

# ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 82

OTOÑO

2001

---

**Harald Beyer**

*Falencias institucionales en educación:  
Reflexiones a propósito de los  
resultados del TIMSS*

**Cristián Aedo y Claudio Sapelli**

*El sistema de vouchers en educación:  
Una revisión de la teoría y evidencia  
empírica para Chile*

**Andrés Gómez-Lobo y**

**Ricardo Paredes M.**

*Mercado de derechos de agua:  
Reflexiones sobre el proyecto de  
modificación del Código de Aguas*

**Grzegorz W. Kolodko**

*Globalización y convergencia:  
De la recesión al crecimiento en  
las economías en transición*

**Carlos Peña González**

*La tesis del "consenso superpuesto" y  
el debate liberal-comunitario*

**Carlos Cousiño Valdés**

*Populismo y radicalismo político  
durante el gobierno de la Unidad  
Popular*

**Martín Hopenhayn**

*Los intelectuales latinoamericanos  
descritos por sus (im) pares*

**Hans Christoph Buch**

*El nuevo desorden mundial, o  
imagínate que hay guerra y tú vas*

**Alfredo Bryce Echenique**

*Un aspecto de Luis Cernuda*

---

**Cristián Pérez**

*Víctor Farías, La Izquierda Chilena (1969-1973):  
Documentos para el Estudio de su Línea Estratégica*

**Mario Valenzuela**

*Sobre comentario de Emilio Meneses al libro  
El Enigma de la Laguna del Desierto*

**Corte de Apelaciones  
de Santiago**

*Fallo que modifica el auto de procesamiento  
del general Augusto Pinochet*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

**FALENCIAS INSTITUCIONALES EN EDUCACIÓN:  
REFLEXIONES A PROPÓSITO DE  
LOS RESULTADOS DEL TIMSS\***

**Harald Beyer**

Se conoce como TIMSS al Tercer Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas. Éste forma parte de una serie de estudios internacionales que desde 1959 viene desarrollando la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA). El objetivo de estas pruebas es establecer comparativamente el rendimiento educacional de los alumnos de un nivel de educación determinado. Los resultados no sólo permiten establecer el nivel educacional de un país en un momento determinado, algo útil en un mundo globalizado, sino que también entrega información pertinente para el diseño de políticas educacionales.

Chile ocupa tanto en ciencias como en matemáticas el lugar 35 entre 38 países, siendo los resultados en matemáticas objetivamente inferiores a los de ciencias. Una primera lectura de estos resultados sugiere que ellos están influidos de una manera importante por nuestro nivel de desarrollo. En efecto, poco más del 50% de la varianza en el rendimiento entre países se explica por la varianza

---

HARALD BEYER. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles.

\* Versión revisada del Documento de Trabajo N° 315, del Centro de Estudios Públicos.

en la proporción de estudiantes que proviene de hogares de bajo nivel de recursos educacionales. Como Chile tiene una alta proporción de estudiantes que proviene de este tipo de hogares nuestros resultados se explicarían solos.

De aquí parecería desprenderse que nuestros resultados en matemáticas y en ciencias no son el fruto de falencias de nuestro sistema educacional sino que la consecuencia de un todavía incipiente desarrollo económico. Sin embargo, se sostiene en este trabajo, un análisis más cuidadoso de la información, unido al hecho de que algunos países desarrollados tienen rendimientos muy poco satisfactorios, sugiere que atribuirle a nuestro bajo nivel de ingresos per cápita la gran responsabilidad de nuestros resultados en ciencias y matemáticas es incorrecto. La realidad es que hay algunos problemas serios en nuestro sistema educacional que requieren de atención. De otra manera no se puede explicar que los estudiantes de hogares con un nivel alto de recursos educacionales no se puedan empinar por sobre el promedio internacional general. Asimismo, aunque en todos los países hay una correlación negativa entre rendimiento y nivel socioeconómico, es difícil justificar la magnitud que alcanza en Chile. En este sentido, no hay ninguna razón para pensar que nuestros estudiantes no puedan obtener resultados similares o superiores a los de Tailandia o Túnez. Ello significaría que nuestros alumnos provenientes de hogares con un nivel medio de recursos educacionales podrían subir su rendimiento en alrededor de 80 puntos. Aquellos provenientes de hogares con escasos recursos educacionales lo podrían hacer en unos 90 puntos.

Para conseguir esta meta, se concluye en este artículo, hay que lograr que nuestras escuelas se responsabilicen por los rendimientos de sus alumnos. La nula o escasa rendición de cuentas a las que están afectas las escuelas es, posiblemente, la principal falencia institucional de nuestro sistema educativo. Si ella no se corrige, no se revertirá el descuido general, del que se ofrece evidencia, en el que transcurre la enseñanza en Chile. Ese descuido, seguramente, explica nuestros magros resultados. Urge, entonces, generar los instrumentos e instituciones para que las escuelas se sientan presionadas a hacerlo bien. Se propone en este estudio que las escuelas municipales puedan ser “intervenidas” por los padres si éstas no tienen rendimientos satisfactorios en las pruebas SIMCE. Esa intervención permitirá a los padres nombrar un nuevo director y suspender los “privilegios” que consagra el estatuto docente. Así se les entregará a los padres la adecuada flexibilidad para introducir los cambios que estimen pertinentes en las escuelas a las que envían a sus hijos.

## 1. Introducción

Se han conocido recientemente los resultados de una nueva versión del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, conocido como TIMSS-R. Tanto en matemáticas como en ciencias Chile ocupa el lugar 35 entre 38 países. Los resultados “puros” se acompañan de una información complementaria muy rica que permite un análisis comparado del estado de la educación chilena. Una manera simple, aunque incompleta, de establecer la realidad de nuestro país es llevar a cabo un análisis de regresión en el cual se intenta explicar el resultado de los distintos países en el TIMSS a través de una serie de variables “independientes” como serían el gasto por alumno, el número de alumnos por curso, los recursos educacionales del hogar, la percepción de los profesores respecto de lo bien o mal preparados que están para enseñar las materias correspondientes y otras variables pertinentes. La variable más relevante a la hora de explicar las diferencias entre países es la proporción de estudiantes que provienen de hogares con bajos niveles de recursos educacionales. Un poco más del 50% de la varianza de los resultados entre países se explica por la varianza en esta variable. Como Chile tiene una de las proporciones más altas (38%) de estudiantes que provienen de hogares de estas características parecería razonable esperar que los resultados de Chile estuviesen entre los menos satisfactorios.

Sin embargo, los resultados, sobre todo en matemáticas, están algo por debajo de lo que nuestra realidad debería haber permitido. Dependiendo de la especificación utilizada, si Chile lo hubiese hecho como el promedio de los otros países habría obtenido en matemáticas entre 31 y 57 (en ciencias entre 3 y 36) puntos más de los que efectivamente obtuvo en el TIMSS<sup>1</sup>. No pretendemos, sin embargo, basar estas líneas exclusivamente en este análisis estadístico<sup>2</sup>. Sólo sirve de referencia para ilustrar que las causas de nuestros modestos logros educacionales en Chile son complejas y no pasan sólo por “acelerar la reforma” o “enfrentar a los niños al nuevo currículum”. Más allá de la reforma educacional nuestra actual situación

---

<sup>1</sup> Esto se obtiene de aplicar a los coeficientes obtenidos en la regresión los valores chilenos de las distintas variables.

<sup>2</sup> Este análisis es obviamente incompleto. La única variable relevante en este análisis es la proporción de alumnos que tiene un bajo nivel de recursos educacionales en el hogar. Con todo, esta variable explica el 50% de la varianza de resultados. Otras variables como el gasto por alumno, el tamaño de la sala de clases y la apreciación de los profesores respecto de sus capacidades tiene una incidencia nula sobre los resultados. Por otra parte, la muestra de países es relativamente pequeña y los países de la OECD y el Este de Asia están claramente sobrerrepresentados. El nivel de los recursos educacionales en el hogar, por otra parte, está influido por el nivel de desarrollo pero está lejos de determinarlo.

nos plantea la necesidad de abordar desafíos complementarios a los actuales. Abordarlos requiere de claridad respecto de las principales debilidades de nuestro sistema educacional.

El desempeño algo inferior a lo que nos corresponde enciende ya una primera luz de alerta. Primero, porque el ejercicio realizado supone una meta modesta, esto es, un comportamiento como el promedio de todos los países que rinden el TIMSS, y segundo, porque simultáneamente verificamos que hay países que tienen rendimientos que están muy por encima de lo que les permitiría su realidad objetiva. La señal más alarmante, sin embargo, surge cuando verificamos que el rendimiento de los estudiantes chilenos provenientes de hogares de alto nivel de recursos educacionales (6%) es claramente insatisfactorio. Su rendimiento sigue siendo inferior al promedio internacional que considera la totalidad de los estudiantes que rindieron la prueba. De los 28 países con información sólo Chile y Filipinas son incapaces de poner a sus alumnos de los hogares con niveles altos de recursos educacionales por sobre el promedio general de rendimiento<sup>3</sup>. Malasia, en cambio y a modo de ejemplo, logra situar a los alumnos provenientes de hogares de alto nivel educacional de recursos entre los primeros seis países aunque su promedio general sólo lo ubica en el lugar 14 de los 28 países con información. Todo esto sugiere que Malasia, en igualdad de condiciones, podría estar entre los países de mejores resultados en esta prueba TIMSS. Chile está lejos de aspirar a un resultado como éste. Tenemos, entonces, un sistema educacional que está desaprovechando la capacidad intelectual de nuestros alumnos.

Las diferencias en los sistemas educacionales de los países que les va bien en el TIMSS son significativas, por lo que tratar de resumir el éxito en unas pocas variables siempre es una tarea difícil. Pero no por eso pueden dejar de rescatarse los elementos comunes que se repiten en los diversos países. Uno en particular parece de enorme relevancia: la presión que tienen las escuelas para hacerlo bien. Del tercio superior de países, todos, con la excepción de Bélgica flamenca<sup>4</sup>, tienen exámenes externos de evaluación. Éstos no son inofensivos sino que tienen efectos sobre el desarrollo escolar futuro de los alumnos. Los exámenes importan y son ampliamente difundidos y discutidos en las comunidades escolares. Las consecuencias para las escuelas de resultados poco satisfactorios tampoco

---

<sup>3</sup> De los otros 10 países, tres (Japón, Finlandia e Inglaterra) no recogieron la información que permite clasificar los hogares según su nivel de recursos educacionales. Los otros siete países tienen demasiado pocos estudiantes que provengan de hogares con alto nivel de recursos educacionales como para hacer sus resultados estadísticamente confiables.

<sup>4</sup> En el TIMSS-R participó sólo el sector flamenco del país.

se dejan esperar. Hay desde amonestaciones hasta cambio de directores y profesores. Los sistemas educacionales tienen incorporada una institucionalidad que asegura que se realizarán los mejores esfuerzos para corregir los logros poco satisfactorios<sup>5</sup>. ¿Contarán nuestras escuelas con similar dinámica? Nuestra impresión es que ello no es así y que le vendría bien a nuestro país complementar su reforma educacional con medidas que obliguen a las escuelas a rendir cuentas en forma acabada por el desempeño escolar de sus alumnos.

En la sección siguiente de este trabajo se describe brevemente lo que es el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias y los resultados comparativos de nuestro país. En la tercera sección se realiza un análisis más específico de este estudio internacional. Se hace ahí hincapié en los elementos que nos parecen más inquietantes de la situación educacional chilena. La cuarta sección sugiere algunos lineamientos de política educacional. La última sección concluye.

## **2. El TIMSS: Características y resultados generales**

Este estudio representa la continuación de una larga serie de evaluaciones desarrolladas por la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA). Desde 1959 a la fecha la IEA ha conducido más de 15 estudios internacionales en matemáticas, ciencias, lenguaje, educación cívica y lectura. En 1970-1971 y 1983-1984 se realizó el primer y segundo estudio de ciencias. En 1964 y 1980-1982 se efectuaron los estudios correspondientes de matemáticas. El tercer estudio en ambas disciplinas se realizó en dos etapas. La primera tuvo lugar en 1995, y la segunda, en la que participó Chile, en 1999. Cabe hacer notar que Chile había participado en el primer estudio de ciencias del período 1970-1971. Los resultados habían sido bastante poco satisfactorios. Aunque el número de países participantes era bastante menor, Chile aparecía ya en esa época en los últimos lugares superando marginalmente en rendimiento sólo a India e Irán. No deja de llamar la atención que este último país aparezca en la actualidad 4 lugares por encima de Chile en el tercer estudio internacional de ciencias.

---

<sup>5</sup> El caso del sistema educacional belga flamenco es particular porque aunque no tiene exámenes externos se basa en una amplia competencia entre escuelas. De hecho, el 69% de los alumnos asiste a escuelas particulares subvencionadas y no a las escuelas oficiales. Se une a esto el hecho de que este sistema está organizado en distritos escolares muy pequeños donde hay mucha rendición de cuentas (Robitaille, 1993).

Las pruebas de matemáticas y ciencias en las que participó Chile están basadas en marcos curriculares creados, para la versión del TIMSS de 1995, por educadores de estas disciplinas. Éstos fueron apoyados por los Coordinadores de Investigación de los países participantes en tal versión. Usando dichos marcos curriculares se desarrollaron pruebas consensuadas por expertos, las que son representativas de una amplia variedad de tópicos y que reflejan el pensamiento actual y las prioridades en ambas disciplinas. Una serie de preguntas (o más bien ítems) de ese estudio se hicieron públicas una vez que se dieron a conocer los resultados del mismo<sup>6</sup>. Una parte esencial del trabajo de 1999 consistió, entonces, en reemplazar los ítems dados a conocer (aproximadamente 2 tercios del total). Con la asesoría de educadores de ambas disciplinas nominados por los países participantes se elaboraron más de 300 ítems para reemplazar aquellos que ya eran públicos. De este total, una revisión exhaustiva y ensayos en terreno permitieron una selección de 98 ítems en ciencias y 114 en matemáticas. Los distintos ítems se dividieron en 8 cuadernillos que cubrían ambas disciplinas y que debían ser respondidos en 90 minutos. A cada estudiante se le asignaba un cuadernillo. Los diversos ítems se reunieron en 26 grupos. Uno de esos grupos era común a todos los cuadernillos y provenía de la parte de la prueba de 1995 que no se había dado a conocer públicamente. Los demás grupos fueron objeto de rotación entre los distintos cuadernillos de modo de asegurar que un número suficiente de alumnos contestase cada ítem<sup>7</sup>. Los resultados en estas pruebas se presentan en la tabla N° 1.

Los resultados corresponden al promedio obtenido por los estudiantes de cada país. Cabe hacer notar que ambas pruebas se han estandarizado con una media de 500 y una desviación estándar de 100 puntos<sup>8</sup>. En ciencias las diferencias entre Chile y los tres países que lo anteceden (Indonesia, Turquía y Túnez) no son estadísticamente significativas. En matemáticas las diferencias con Indonesia tampoco son estadísticamente significativas. No puede dejar de mencionarse que los promedios esconden diferencias importantes de rendimiento al interior de cada país. Por ejemplo, en países como Taiwan, Israel, Indonesia y Sudáfrica los promedios obtenidos no revelan la gran heterogeneidad en el rendimiento de los

---

<sup>6</sup> Un análisis de esas pruebas, de sus resultados y de las implicancias de política que emergen de las mismas se puede encontrar en Eyzaguirre (1999).

<sup>7</sup> Todos los ítems considerados requerían un tiempo de respuesta de 396 minutos divididos en partes iguales entre ciencias y matemáticas.

<sup>8</sup> La prueba de 1999 se ha calibrado con la de 1995, por lo que el promedio internacional informado no es igual a 500.

