra necesidad de aportarle racionalidad a esa imagen perturbadora es comprensible, pero no quiere decir que haya un significado escondido. Como dice Raúl Ruiz, toda imagen fílmica es alegórica en el sentido de que contiene un desplazamiento, un remitir a otra cosa; pero ello no implica que ese desplazamiento conduzca a otro "significado" en el sentido saussuriano del término; de hecho, puede conducir a evocaciones, a resonancias, a sentimientos… y no necesariamente a contenidos racionales o verbales.

Me parece que esta es la cualidad esencial de Lynch. Así como el hiperpolitizado Godard produce imágenes de intenso lirismo, y el archiespiritual Rossellini filma con la más feroz materialidad, Lynch tiene la capacidad de poner en pantalla imágenes y sonidos que parecen surgir —y si se cree a sus propias declaraciones, en verdad surgen— de sueños incómodos, sueños desestabilizadores, incluso sueños húmedos.

Pero vamos al "envoltorio", a la historia de misterio. Si hubiese que reducir su descripción al mínimo, diríamos: Jeffrey, un joven del apacible pueblo de Lumberton, encuentra una oreja desmembrada, investiga su origen y descubre a una cantante de cabaret cuyo marido e hijo están secuestrados por el siniestro dirigente de una banda mafiosa, Frank Booth. Jeffrey logra eliminar a Booth y con ello restablece el orden de su propia vida y el de la cantante.

Y ya. Ésta es la historia.

Pero démosle un giro algo más abstracto: la de Jeffrey es la historia de la iniciación de un joven, tanto en las zonas oscuras del sexo como en las zonas oscuras de la sociedad. El anuncio de esto ocurre junto con el colapso del padre, en las primeras tomas. Después de unas viñetas que describen un pueblo idílico —tulipanes junto a un cerco blanco, un carro con bomberos que saludan, niños que cruzan una calle protegida—, el padre de Jeffrey

www.cepchile.cl

cae víctima de un ataque cerebral. La cámara se subsume en el césped y halla un mundo oscuro, húmedo, siniestro, con insectos que libran una lucha mortal. Bajo la superficie de Lumberton se agitan el miedo y la depredación; bajo la paz del "american way of life" acecha algo oscuro y temible.

Pero el verdadero "rito de pasaje" de Jeffrrey se inicia un poco después, con el hallazgo de una oreja desmembrada, el trozo del cuerpo de un hombre que ha sido mutilado. La oreja funciona como el túnel, o la entrada, hacia un lugar que se va revelar inmenso. ¿La entrada a una cabeza? Sí y no: es la entrada hacia algo, pero no hacia la cabeza a la que pertenece, sino al misterio de ese cuerpo mutilado. En otras palabras, es una oreja, no un símbolo. Tiene un poder alegórico —un poder de desplazamiento del significado— pero no es un significante distinto de sí mismo.

Sin embargo, desde el punto de vista diegético, la oreja sí es más que una oreja: es el dispositivo que hace posible la entrada en la "historia de misterio". Jeffrey halla la oreja después de que su padre sufre el ataque —es decir, cuando el súper ego está en falla, accidentado—, pero su instinto de "good american boy" hace que la lleve inmediatamente a la policía, esa forma menos filial y más social del súper ego —una circunstancia que resulta subrayada por el hecho de que el detective Williams es amigo de su padre.

La historia podría quedar allí. Pero no, porque este chico Jeffrey está inquieto con su hallazgo, como lo estaría cualquiera de nosotros. ¿Hay alguna singularidad en la inquietud de Jeffrey? Parece que sí. Por la noche, baja de su cuarto —y aquí se inicia la idea del descenso hacia otro territorio—, anuncia a su madre y a su tía (que siempre están viendo películas policiales en la TV) que saldrá a dar un paseo. Es una caminata trivial, pero Lynch la dota de pequeños toques de irrealidad o de absurdo, ligeramente oníricos, como ese hombre demasiado grande que pasea a un perro demasiado chico.

En el paseo, Jeffrey decide visitar la casa del detective Williams. Y lo primero que vemos del interior es una foto de su hija Sandy, apoyada sobre un trozo de terciopelo rojo. Este brevísimo plano sugiere, de una manera todavía vaga e incierta, que ella es parte de los objetivos de la visita, por lo que no es exagerado decir que en la inquietud del joven hay un componente de naturaleza sexual.

Sandy no está en casa en ese momento, pero cuando Jeffrey sale a la calle, ella emerge desde una zona oscura del jardín. Fílmicamente, sale desde la sombra hacia la luz. Alegóricamente, desde el sueño a la conciencia. Y lo que hace es proporcionarle a Jeffrey la información que su padre no le dio: que en la zona riesgosa de la ciudad hay una cantante metida en un lío grave, con el que podría tener que ver la oreja. La correcta, la burguesa, la virginal Sandy es quien incita la curiosidad de Jeffrey, hasta el punto de que

www.cepchile.cl

lo conduce hasta las cercanías del vetusto edificio donde vive la cantante, en la calle Lincoln, que es la frontera del sector malo de la ciudad: la frontera del pecado. Es el lado perverso del arquetipo de la "good american girl" que representa Sandy; o quizás no perverso, pero sí morboso, la morbosidad propia de la adolescencia.

Sandy es el complemento de Jeffrey. Al día siguiente, él le comunica su plan para infiltrarse en la casa de la cantante, con la explicación de que "hay oportunidades en la vida para ganar conocimiento y experiencia; a veces hay que correr el riesgo". Sandy acepta esta idea como si fuera inteligente, y con razón un crítico nos recuerda lo que decía William Blake: que la naturaleza de la inocencia es el apetito por la experiencia. Conocer y crecer son procesos dolorosos y terroríficos, a la vez que inevitables.

El plan de Jeffrey supone fingir que es un controlador de plagas, un eliminador de insectos como los que vimos bajo el césped de su casa, tras la caída de su padre. Sandy será su respaldo en caso de problemas.

La entrada de Jeffrey a los departamentos Deep River marca con claridad el ingreso a un mundo distinto, con una visualidad diferente de la de Lumberton, que sugiere también la existencia de otras reglas del juego, más ominosas e inestables. Aquí titilan las señales luminosas, están malos los ascensores y los tubos fluorescentes emiten el chirrido de los pequeños cortocircuitos.

La electricidad es una obsesión de Lynch. En casi todas sus películas aparecen focos titilantes, cortocircuitos, aparatos lumínicos vacilantes y más en general, luces extrañas que dotan a los objetos de un aire de irrealidad. En "Terciopelo Azul" la polaridad es radical: frente a la luminosidad limpia de Lumberton está la luminosidad inestable y sucia de la calle Lincoln. Recordarán que cuando Jeffrey mata a Frank, la escena se cierra con una doble luz que hace cortocircuito y se apaga…

Los pasillos de los apartamentos Deep River son oscuros y los muros grisáceos, no se sabe si por color o por suciedad. Uno espera un cambio de luz cuando Jeffrey toca a la puerta de Dorothy, pero no lo hay. El departamento tiene un extraño color rojizo (ni rosado ni rojo), un color incómodo que sugiere algo enfermo. Jeffrey viene para volver: se ha disfrazado de controlador de plagas con el objetivo de dejar una ventana abierta, pero halla un llavero que facilita su propósito. Es el tipo de cosas que sólo ocurre en los sueños: hallar unas llaves bajo un mueble de cocina. Durante su incursión, alcanza a ver a un hombre que se asoma, un amigo de Dorothy: el Hombre Amarillo.

Esta "entre-visión" es importante. De aquí en adelante, y hasta el final del relato, Jeffrey no tendrá más que "entre-visiones", visiones parcia-

www.cepchile.cl

les y entrecortadas de lo que sucede, visiones que le permiten establecer una conjetura, pero que no le dan certezas ni tampoco abrochan la totalidad de los elementos que parecen requerir una explicación. Como "historia de misterio", "Terciopelo Azul" no tiene resolución; abre más preguntas de las que responde, y deja más cabos sueltos de los que ata. Me parece pertinente asociarla con una película con la que ésta tiene muchas conexiones —incluyendo la pendiente hacia un "realismo dislocado"—, aunque han sido poco notadas: "Al Borde del Abismo" ("The Big Sleep", Howard Hawks, 1946), donde incluso sobran muertos. Cuando le preguntaron a Hawks por un cadáver que no tiene explicación, dijo: "Pregúntenle a William Faulkner", que era el guionista. Y éste dijo que habría que preguntarle a Raymond Chandler, que era el novelista. Y Chandler no sabía.

Aquí nadie sabe mucho tampoco. No sabemos nosotros, desde luego. No saben Jeffrey ni Sandy. El que podría saber, el detective Williams, habla muy poco, e incluso es poco clara su participación en el caso, dado que el Hombre Amarillo es finalmente un policía y colega suyo.

Como en "Al Borde del Abismo", en "Terciopelo Azul" lo que importa es la experiencia del mundo al que se ingresa, no su coherencia, ni mucho menos el calce exacto de todas las piezas. Me parece que en esta película uno no echa de menos una explicación más detallada de la historia. Es intrigante, sí, pero por sus recursos extraños. Por ejemplo, ese *tableaux vivant* con el Hombre Amarillo muerto de pie. (Otros cineastas que usan con audacia similar los *tableaux vivants* son también familiares del surrealismo: el español Luis Buñuel, el georgiano Sergei Paradjanov y nuestro Raúl Ruiz). Pero una vez que la historia se cierra, no parece relevante que queden estos detalles pendientes. O, más que pendientes, en suspensión, abiertos.

Jeffrey sólo puede entre-ver. Su posición es la de un fisgón, un *voyeur*. Así parte la escena más larga de la película, que también es la central. Cuando Dorothy regresa a su departamento, sin que Jeffrey alcance a huir, lo que hace es meterse a un clóset, y mirar a Dorothy a través de la puerta-persiana. Ya sabemos que Jeffrey está fascinado con Dorothy (en la escena previa la ha visto cantar en The Slow Club, y ha quedado absorto), por lo que la naturaleza de su visita es menos ambigua que la primera.

Dorothy lo descubre. Muy rápidamente se da cuenta de que Jeffrey no es más que un adolescente fisgón y, aunque lo amenaza con un cuchillo, se tienta con seducirlo. Lo hace de una manera extraña, violenta, con órdenes gritadas. Después veremos que estas frases no le pertenecen a ella, sino que son parte del ritual sadomasoquista al que la somete su opresor y oprimido, su amante y castigador.

www.cepchile.cl

Justamente la llegada de este hombre, que es Frank Booth, suspende la seducción de Dorothy y devuelve a Jeffrey al clóset, ahora en calzoncillos. Esta vez, la posición de Jeffrey es semejante a la del niño que recibe el shock de contemplar (u oír) por primera vez a sus padres haciendo el amor. Éste es un momento clave de la infancia, y muchos psicoanalistas piensan que marca una verdadera frontera en relación con la manera de ver el sexo.

A menudo los niños creen que uno de los padres le está haciendo daño al otro; así lo deducen de lo que oyen o ven. Esto es lo que creemos también, junto con Jeffrey, ante lo que Frank Booth le hace a Dorothy. Este Frank que se anuncia y se llama a sí mismo "Dad" o "Daddy", "Papá". El suyo es un ritual sadomasoquista, pero también edípico: pareciera que, más que violar a Dorothy, quiere regresar al vientre materno. Esa sospecha se hace más fuerte cuando el propio Frank cambia el sustantivo de sus apelaciones y dice: "Baby quiere terciopelo azul". Su insistencia en que no lo miren (que Dorothy ha imitado con Jeffrey) recuerda un reclamo infantil, no la exigencia de un auténtico sátrapa. (Y a todo esto hay que agregar la constante presencia del gorro de fiesta que recuerda al niño secuestrado; hay en esta película muchos "niños" sustituyendo al niño perdido).

Más aún, parece que la violación no existe, hay una especie de coito imaginario, y uno sospecha que Frank es más bien impotente. Su goce es histérico, anfetamínico, y se resuelve de una manera fetichista: con el trozo de terciopelo azul que saca de la bata de Dorothy. Casi un peluche, casi el juguete de un niño.

Esta película está construida con muchas escenas-espejo, escenas que tienen un correlato en otro punto, frecuentemente simétrico. La más notoria, por supuesto, es la escena final, que es un espejo y un eco de la inicial, con ese Lumberton que es el sueño americano. La escena-espejo de la "violación" de Frank es la tercera vez que Jeffrey regresa al departamento de Dorothy, ahora con el abierto propósito de tener sexo con ella. (De paso, ésta es la única vez que se oye la versión original de Bobby Vinton de "Terciopelo azul", en lugar de la versión ralentizada, "slow", que canta Isabella Rossellini).