TABLA N° 1: RESULTADOS EN EL TERCER ESTUDIO INTERNACIONAL DE CIENCIAS Y MATEMÁTICAS

Ciencias		Matemáticas	
Taiwan	569	Singapur	604
Singapur	568	Corea del Sur	587
Hungría	552	Taiwan	585
Japón	550	Hong Kong	582
Corea del Sur	549	Japón	579
Holanda	545	Bélgica (flamenca)	558
Australia	540	Holanda	540
Rep. Checa	539	Rep. Eslovaca	534
Inglaterra	538	Hungría	532
Finlandia	535	Canadá	531
Rep. Eslovaca	535	Eslovenia	530
Bélgica (Flamenca)	535	Federación Rusa	526
Eslovenia	533	Australia	525
Canadá	533	Finlandia	520
Hong Kong	530	Rep. Checa	520
Federación Rusa	529	Malasia	519
Bulgaria	518	Bulgaria	511
Estados Unidos	515	Letonia	505
Nueva Zelandia	510	Estados Unidos	502
Letonia	503	Inglaterra	496
Italia	493	Nueva Zelandia	491
Malasia	492	Lituania	482
Lituania	488	Italia	479
Tailandia	482	Chipre	476
Rumania	472	Rumania	472
Israel	468	Moldavia	469
Chipre	460	Tailandia	467
Moldavia	459	Israel	466
Rep. Macedonia	458	Túnez	448
Jordania	450	Rep. Macedonia	447
Irán	448	Turquía	429
Indonesia	435	Jordania	428
Turquía	433	Irán	422
Túnez	430	Indonesia	403
Chile	420	Chile	392
Filipinas	345	Filipinas	345
Marruecos	323	Marruecos	337
Sudáfrica	243	Sudáfrica	275

diversos alumnos. Los mejores alumnos sudafricanos lo hacen casi tan bien como los mejores alumnos chilenos a pesar de que su promedio es inferior en más de 100 puntos al de Chile. Siguiendo con este tipo de análisis, resulta inquietante constatar que el 5% mejor de nuestros alumnos de matemáticas no tienen rendimientos superiores a los del 25% peor de los estudiantes singapurenses o coreanos. O que esos mismos alumnos

puestos en la República Eslovaca o en Bélgica estarían acercándose apenas a aquellos de rendimiento promedio.

Los alumnos que rindieron la prueba son, en cada país, una muestra representativa de los que cursan el octavo grado. La selección de los alumnos en cada país se hizo en dos etapas. En la primera se seleccionaban las escuelas. Luego en cada escuela se sorteaba aleatoriamente un curso de octavo básico. Todos los alumnos de dicho curso debían rendir la prueba. Participaron en Chile 185 escuelas y un total de 5.907 alumnos y alumnas. Se puso especial cuidado en que las pruebas representaran los currículos de los países participantes y que los distintos ítems no presentaran sesgos que favorecieran o perjudicaran a los países. Es más, los diversos países tuvieron la oportunidad de identificar aquellos ítems que no estaban cubiertos en sus respectivos currículos. La omisión de dichos ítems no afectó mayormente los resultados del TIMSS. Chile, por ejemplo, siguió ocupando el lugar 35 entre los 38 países considerados en ambas disciplinas. Por lo tanto, no son correctas afirmaciones del tenor “cómo nos iba a ir bien si nuestros alumnos no estudian varios de los contenidos que se miden en el TIMSS”<sup>9</sup>. Sin embargo, no deja de llamar la atención que del total de ítems considerados en la prueba de matemáticas (163) Chile aparezca, entre todas las naciones participantes, como aquella cuyo currículum (vigente al momento de la prueba) le permite sentirse cómoda en el número más bajo (99) de ítems. En ciencias, esta situación es menos marcada. De un total de 153 ítems considerados en la prueba de ciencias sólo 116 eran tocados por el currículum vigente al momento de la prueba. Recordemos que ambas pruebas están construidas sobre la base de lo que reconocidos expertos consideran como lo que debe saberse y comprenderse en matemáticas y ciencias al nivel del octavo grado. El nuevo currículum solucionará en parte estos problemas, aunque obviamente no atacará el problema de fondo: el rendimiento insatisfactorio de los estudiantes chilenos.

La decisión de participar en el TIMSS la adoptan los países voluntariamente. Por ello, la decisión de las autoridades educacionales chilenas debe ser sumamente valorada. Siempre es un riesgo someterse al escrutinio público y, por lo tanto, cabe felicitar a las autoridades educacionales por su decisión de incorporarse a este tipo de pruebas internacionales. De esta experiencia no cabe duda que se pueden extraer conclusiones relevantes para el diseño de políticas educacionales en nuestro país.

---

<sup>9</sup> Véanse declaraciones del presidente del Colegio de Profesores en reportaje “Rojo para Chile”, en *El Mercurio*, Cuerpo D, 17 de diciembre de 2000.



cuentas, que el diseño de las instituciones y los incentivos educativos son de la mayor importancia para lograr una educación de calidad. Por ello, aumentos en el gasto en educación o cambios en los procesos educativos están lejos de ser una garantía de mejoramiento de la educación.

Aunque la correlación entre ingreso per cápita (ajustado por paridad del poder de compra) y resultados en el TIMSS no es demasiado robusta, ella existe. El Gráfico N° 1 avala esta afirmación. Sin embargo, dicha correlación se explica fundamentalmente porque el grupo de países de altos ingresos tiene, en promedio, mejores resultados que los países de bajos ingresos como grupo. Si nos concentramos en los países de menos de US\$10.000 de ingreso per cápita vemos que prácticamente se esfuma la correlación señalada. Lo mismo sucede sólo si consideramos los países de ingresos superiores a ese nivel de ingreso per cápita. Esto no sucede porque estemos “eliminando” la variabilidad en el ingreso per cápita. Ella es aún bastante significativa.

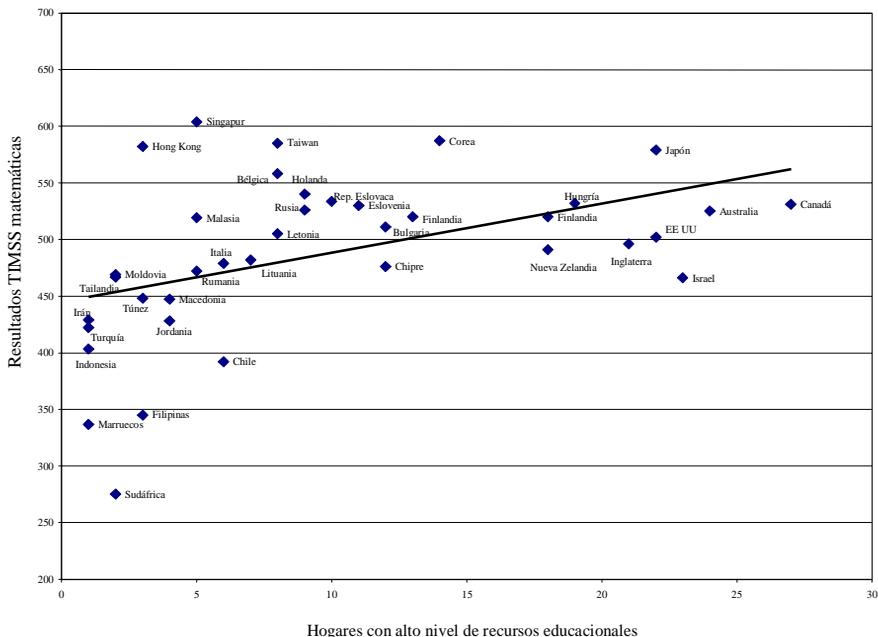
La relación, entonces, entre desarrollo y rendimiento educacional debe precisarse. Una primera pista la entregan los propios informes internacionales del TIMSS<sup>12</sup>. Para entenderla cabe señalar que este estudio ha clasificado los hogares de los que provienen los estudiantes en tres categorías: niveles alto, medio y bajo de recursos educacionales. Los hogares de alto nivel de recursos educacionales son definidos como aquellos que simultáneamente cuentan con: a) más de 100 libros, b) escritorio, computador y diccionario disponible para el estudiante y c) al menos uno de los padres con educación universitaria. Un hogar con un bajo nivel de recursos educacionales es aquel que simultáneamente cuenta con: a) menos de 25 libros, b) ausencia de escritorio, computador y diccionario disponibles para el alumno y c) ambos padres tienen educación secundaria o inferior. Los hogares con nivel medio de recursos educacionales son todos los demás y, por lo tanto, pueden presentar una alta heterogeneidad entre sí.

Ahora bien en los informes señalados se sostiene que, en promedio, los estudiantes de hogares con un alto NRE (nivel de recursos educacionales) tienen mejores resultados tanto en ciencias como en matemáticas. Una revisión país por país revela que esto efectivamente es así sin excepción. Las brechas entre los alumnos provenientes de hogares de alto NRE y de aquellos que provienen de hogares de bajo NRE), sin embargo, difieren significativamente de un país a otro. Así, en Hong Kong el rendimiento del alumno promedio que proviene de hogares con bajo NRE es, en matemáticas, equivalente a un 92,5% del que proviene de hogares con alto

---

<sup>12</sup> Los resultados del TIMSS fueron divulgados la primera semana de diciembre de 2000, acompañados de sendos informes.

GRÁFICO N° 2: RENDIMIENTO EN EL TIMSS DE MATEMÁTICAS Y PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES DE HOGARES CON ALTO NIVEL DE RECURSOS EDUCACIONALES

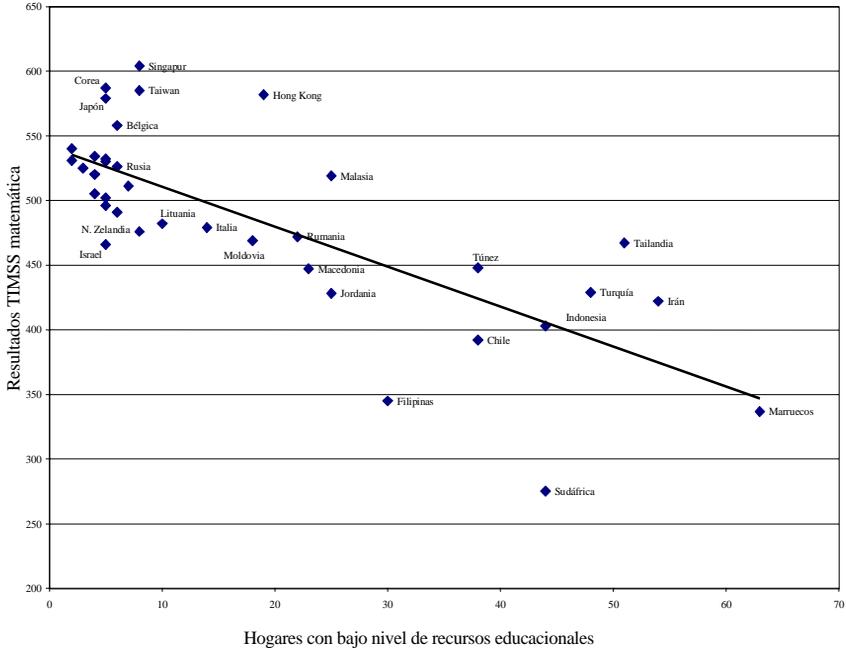


NRE. En Chile, que junto con Hungría tiene el peor desempeño relativo de los alumnos provenientes de hogares con bajo NRE, este rendimiento proporcional es de un 74,6%. De ahí que no deba extrañar que, para los distintos países como se aprecia en el Gráfico N° 2, el rendimiento en matemáticas esté sólo débilmente correlacionado con la proporción de alumnos que proviene de hogares con alto nivel de recursos educativos (la pendiente de la línea es menor). Se ve también que Chile está muy alejado de la línea que representa el mejor ajuste entre rendimiento en el TIMSS y proporción de hogares con alto NRE.

Ello se explica, en parte, porque los resultados de los países en el TIMSS más que estar influidos por la proporción de estudiantes que proviene de hogares con alto nivel de recursos educativos, lo están por la proporción de estudiantes que proviene de hogares con niveles bajos de recursos educativos. Ello se ve con claridad en los gráficos N° 3 para matemáticas y N° 4 para ciencias<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Se han omitido en algunos casos los rótulos de los países para que se puedan leer los gráficos.

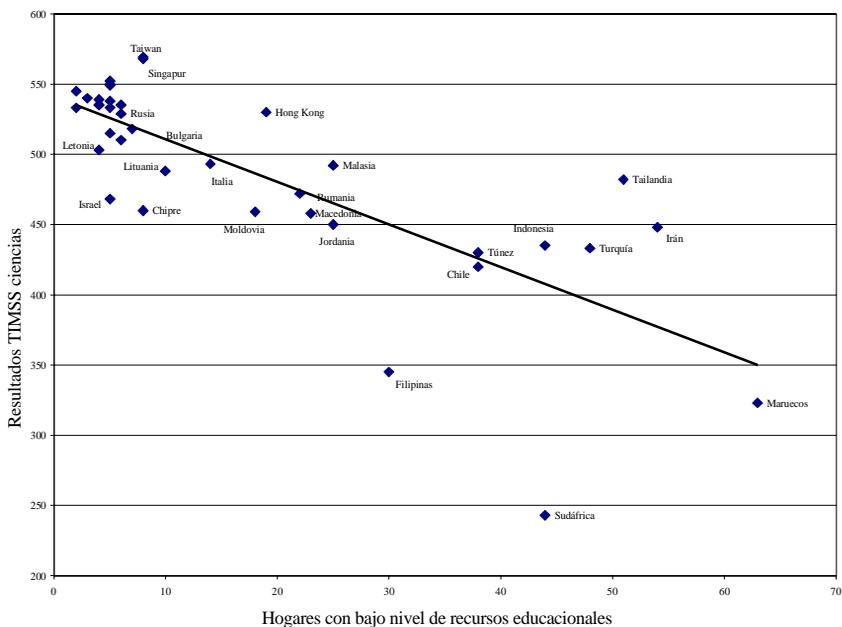
GRÁFICO N° 3: RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS Y PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES PROVENIENTES DE HOGARES DE BAJO NIVEL DE RECURSOS EDUCACIONALES



El 53% de la variación en los resultados de los países se explica por la variación en la proporción de estudiantes provenientes de hogares de bajos recursos educativos. Nótese que Chile aparece muy cerca de la línea que indica el mejor ajuste entre rendimiento en el TIMSS y proporción de estudiantes provenientes de hogares de bajo nivel de recursos educativos<sup>14</sup>, algo que no ocurría en el Gráfico N° 1 y que sugeriría que Chile estaba muy por debajo del rendimiento que le correspondería dado su nivel de ingreso per cápita. Ello avalaría, además, la aseveración de que nuestros resultados en el TIMSS corresponden aproximadamente a nuestra realidad social. No debe olvidarse, sin embargo, que hay una correlación muy imperfecta entre nivel de ingreso per cápita y la proporción de hogares con bajo nivel de recursos educativos. Por ejemplo, los países del

<sup>14</sup> De todas las variables informadas para cada uno de los países que rindieron el TIMSS la única que es estadísticamente significativa en modelos plausibles del tipo función de producción educacional es la proporción de estudiantes provenientes de hogares con bajo nivel de recursos educativos. Lo que representan los gráficos son, entonces, los mejores ajustes disponibles.

GRÁFICO N° 4: RENDIMIENTOS EN CIENCIAS Y PROPORCIÓN DE LOS ESTUDIANTES PROVENIENTES DE HOGARES CON BAJO NIVEL DE RECURSOS EDUCACIONALES



Este de Europa tienen ingresos per cápita similares o significativamente inferiores a Chile, pero una proporción muy reducida de hogares con bajo nivel de recursos educativos. Malasia y Jordania son países que también tienen un menor nivel de ingreso per cápita que Chile y, simultáneamente, una menor proporción de hogares con un nivel bajo de recursos educativos.