Lo que ocurre aquí es una inversión de los papeles: es Dorothy la que quiere ser castigada. Jeffrey se niega, pero en pocos segundos se ve golpeándola y provocándole el dolor con que ella disfruta. Lynch pone en pantalla la llama de una vela azotada por el viento, una inmensa llamarada y los rugidos de una fiera. Jeffrey ha entrado en la zona oscura del sexo, se ha convertido en un Frank Booth sin poder contenerse. La simetría se completa porque después, efectivamente, aparece Frank Booth, y Jeffrey sufre su

www.cepchile.cl

"castigo" (el de haberse acostado con Dorothy) a manos de su pandilla. El "castigo" es ese paseo pesadillesco hacia el repelente burdel de Ben, una especie de anti-burdel, a juzgar por el personal.

Pero parece que es algo más que eso. Jeffrey despierta al amanecer en un lugar suburbano, que parece un basural. Tiene un ojo en tinta y varios hematomas. Luego, solo en su dormitorio, llora mientras recuerda los golpes que dio a Dorothy. Este llanto es culpa, evidentemente. Pero ¿es algo más? Según se reportó tras el rodaje, en la escena original Jeffrey despertaba con los pantalones abajo, sugiriendo con claridad que había sido violado. Lynch decidió cortar estas imágenes, al parecer pensando que una visión tan explícita haría que el resto de la historia pareciera una venganza. Me parece que hizo lo correcto, pero la escena mantiene una indudable ambigüedad: la posible violación está todavía en ella.

Creo que no necesito referirme al resto del relato, que acaban de ver. En el final, Jeffrey ha eliminado la principal anomalía de Lumberton, Frank Booth, con lo que ha liberado al hijo de Dorothy (el marido, ya sabemos, está muerto) y la ha liberado también a ella, no sólo de su vida oscura, sino posiblemente también de su esclavitud sadomasoquista. ¿Qué sugiere eso? El hecho de que sea la primera y única vez que la vemos a la luz del día.

Simultáneamente, esa liberación le ha permitido a Jeffrey ser el novio de Sandy, lo que ella condicionaba al momento en que "pase la oscuridad y lleguen los petirrojos". Ahora está el petirrojo en la ventana de la cocina. Pero tiene un insecto en su pico: los insectos siguen allí, el mal continúa cerca y, más que un "mundo extraño" (como lo llaman Jeffrey y Sandy), éste es un mundo inestable, donde el mal puede irrumpir en cualquier momento. Ahora Jeffrey y Sandy lo saben: ya hicieron su "rito de pasaje" y tienen una nueva conciencia del mundo. Yo diría: una conciencia más sana, más equilibrada, más "sucia" pero también más madura, más golpeada pero también más lúcida. Es un final que a mí me parece notablemente optimista.

Se ha dicho muy a menudo que Lynch tiene una imaginación retorcida, morbosa, hasta pervertida. De esta película se dijo para su estreno que estaba al borde del cine porno. A mí me parece que Lynch es un moralista, y agregaría: un moralista conservador. Sus personajes están siempre tratando de distinguir entre el bien y el mal, y muchas veces son arrastrados al mal sin saberlo ni quererlo. Pero, como Jeffrey y Sandy, frecuentemente emergen de esa experiencia iluminados, con una nueva conciencia, comprendiendo que el tránsito por el dolor es una necesidad de la condición humana.

Geoff Alexander, en un extenso estudio crítico sobre Lynch, nota las similitudes entre "Terciopelo Azul" con el mito de Afrodita y su violento amante Ares, e incluso recuerda que Ares, señor de la guerra, siempre anda-

www.cepchile.cl

ba acompañado de tres matones, Deimos, Fobos y Cidoimos, que representaban el odio, el miedo y el ruido. Es una buena asociación, que tiene la especial virtud de recordarnos que, al trabajar con la materia prima de nuestros sueños y miedos, Lynch está siempre cerca de los grandes mitos universales.

Pero a mí me llama más la atención su profundo arraigo en la cultura norteamericana. Otro crítico, Michael Atkinson, notó la extraña convergencia entre el nombre de Frank Booth y la calle Lincoln. John Wilkes Booth se llamaba el asesino del Presidente Abraham Lincoln... Sin tener idea de lo deliberada que pueda ser esta reunión de nombres, podría ser leída también como un reflejo indirecto del profundo norteamericanismo de Lynch.

Su visualidad, que nos parece tan radicalmente original, está enteramente basada en la cultura visual de Estados Unidos, desde el cine hasta las artes plásticas, pasando por el teatro y la televisión. Así como las imágenes iniciales de Lumberton recuerdan la plástica pop de Norman Rockwell en los años 50, muchas de sus escenas remiten a películas clásicas, pero de un modo vago e impreciso, como si hubiesen sido distorsionadas.

La protagonista de "Terciopelo Azul" se llama Dorothy, igual que la niña de "El Mago de Oz" (en la primera versión aparecía un trozo de esa canción, que después Lynch cortó y utilizó finalmente en "Corazón Salvaje"). Como aquel, éste es un cuento de iniciación, de conocimiento de "otros mundos". Pero, y en esto empieza la distorsión, aquí quien viaja no es Dorothy, sino Jeffrey. Y en vez de elevarse con un tornado, se hunde con otra espiral, una oreja.

Lynch tiene una visión muy singular de la inocencia y de la ingenuidad de la cultura popular norteamericana. ¿Está presente en ella su propia experiencia de ingenuidad? Puede ser. "Terciopelo Azul" es un guión propio, le tomó tres años de preparación, y lo situó en la época en que él mismo era un adolescente. Las canciones que sustentan la película ("Blue velvet", "In dreams", de Roy Orbison) fueron populares cuando él tenía 17 años. Su padre fue un maderero, que es la principal actividad de Lumberton.

Pero más allá de las implicancias autobiográficas, en Lynch el estado de ingenuidad es una situación anormal, que debe ser superada porque ignora la naturaleza del mundo, porque cierra el conocimiento e impide discernir correctamente. El viaje de Jeffrey no es una casualidad, sino una necesidad. Sin ese viaje, sin que le ocurra todo lo malo que ello implica, no ocurriría tampoco lo bueno que le espera al final del camino. Es el contacto con el mal lo que redime, lo que permite que el bien sea apreciado bajo una nueva luz. La curiosidad de esto es que no hay apología de la ingenuidad, sino al revés, algo que más se parece a la denuncia.

www.cepchile.cl

"Terciopelo Azul" es la historia de una iniciación, principalmente sexual —porque ese es el tema de la adolescencia—, pero también el de una iniciación moral.

Y agreguemos que este viaje es una necesidad inevitable, porque el mal no está solo bajo el jardín, sino dentro de nosotros mismos: habita en los sueños, en las visiones inconexas, en los recuerdos fragmentarios. Bret Wood ha escrito que Lynch desarrolla procesos de "creación por omisión", que construye guiones muy complejos y luego les va quitando partes, lo que explicaría gran parte de su aire onírico. Pero yo creo que no es en el relato, sino en la visualidad donde radica el aire extraño, a medio camino entre lo hiperreal y lo irreal, de las películas de Lynch. Su poder subversivo nace de que lo extraño nos resulta vagamente familiar, y lo familiar nos resulta desestabilizadoramente extraño.

Lograr eso es lo ha convertido en uno de los más relevantes directores del cine norteamericano moderno. □

www.cepchile.cl

LIBRO

Joaquín Fernández Abara, *El Ibañismo (1937-1952): Un Caso de Populismo en la Política Chilena* (Santiago: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007).

JOAQUÍN FERNÁNDEZ ABARA, *EL IBAÑISMO (1937-1952): UN CASO DE POPULISMO EN LA POLÍTICA CHILENA*

Juan Luis Ossa

Uno de los grandes mitos de la historia política de nuestro país afirma que en Chile el movimiento "populista latinoamericano" de la primera mitad del siglo XX no estuvo ni siquiera cerca de manifestarse con la fuerza y el despliegue del populismo argentino, brasileño o mexicano. Acostumbrados a comprender este concepto bajo consideraciones peyorativas, o al menos un tanto despreciativas, hemos crecido oyendo sobre las características extraordinarias de la política chilena, en la que el orden imperante, el ejemplo del supuesto progreso decimonónico y el consenso mayoritario habrían impedido el auge de populistas emblemáticos, como Juan Domingo Perón, Getulio Vargas o Lázaro Cárdenas. A lo más, se sostiene que el caso de Carlos Ibáñez del Campo fue una excepcionalidad, una piedra pequeña en el camino casi perfecto de este lineamiento administrativo, antes que una práctica política racional y de largo alcance. ¿Cuán ciertas son estas aseveraciones?

Sin pretender insertar a su objeto de estudio en una discusión teórica sobre el populismo latinoamericano o europeo, el libro de Joaquín Fer-

JUAN LUIS OSSA SANTA CRUZ. D. Phil. (c), St Antony's College, Universidad de Oxford. Licenciado en historia, Universidad Católica de Chile.

www.cepchile.cl

nández, *El Ibañismo: Un Caso de Populismo en la Política Chilena*, viene, por un lado, a cuestionar las interpretaciones clásicas sobre el "populismo chileno", y, por otro, a complementar —y superar— las pocas iniciativas académicas que han estudiado el alcance de las adhesiones a Ibáñez entre los años 1937-1952. En cuanto al primer punto, al principio de la obra el autor entrega una definición de lo que generalmente se entiende por populismo: "el populismo puede ser definido como un movimiento político reunido en torno a un líder carismático, quien, identificándose con la totalidad del pueblo, pretende congregar grandes masas de adherentes" (p. 24). Además, dice Fernández, el populismo del siglo XX se manifestó preferentemente en sociedades "de masas en vías de desarrollo", en las que las "tradiciones y particularismos culturales de cada país" (expresiones de la cultura nacionalista, en palabras de Fernández) habrían sido estimuladas por hombres fuertes con el fin de integrar a la vida cívica a un alto porcentaje poblacional no identificado con los partidos políticos tradicionales.

A pesar de que, como bien plantea el historiador inglés Alan Knight[1], trabajar el concepto "populismo" desde la perspectiva histórica puede ser una misión engorrosa cuando no superficial, entre otras cosas porque no es un fenómeno que se pueda cuantificar o medir, las definiciones de Fernández cumplen con su propósito, es decir, con insertar el papel político de Ibáñez dentro de las principales características del populismo. Con una mirada ante todo historiográfica (aun cuando cita, es cierto, a algunos autores provenientes de la ciencia política), su finalidad es utilizar el "populismo" como una herramienta heurística para explicar la "vasta complejidad de la historia"[2] —en este caso, el contexto ibañista— antes que proponer una teoría. De ese modo, a lo largo del libro se encuentran un sinfín de actitudes protagonizadas por Ibáñez que pueden ser calificadas como "populistas". Sin embargo, estas calificaciones no son nunca monolíticas o modélicas, sino que se introducen dentro de la flexibilidad y dinamismo de un análisis eminentemente histórico.

En cuanto al segundo punto, y supliendo la falta de interés de los historiadores en constatar las características de esta —podríamos denominar— "corriente política" bajo la lente de la larga duración, la obra de Fernández es el primer intento serio en situar el ibañismo en todo su esplendor, y ya no simplemente como "un signo de la decadencia de otros actores políticos considerados como más importantes" (p. 21). Con ello, Fernández

[1] Knight, Alan: "Populism and Neo-populism in Latin America, Especially Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Vol. 30, Nº 2 (May, 1998), pp. 223-248.

[2] Ibídem, p. 225.

www.cepchile.cl

nos invita a leer una propuesta novedosa de un tema conocido por muchos, pero que, lamentablemente, ha sido postergado al rincón del olvido por la historiografía chilena de los últimos tiempos. No es que no existan estudios sobre Ibáñez; de hecho, existen, y muchos. Más bien, lo que el autor se ha propuesto es sobrepasar al personaje en cuestión, y rescatar las ideas y objetivos de quienes estuvieron detrás de su dilatada vida política. Así, este libro no es una biografía de Ibáñez, sino una radiografía de los múltiples personajes que, de una u otra forma, acudieron a su llamado, ya fuera para alentarlo o simplemente criticarlo.

El Ibañismo: Un Caso... es asimismo una prueba de la importancia que, en las últimas décadas, ha ido recobrando la crónica política en los anaqueles de la historiografía chilena y mundial. A la usanza de lo que Simon Schama propusiera en su alabado *Ciudadanos. Crónica de la Revolución Francesa*, Fernández recuperó una veta historiográfica rica en anécdotas, meticulosa en el análisis del día a día de las distintas coaliciones políticas y amena en el relato de los acontecimientos. No es de extrañar, pues, que en las páginas de esta obra encontremos una pormenorizada lista de las andanzas y devaneos de los actores involucrados en la época de Ibáñez. En ella, salen a la luz nombres conocidos por la gran mayoría: Arturo Alessandri Palma, Marmaduke Grove, Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla; aunque también otros menos patentes, como Jorge González Von Marées, Ricardo Latcham, Eduardo Cruz Coke y María de la Cruz. Todos ellos dan vida a esta suerte de "biografía colectiva" proyectada por Fernández.