Probablemente estas diferencias se expliquen por una mayor valoración de la educación en esos países, y, en el caso de los países de Europa del Este, por una larga tradición educacional y una densidad cultural mucho mayor que la nuestra. Seguramente influyen también los menores niveles de desigualdad económica que se verifican en esa zona de Europa. No es éste el caso de los otros países. Malasia, por ejemplo, tiene un nivel de desigualdad sólo algo menor al nuestro y Jordania tiene un ingreso per cápita equivalente al 30% del chileno. Por otra parte, mientras en Chile un 15,4% de la población de más de 15 años no había asistido a la escuela en 1965, en Malasia esa cifra llegaba el mismo año a un 41,4%. En Jordania un 61,1% de los mayores de 15 años no había asistido a la escuela en

1965. Túnez, para mencionar otro ejemplo, tuvo en el TIMSS de matemáticas un rendimiento superior en 50 puntos a Chile. Sin embargo, cuenta con una proporción de estudiantes provenientes de hogares de bajo nivel educacional equivalente a la de Chile, un ingreso per cápita que es un 40% inferior al nuestro y en 1965 un 84,6% de su población de más de 15 años que no había asistido a la escuela<sup>15</sup>. Queda de manifiesto que el nivel de recursos educacionales en el hogar no depende solamente del nivel de desarrollo de un país sino que también refleja la preocupación de sus habitantes por la educación. Pero, también, se revela que dicho nivel está lejos de precisar con exactitud los rendimientos educacionales de los alumnos de un país determinado. La organización del sistema educacional, los incentivos que enfrentan los actores educacionales, el grado en el que las escuelas tienen que rendir cuentas de sus resultados y los procesos educacionales son, entre otros muchos factores, claves a la hora de entender los resultados de los diversos países<sup>16</sup>.

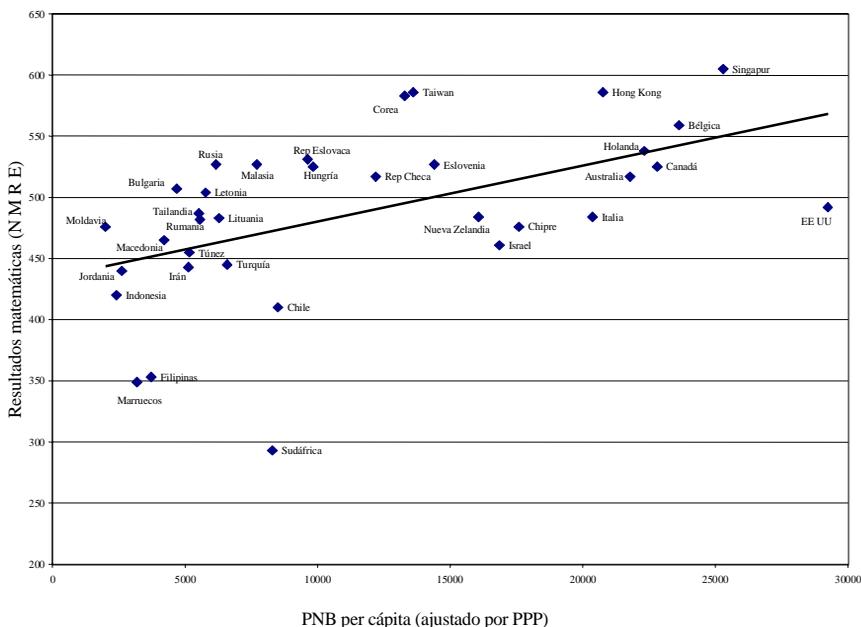
La comprobación de que el rendimiento en el TIMSS está mucho más correlacionado con el nivel de recursos educacionales en el hogar que con el ingreso per cápita permite destacar el rendimiento de algunos países del Este de Asia. Si se observa el Gráfico N° 1 había dos tipos de países que destacaban: los de Europa del Este y del Este de Asia. Ambos grupos de países tenían rendimientos muy superiores a los que su nivel de ingreso per cápita dictaría. Cuando se introduce la información sobre el nivel de los recursos educacionales del hogar los países del Este de Europa no lo hacen mejor de lo que se esperaría dado su nivel de recursos educacionales. Los países del Este de Asia, sin embargo, siguen haciéndolo mejor de lo esperado. Por supuesto, estar en el Este de Asia no asegura un rendimiento educacional destacado como lo comprueban Indonesia y, especialmente, Filipinas. Es notable, sin embargo, que Singapur, Taiwan, Corea, Hong Kong y Malasia siempre se ubican entre los diez países de mejor rendimiento en matemáticas tanto si los estudiantes provienen de hogares con un alto nivel de recursos educacionales como si provienen de hogares con niveles medios o bajos de recursos educacionales. A este grupo de países habría que agregar, seguramente, a Japón que no reporta sus resultados según el tipo de hogar al que pertenecen los estudiantes. El

---

<sup>15</sup> Estos países tienen aparentemente coberturas educacionales equivalentes a la de Chile en octavo grado. Para Túnez no disponemos de información pero la educación obligatoria suma 9 años y al término de la primaria que dura 6 años la cobertura es de 96%. Los datos de cobertura y años de educación obligatoria provienen del *Anuario Estadístico de UNESCO* (Tablas 4 y 6). Los datos de no escolaridad de la población de 15 años en 1965 de Barro y Lee (2000).

<sup>16</sup> Para no confundir al lector, de aquí en adelante el análisis se refiere a los rendimientos en matemáticas. A grandes rasgos un análisis similar se puede aplicar a ciencias.

GRÁFICO N° 5: RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS DE ESTUDIANTES QUE PROVIENEN DE HOGARES CON NIVEL MEDIO DE RECURSOS EDUCACIONALES E INGRESO PER CÁPITA (AJUSTADO POR PPP)



caso de Malasia es realmente interesante. Si se considera el resultado general de matemáticas aparece en el lugar N° 16, pero sube al lugar N° 6 si se considera sólo a los estudiantes que provienen de hogares con alto nivel de recursos educacionales o de hogares con bajo nivel de recursos educacionales. Entre los estudiantes que provienen de hogares con nivel medio de recursos educacionales alcanza el noveno lugar<sup>17</sup>. Éste es un país que claramente ve afectada su posición relativa en el cuadro de países participantes por la mayor proporción de estudiantes que proviene de hogares con un nivel bajo de recursos educacionales respecto de países más desarrollados. Entre los países europeos destacan Bélgica (flamenca) y Eslovenia, países cuyos alumnos están entre los diez primeros en las tres categorías de estudiantes definidas según el nivel de los recursos educacionales disponibles en el hogar.

<sup>17</sup> Por la forma que se han definido los hogares con nivel medio de recursos educacionales debe existir una gran heterogeneidad al interior de este grupo. Por lo tanto, al ser Malasia un país de bajo ingreso per cápita debe tener muchos hogares que al interior de este grupo se ubican en la parte inferior de la distribución de estos hogares.

De este modo, quedarse con la impresión de que los malos resultados de Chile se explican solamente por la alta proporción de estudiantes que proviene de hogares con un bajo nivel de recursos educacionales es erróneo. El Gráfico N° 5 valida esta afirmación. Si sólo se considera a los estudiantes provenientes de hogares con nivel medio de recursos educacionales, Chile sigue ubicándose en los últimos lugares, superando sólo a Filipinas, Marruecos y Sudáfrica. Esos resultados en la prueba de matemáticas no sólo son deficientes sino que están lejos de aquellos que el nivel de ingresos per cápita del país sugiere<sup>18</sup>. Más evidentes son los problemas de la educación chilena si se considera que entre los estudiantes provenientes de hogares con un nivel alto de recursos educacionales Chile aparece superando sólo a Filipinas<sup>19</sup>. Ambos países son los únicos cuyos alumnos de hogares de alto nivel de recursos educacionales no logran superar el promedio general internacional de 487 puntos. Este grupo de alumnos chilenos promedia 476 puntos. Los alumnos malayos provenientes de hogares con bajo nivel de recursos educacionales obtienen 481 puntos. ¿Por qué un estudiante chileno, en condiciones socioeconómicas superiores, no puede acercarse en rendimiento al estudiante malayo más desaventajado? Las razones son profundas. Malasia es un país algo más pobre que el nuestro, sus salas de clases tienen más alumnos que las nuestras, el gasto por alumno en 8° básico es aproximadamente un 60% de lo que nosotros gastamos, los salarios de sus profesores son levemente más bajos a los de los chilenos en los primeros años laborales y no más de un 12% más alto después de 30 años de profesión. Incluso por hora trabajada parecen ser siempre menores<sup>20</sup> y su cobertura en octavo grado es tanto o más alta que la chilena.

En todos los países hay una correlación negativa entre el nivel de recursos educacionales del hogar y el rendimiento de los alumnos de esos hogares. Esta correlación es más fuerte en Chile y Hungría que en cualquiera de los países que rindieron el TIMSS. Claro que el segundo país tiene un promedio general que supera a Chile en 115 puntos. Esto significa que a medida que disminuye el nivel de recursos educacionales del

---

<sup>18</sup> El ingreso per cápita es la única variable de las disponibles que discrimina entre grupos de estudiantes separados por el nivel de recursos educacionales de sus hogares. Esa "discriminación" es más importante entre los alumnos de hogares con nivel medio de recursos educacionales, probablemente como consecuencia de la alta heterogeneidad de los hogares que se agrupan en esta categoría.

<sup>19</sup> Cabe hacer notar que Irán, Indonesia, Marruecos, Moldavia, Sudáfrica, Tailandia y Turquía no tienen una representatividad adecuada de estudiantes de hogares de alto nivel de recursos educacionales. Por ello no reportan resultados para este tipo de estudiantes.

<sup>20</sup> Disponemos de una información muy limitada del número de horas trabajadas por los profesores malayos.

hogar el desempeño relativo de los estudiantes chilenos, respecto de cada uno de los promedios internacionales relevantes, va empeorando. El sistema educacional chileno tiene, por lo tanto, escasa capacidad de compensar las diferencias iniciales de capital humano entre los diversos hogares. Los resultados agregados esconden, entonces, deficiencias importantes en la educación chilena que, más allá de nuestra realidad económica y social, podrían superarse redoblando nuestros esfuerzos en educación. No parece haber ninguna razón estructural para que los estudiantes de hogares con un nivel alto de recursos educacionales no se puedan empujar por sobre el promedio internacional general. Asimismo los resultados de nuestros estudiantes socialmente más desaventajados podrían mejorar sustancialmente. No hay ninguna razón para pensar que ellos no pueden obtener resultados similares o superiores a los de Tailandia o Túnez. Ello significaría que nuestros alumnos provenientes de hogares con un nivel medio de recursos educacionales podrían subir su rendimiento en alrededor de 80 puntos. Aquellos provenientes de hogares con escasos recursos educacionales lo podrían hacer en unos 90 puntos.

La correlación entre el ingreso per cápita y los resultados de los tres tipos de estudiantes clasificados según su nivel de recursos educacionales es lo suficientemente débil<sup>21</sup> como para pensar que éstas son metas razonables. Son medianamente ambiciosas y están a medio camino entre lo que es nuestra realidad actual y, por ejemplo, la de Malasia. Algunos elementos que debe incorporar nuestra política educacional para alcanzar estas metas se presentan en la siguiente sección.

#### **4. Lineamientos de política educacional**

Hay dos grandes aspectos que, de alguna forma, sirven de base a nuestros planteamientos de política. El primer aspecto proviene de la misma prueba TIMSS. La evidencia suplementaria recoge lo que podríamos denominar un descuido general en la enseñanza de ambas disciplinas que es especialmente notoria en el caso de las matemáticas. El segundo aspecto proviene de la evidencia de nuestro propio sistema de medición de la

---

<sup>21</sup> La única variable robusta a la especificación de la función de producción donde el resultado en la prueba de matemáticas es la variable a explicar es el ingreso per cápita. Esto es así para el resultado de los estudiantes provenientes de hogares con nivel medio de recursos educacionales y nivel bajo (en este caso a un nivel de significancia de 10%). En ningún caso se explica más allá del 23% de la varianza de los resultados en la prueba de matemáticas. En el caso de los resultados de los estudiantes provenientes de hogares de altos ingresos ninguna de las variables consideradas tiene un coeficiente estadísticamente distinto de cero.

calidad de la educación (prueba SIMCE) que revela una gran heterogeneidad en el resultado de las escuelas chilenas en sectores populares, lo que indica que hay experiencias exitosas que deberían poder replicarse. Antes de abordar estos aspectos parece pertinente llamar la atención sobre lo mal preparados que se sienten los profesores chilenos para llevar a cabo la enseñanza de matemáticas y ciencias. Por ejemplo, sólo el 24% de los estudiantes chilenos<sup>22</sup> son enseñados por profesores que tienen una alta confianza en su preparación para enseñar matemáticas. Para el promedio de los países esta cifra alcanza a un 63%. Se sienten relativamente más mal preparados en geometría y mejor preparados en fracciones. Los resultados de los estudiantes chilenos no reflejan, sin embargo, esas supuestas diferencias en preparación. Son igualmente deficientes en todos los tópicos considerados. Llama la atención que los profesores chilenos demuestren una falta de confianza en sus capacidades tan alta cuando el 77% de los alumnos está en manos de profesores debidamente certificados y cuya especialidad son las matemáticas. El promedio internacional es algo inferior, esto es un 73%.

¿Qué hay detrás de esto? El informe no permite responder esta interrogante. Algunas hipótesis, sin embargo, no pueden dejar de plantearse. La más benigna: tenemos un profesorado extremadamente autocrítico. Por ejemplo, sólo el 8% de los alumnos japoneses asiste a clases con profesores que tienen una alta confianza en su preparación para enseñar matemáticas. Ello ocurre a pesar de que las impresiones de expertos respecto a la capacidad de los profesores japoneses son muy positivas (por ejemplo, Stevenson y Stigler, 1999). Claro que los resultados de los japoneses en el TIMSS son envidiables, no así los nuestros.

Una segunda explicación es que efectivamente los profesores chilenos están mal preparados, lo cual nos remite a deficiencias en la preparación que ellos han recibido en las universidades o institutos de estudios superiores<sup>23</sup>. Pero esa percepción que tienen los profesores de su falta de preparación arroja a su vez serias dudas respecto de las verdaderas exigencias a las que están sometidos. En un ambiente de exigencia la mala formación inicial debería superarse con un esfuerzo personal importante. Un sistema educacional presionado por buenos resultados educacionales debería estar buscando alternativas para corregir este eventual problema. Si no observamos dicha búsqueda es quizás porque nuestras escuelas no se sienten obligadas a hacerlo bien. Esta falta de dinamismo se nota en la

---

<sup>22</sup> El informe TIMSS no reporta la información respecto del universo de profesores sino de alumnos.

<sup>23</sup> El 78% de los profesores tiene un título obtenido después de la enseñanza media (Mizala y Romaguera, 2000).

estructura de edades de los profesores. El 80% de los alumnos chilenos es enseñado por profesores que tienen más de 40 años. En el resto de los países, el 54% de los alumnos tiene profesores que superan esa edad. El caso chileno, además, contrasta fuertemente con su propia realidad: de la población de 25 años y más sólo el 53% tiene más de 40. En la situación chilena podrían estar incidiendo nocivamente legislaciones como el estatuto docente, que sin duda hacen más difícil la rotación de los profesores. Aunque, a priori, la estructura de edades no es un indicador apropiado de desempeño, puede ser un problema si ella es el reflejo de normas y procesos que diluyen las responsabilidades de los profesores en su labor profesional.

Una última explicación de por qué los profesores pueden tener dudas respecto a su capacidad de enseñar las matemáticas es que la prueba coincidió con una agenda educacional marcada por la reforma. Los cambios que incentiva dicha reforma en las prácticas educativas y en la naturaleza de la enseñanza generan seguramente algún grado de incertidumbre en los profesores, la que puede verse acompañada de una sensación de estar mal preparados para la enseñanza de las matemáticas. Que los profesores están imbuidos, al menos, del lenguaje de la reforma queda en evidencia al revisar la información suplementaria que acompaña al TIMSS. Así, los profesores del 94% de los alumnos piensan que es muy importante para el éxito de los alumnos en matemáticas que sean capaces de pensar en forma creativa. El mismo porcentaje piensa que es muy importante que los estudiantes entiendan cómo se usan las matemáticas en el mundo real (en ambos planteamientos Chile ocupa el primer lugar entre los 38 países que rindieron la prueba TIMSS). Cabe hacer notar que en ambos planteamientos el promedio internacional no supera el 60%. Más aún en muchos de los países con resultados destacados en la prueba TIMSS estas proporciones están por debajo del promedio internacional: por ejemplo, Bélgica, Holanda, Singapur y Corea. Esto deja entrever que la forma de hacer clases no es fundamental a la hora de explicar el rendimiento educacional de los alumnos. No entraremos, sin embargo, en este tema.

Era importante analizar la percepción de los profesores respecto a su falta de capacidad para abordar las materias que enseñan porque puede estar relacionado con el descuido general observado en la enseñanza de las matemáticas, uno de los aspectos que sirven de base a los planteamientos de política que esbozamos más adelante. El descuido, más que una posible causa del mal rendimiento educacional de los alumnos chilenos, sería una manifestación de la incapacidad de enseñar las materias establecidas en el

currículum. Con todo, parece más plausible una falta de compromiso con una educación de calidad, la que persiste por la escasa presión que tienen las escuelas para producir buenos resultados. El primer dato que hay que tener en mente es que los alumnos chilenos se encuentran entre aquellos que mayor tiempo le dedican a la enseñanza de las matemáticas en el octavo grado: un total de 161 horas mientras el promedio internacional se encuentra en torno a las 129 horas. Por lo tanto, el tiempo dedicado a la enseñanza de las matemáticas en Chile es más que suficiente. A esto habría que agregar que la disponibilidad de recursos escolares para la enseñanza de las matemáticas no es muy distinta del promedio internacional<sup>24</sup>. Un 22% de los alumnos chilenos tiene una disponibilidad alta de recursos escolares. Otro 68% una disponibilidad media. Esto se compara con promedios internacionales de 19 y 63%, respectivamente. Países exitosos en el TIMSS como Corea, Hong Kong, Malasia y Taiwan tienen una proporción significativamente menor de sus alumnos en escuelas con alta disponibilidad de recursos escolares. Ambos aspectos sugieren, entonces, que nuestro “ambiente” educacional, aunque podría mejorarse, es bastante apropiado.

Las horas de clase y los recursos escolares no parecen, sin embargo, emplearse adecuadamente. El 72% de los estudiantes tienen profesores que afirman que en sus clases enfatizan principalmente los números. Esta proporción se compara con un promedio internacional de 14% y que llega a cifras inferiores a 10% en países de alto rendimiento en la prueba de matemáticas. Mientras tanto, un promedio internacional del 74% de los alumnos concentra sus esfuerzos en la enseñanza combinada del álgebra, la geometría y los números. Un 19% de los chilenos hace lo mismo. Recuérdese que todos son alumnos de octavo grado, lo que hace difícil comprender por qué los alumnos chilenos están en términos relativos tan atrasados en sus materias. No se puede acudir al currículum antiguo para justificar este atraso. Son mucho más plausibles explicaciones que tienen que ver con falencias del proceso de enseñanza-aprendizaje en matemáti-

---

<sup>24</sup> Esto se determina a partir de un índice construido por los responsables de la prueba TIMSS que pondera las respuestas a cinco aspectos referidos a carencias que puedan afectar, en términos generales, la enseñanza en esa escuela (éstos incluyen materiales de enseñanza, los presupuestos para insumos, infraestructura, tamaño de las salas de clases y sistemas de iluminación y calefacción). También se consideran las respuestas ponderadas a cinco aspectos referidos a carencias que pueden afectar, en particular, la enseñanza matemática, (se incluyen aquí computadores, programas computacionales, bibliotecas, calculadoras y recursos audiovisuales). Una alta disponibilidad de recursos escolares ocurre si las carencias existentes en ambas dimensiones no afectan mayormente la capacidad de enseñar en la escuela. Una baja disponibilidad, si las carencias en ambas dimensiones afectan la capacidad de enseñanza y una disponibilidad media si las carencias en una de las dimensiones afecta la capacidad de enseñanza y la otra no.

cas de años anteriores o bien con profesores que no están enseñando en octavo grado lo que deberían enseñarles a sus alumnos. Ambas alternativas reflejan problemas serios en el proceso educativo chileno que de no corregirse imponen serias cortapisas a todo intento por mejorar la educación chilena. Más aún si se tiene en cuenta que las posibilidades de enseñanzas futuras están condicionadas por la enseñanza actual. Si se dejan de ver ciertos tópicos o éstos no se ven adecuadamente en clases, la enseñanza de tópicos posteriores no se hace de buena manera o sencillamente no se aborda para corregir falencias posteriores.

Una forma de aumentar las oportunidades de los estudiantes para aprender matemáticas son las tareas. Éstas pueden ser de enorme utilidad en situaciones en las cuales claramente hay un déficit notorio en las enseñanzas de las matemáticas. Sin embargo, los profesores ponen un muy escaso énfasis en las tareas. Mientras un 35% de todos los alumnos que rindieron la prueba TIMSS asiste a clases con profesores que les ponen un alto énfasis a las tareas, sólo un 20% de los alumnos chilenos tiene ese tipo de profesores. Es decir, actuamos en esta materia como si tuviésemos resultados espectaculares. Chile, por otra parte, está entre aquellos países en los cuales frecuentemente se interrumpen las clases. Un tercio de los alumnos chilenos asiste a clases que a menudo o casi siempre son interrumpidas. Sólo un 21% del promedio internacional asiste a este tipo de clases. Cabe destacar que todos los países con una frecuencia de interrupción similar a Chile —Estados Unidos, Italia, Nueva Zelandia, Israel, Filipinas, Marruecos y Sudáfrica— tienen desempeños en el TIMSS que podríamos catalogar de poco satisfactorios. Por otra parte, los países con rendimientos destacados como Bélgica, República Eslovaca, República Checa, Corea, Hong Kong y Malasia, entre otros, tienen una proporción de alumnos que son interrumpidos en sus clases significativamente inferior.

Todo esto sugiere que en Chile el clima educacional es bastante poco exigente. Los alumnos trabajan poco. Las clases se interrumpen frecuentemente y los profesores abordan materias en octavo básico que revelan un atraso significativo en la enseñanza de las matemáticas. Esta situación puede mantenerse indefinidamente en el tiempo si las escuelas no sienten la presión de entregar a sus alumnos la mejor educación posible. Las bajas exigencias se manifiestan incluso en nuestra educación de elite. ¿Qué otra razón puede explicar que aquellos alumnos que gozan de la mayor disponibilidad de recursos no sean capaces de superar el promedio internacional en esta prueba o que apenas el 1% de nuestros alumnos se ubique en el 10% de alumnos de mejor rendimiento cuando Singapur

ubica al 46% de sus alumnos, Malasia al 12% y Tailandia —con un ingreso per cápita que es inferior en un 35% al de nuestro país, que no tiene alumnos con un nivel alto de recursos educacionales en el hogar<sup>25</sup> y que más de la mitad de sus alumnos proviene de hogares con un bajo nivel de recursos educacionales— logra ubicar a un 4% de sus alumnos entre el 10% de los alumnos de mejor rendimiento. La realidad chilena sugiere, entonces, que la distribución del rendimiento educacional está desplazada hacia la izquierda, esto es, más allá de las diferencias de rendimiento entre escuelas, todas ellas están obteniendo resultados inferiores a los que podrían tener en un ambiente educacional donde las exigencias son mayores. Esto es válido para los tres tipos de educación existente en Chile: particular pagada, particular subvencionada y municipal.

Ahora bien, no todas las escuelas lo hacen tan mal. Por lo menos eso es lo que se desprende del Gráfico N° 6 que nos muestra el rendimiento de las escuelas municipales urbanas controlado por el índice de vulnerabilidad de esas escuelas<sup>26</sup>. Nótese, en primer lugar, que mientras mayor la vulnerabilidad de las escuelas, la que seguramente está correlacionada con el nivel de recursos educacionales en el hogar, menor el rendimiento promedio de las escuelas. Queda constatada, una vez más, la correlación negativa entre el rendimiento de las escuelas y el nivel socioeconómico de los alumnos. La evidencia recogida en la prueba TIMSS sugiere que esta correlación es inevitable aunque, por supuesto, la fuerza con la que ésta se manifiesta varía dependiendo de la calidad de la educación. Pero lo que queremos destacar aquí es que los promedios ocultan la enorme variabilidad que hay en los resultados de las escuelas aun después de controlar por su vulnerabilidad. Así escuelas de alta vulnerabilidad logran superar en rendimiento a un número importante de escuelas de baja vulnerabilidad, lo que sugiere que hay mucho espacio para mejorar sustancialmente los resultados de las escuelas. Por otra parte, si descomponemos, para los establecimientos municipales urbanos la varianza de puntajes en la prueba SIMCE en aquella parte que se explica por las variaciones de puntaje al interior de la comuna (intravarianza) y aquella que se explica por las variaciones de puntaje entre comunas (intervarianza), se arriba a conclusiones de interés. Al nivel del país la intravarianza explica el 34% de la

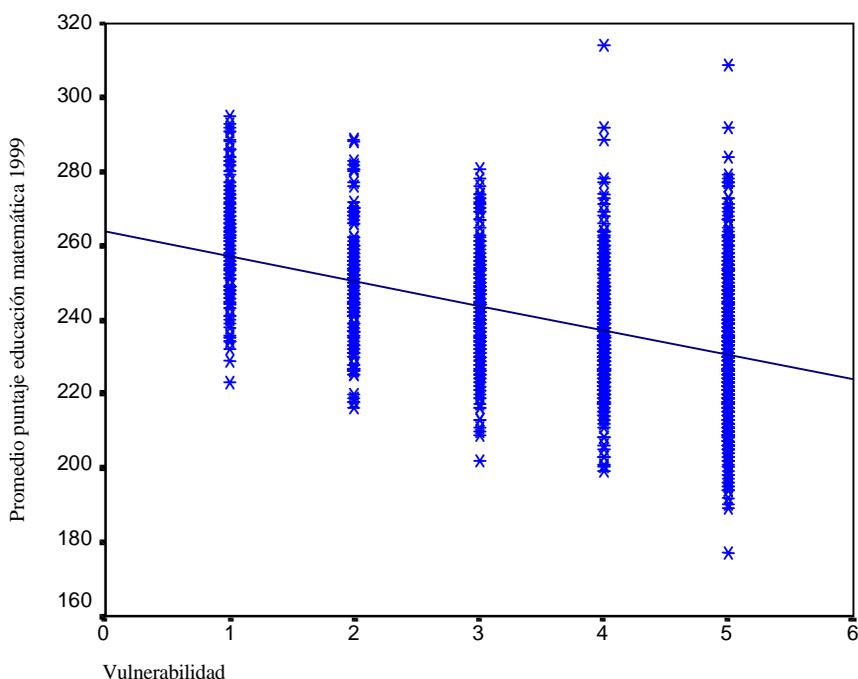
---

<sup>25</sup> En rigor, es un número tan pequeño que en una muestra aleatoria de alumnos tailandeses su representación no es distinta de cero.

<sup>26</sup> Este índice es construido a partir de una serie de variables recogidas en una encuesta que realiza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas para asignar las raciones alimenticias en las escuelas. Entre dichas variables se incluyen peso y talla de los niños, escolaridad de la madre, atraso educacional del niño, necesidades médicas y dentales del niño.

varianza total del puntaje de los establecimientos municipales. En la Región Metropolitana la intervarianza explica el 49% de la varianza de puntajes de los establecimientos municipales. Estos datos sugieren que al interior de las comunas se puede hacer mucho para elevar la calidad de la educación municipal.

GRÁFICO N° 6: RESULTADOS EN EL SIMCE DE MATEMÁTICAS DE LAS ESCUELAS MUNICIPALES URBANAS



Las autoridades municipales si bien son responsables de estas escuelas municipales no muestran un compromiso demasiado marcado con una educación de calidad. Una revisión de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo (PADEM), instrumento creado por la Ley N° 19.410 para, entre otros aspectos, comprometer a los municipios en la gestión educativa, revela la inexistencia de objetivos de logros concretos y posibles de evaluar. Ello sólo contribuye a diluir la responsabilidad de los municipios y de las escuelas. Estas ambigüedades deben superarse. Los esfuerzos del

municipio en el campo educacional deberían dirigirse a establecer metas concretas de logro educacional a las escuelas que son de su dependencia y a asegurarse de que el cuerpo directivo y docente de dichas escuelas asuma la responsabilidad de su gestión. Las diferencias de rendimiento de las escuelas al interior de una misma comuna sirve indudablemente de referencia para establecer estándares más altos a todas las escuelas. Alcanzar el rendimiento de otras comunas también debiera ser un aliciente para las autoridades comunales. Eventualmente, éstas deben proponer mecanismos que se traduzcan en la salida de los directivos y profesores de los establecimientos que no cumplen con los objetivos de logro académico establecido. Al respecto, en defensa de los ediles, puede señalarse que el estatuto docente hace prácticamente imposible que directores y profesores puedan ser removidos de sus cargos.

Pero las autoridades centrales y la comunidad en general deberían ser sensibles a la idea de que el incumplimiento de metas de logro académico establecidas en los PADEM pueden dar origen a sanciones graves. Para ello es necesario crear instituciones e incentivos que, aun en el marco restrictivo que afecta a la educación chilena actual, sean capaces de darle un mayor dinamismo en la educación. Este desarrollo institucional debe recoger el hecho de que al final los cambios tienen que venir de las escuelas y de las salas de clases. Una mejor educación se logrará con mayor probabilidad si se deja a las comunidades locales ensayar con mayor libertad. Pero esos “ensayos” tienen que ser evaluados. De ahí que las escuelas deban rendir cuentas frente a la comunidad escolar. Esa rendición debe, en primer lugar, dar cuenta de los resultados académicos. Para ello deben mantenerse evaluaciones externas exigentes tipo SIMCE<sup>27</sup>. Sólo en la medida que las escuelas se sientan presionadas a hacerlo bien se irán adoptando en ellas prácticas “positivas”. Que esas prácticas existen lo demuestra la gran diversidad de resultados que se aprecian en las escuelas chilenas y que quedan en evidencia en el Gráfico N° 6. Éste también revela que esa diversidad existe más allá del nivel socioeconómico de los alumnos.

Los buenos resultados de algunas escuelas no se pueden replicar porque más que el producto de una rendición de cuentas exigente es la consecuencia del liderazgo de ciertos profesores o directores que probablemente se autoimponen metas exigentes. De ahí que no sea de extrañar que

---

<sup>27</sup> Es discutible que ésta sea efectivamente una prueba exigente. Sin embargo es un aspecto que no analizaremos. También puede cuestionarse la exigencia de una prueba nacional que limite el proyecto educativo de una escuela. Tal vez se podría eximir a escuelas donde los padres manifiesten una clara voluntad de no participar en un examen de estas características.

muchos estudios encuentren en el liderazgo la causa de un buen rendimiento educacional. Pero éste no debería ser una condición indispensable para tener un buen sistema educacional. Incentivos correctos y un desarrollo institucional deberían proveer un ambiente en el cual los directores y los profesores tienden a esforzarse más por conseguir buenos rendimientos de las escuelas en las que se desempeñan. Lo que vemos en Chile es, en el fondo, el resultado de una descentralización sin autonomía, sin incentivos claros y con un desarrollo institucional muy incipiente. Ello explica que los aumentos en el rendimiento educacional asociado a la descentralización de la educación desarrollada en las últimas décadas haya sido tan marginal.