Por otro lado, Fernández recoge en su libro una tradición historiográfica basada en el trabajo arduo y constante en los archivos públicos y privados, desafiando así a quienes han sostenido que la Historia —esa con mayúscula— se debe presentar a partir de compromisos ideológicos o de relatos en que supuestamente la interpretación debe vencer al documento. En ese sentido, *El Ibañismo: Un Caso…* es un ejemplo de la importancia de los hechos empíricos en la reconstrucción del pasado. Entre las fuentes utilizadas por Fernández cabría destacar los artículos de prensa, discursos públicos, cartas, caricaturas y proclamas partidistas publicadas en Chile entre los años 1930-1950. Todas ellas dan cuenta de un fenómeno del cual se ha hablado mucho, pero que, a mi entender, todavía no se ha trabajado en toda su extensión y relevancia. Nos referimos a la evolución de las capas medias chilenas en la primera mitad del siglo XX, y a la utilización que sus representantes hicieran de los medios escritos con el fin de sustentar sus aspiraciones.

www.cepchile.cl

Es cierto, como bien lo demuestra Fernández, que diarios tradicionales como *El Mercurio* y *El Diario Ilustrado* hacían de voceros oficiosos de un mundo político ligado generalmente a las elites de "derecha". Empero, no es menos cierto que muchas veces la clase media chilena encontró canales de participación en la propaganda escrita y que, más aun, el programa de los partidos tradicionales podía perfectamente asimilarse a los suyos. Así, la voz de los estudiantes universitarios, profesionales del Estado y miembros del ejército, por tan sólo nombrar a tres de los muchos sectores mesocráticos de esos años, nunca se apagó ni amilanó. Los artículos de las revistas *Topaze*, *Ercilla* y *Hoy* son prueba de ello.

Luego de estas disquisiciones historiográficas, veamos los planteamientos analíticos del autor. La tesis de Fernández, que cruza todo el libro y que abunda en detalles tomados de los archivos nacionales, señala que las tres elecciones presidenciales en las que participó Ibáñez (1938, 1942 y 1952) sirvieron de escenario para que amplios sectores de la población maduraran un culto en torno a la figura populista del General. En efecto, gracias a que apelaban, entre otras cosas, al "*hombre común* y sus valores", al nacionalismo y a la exaltación del presidencialismo, los ibañistas se transformaron en "una importante tendencia populista en la política chilena" (p. 21), y como tales deben ser entendidos. A esto se debe la insistencia de Fernández de demostrar que, a pesar de su "laxitud y eclecticismo ideológico", la propuesta de Ibáñez y su contribución a la política nacional generalmente se enmarcó dentro de una "versatilidad populista" (p. 24).

"Laxitud y eclecticismo ideológico" son, sin dudas, los conceptos que mejor describen al ibañismo. Entre sus filas no hubo grandes pensadores ni teóricos y, en general, los partidos políticos lo pensaron dos veces antes de sumarse a los proyectos de Ibáñez. A pesar de que, con el paso de los años, los ibañistas fueron afinando sus objetivos, el llamado a conformar y mantener una estructura dogmática sólida detrás del General nunca pasó de ser una quimera encabezada por unos pocos adherentes, los cuales, por lo demás, solían ser volátiles y acompañarlo únicamente en la actividad electoral. Las propuestas de Ibáñez, en tanto, también podían ser volátiles, cambiantes y flexibles. Esto explicaría su constante crítica a los partidos políticos, además del apoyo explícito de muchos grupos de independientes en todas sus incursiones presidenciales.

El afán de Ibáñez por desmarcarse de los partidos históricos, ya fueran de derecha o de izquierda, lo acercó al "pueblo", cuya razón de ser se sostenía en la crítica a la democracia liberal defendida por los Partidos Conservador (PCC) y Liberal (PL). Sin embargo, lo anterior no fue óbice para que constantemente su pragmatismo lo llevara a solicitar el apoyo de los

www.cepchile.cl

conglomerados tradicionales. Así ocurrió, por ejemplo, en los comicios de 1938, cuando infructuosamente intentó que el recién establecido Frente Popular (FP) —conformado por el Partido Radical (PR), el Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PC), todos igual de "históricos" que el PCC o el PL— le entregara su apoyo electoral. Sólo las disputas internas entre la directiva del FP impidió que aquella alianza se concretara, obligando a que, al final de cuentas, el ibañismo fuera apoyado únicamente por agrupaciones menores —el Movimiento Nacional Socialista y la Unión Socialista, entre ellos—, aglutinados en la denominada Alianza Popular Libertadora (APL).

Ahora bien, restar importancia a este tipo de movimientos sería errado, entre otras cosas porque la APL se las arregló para erigirse entre la ciudadanía como "la unión de fuerzas que han de servir de base a una cruzada redentora" (p. 60). Tamaña afirmación, que recorrería no sólo la campaña de 1938 sino también las otras dos presentaciones electorales ibañistas, buscaba, a nuestro entender, un doble propósito: en primer lugar, aparecer ante el público como una alianza de hombres probos, ajenos a las prácticas más denostadas de la política nacional, como eran el cohecho y la supuesta malversación de fondos. En segundo, y muy ligado a lo anterior, plantear el ibañismo como una constante acción de rechazo al gobernante de turno (en este caso, Arturo Alessandri). De ese modo, Ibáñez alcanzaba un protagonismo distinto, sólo comparable al presidente que se disponía a dejar su mandato. La redención del país, entonces, iba de la mano de los ibañistas; su misión era alcanzar la total aniquilación de la corrupción de los políticos tradicionales.

Pero, como es sabido, no siempre el discurso y la práctica política corren por el mismo carril. En el caso de la elección de 1938, no fue el mesianismo de Ibáñez ni la "buena" campaña del FP lo que derrotó a los representantes de la democracia liberal, liderados por Gustavo Ross. Por el contrario, fue una coyuntura específica, con resultados concretos jamás intuidos y repercusiones inesperadas, lo que llevó a la tumba a la candidatura oficialista. Nos referimos a la Matanza del Seguro Obrero, y a cómo el desatino de las autoridades en la consumación del asesinato de cerca de sesenta jóvenes nacistas conllevó una completa re-configuración del mapa político nacional. A consecuencia de los eventos del 5 de septiembre, Ibáñez debió abandonar su candidatura, convencido, aunque a regañadientes, de que la única posibilidad de vencer a Ross era hacer un llamado a la unidad de la oposición y entregar su apoyo a Pedro Aguirre Cerda, representante del FP.