Es interesante notar que sí ha habido mejoras en la eficiencia interna del sistema. Han aumentado las tasas de egreso, de retención y se han reducido los tiempos de egreso tanto en la educación básica y media como en la educación municipal y particular subvencionada. La asignación de recursos por alumno atendido no cabe duda que constituye un incentivo para aumentar dicha eficiencia, lo que revela la importante función que éstos juegan en la gestión de la escuela. La deserción escolar significa una pérdida de recursos para la escuela y por ello las escuelas la combaten. El alumno chileno pasa así más tiempo en su escuela lo que reduce los tiempos de egreso.

La descentralización del sistema educacional chileno tiene que complementarse, entonces, con un desarrollo institucional que provea la fuerza suficiente para generar una rendición de cuentas efectiva. No basta con que los padres puedan elegir las escuelas a las que enviarán a sus hijos. Ello es una dimensión indispensable en la creación de un ambiente en el que las escuelas sienten la presión de hacerlo bien, porque posibilita que ante resultados insatisfactorios de las escuelas los padres cambien a sus hijos a otro establecimiento educacional. Esta acción genera una merma en el financiamiento de la escuela porque éste está atado a la presencia de alumnos en establecimiento (la escuela, recibe un bono por alumno atendido). Que exista este mecanismo es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una educación de calidad. Por diversas razones este mecanismo no ha sido acompañado de otras dimensiones necesarias<sup>28</sup>. Entre otras se pueden mencionar que la información sobre los resultados de los establecimientos en las pruebas SIMCE parece no haber fluido satisfactoriamente hacia los padres y, quizás la principal causa, que en muchas comunas la oferta educacional está controlada exclusiva o mayori-

---

<sup>28</sup> Un análisis de estas razones se encuentra en Beyer, Eyzaguirre y Fontaine (2000).

tariamente por las municipalidades. De hecho, un 54% de los alumnos chilenos en la educación básica asiste a este tipo de establecimientos.

Estas escuelas son manejadas habitualmente por un departamento municipal (en algunos casos una corporación municipal) que más bien está preocupado de los aspectos financieros que de aquellos propiamente educacionales. Lo que, en principio, no sería un inconveniente si ello se diera en un ambiente en el cual las escuelas son autónomas y evaluadas por sus resultados. Sin embargo, la realidad se aleja mucho de esta descripción. Por una parte, los profesores y directores de las escuelas municipales están “exageradamente” protegidos por el estatuto docente, lo que impide en la situación actual una rendición de cuentas acabada. Por otra parte, las escuelas municipales muchas veces no internalizan la pérdida de alumnos y, por lo tanto, no tienen incentivos para enmendar rumbo. Ello se debe a que muchas veces el presupuesto municipal no se ve afectado al producirse cambios entre escuelas municipales. Estas escuelas ven así diluidas sus responsabilidades. Por supuesto, el alcalde podría intentar elevar las exigencias. Pero los instrumentos que posee son muy limitados. Volvemos así al punto inicial que motivaba estas reflexiones, es decir un desarrollo institucional insuficiente. Éste debe complementar la posibilidad actual de elegir una escuela con medidas que sometan a las escuelas al escrutinio público, el único camino para que sean efectivamente responsabilizadas por el rendimiento educacional de sus alumnos.

Para ello es indispensable, en primer lugar, fortalecer los flujos de información hacia los padres respecto del rendimiento de las escuelas en las que tienen a sus hijos. Es crucial transmitirles, además, que deben poner atención en los resultados académicos de las escuelas. Malos resultados tienen que ser satisfactoriamente explicados. El problema central aquí es la eventual falta de respuesta de las escuelas municipales a las exigencias de la comunidad escolar, especialmente cuando representan una parte importante de la oferta educacional de una comuna. Si éste es el caso, hay que permitirles a los padres ejercer algún grado de control sobre la suerte de esas escuelas. Una propuesta concreta sería permitirles a los padres “intervenir” las escuelas con rendimientos deficientes. Esa intervención podría producirse, por ejemplo, cuando la escuela municipal obtiene resultados inferiores al promedio nacional o en el tercio inferior de rendimiento<sup>29</sup>. Para materializarla la mayoría (o dos tercios de los padres) debe apoyar esta decisión. Operativamente la gestión de la escuela queda-

---

<sup>29</sup> El criterio específico puede ser otro. Lo importante es que exista, que sea transparente y se aplique sin excepciones.

ría en manos de los padres. Ellos pueden nombrar un nuevo director. El personal directivo y los profesores perderían algunos de los privilegios que les confiere el estatuto docente: especialmente aquellos que se refieren a la inamovilidad. En este esquema el estatuto docente es un “beneficio” que se mantiene sólo si los resultados de las escuelas son positivos. En caso contrario se pierden a favor de los padres de las niñas y los niños que asisten a esas escuelas.

Esta intervención de los padres en las escuelas de sus hijos se puede combinar con diversos aspectos específicos que habría que ensayar más cuidadosamente. Por ejemplo, se podría permitir a los padres delegar la administración de las escuelas en instituciones especializadas como podrían ser fundaciones, universidades o escuelas privadas. Lo importante es que esas instituciones se comprometan con metas específicas y se sometan al escrutinio público que los padres demanden. También esta propuesta general se puede compatibilizar con medidas más conservadoras. Entre éstas, que los padres puedan reemplazar a los directores de las escuelas intervenidas sólo con nombres que provengan, por ejemplo, de un registro de directores previamente certificados por un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Educación. Ese registro estaría integrado por personas que cumplen ciertos requisitos estimados indispensables para ejercer como director de un establecimiento educacional.

Las medidas propuestas pueden complementarse con premios monetarios a las escuelas que van satisfaciendo los objetivos de logro académico. Estos premios pueden tomar la forma de aumentos salariales permanentes, bonos anuales o una combinación de ambos. Es fundamental que los mismos se diseñen con precisión de modo de tener la certeza que premian los logros deseados. Se debe tener especial cuidado en no premiar logros transitorios.

En términos generales, lo que hemos planteado aquí se inserta en la necesidad de que las escuelas respondan por los resultados académicos de los alumnos a los que educan. En la actualidad las responsabilidades de los directivos y profesores de las escuelas municipales están demasiado diluidas como para que se alcance una educación de calidad. Por eso es imprescindible ir desarrollando instituciones e incentivos que permitan generar un mayor dinamismo en las escuelas de nuestro país, un dinamismo que en lo fundamental apunte a elevar el rendimiento educacional de nuestros estudiantes. Aunque las propuestas están pensadas fundamentalmente para la educación municipal, sus efectos sobre el resto del sistema educacional deben dejarse de sentir con fuerza. Las escuelas particulares subvencionadas deberán mejorar sus resultados si no quieren perder sus

alumnos a manos de las “nuevas” escuelas. La rendición de cuentas se extiende, entonces, a todo el sistema educacional a pesar de que se enfatice la de las escuelas municipales.

## 5. Conclusiones

Los resultados de Chile en la Tercer Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) no son buenos. Una primera lectura deja la impresión, sin embargo, de que ellos no hacen más que reflejar nuestra realidad social y económica. Un poco más del 50% de la varianza de los resultados entre países en ambas pruebas se explica por la varianza en la proporción de alumnos que proviene de hogares con un bajo nivel de recursos educacionales. Como Chile tiene una proporción alta de alumnos (38%) que proviene de este tipo de hogares, nuestro lugar 35 en una muestra de 38 países parece obvia. Sin embargo, un análisis más cuidadoso de la información sugiere problemas serios. En primer lugar, los niños chilenos que provienen de hogares con un nivel alto de recursos educacionales no alcanzan el promedio internacional en matemáticas (apenas en ciencias). Ello no se puede atribuir a nuestro nivel de desarrollo o al número de alumnos por clase o a otros factores que tradicionalmente se esgrimen para justificar los malos resultados. Se observa, además, que las diferencias relativas de puntaje entre los alumnos que provienen de hogares con un alto nivel de recursos educacionales y aquellos que lo hacen de hogares con un bajo nivel son especialmente marcadas en Chile. Por último, el 1% de nuestros alumnos logra ubicarse entre el 10% de mejor rendimiento en las pruebas TIMSS. Singapur coloca en este grupo al 46% de sus alumnos en la prueba de matemáticas y al 32% en la prueba de ciencias. Tailandia, con un ingreso per cápita inferior en un 35% al nuestro y con algo más de la mitad de sus alumnos provenientes de hogares con un bajo nivel de recursos educacionales, pone al 4% de sus alumnos en este grupo de mejor rendimiento.

Hay entonces causas profundas para explicar estos resultados insatisfactorios. Al respecto llama la atención que las cifras recogidas por el informe del TIMSS revelan un descuido enorme en la enseñanza en Chile. En matemáticas, por ejemplo, el 72% de los alumnos está viendo principalmente números en octavo básico. En el mundo esta cifra llega apenas a 14% porque las materias que se están viendo en clases son geometría y álgebra. Este “atraso” en la enseñanza matemática es inaceptable. Esta situación de descuido convive con una realidad que refleja una

tremenda heterogeneidad en los resultados de escuelas relativamente parecidas. Este entorno educacional es propio de una realidad en la que las exigencias que enfrentan las escuelas son escasas. Las responsabilidades de las mismas están sumamente diluidas y, por lo tanto, no sienten la presión de hacerlo bien. Se requiere, entonces, del desarrollo de instituciones que generen esa presión. En este trabajo, además de proponer un fortalecimiento de los mecanismos existentes, básicamente la difusión de los resultados obtenidos por las escuelas en la prueba SIMCE, se sugiere que los padres puedan intervenir en las escuelas municipales que tienen rendimientos deficientes, permitiéndoseles cambiar a los directores de esos establecimientos. Asimismo, se propone que la administración de las escuelas quede liberada de las restricciones que les impone el estatuto docente. Sólo de esta manera se creará un sistema educacional donde las escuelas rindan cuentas de su gestión y se responsabilicen del rendimiento académico de sus alumnos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barro, Robert; y Lee Jong-Wha. 2000. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", NBER Working Paper Series, N° 7911, septiembre.
- Beyer, Harald. 2000. "Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile". En Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, Harald; Eyzaguirre, Bárbara; y Fontaine, Loreto. 2000. "La Reforma Educacional Chilena: Una Apreciación Crítica". *Serie Documentos de Trabajo*, Centro de Estudios Públicos, N° 306 (julio).
- Eyzaguirre, Bárbara. 1999. "Políticas Educativas Comparadas". *Estudios Públicos*, 73 (verano), pp. 201-254.
- Mizala, Alejandra; y Romaguera, Pilar. 2000. "Remuneraciones al Pizarrón". *Perspectivas*, Vol. 4 N°1, pp. 65-88.
- Robitaille, David (ed.). 1997. *National Contexts for Mathematics and Science Education. An Encyclopedia of the Education Systems Participating in TIMSS*. Vancouver: Pacific Educational Press.
- Stevenson, Harold; y Stigler, James. 1999. "¿Por qué los Escolares de Asia Oriental Tienen Alto Rendimiento Académico?". *Estudios Públicos* 76 (primavera), pp. 297-357. □

**EL SISTEMA DE *VOUCHERS* EN EDUCACIÓN**  
UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA Y  
EVIDENCIA EMPÍRICA PARA CHILE\*

**Cristián Aedo  
y Claudio Sapelli**

En Chile el 90% de los niños cursa su educación básica y media en escuelas municipales o particulares financiadas parcial o totalmente con recursos públicos. Los recursos que reciben estas escuelas dependen del número de alumnos atendidos. Cada alumno es “dueño” de un *voucher* o cupón que implícitamente transfiere a la escuela elegida. Si el alumno se cambia de escuela, el cupón se mueve con él. Esta modalidad de asignación de los recursos, explícita o implícitamente, ha sido evaluada negativamente por nuestras autoridades educacionales. Como en parte dicha evaluación se basa en alguna evidencia disponible, los autores, junto con discutir las ventajas y desventajas teóricas del actual sistema de financiamiento público de la educación, revisan dicha evidencia.

En este trabajo se sostiene que esa evaluación negativa no advierte que los resultados de un sistema de *vouchers* dependen crucialmen-

---

CRISTIÁN AEDO. Profesor Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado. caedo@uahurtado.cl.

CLAUDIO SAPELLI. Profesor Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. csapelli@volcan.facea.puc.cl.

\* Los autores agradecen los comentarios de Harald Beyer, Bernardita Vial y a los participantes del seminario organizado por el CEP en el que se presentó una versión preliminar de este trabajo. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

te del diseño del sistema y de las regulaciones contempladas para su aplicación. Distintos sistemas de *vouchers* conducen a resultados diferentes. Por otro lado, se señala, los estudios empíricos en Chile presentan deficiencias metodológicas que hacen muy difícil extraer conclusiones robustas. Una lectura cuidadosa de la evidencia empírica habitualmente esgrimida para desacreditar el sistema de *vouchers*, concluyen los autores, hace pensar que, por el contrario, ésta bien podría utilizarse para apoyar el desarrollo y el mejoramiento del sistema de *vouchers*.

## I. INTRODUCCIÓN

**D**esde hace décadas se argumenta que debiera darse preferencia a los subsidios a la demanda en el terreno de la política social. Esto, como una opción para que el Estado participe en el financiamiento de la compra de un determinado producto sin necesariamente participar en su producción. Alternativamente, constituye una opción para disminuir la participación del proveedor menos eficiente y/o menos efectivo y aumentar la de aquellos proveedores, públicos o privados, que lo hacen mejor. Sin embargo, las ventajas y desventajas de los subsidios a la demanda son centro de polémica en el plano teórico.

En 1988 se introdujo en Chile un sistema de *vouchers* (cupones) en la educación. Éste constituye uno de los pocos sistemas de *vouchers* a gran escala en el mundo, y que cuenta con datos para más de quince años. Por lo tanto, su análisis es de gran interés para evaluar empíricamente los argumentos teóricos sobre las ventajas y desventajas del sistema de *vouchers* en la educación. A su vez, resulta importante para evaluar la política educacional reciente en Chile. Ésta se ha basado durante los últimos diez años en una estrategia que supone una evaluación, a veces implícita y otras veces explícita, negativa respecto al desempeño del sistema de *vouchers*. Dicha evaluación se basa en parte en la evidencia empírica disponible.

Este trabajo analiza, en primer lugar, las ventajas y desventajas de un sistema de *vouchers* desde un punto de vista teórico, y los diferentes aspectos del sistema que es necesario definir y en qué forma afectan su funcionamiento. En segundo lugar, el trabajo examina la evidencia empírica existente en la literatura. Se concluye que el sistema ha tenido efectos positivos sobre el sistema educacional, pero que es necesario reformar el sistema de *vouchers* para obtener mayor equidad.

## II. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLAR

La educación básica y media, en sus distintas modalidades, es provista en la actualidad en Chile a través de un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en la producción y el financiamiento de la actividad. Existen básicamente tres tipos de colegios: los municipales, los privados subvencionados y los privados pagados<sup>1</sup>.

Los establecimientos particulares pagados se financian con el cobro de matrícula; los establecimientos municipales y privados subvencionados son, en general, gratuitos y se financian principalmente mediante aportes fiscales. Este financiamiento se realiza a través de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante (subsidio a la demanda), el cual debe cubrir los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas con financiamiento fiscal —tanto públicas como privadas— para atraer y retener alumnos, al hacer depender el ingreso de los establecimientos de la elección que efectúen los alumnos y sus familias. El objetivo final buscado con esta competencia es promover una mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales entregados por dichos establecimientos.

En el ámbito nacional, el sector subvencionado —tanto municipal como particular— concentra a la mayor parte de la población escolar alcanzando en 1998 el 89% de la matrícula (55% en el sector municipal y 34% en el sector privado subvencionado). El 11% restante de la población es atendida por establecimientos particulares pagados (9%) y por establecimientos de administración delegada (2%). En 1998 el país contaba con 10.621 establecimientos educacionales, de los cuales el 59,6% correspondía a colegios municipales, el 28,8% a colegios privados subvencionados, el 10,9% a colegios particulares pagados y un 0,7% a colegios de corporaciones de administración delegada.

El sistema educacional chileno presenta un alto grado de cobertura en sus niveles de enseñanza básica y media. En 1998, la cobertura correspondiente a la educación básica era de 98,3% mientras que la cobertura para la educación media era de 86,9%. Si bien el país ha mostrado en las últimas tres décadas altos niveles de cobertura en su educación básica, la

---

<sup>1</sup> Existen también las corporaciones de administración delegada, esto es, establecimientos de educación media técnico-profesional que cuentan con financiamiento público pero cuya administración ha sido delegada, por la vía de un convenio, a gremios empresariales o corporaciones privadas.

cobertura de la educación media se ha incrementado notablemente, desde un nivel cercano a 65% a principios de los ochenta, hasta el nivel actual.

En relación al gasto en educación, el país destinó en 1998 el 6,8% del PIB a educación (\$ 2.183 millones)<sup>2</sup>, el cual se compone de un 3,9% de gasto público (\$ 1.252 millones) y 2,9% de gasto privado (\$ 931 millones). Con relación a la distribución del gasto público, éste se asigna principalmente a educación básica y media (aproximadamente un 72% en el año 1998), seguido en importancia por la educación superior (16%) y parvularia (8%)<sup>3</sup>.

## II.1 Financiamiento del sistema

Los colegios municipales y particulares subvencionados se financian a través de una subvención por alumno. La subvención se paga mensualmente al sostenedor conforme a la asistencia media de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago. El valor de la subvención está expresado como un factor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), dependiendo del nivel educativo (parvulario, básico, especial, enseñanza media científico-humanista y técnico profesional) y de si el establecimiento cuenta con jornada completa. Además, se reciben incrementos sobre la subvención base por concepto de ruralidad y por internado. La subvención por ruralidad es otorgada a las escuelas rurales ubicadas a más de 5 Km. del límite urbano o de otro establecimiento educativo con características similares, cuya asistencia total sea igual o inferior a 85 alumnos. La Ley 19.532/97, que crea el régimen de jornada escolar completa, establece a contar de 1998 una subvención anual de apoyo al mantenimiento.

Por lo general, la subvención alcanza sólo para cubrir los gastos en personal del sector municipal, por lo que la mayoría de los sostenedores municipales experimentan un déficit. Éstos se financian con transferencias que efectúa la municipalidad, ya sea con recursos propios o con transferencias recibidas desde el nivel central.

En el año 1998 el monto total de recursos entregados a los establecimientos subvencionados ascendió a \$ 648.551 millones, de los cuales el 66% fue entregado a colegios municipales y el 34% a colegios particula-

---

<sup>2</sup> Esta cifra corresponde al gasto público del Ministerio de Educación (\$ 1.201,5 millones) más el gasto de las municipalidades y el FNDR.

<sup>3</sup> Los otros porcentajes corresponden a Educación Especial (2%), Educación de Adultos (1%) y Cultura (1%).

CUADRO 1: VALOR DE LA SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD

Nivel	Factor USE	
	Sin jornada completa	Con jornada completa
Educación parvularia	1,4495	
Educación básica (1° a 6°)	1,4528	1,9906
Educación básica (7° y 8°)	1,5781	1,9906
Educación básica especial diferenciada	4,8216	6,0516
Educación básica de adultos	1,0736	
Educación media humanista-científica	1,7631	2,3824
Educación media técnico-profesional agrícola y marítima	2,6209	3,2345
Educación media profesional industrial	2,0410	2,5183
Educación media técnico-profesional comercial y técnica	1,8290	2,3824

Nota: El valor de la USE en diciembre de 1998 era de \$10.274,75.

res. De este total, \$ 570.751 millones correspondieron a recursos por concepto de subvención general; \$ 23.604 a recursos por estatuto docente, UMP e imposibilidad (de este monto los colegios municipales recibieron el 94% de los recursos) y \$ 54.196 millones por subvenciones especiales y otros recursos (de éstos los colegios municipales recibieron el 68% de los recursos).

Desde mediados de 1993 se cuenta con dos nuevas fuentes de financiamiento para colegios subvencionados: el financiamiento compartido<sup>4</sup> y las exenciones tributarias para donaciones con fines educacionales. La modalidad de financiamiento compartido permite que los padres o apoderados realicen un aporte y que éste sea complementario al financiamiento fiscal (subvención educacional), con el fin de que la escuela cuente con más recursos que le permitan mejorar la calidad educativa. Este esquema incluye un descuento escalonado a la subvención fiscal, en función del monto aportado por las familias. En el pasado, los colegios que recibían subvención educacional la perdían en caso de recibir un aporte. Los sostenedores de los colegios particulares subvencionados pueden optar en forma voluntaria por esta modalidad, tanto para la educación básica como media. En el caso de establecimientos de enseñanza media del sector municipal la elección de esta modalidad depende de la aprobación de los

<sup>4</sup> La posibilidad de financiamiento compartido estaba abierta desde 1990; sin embargo, debido a escasos incentivos económicos y voluntad política para su real implementación, el sistema no era operativo.

apoderados del establecimiento. Por disposición legal, las escuelas municipales básicas no pueden acogerse a este financiamiento.

Si un establecimiento educativo ingresa a la modalidad de financiamiento compartido puede cobrar por escolaridad un monto no superior a 4 Unidades de Subvención Escolar (USE)<sup>5</sup>. Existe la posibilidad de que el colegio otorgue becas, aranceles diferenciados, etc. Aportes por montos menores a 0,5 USE no implican una reducción en la subvención. Cantidades entre 0,5 y 1 USE significan una disminución de 10% en la subvención, entre 1 y 2 USE significan una reducción de 20% y entre 2 y 4 USE la disminución alcanza al 35%.

Las estadísticas disponibles muestran que el financiamiento compartido ha tenido una acogida masiva de parte de la educación privada subvencionada. En efecto, alrededor de un 42% de estos establecimientos —que representan sobre el 72% de la matrícula del sector— habían decidido su traspaso al nuevo sistema para 1998. La respuesta para el sector municipal ha sido más tímida; sólo el 10% de los establecimientos de enseñanza media municipalizada (22% de la matrícula) han adoptado esta modalidad. El cobro promedio es de \$ 5.959 en colegios privados subvencionados y de \$ 1.455 en establecimientos municipales.

Otra posibilidad de financiamiento, aunque de carácter no permanente, son las donaciones con fines educacionales a las que pueden acceder los establecimientos educativos municipales y los particulares subvencionados sin fines de lucro. La Ley No. 19.247 establece que las empresas donantes pueden obtener un descuento o crédito tributario, para el pago del impuesto de primera categoría, equivalente al 50% de la donación. Estos créditos no pueden ser superiores al 2% de las utilidades de las empresas donantes ni mayores a 14.000 UTM. Además, la parte que no sea utilizada como crédito puede ser considerada como gasto de la empresa. Sin embargo, la ley de donaciones no es “libre” en el sentido de que requiere que se aprueben ciertos requisitos formales (por ejemplo, que no se financien honorarios) y que el MINEDUC (Ministerio de Educación) apruebe los proyectos presentados por los establecimientos educacionales.

En el caso de los colegios particulares pagados, éstos se financian íntegramente mediante el aporte de los padres y apoderados. El establecimiento, además de fijar una cuota mensual, puede cobrar cuota de incorporación y otros rubros.

---

<sup>5</sup> Si los padres o apoderados no estuvieran en condiciones de pagar la cuota establecida, el establecimiento deberá entregarles una lista de establecimientos gratuitos del mismo nivel y modalidad ubicados en la comuna.

## II.2 Eficiencia y calidad del sistema educativo

El sistema de subvención educacional chileno se basa en la libertad de las familias para elegir el establecimiento en el que se educarán sus hijos. Para facilitar esta elección, se implementó en 1988 el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) con el objeto de reunir y entregar información sobre rendimiento escolar de los alumnos. El SIMCE evalúa el rendimiento académico en asignaturas básicas tales como castellano, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. La prueba SIMCE para las dos primeras asignaturas se aplica a todo el universo de escuelas, al nivel de 4o. y 8o. básicos, mientras que para las dos últimas la aplicación de la prueba tiene carácter muestral. En 1996 se implementó por primera vez una prueba similar para el segundo año de educación media. A partir de 1999 los cuartos básicos también tuvieron una prueba de “comprensión del medio natural, social y cultural”.

Los resultados de las pruebas SIMCE de castellano y matemáticas presentados en el Cuadro 2, indican, en primer lugar, que los colegios municipales y particulares subvencionados tienen un puntaje inferior al de los particulares pagados y, en segundo lugar, que los colegios municipales tienen un puntaje inferior al de los particulares subvencionados<sup>6</sup>.

Desde su implementación en el año 1988, se ha observado una mejora gradual en el rendimiento promedio en esta prueba, lo que podría sugerir una mejora en la calidad de la educación. Sin embargo, hay que

CUADRO 2: RESULTADOS SIMCE

Dependencia	Educación Básica				Educación Media			
	Castellano		Matemáticas		Castellano		Matemáticas	
	4°	8°	4°	8°	HC	TP	HC	TP
Municipales	68%	56%	68%	54%	58%	56%	43%	40%
Part. subv.	74%	61%	73%	60%	66%	57%	52%	41%
Part. pagados	86%	75%	86%	78%	76%	62%	68%	40%
Ad. delegada						60%		44%

Nota: Los datos para 4° básico corresponden al año 1996 mientras que los datos para 8° básico corresponden al año 1995.

Fuente: Censo de Información Estadística, MINEDUC (1996).

<sup>6</sup> Como se verá, buena parte de la literatura empírica que se revisa trata de desentrañar qué explica esta diferencia: si el nivel socioeconómico de los alumnos u otros factores.

CUADRO 3: RENDIMIENTO ESCOLAR AÑO 1998

Nivel de educación	Tasa de aprobación	Tasa de reprobación	Tasa de abandono
Básico	95,0%	3,5%	1,5%
Medio	87,1%	7,9%	5,0%
Medio HC	88,2%	7,3%	4,5%
Medio TP	85,8%	8,7%	5,5%

Nota: HC corresponde a formación Humanista-Científica y TP corresponde a formación Técnico-Profesional.

*Fuente:* Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

considerar varios aspectos que ponen en duda tal conclusión: en primer lugar, es posible que los profesores estén en la actualidad “educando para la prueba”; en segundo lugar, el conflicto de interés que surge cuando el Ministerio de Educación administra una prueba (SIMCE) que de alguna manera evalúa su trabajo; y tercero, y quizás el problema más importante, el hecho de que el test no está diseñado para ser comparable en el tiempo (problema discutido en detalle más adelante).

Para evaluar la eficiencia del sistema educativo escolar se pueden observar las tasas de retención que aparecen en el Cuadro 3, donde la educación básica muestra mejores resultados que la educación media en cuanto a porcentaje de alumnos aprobados, reprobados y que abandonan ese nivel educativo. Así por ejemplo, en 1998 la tasa de aprobación en la educación media es prácticamente 8 puntos porcentuales menor que en la educación básica. Es importante mencionar que en los últimos trece años se han obtenido mejoras en la eficiencia del sistema, principalmente en la educación básica, donde la tasa de abandono pasó de 8,1% en 1981, a 1,5% en 1998; mientras que la tasa de aprobación se incrementó en casi 13 puntos<sup>7</sup>. En la interpretación de estos resultados es importante mencionar, en primer lugar, que en los primeros años de enseñanza básica los alumnos son promovidos de curso aun cuando no hayan aprobado todas las asignaturas, lo cual no ocurre en enseñanza media. En segundo lugar, quizás los niveles de exigencia en educación básica son bajos, y a través de esta vía se posterga el abandono y la repetición. Este efecto se potencia debido a que en la educación municipal la educación básica se encuentra en general separada de la educación media, lo cual significa en términos prácticos escuelas con estándares distintos.

<sup>7</sup> El sector urbano presenta tasas de aprobación ligeramente mayores (aproximadamente de dos puntos porcentuales) que el sector rural, en sus niveles básico y medio. Por su parte, las mujeres presentan mejores indicadores de rendimiento que los hombres.

CUADRO 4: EFICIENCIA INTERNA DEL SISTEMA EDUCACIONAL<sup>8</sup>

Dependencia	Nivel educativo	Éxito oportuno (%)	Éxito total (%)	Tasa retención (%)	Tiempo de egreso (años)	Mayor costo incurrido (%)
Municipal	Básica	41,2	73,7	79,8	9,9	24,1
	Media	35,1	57,0	64,0	5,9	47,6
Part. subven.	Básica	48,0	75,8	82,2	9,6	19,9
	Media	55,2	77,3	82,8	4,9	22,6
Part. pagado	Básica	68,9	84,6	91,6	8,8	10,4
	Media	76,6	89,2	91,7	4,4	9,4
Total país	Básica	44,7	75,3	81,6	9,7	21,6
	Media	45,6	67,6	73,6	5,3	32,3

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1996).

Al analizar las tasas de retención por cohorte y por tipo de dependencia presentadas en el Cuadro 4 se observa que el sector subvencionado, tanto municipal como particular, muestra valores inferiores al del sector particular pagado. Dentro del sector subvencionado, los alumnos que estudian en colegios municipales demoran en promedio más tiempo en concluir la educación básica y media que los alumnos del sector particular subvencionado. De acuerdo a estas cifras, en el sector municipal sólo 74 de cada 100 niños de una cohorte que ingresa a la enseñanza básica logra completar sus estudios antes de transcurridos once años, demorando en promedio 9,9 años para completar el octavo grado. Al nivel de educación media, 57 de cada 100 niños logran completar sus estudios, demorando en promedio 5,9 años. Estos indicadores se comparan desfavorablemente con el sector de educación particular subvencionado (76 de cada 100 tardando 9,6 años al nivel de básica y 77 de cada 100 tardando 4,9 años al nivel de educación media) y presentan marcadas diferencias con el sector particular pagado (85 de cada 100 tardando 8,8 años y 89 de cada 100 tardando

<sup>8</sup> *Éxito oportuno* corresponde a la relación entre la cantidad de alumnos que egresa en un número de años equivalente al número de grados del ciclo o nivel y los que ingresaron al primer grado. *Éxito total* corresponde a la relación entre la cantidad total de alumnos que egresa del ciclo o nivel, en un número de años correspondiente y mayor que los que comprende el ciclo o nivel y los que ingresaron al primer grado. *Tiempo de egreso* es el promedio ponderado de años que demora un alumno en el sistema para egresar de un nivel determinado. *Tasa de retención* es una relación entre el número de alumnos que permanecen en la escuela en un año determinado respecto de un grupo inicial que ha empezado el primer grado en un año.

4,4 años). Esto muestra la reducida eficiencia del sistema educativo subvencionado y del sector municipal en particular, considerando que éstos podrían apuntar a lograr resultados similares a los obtenidos por el sector particular no subvencionado.

Es importante considerar que los problemas de eficiencia que presenta el sector subvencionado generan gastos adicionales al Estado, los que podrían ser utilizados para mejorar la calidad educativa. Tal como se observa en el Cuadro 4, el sector municipal es el que ocasiona los mayores costos al sistema al generar un gasto adicional estimado de 24% y 48% en educación básica y media, seguido por el sector particular subvencionado con un mayor costo incurrido de 20% y 23% en educación básica y media, respectivamente. En 1998 y en promedio, el tiempo de egreso correspondía a 9,6 y 5,2 años para educación básica y media humanista-científica, lo que implicaba un mayor costo incurrido de 20% y 29%, respectivamente.

Con relación a la educación media, el Cuadro 5 muestra que del total de alumnos matriculados en el año 1996 el 56% estaba adscrito a la educación humanista-científica y el 44% a la educación técnico-profesional. En este Cuadro se puede observar la relativa mayor importancia que tienen los establecimientos particulares subvencionados y las corporaciones en la educación media técnico-profesional.