La unidad de la oposición conseguida a fines de 1938 no fue, sin embargo, de largo aliento. Como afirma Fernández, ya en mayo de 1939

www.cepchile.cl

Ibáñez comenzó a alejarse de "la gestión gubernativa que estaba llevando adelante el frentismo". En un discurso radial "pronunciado por el General con motivo del Día del Trabajo" (p. 78), Ibáñez señaló que "la esperanza que el pueblo fijó en el Frente Popular se ha malogrado por la ambición y deslealtad de algunos hombres y dirigentes que forman parte de él. El programa que levantó la campaña presidencial del Excmo. Señor Aguirre Cerda permanece incumplido. [...] La administración pública es arrasada para dar cabida en ella a cuotas de partidarios" (p. 79). En menos de cinco meses, el ibañismo había llegado a la conclusión de que el gobierno del FP no conduciría a la tan esperada redención del pueblo chileno y que, a diferencia del General, Aguirre Cerda parecía lejos de encarnar los valores más "rescatables" de la historia nacional. Para muchos, Ibáñez representaba la continuación del régimen portaliano, reconocido por su vigorosidad y virtuosismo. Aguirre Cerda y su camarilla, en cambio, eran los forjadores de un "sistema que conduce a la irresponsabilidad en el mando, a la corrupción de los hábitos administrativos" (ibídem).

Entre 1939 y 1941, año de la inesperada muerte de Aguirre Cerda, Ibáñez acentuó sus críticas al gobierno, distanciándose no sólo del radicalismo sino también de otros movimientos de izquierda, como el PC. Obviamente, aquel distanciamiento redundó en una alianza cada vez más explícita con amplios sectores derechistas, los cuales vieron en Ibáñez al "hombre fuerte" que traería unidad y progreso. Con el objetivo de conformar una "Candidatura Nacional", en diciembre de 1941 el diario *El Mercurio* sintetizó los objetivos que debía encarnar dicha candidatura: construir un gobierno "sin distinción de banderas y de banderías"; "emprender una labor en favor del orden de las finanzas"; "despolitizar la administración pública y los sindicatos"; y "repudiar las presiones de masas sobre los criterios de eficiencia en la labor administrativa, haciendo valer de esta manera el principio de 'jerarquía'" (p. 90). Es decir, *El Mercurio* se sumaba a las críticas del ibañismo sobre el papel jugado por el FP en la política nacional. De ahí a conformar un gran bloque opositor entre el PCC, el PL y los seguidores de Ibáñez, había un solo paso.

Aunque no fue fácil dar ese paso —debido, entre otras cosas, a que tanto en el liberalismo como en el conservadurismo hubo quienes se mostraron reticentes a apoyar a un ex dictador (Ibáñez actuó como tal entre 1927-1931)—, el acuerdo entre las derechas y el General quedó sellado entre los últimos días de 1941 y los primeros del año entrante. A ellos, se unieron muchos de los ibañistas de la elección de 1938 (incluidos ciertos partidos de centro-izquierda, como el Partido Radical Socialista) y, sobre todo, diversos grupos de independientes con claras tendencias nacionalistas.

www.cepchile.cl

Uno de los puntos altos del libro de Fernández dice relación con el análisis de estos grupos nacionalistas. Continuando con la línea de investigación de historiadores como Verónica Valdivia Ortiz de Zárate y Markus Klein, el autor concluye que, durante el período del FP, "acudimos a un proceso de refascistización de los movimientos nacionalistas chilenos" (p. 109). La revista *Acción Chilena* fue la encargada de difundir estas "nuevas voces del nacionalismo chileno". En uno de sus artículos, la revista entregó su apoyo al General, destacando su condición de militar e integridad moral:

> Un hombre que sabe llevar la espada es muchas veces necesario para una nación; en ocasiones es imprescindible para salvarla... las fuerzas armadas, es preciso repetirlo, son el baluarte de nuestra integridad geográfica y de nuestra integridad moral. De nada sirve un país con sus fronteras intactas si tiene el alma destrozada o enferma. El General Ibáñez encarna la pureza de nuestras instituciones de defensa. Es, a no dudar, el candidato que mejor representa las bondades de nuestra raza (p. 110).

A las elucubraciones raciales y chauvinistas de *Acción Chilena*, se sumó la acción de otros movimientos fascistas e independientes. Sin duda, ambos sectores compartían la impresión de que, al haber sido miembro de las Fuerzas Armadas, Ibáñez daba garantías de independencia doctrinaria. Eso explicaría por qué, a lo largo de los años, el General recibió el apoyo constante de sus correligionarios de armas, quienes vieron en Ibáñez el epítome del político "no profesional" y el símbolo del anticomunismo.

Lo anterior no es un dato menor. Si en la elección de 1938 Ibáñez había representado la "alternativa populista antioligárquica de nacionalismo revolucionario" (p. 115), ahora, en 1942, se erigía como un nacionalista anticomunista cuyo objetivo era asegurar la "armonía entre patrones y obreros" (p. 114). En otras palabras, su discurso continuaba siendo más o menos populista —el cuarto punto de su programa prometía traer: "aumento de la producción, estabilización de precios y costo de la vida de acuerdo con la capacidad adquisitiva de la población", pero ya no desde una vertiente izquierdista, sino cercana a los "partidos de derecha". Con el fin de congeniar el soporte de los grupos de independientes con el del PCC y el PL, los líderes de la campaña "evitaron profundizar las críticas a los partidos políticos", resaltando, eso sí, que Ibáñez simbolizaba "los intereses de Chile, por sobre las clases y círculos" (p. 115). Por ello, no es de extrañar que *El Mercurio*, órgano semi oficial de la derecha chilena, insertara el 1 de enero

www.cepchile.cl

de 1942 un afiche en el que se situaba al General en la línea de Diego Portales y José Manuel Balmaceda, dos personajes de la historia de Chile bastante disímiles entre sí pero defendidos tanto por independientes como por los partidos tradicionales. El afiche hacia alusión al "legado portaliano" y rezaba: "Portales, el Creador"; "Balmaceda, el Defensor"; "Ibáñez, el Restaurador" (p. 117).