Es importante mencionar que la participación de la educación media técnico-profesional ha aumentado desde el 29% en 1981 hasta el 45% observado en 1998. Esto indica la creciente importancia que tiene este tipo de modalidad de educación en Chile, mostrando que ella es una opción válida de enseñanza frente a la modalidad de formación tradicional que entrega la educación media humanista-científica.

CUADRO 5: ENSEÑANZA MEDIA POR DEPENDENCIA

Dependencia	Media total	Media HC	%	Media TP	%
Municipal	391.053	229.998	54%	161.055	46%
Part. subven.	253.959	116.645	27%	137.314	39%
Part. pagado	78.910	78.004	18%	906	0,2%
Corporación	50.112	245	0,5%	49.867	14%
Total	774.034	424.892	100%	349.142	100%
%	100%	54,9%		45,1%	

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

En cuanto a las áreas de enseñanza en la educación técnico-profesional (véase Cuadro 6), se observa que las más importantes corresponden a la comercial (46%) seguida por la industrial (32%). Esta composición se revierte en el caso de las corporaciones en las cuales el área industrial (42%) es la más importante seguida por la comercial (35%).

El estudio de la Universidad de Chile (1998), basado en la encuesta CASEN 1996, concluye que los alumnos que participan de la educación técnico-profesional pertenecen en mayor proporción a los quintiles de más bajos ingresos que aquellos que siguen la educación humanista-científica.

CUADRO 6: ENSEÑANZA TÉCNICO-PROFESIONAL

Área	Municipal	Particular subvencionado	Corporación	Total
Comercial	46%	50%	35%	46%
Industrial	31%	30%	42%	32%
Técnica	16%	14%	17%	15%
Agrícola	5%	5%	5%	5%
Marítima	3%	1%	1%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

*Fuente:* Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

### III. SUBSIDIOS A LA DEMANDA EN EDUCACIÓN

#### III.1 Libertad de elección, difusión de valores y tensiones entre objetivos

Los subsidios a la demanda por medio de *vouchers* (cupones) son una manera de otorgar mayores posibilidades de elección a los padres y a los alumnos. A partir de los trabajos de Friedman (1955 y 1962) se introdujo la idea de usar cupones educacionales para promover la libertad de las familias en lo que toca elegir el colegio en que se eduquen sus hijos. Pero ya Thomas Paine hacia fines del siglo dieciocho había planteado esta idea (West, 1997). El *voucher* no es la única manera de promover esta libertad de elección, por cuanto pueden existir otros mecanismos que la posibilitan, entre ellos las excepciones tributarias o créditos a los impuestos para financiar la educación, tanto en establecimientos privados o públicos<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Es importante destacar que en Chile sólo un reducido porcentaje de trabajadores paga impuestos, lo que significa que en la práctica la exención tributaria puede no ser una alternativa real para financiar la educación.

La necesidad de un subsidio en educación se deriva del importante rol del Estado en el financiamiento de la educación, que hoy en general va atado a la oferta pública de educación. El *voucher* permite separar esta asociación y limitar el rol del Estado al financiamiento. Alguien podría preguntar, ¿por qué el Estado ha de participar en educación? Las razones que usualmente se dan son, en primer lugar, para proteger a los niños cuando sus padres no son buenos agentes; en segundo lugar, para resolver problemas de externalidades (mínimos estándares de alfabetización); y, en tercer lugar, para asegurar la igualdad de oportunidades entre grupos de diferentes ingresos. Estos objetivos, por cierto, no requieren que el Estado produzca los servicios, sino que se limite a establecer un estándar mínimo y a permitir que, a través de mecanismos de financiamiento, todos tengan acceso a él.

Una pregunta importante es qué se obtiene a través de la elección del establecimiento educacional por los padres. En primer lugar, las familias pueden optar por el tipo de educación que más se ajusta a la formación que quieren que reciban sus hijos. Por ejemplo, escuelas religiosas, con enseñanza en inglés, etc. En segundo lugar, las familias pueden optar por la escuela que mejor se ajusta a las necesidades de sus niños (más afectuosa, o más académica, etc.). En tercer lugar, permite que las personas que desean gastar más en su educación, puedan hacerlo. La posibilidad de salirse de la educación pública llevándose consigo el subsidio (en lugar de perderlo como ocurre comúnmente), permite a personas de menores recursos trasladar a sus hijos a un colegio mejor con recursos que antes no eran suficientes. En cuarto lugar, la posibilidad de ejercer la elección conducirá a una mayor competencia entre las escuelas por atraer y retener alumnos, lo que mejorará la eficiencia de los colegios. A su vez, al posibilitar la elección se rompe el poder monopólico que tienen las escuelas públicas sobre sus alumnos y, por lo tanto, ellas enfrentarán presiones competitivas para actuar de manera más eficiente y de acuerdo con los deseos de los padres en términos de contenido y calidad. Esto permite obtener la misma calidad por un menor costo o una mejor calidad con igual costo.

Cumpliendo los objetivos más arriba enumerados, se argumenta que los *vouchers* se acercan más que otras instituciones a permitir la igualdad de oportunidades en educación. Estos argumentos suponen que el objetivo de la educación se logra adecuadamente si las familias pueden elegir, en base a sus juicios y preferencias, el lugar y el tipo de formación que reciben sus hijos.

Sin embargo, hay quienes arguyen que hay un requerimiento adicional, que puede no tener gran valor desde el punto de vista privado pero que sí lo tendría desde el punto de vista social: que todos los alumnos sean expuestos a una experiencia educacional común (por ejemplo, se debería aprender obligatoriamente educación cívica; organización política; historia, etc.). Friedman (1962, p. 86) aboga por un estándar mínimo “[...] una sociedad es imposible sin un grado mínimo de alfabetismo y conocimiento de parte de la mayoría de los ciudadanos y sin una amplia aceptación de un conjunto de valores comunes”. Sin embargo, la clave en esto es que un mínimo sea efectivamente un mínimo y permita disponer de tiempo curricular para tener diversidad. La educación debiera cumplir dos objetivos: el primero es que los padres puedan elegir las experiencias, influencias y valores a los cuales se expondrán sus hijos. El segundo es el de una experiencia educacional común. El desafío es preservar un equilibrio “justo” entre estos objetivos.

### III.2 *Vouchers*

Con estas ideas fundamentales se pueden analizar los *vouchers* educacionales. Pero antes es necesario enfatizar que estos subsidios a la demanda son esquemas de financiamiento y, como tales, son compatibles con cualquier mezcla de producción de la educación, tanto de oferentes privados como públicos.

Las características fundamentales de un mecanismo de *vouchers* son las siguientes:

1. El mecanismo de *vouchers* transforma la producción de educación en un mercado en el cual las escuelas, públicas y/o privadas, compiten por los alumnos.
2. Cada padre recibe un *voucher*, el cual puede ser utilizado para pagar total o parcialmente la mensualidad de cualquier escuela “elegible” para recibir este subsidio.
3. Para ser “elegible”, la escuela debe satisfacer ciertos requerimientos mínimos establecidos por la autoridad.
4. El financiamiento sigue al alumno y los colegios compiten para atraer y retener a los alumnos.
5. El valor del *voucher* es generalmente igual al costo “promedio” de la educación.
6. En su forma pura, el *voucher* permite suplementos de la familia (permite que la familia lo use como parte de pago de un colegio que cuesta más que el valor del cupón).

Dentro de este esquema el Estado debiera tener un rol subsidiario, según el cual debiera proveer el financiamiento para los cupones, establecer los criterios sobre “elegibilidad” de los colegios (los requerimientos mínimos que deben cumplir) y promover un funcionamiento eficiente del mercado proveyendo información a los padres, resolviendo conflictos, regulando y fiscalizando a los colegios.

### III.3 Elementos de diseño de un mecanismo de *vouchers*

Existen muchas variaciones de mecanismos de cupones. Diseños alternativos tendrán un impacto diferente sobre la elección de las familias. Los diseños difieren, en general, en tres dimensiones:

- *Financiamiento:* Esto se refiere tanto al monto del cupón mismo como también a si éste es homogéneo entre alumnos (por ejemplo, para alumnos con deficiencias de aprendizaje o físicas), entre regiones (urbano o rural) y entre niveles de enseñanza. A su vez, se refiere a qué se puede comprar con él, a si el colegio puede cobrar en adición a éste y si cubre o no costos de transporte.
- *Regulación:* Diferencias en el marco regulatorio crearán diferencias en el rango de elección de las personas. Las principales áreas de regulación corresponden al contenido curricular, infraestructura mínima, personal docente y administrativo, y estándares de admisión. Obviamente aquí se introduce un elemento de tensión debido a que “demasiada regulación” puede afectar la iniciativa privada y obligar a tener un producto solamente.
- *Información:* Para que el sistema de *vouchers* funcione es crucial que se esté informado sobre las alternativas. Aquí hay varios problemas: en primer lugar, cómo presentar de manera clara la información a los usuarios; segundo, cómo proveer información a diferentes audiencias; y tercero, cuáles son las dificultades en el manejo de la información que presentan las personas.

Todos estos aspectos son claves para determinar las posibilidades de éxito del sistema de *vouchers*. Un subsidio pequeño, con un conjunto de escuelas elegibles muy reducido, con una fuerte regulación, no implicaría un cambio muy significativo respecto a un sistema público manejado centralmente. En este sentido, toda la regulación importa: lo que se puede hacer con el subsidio; el conjunto de colegios entre los que se puede elegir; las restricciones a la forma en que esas escuelas pueden organizarse; las

restricciones para diseñar los currículos; las restricciones para seleccionar alumnos; las restricciones para determinar sus matrículas, etc.

### III.4 Ventajas y desventajas de los *vouchers*

Dentro de las ventajas que presenta este mecanismo se pueden considerar las siguientes: en primer lugar, tiene el potencial de satisfacer una amplia diversidad de preferencias al incentivar una diferenciación de las escuelas de acuerdo a las preferencias de los clientes. En segundo lugar, la posibilidad de ejercer la elección significa que los colegios reaccionarán no sólo a las preferencias de los padres y alumnos, sino que tendrán un incentivo a otorgar un servicio de mayor calidad con una mayor eficiencia para mantener los costos bajos. En tercer lugar, los *vouchers* amplían en particular el rango de elección de las familias de ingresos bajos medios, al permitirles optar por una educación privada. La equidad se satisface cuando el cupón es diferenciado e incluye, entre otros criterios, consideraciones de ingreso familiar, problemas de aprendizaje, incapacidades físicas y mentales. En cuarto lugar, dado el incentivo que tienen las escuelas por atraer alumnos este mecanismo puede aumentar tanto la matrícula como la asistencia escolar. Finalmente, facilita la entrada de nuevos productores (privados) al mercado.

Dentro de las desventajas que presenta este mecanismo se tienen las siguientes: en primer lugar, se argumenta que no favorece la equidad ya que es más usado por los más ricos. Los más pobres estarían desaventajados en su uso porque no hay un acceso igualitario a la información sobre alternativas ni una habilidad homogénea para ejercer la elección. El tema radica acá en si los pobres deben ser apadrinados por el Estado o si tienen la capacidad de tomar las decisiones óptimas para sus circunstancias por sí solos. Si debido a lo anterior el sistema de *vouchers* conduce a una segregación<sup>10</sup> en educación, esto se podría remediar, en parte, con un subsidio (subvención educacional) diferenciado de acuerdo al nivel de ingreso de los menores o de sus familias.

En segundo lugar, se menciona que la capacidad para ejercer una elección relevante depende de la capacidad para transportar al menor a la escuela de su elección. Obviamente esto tiene un costo, por lo que esta capacidad depende del ingreso. El problema surge acá cuando el *voucher*

---

<sup>10</sup> Epple y Romano (1998) presentan la posibilidad teórica de que el sistema de *vouchers* conduzca a una segregación social.

o cupón no incluye un subsidio al transporte, y es una razón adicional para hacer al *voucher* más alto para familias más pobres.

En tercer lugar, se indica que el hecho de que los mejores alumnos se vayan de las escuelas públicas disminuiría el rendimiento de los alumnos que permanecen en ellas. Esto se conoce como el “peer effect” o efecto compañero, una especie de externalidad que no cuenta aún con gran evidencia empírica en su favor. Relacionado con esto se argumenta que si bien los *vouchers* mejoran la educación para los alumnos que se van a escuelas privadas, esto resulta tanto en un aumento del costo por alumno de escuelas públicas como en una caída en su calidad, con lo cual no es claro que arrojen un beneficio neto desde el punto de vista nacional.

En cuarto lugar, se argumenta que los *vouchers* no radican las decisiones en aquellos con mayor capacidad para elegir correctamente. Se presume que los padres no son buenos agentes de los hijos, que son irresponsables o no saben lo que es mejor para ellos, preocupándose de atributos de los establecimientos que poco tienen que ver con la calidad de la educación que entregan. Esta línea argumental sugiere que la decisión debiera estar a cargo de los expertos (del Ministerio de Educación) que cuentan con los conocimientos técnicos para llegar a una decisión óptima.

Mucho de la argumentación en contra de la instauración de un sistema de *vouchers* radica en la noción de que el ideal razonable de educación lo proveen mejor las escuelas públicas. Esto obviamente abre un campo fértil para la polémica: ¿Cuál es el ideal razonable de educación? ¿Lo provee el sector público? Si es así, ¿lo hace eficientemente? ¿Tiene ventajas comparativas? Dentro de los defensores de la provisión pública se encuentra Krashinsky (1986) quien arguye que no se puede encargar al sector privado la provisión de un mínimo porque las exigencias son sutiles e imposibles de introducir en un contrato. Pero este argumento de la imposibilidad de licitar lleva consigo la duda de si el sector público es capaz de introducir los controles para que efectivamente se produzca ese producto tan difícil de definir. En ese sentido, aceptando que monitorear la producción de un producto de tales características es difícil, se puede argumentar que un sistema que implica el monitoreo constante por todos los padres y con el poder de sancionar a una escuela yéndose a otra, resulta un mejor producto que aquel posible en el sector público con sus sistemas centralizados de control.

¿Cuál es la evidencia empírica disponible para contestar si tienen razón los propulsores o los críticos de un sistema de *vouchers*? No hay gran evidencia empírica, entre otras cosas porque el número de sistemas de *vouchers* en operación es pequeño, y en general son a escala experi-

mental. Carnoy (1997) indica que sólo hay datos para evaluar en las experiencias de Chile y de Milwaukee, EE.UU. Eso pone a la experiencia de Chile en un lugar privilegiado en este debate.

#### IV. ANALISIS EMPÍRICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE *VOUCHERS* EN CHILE Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA EDUCACIONAL ACTUAL

##### IV.1 La relevancia política de la evaluación de la evidencia empírica

La política educacional en Chile tuvo un giro en la década de los 90. Según sus autores, ello se debió a que el sistema de *vouchers* no cumplía con los objetivos de mejorar la calidad y la equidad del sistema. Esta nueva política consistió en aumentar el gasto público y los insumos del sistema<sup>11</sup>. Con esta política, de manera implícita se ha dado una menor importancia tanto a los recursos transferidos a través del sistema de *vouchers*, como al peso de los incentivos de dicho sistema dentro del sistema educacional. Esto, a pesar de que la evolución de la matrícula ha mostrado que el sistema privado es apto para generar el producto que los padres demandan para sus niños. Por ejemplo, en 1981 el 80% de los estudiantes estaba en escuelas municipalizadas, y para 1997 este porcentaje se había reducido a un 55%. Un segundo ejemplo es el sistema de “financiamiento compartido”. De 1993 a 1996, el porcentaje de alumnos en escuelas subvencionadas que optaron por el sistema de financiamiento compartido (FC) creció de 0% a 65%, llevando el porcentaje de alumnos en este sistema a casi un cuarto del total.