La última gran característica de la campaña presidencial de 1942 dice relación con la masificación de la política nacional. Desde hace años que el debate electoral se había tomado el espacio público, dando pie a que la participación popular se manifestara a través de reuniones ideológicas o concentraciones masificadas. Así lo demostró la denominada "Marcha de la Victoria" que, según algunos, reunió a más de cien mil ibañistas el 4 de septiembre de 1938[3], y cuyo recuerdo debió pesar cuando se iniciaron los preparativos del llamado "Desfile de la Patria", llevado a cabo el 28 de enero de 1942. En la ocasión, miles de adherentes oyeron atentos el discurso de clausura pronunciado por Ibáñez junto a la estatua del general Bulnes. En él, Ibáñez hizo un recuento de sus seguidores y dio señales de cómo sería su futuro gobierno:

> Mi partido es hoy la Patria [en ella] Se reúnen las colectividades políticas más poderosas y de mejor organización; los grupos laboriosos de la agricultura, de la producción y del comercio; sectores no contaminados de las fuerzas de izquierda, que no han querido seguir los estandartes de una combinación responsable de actos que la historia sancionará enérgicamente... Llegaré a la primera magistratura sin compromisos con fracciones ni con individuos. Tendré sólo la sagrada obligación de formar un gobierno con los hombres más capaces de todos los sectores que me acompañan (p. 125).

Sin embargo, otra vez el discurso populista —ahora, insistimos, de corte nacionalista pero anti-revolucionario— de Ibáñez no dio resultado: el General perdió la elección por más de cincuenta mil votos, aunque logró vencer a Juan Antonio Ríos, candidato oficialista, en importantes sectores de Santiago y Valparaíso. Como concluye Fernández, "el importante potencial de movilización electoral de una estrategia populista quedó manifiesto en las elecciones de 1942" (p. 125).

El último tercio del *El Ibañismo: Un Caso...* da cuenta de la evolución de ese potencial electoral a lo largo de la década de 1940, culminando

[3] Zorrilla, Enrique: *La Profecía Política de Vicente Huidobro* (Santiago: Ediciones Nuestramérica, 1996), p. 120.

www.cepchile.cl

con el análisis de la elección presidencial de 1952. De los tres capítulos que contiene el libro, este último es, sin dudas, el más acabado en términos analíticos y narrativos. Comienza con un certero estudio sobre el origen del Partido Agrario Laborista (PAL) y el papel jugado por sus líderes en la configuración del último gran referente ibañista.

La historia del PAL es simple: la Alianza Popular Libertadora, aquella congregación ibañista forjada en la elección de 1938, había logrado mantenerse más o menos viva durante los gobiernos radicales, a pesar de que su relevancia se había visto mermada por el auge de un sinnúmero de nuevas agrupaciones que, de una u otra forma, rodeaban al General. Una de éstas, el Partido Agrario, encabezado por Jaime Larraín, se había transformado en el "ente representativo de los productores agrícolas, logrando aglutinar en torno suyo a importantes sectores de sensibilidades corporativistas y rechazando a los partidos tradicionales" (p. 131). El problema del partido de Larraín era que, al igual que la APL, no tenía gran presencia electoral, cuestión que lo llevó a acercarse a ella y a crear un solo gran referente ibañista, conocido como agrariolaborismo ("el partido añadió el apelativo 'laborista' al nombre de la colectividad con el fin de mostrarse como una organización representativa de fuerzas productoras") (p. 132).

La relación del agrariolaborismo con el gobierno radical de Gabriel González Videla fue de altos y bajos; de complementación, pero también de denuestos y críticas. La discusión en torno a la Ley de Defensa de la Democracia en 1948 conjugó a la perfección dicha relación. Por un lado, el PAL se mostró complacido con el quiebre entre González Videla y el comunismo; no obstante, por otro, se negó a aprobar "el artículo que borraba a los militantes del Partido Comunista de los registros electorales" (p. 134), generándose un ambiente de tensión entre el radicalismo y el nuevo partido agrariolaborista. Ibáñez, por su parte, cortó definitivamente con el oficialismo, e incluso estuvo involucrado en una intentona de golpe de Estado, conocida como el "Complot de las Patitas de Chancho". La participación del General en esta aventura, que buscaba terminar con el gobierno de los partidos e instalar a Ibáñez en el poder, fue una nueva señal de que el ibañismo estaba dispuesto a enfrentar cualquier circunstancia con tal de alcanzar la primera magistratura. La campaña presidencial de 1952 confirmaría esta aspiración.

La elección de 1952 consagró al populismo ibañista. De hecho, fue en estos comicios cuando el General aceptó, sin tapujos ni segundas lecturas, que se le asimilara a los populistas más reconocidos de la región, Juan Domingo Perón entre ellos (no deja de ser interesante que Ibáñez "aceptara" la candidatura presidencial "mientras se encontraba en territorio trasandino" (p. 187). Algunos miembros —no todos— del Partido Socialista

www.cepchile.cl

Popular (PSP), cuyo origen se debió a una escisión del Partido Socialista luego de la discusión sobre la Ley de Defensa de la Democracia, fueron clave en el acercamiento de Ibáñez a los sectores populistas latinoamericanos. Como decíamos al principio, el objetivo de Fernández no fue insertar a su objeto de estudio en un marco global regionalista, pero, por lo menos en esta última parte del libro, existe un intento por situar a Ibáñez dentro de un marco referencial más amplio. Es así como encontramos ciertas declaraciones del PSP que permiten comprobar el acercamiento del General con los grupos populistas anteriormente nombrados.

De acuerdo con los socialistas populares, "América Latina vivía, hacia comienzos de los años 50, un auge de los 'movimientos nacionales y populares', representados entre otros por el Movimiento Nacional Revolucionario Boliviano y el peronismo argentino" (p. 156). La oportunidad de engendrar una verdadera "revolución latinoamericana" estaba al alcance de la mano, y a Ibáñez le cabía un importante rol en su consagración. Obviamente, algunos socialistas se oponían a que "el ibañismo, al igual que el peronismo, recurriera 'demagógicamente a las más absurdas medidas de corte dictatorial"' (pp. 156-157). Empero, al mismo tiempo, socialistas como Clodomiro Almeyda hacían denodados esfuerzos por convencer a sus correligionarios de que Ibáñez era "el único candidato capaz de concitar el suficiente apoyo popular para 'parar a la derecha'" (p. 157). Incluso más, Almeyda era de la opinión de que los socialistas chilenos no debían cometer el mismo error que sus compañeros argentinos, cuya dura oposición al peronismo terminó "por separarlos y antagonizarlos con la mayoría del pueblo" (ibídem).

La colaboración entre el ibañismo y el socialismo popular llegó a buen puerto en julio de 1951, aunque no tan fluidamente como Almeyda habría deseado. Salvador Allende, a la sazón senador y el más severo crítico del ibañismo al interior del PSP, declaró su animadversión por el General en una entrevista publicada por la revista *Ercilla*. Sus palabras, un tanto contradictorias con lo que él mismo haría años más adelante cuando decidió convocar a los militares a su gobierno, son, sin embargo, una primera señal de "esa curiosa mezcla de doctrinarismo marxista y cultura liberal que lo acompañaría por el resto de su carrera política" (p. 162):

> Comprobé la decisión irrevocable de la mayoría de la directiva del PSP de llevar adelante la candidatura del 'Senador' Ibáñez. Y subrayo 'Senador'. Está bueno de terminar con lo de 'General'. Ibáñez dejó de ser militar cuando metió al ejército en funciones que no le correspondían (...) Hablaré del 'Senador' Ibáñez, es un activo profesional de la política. De una

www.cepchile.cl

> actividad versátil, curiosa y paradojal. Abanderado de la derecha, líder popular de la última hora. [...] Los sectores que acompañan a Ibáñez son revoltosos y heterogéneos. Es tan imposible conciliar los intereses del latifundista agrario con los del campesino socialista, como los principios fascistas de los dirigentes ibañistas con el pensamiento socialista de nosotros. [...] En esta lucha presidencial están en juego conceptos sobre convivencia social y democrática que obligan a los hombres a definirse (pp. 161-162).

Y lo cierto es que Allende no demoraría en definirse, fusionándose rápidamente con el resto de los socialistas anti-ibañistas en el Movimiento de Recuperación Socialista. Como era de esperarse, Allende fue el candidato presidencial de dicho sector, dando pie a una dura respuesta de parte de socialistas populares como Óscar Waiss, quien, un año después de la elección presidencial, continuaba refiriéndose en forma despectiva a Allende: "La cara afeitada y pulcra del doctor Salvador Allende, pije, charlatán y siútico. Una cara que se parece muy poco a la del verdadero pueblo revolucionario" (p. 163).

En el análisis de la campaña de 1952 acudimos también a un resurgimiento de los movimientos independientes pro ibañistas. Fue, como dice Fernández, una verdadera "eclosión" de organizaciones no afiliadas a partidos tradicionales la que apoyó al candidato opositor, entre las cuales destacaban el Movimiento de Renovación Nacional y el Partido Femenino de Chile. El primero, a través de su diario *La Escoba*, dio origen al que fuera —y es— el mote más conocido en torno a Ibáñez, aquel que señalaba que el General "barrería" con la politiquería y la corrupción de los gobiernos radicales. El segundo, en tanto, aportó una nada insignificante cuota de votantes femeninas a las urnas ibañistas, y su líder, María de la Cruz, se transformó en un ejemplo del "nacionalismo antioligárquico, moralista, antipartidista" y autoritario del ibañismo de 1952. En esta misma línea, de la Cruz no dudó en asimilar a Ibáñez con Perón, declarando que "el peronismo es la realización de la cristiandad" y que aquél era "tan popular como el ibañismo en Chile" (p. 178).

Estas alusiones de María de la Cruz dan cuenta del marcado tinte peronista y autoritario que fue tomando la campaña de Ibáñez. Sindicado como el "General de la Esperanza", Ibáñez trazó su futuro gobierno como una continuación de su primer gobierno, cuyas características dictatoriales lejos de amedrentar satisficieron a la mayoría de la ciudadanía. Que Ibáñez movilizara "a un electorado pluriclasista, obteniendo altísimas votaciones en sectores de clase baja y clase media y un importante respaldo en secto-

www.cepchile.cl

res de clase alta en las zonas urbanas" es una prueba contundente de lo anterior. También lo es el hecho de que Ibáñez concitara la adhesión de votantes apáticos, "aumentando a más de un 85% el porcentaje de votación de los ciudadanos inscritos, de los que en la elección anterior sólo había participado un 75,9%" (p. 190). Gracias a este aumento electoral, el General pudo por fin llegar al poder mediante el voto popular, demostrando que "el llamado a los independientes y la interpelación a las masas mediante un discurso nacionalista habían dado resultado" (ibídem).

Decíamos al principio que este libro no es una biografía de Ibáñez, sino más bien una radiografía de la participación política de sus adherentes en un período determinado, que culmina en 1952. Esto no impide, por supuesto, que al lector le surjan interrogantes sobre qué sucedió con el ibañismo después de esa fecha, como también acerca del papel del ibañismo en la historia de Chile y si acaso ese papel puede ayudar a explicar la creciente polarización sufrida por el electorado después del gobierno de Ibáñez. ¿Por qué una vez muerto Ibáñez, el ibañismo (en contraposición, por ejemplo, al peronismo) dejó de ser una corriente significativa? ¿Qué tuvo que ocurrir para que los chilenos optaran por los partidos políticos "consolidados", como la Democracia Cristiana, el Partido Nacional o las agrupaciones de la Unidad Popular? ¿A qué se debe que la "laxitud" —¿pragmatismo?— de los independientes como Ibáñez hubiera sucumbido ante las posturas rotundas y definitivas de los años inmediatamente anteriores a 1973? Por último, ¿cuál es el lugar del ibañismo en el contexto latinoamericano?

Sin duda, esta obra invita a reflexionar sobre la naturaleza del populismo y su constante aparición y reaparición en el ámbito latinoamericano[4]. El autor hace mención a este punto en su introducción, pero, ya por falta de tiempo o de espacio, lamentablemente no le dedica mayor atención. Habría sido interesante saber la opinión de Fernández respecto, por ejemplo, al "neo populismo" de Hugo Chávez, Lula da Silva o Rafael Correa, como asimismo haber extendido las características de Ibáñez hacia otros personajes de la historia de Chile. René Millar, en un conciso pero lúcido prólogo,

[4] Según Alan Knigh, *op. cit.*, p. 223, "el populismo parece ser un 'moribundo eterno'. Declarado muerto y sepultado sin sollozos, con la estocada en el pecho vuelve, como los muertos vivos de la política latinoamericana, a rondar el mundo de los sentidos, impertérrito ante el radiante amanecer de la democracia y el neoliberalismo". El original en inglés dice: "populism seems to be an 'unconscionably long time dying'. Pronounced dead, buried, unlamented, with a stake through the heart, populism returns, like the living dead of Latin American politics, to haunt the sentient world, undeterred by the bright dawn of democracy and neo-liberalism".

www.cepchile.cl

se refiere a algunas de las características del General perfectamente atribuibles a Jorge Alessandri, hijo del enemigo máximo de Ibáñez pero tan antipartidista como él. ¿Podrían encontrarse otros casos en la historia de Chile similares al de Jorge Alessandri? Esperamos que, más temprano que tarde, el autor vuelva sobre este tema. □

Palabras clave: Historia política de Chile; Carlos Ibáñez del Campo; ibañismo; populismo.
Recibido: diciembre 2008. *Aceptado*: enero 2009.

www.cepchile.cl