A pesar de este aparente éxito del sistema privado subvencionado, la actual estrategia educacional incluye una evaluación negativa de la experiencia chilena con *vouchers*. O más bien, juzga que fue buena en aumentar la participación y la eficiencia pero no la calidad y equidad del sistema. Se ha optado por una política que no implica desmontar el sistema *vouchers* pero sí disminuir su influencia en la evolución del sistema. Es una estrategia cauta pero que en el largo plazo puede tener un efecto sustancial sobre el sistema educacional, y no necesariamente positivo.

---

<sup>11</sup> Últimamente esta política se ha expresado en la extensión de la jornada escolar —aumento de horas— y la introducción de programas específicos de financiamiento, en general guiados por la premisa de que la clave en el aumento de calidad de la educación es la inversión pública.

El análisis de la literatura empírica sobre los *vouchers*, entonces, tiene una enorme relevancia para el diseño de la política educacional actual. De hecho, la evaluación negativa del sistema *vouchers* es bastante explícita en el trabajo de Cox y Lemaitre (1999), preparado para el Banco Mundial y de ahora en adelante referido como CL, en el que hay una fuerte y bien estructurada defensa de la actual estrategia. En lo que sigue, analizaremos varios trabajos que CL utilizan como apoyo empírico de sus opiniones y de la agenda de política actual, en particular McEwan and Carnoy (1998), Mizala, Romaguera y Farren (1998), y Mizala y Romaguera (1998). Se seguirá dicho análisis con una discusión de evidencia empírica no incluida en CL.

#### IV.2 La evaluación del sistema de *vouchers*

Quizás lo más importante en términos de definir objetivos es el argumento contenido en el trabajo de CL, argumento que está más elaborado en Carnoy (1997), según el cual desde la introducción del sistema de *vouchers*, las medidas de calidad se han deteriorado (calidad medida por los resultados de la prueba SIMCE). Aun más, Carnoy argumenta que los resultados de la prueba SIMCE caen más en las comunas donde la matrícula en el sector privado subvencionado es mayor. Esto es considerado por Carnoy como evidencia de que los colegios privados en realidad “descreman” a los públicos<sup>12</sup>, sin agregar nada, y que les generan una externalidad negativa a los públicos, al quitarles los mejores alumnos debido al efecto “compañero”<sup>13</sup>.

El argumento es que los (mejores) resultados en la prueba SIMCE que alcanzan las escuelas privadas subvencionadas se deben a dos razones. En primer lugar, reciben los mejores alumnos de las escuelas municipalizadas, lo que ya de por sí tiene el efecto de hacer caer los resultados de estas últimas en el SIMCE, y en segundo lugar, los resultados de estas últimas en la prueba SIMCE caen nuevamente debido al efecto negativo que sobre el resto de los estudiantes tiene la emigración de los mejores alumnos (efecto “compañero”). De manera que, sin producir nada nuevo,

---

<sup>12</sup> Por “descremar” se entiende que los colegios particulares subvencionados reciben los mejores alumnos de los colegios municipalizados (la “crema”) y por lo tanto obtienen de esta manera puntajes más altos en la prueba SIMCE.

<sup>13</sup> Este efecto se conoce en la literatura como “peer effect”. Consiste en que la salida de los mejores alumnos desincentiva al resto de la clase y la lleva a rendir menos. Este tema está desarrollado en McEwan y Carnoy (1998).

los colegios privados subvencionados generan una diferencia importante en los resultados de la prueba SIMCE y el resultado para el país es una caída neta en calidad, producto del efecto “compañero”<sup>14</sup>.

Hay dos temas muy importantes a tener en cuenta al evaluar esta evidencia. El primero es si los resultados de la prueba SIMCE están siendo correctamente utilizados. A pesar de que el trabajo de CL tiene un par de menciones respecto a las limitaciones de los datos de la prueba SIMCE, el argumento desarrollado en el trabajo de CL depende fuertemente de la posibilidad de hacer comparaciones de resultados SIMCE a través del tiempo. Sin embargo, lo cierto es que los resultados de la prueba SIMCE no son comparables en el tiempo. No hay un método para igualar los niveles de dificultad en diferentes tests, y dado el método de validación que utiliza, el nivel medio de dificultad tiende a evolucionar con el nivel medio de conocimiento del grupo a evaluar. Las únicas comparaciones válidas son las que se realizan en un mismo momento en el tiempo entre diferentes escuelas.

El segundo punto es metodológico y se refiere a la existencia de sesgo de selección. El sesgo de selección se refiere al hecho de que no se puede llegar a conclusiones de política comparando medias de diferentes subpoblaciones, ya que las características de ambas subpoblaciones pueden diferir significativamente. Por ejemplo, supongamos que en un país el resultado promedio de los tests ha caído al tiempo que se ha incrementado significativamente la matrícula, como sucede en Chile en la década de los ochenta. Si se compara el SIMCE promedio de la población inicial y la final sin tomar en cuenta un posible sesgo de selección, no puede concluirse de ahí si la calidad de la educación ha caído o no.

Al ampliarse el sistema, se incorporan a él personas que antes se autoexcluían porque no consideraban que era rentable educarse, y que por lo tanto son aquellos que con seguridad obtendrían los peores resultados en los tests. Si se amplía la matrícula con estos alumnos, que son de menor capacidad promedio en relación con los que ya estudian, sería predecible una caída en el resultado promedio de los tests, a menos que un aumento fuerte en la calidad lo compensara. Entonces, en dichas circunstancias, la caída en el promedio de resultados de los tests nada indicaría respecto a si la calidad en realidad cayó o no. Aún más, el descenso en el

---

<sup>14</sup> Es necesario modelar adecuadamente el efecto “compañero” para llegar a una conclusión respecto a su signo, ya que es el neto de un efecto negativo sobre algunos estudiantes y uno positivo sobre otros. Es necesario, por ejemplo, que el efecto sea lineal, y que el número de alumnos afectados negativamente sea mayor al afectado positivamente.

promedio de tests es incluso coherente con un aumento en la calidad, que es compensada con la entrada de alumnos de menor capacidad que el promedio. Al ignorar el sesgo de selección, se confunde un efecto sobre los promedios que es o puede ser producto de diferentes características de subpoblaciones que son promediadas como si fueran iguales y, por tanto, se llega a conclusiones erróneas sobre lo que sucede con el sistema en su conjunto.

Las razones que se dan para afirmar que el sistema de *vouchers* es incapaz de aumentar la calidad son expresamente analizadas por Gaudi (1997). El autor argumenta, y el trabajo de CL lo recoge, que la competencia en el sector privado se concentra en reducir costos y no en aumentar la calidad de la educación. Esto podría ser una acusación de que los únicos que se benefician del sistema de *vouchers* son los empresarios y que la sociedad obtiene el mismo producto por el mismo dinero y a veces por más. Sin embargo, aun si se aceptara que eso es efectivamente lo que hace el sistema de *vouchers*, el hecho de que logre producir el mismo producto con menos costos es en sí una ganancia en eficiencia que beneficia a la sociedad<sup>15</sup>, puesto que ya no se desperdiciarían innecesariamente recursos reales que son improductivos en dicho sector.

Pero la parte más importante de esta aseveración es la conclusión implícita de que el sistema de *vouchers* no lleva a un aumento de la calidad. Sobre este punto hay dos líneas de discusión importantes. Primero, respecto a la evidencia en que se basa dicha aseveración, punto que ya se analizó previamente y sobre la cual se volverá más adelante. En segundo lugar, aun si hubiese habido una caída en la calidad, el responsable no tiene por qué ser necesariamente el sistema de *vouchers*. Las reglas con que funciona el sistema de *vouchers* determinan en parte el resultado de las escuelas que participan en el sistema. Más aún si en la década de los ochenta el valor real de la subvención cayó en 25%.

Surge entonces la pregunta de si las reglas no podrían ser mejoradas en el sentido de dar más libertad para que aparezcan productos diferentes y de mejor calidad. Sin embargo, en la discusión respecto a las conclusiones de política que pueden extraerse de la caída en la prueba SIMCE en los ochenta, los trabajos sobre el tema no se hacen esa pregunta y discuten el sistema de *vouchers* como si éste viniera en un formato único y no en una gran diversidad de formas. Es decir, la argumentación presupone que hay una única forma de diseñar el sistema de *vouchers* y que,

---

<sup>15</sup> La ganancia del empresario no es un costo sino una transferencia.

por lo tanto, cualquier producto que se obtiene es el del sistema, y no el de un diseño específico del mismo. Este tema es analizado en más detalle en la sección V.

Ambos argumentos son también válidos cuando se discute otra gran crítica al sistema de *vouchers*: su incapacidad de introducir equidad en el sistema educacional. Tanto la calidad de la evidencia empírica que sustenta este juicio, como el razonamiento lógico por el cual se atribuye este resultado al sistema de *vouchers*, son nuevamente cuestionables. Pero el tema más importante es otro: dado el diseño actual del sistema de *vouchers*, ¿debiéramos esperar que tuviera un efecto sobre esta área? La respuesta es no, y la razón está implícita en el hecho de que los pobres son más caros de educar que los no tan pobres, y, sin embargo, el valor del *voucher* es igual para todos. El tema de los precios relativos establecidos en el sistema de *vouchers* y la importancia de su correcta determinación se discute en la sección V.

### IV.3 El argumento contra los vouchers y su apoyo en la literatura empírica chilena

#### IV.3.1 El argumento en breve

Uno podría resumir en los siguientes puntos el argumento de la literatura empírica que evalúa negativamente al sistema de *vouchers*:

1. Los padres prefieren escuelas privadas pagadas o privadas subvencionadas por razones que poco tienen que ver con la eficiencia y en particular con la calidad. Los padres se preocupan más bien por el status (por ejemplo, que el colegio tenga nombre en inglés) y no de su calidad docente. Por ello, una estrategia basada en la elección de los padres está destinada a no generar mayor calidad. Este tema se percibe como particularmente grave entre los pobres. Por lo tanto, las elecciones necesariamente las debe tomar el Ministerio y, por lo tanto, no tiene sentido profundizar el sistema de *vouchers* para abarcarlos;
2. Los directores de escuelas privadas subvencionadas no saben cuál es la combinación ideal de insumos para obtener calidad. Por lo tanto, es necesario que se las digan los expertos del Ministerio de Educación, con lo cual es necesario que el sistema de *vouchers* tenga reglas rígidas sobre lo que los colegios privados subvencionados pueden hacer o no;

3. Los resultados ajustados de los tests (ajustados por entorno socioeconómico) muestran que no hay diferencias entre los resultados de las escuelas municipalizadas y las privadas subvencionadas, demostrando que no son mejores; y
4. Los costos ajustados no difieren mucho entre escuelas municipalizadas y privadas subvencionadas, mostrando que tampoco hay diferencia en eficiencia.

En resumen, el argumento dice que los padres no son buenos agentes de sus hijos y que el Estado es un mejor agente; y que las escuelas públicas son eficientes, o al menos tan eficientes como las escuelas privadas subvencionadas, y por lo tanto podrían mejorar sus resultados o calidad si sólo tuvieran más recursos. Aún más, 3 y 4 sugieren que no tiene sentido el sistema de *vouchers* porque el mercado no genera rebajas en costos ni aumentos de calidad.

Sobre la base de esta argumentación, uno concluye que un sistema de *vouchers* es a lo menos irrelevante y a lo más corresponde a un financiamiento público de un gasto socialmente negativo.

Los argumentos descritos en 1 a 4 se basan, en parte importante, en un resultado empírico: si se controla por entorno familiar, es decir por variables socioeconómicas como ingreso, educación de los padres, etc., los resultados de la prueba SIMCE no difieren significativamente entre escuelas municipales y privadas subvencionadas. Si este resultado empírico fuera recurrente y sólido, sería sin dudas relevante para moldear la política. Sin embargo, es un resultado en que no toda la literatura coincide (véase por ejemplo Aedo y Larrañaga [1995] o McEwan y Carnoy [1998]), y en este tema tanto los datos utilizados como el método econométrico seguido son fundamentales. Además no todo el mundo le da la misma interpretación. Mizala y Romaguera (1998) piensan que aun si los resultados fueran iguales uno debiera valorar la libertad que permite el sistema de cupones. Por otro lado, lo único que se sabría es que son iguales, y no si se han igualado a un nivel más alto como resultado de la competencia provista por el sistema de cupones.

#### IV.3.2 La evidencia empírica en Chile

Esta sección se concentra en varios trabajos recientes que apoyan uno o varios de los ítems en el argumento enumerado anteriormente. Como se ha dicho, al analizar estos trabajos se hace necesario examinar cuidadosamente la metodología, y se pondrá énfasis en ello.

#### IV.3.2.1 La eficacia de las escuelas particulares subvencionadas

Varios trabajos sostienen que si se controla por antecedentes familiares y por los insumos con que opera la escuela, entonces los resultados SIMCE no difieren entre escuelas municipales y privadas subvencionadas (por ejemplo, véase Mizala y Romaguera, 1998).

Si este resultado fuese cierto, debiera también ser cierto que las escuelas tienen similares niveles de eficiencia externa. Con lo cual se probaría que la serie de incentivos diferenciales que enfrentan los colegios particulares subvencionados (PS) y municipales (MUN) que se describen en la sección V, no tendrían efectos importantes en la calidad de la educación. Sin embargo, la idea de que los incentivos determinan los resultados de una empresa es un tema central de la economía. Sería realmente sorprendente que estos incentivos no tuvieran efectos. Por lo tanto una interpretación alternativa es que estos estudios podrían tener algún problema metodológico que les impiden detectar esta diferencia en resultados.

El tema metodológico es clave aquí. Quizás sea cierto que si se incluyen suficientes variables en la regresión podría explicarse el 100% de la diferencia. Pero el tema es si puede explicarse el diferencial con la inclusión solamente de variables exógenas. Así, sería correcto usar los antecedentes familiares, pero habría que excluir del análisis econométrico la mayoría de las condiciones bajo las cuales operan las escuelas, puesto que ellas son endógenas a la operación del sistema, que es lo que se quiere evaluar. Por ejemplo, si por medio del financiamiento compartido la escuela es capaz de utilizar más de un determinado insumo, no tiene sentido controlar por este insumo en la regresión. Esa variable es endógena. Es el financiamiento compartido el que genera el diferencial del SIMCE que puede atribuirse al mayor uso del insumo. La forma de estructurar la escuela es justamente una de las variables que un sistema de *vouchers* debiera dejar libre para que haya experimentación y para que cada establecimiento pueda hacer la combinación que más prefiera o que mejores resultados entregue. Si estas variables se incluyen en la regresión, se termina explicando el diferencial, pero no por ello es posible concluir que no hay diferencial producto del sistema de *vouchers*. El trabajo de McEwan y Carnoy (1998) explícitamente separa sus estimaciones en aquellas con variables endógenas y sin variables endógenas. Por otro lado, dentro de las variables exógenas se utiliza mucho el índice de vulnerabilidad preparado por la JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas), un índice que varía de 0 a 100 (cuanto mayor es, mayor el porcen-

taje de alumnos vulnerables) junto con otras variables como el ingreso, cuando no es claro que sean independientes una de otra.

Otro problema, más grave y más difícil de resolver, se refiere a la endogeneidad de la variable tipo de colegio. Los alumnos no se asignan a un tipo de colegio en forma aleatoria (Aedo y Larrañaga, 1995; Sapelli y Torche, 2000), y la decisión de a qué colegio van dependen del ingreso y la educación de los padres. Estas variables también se incluyen en la regresión para explicar el SIMCE, junto con el tipo de colegio. Esta ecuación, que no toma en cuenta la endogeneidad de la decisión de a qué colegio mandar a los niños, tiene problemas de sesgo de simultaneidad. Puede predecirse que uno de los efectos es sesgar a la baja el coeficiente de la variable tipo de colegio, con lo cual el resultado respecto a los colegios particulares subvencionados no es robusto. ¿Por qué se obtiene igual una diferencia para los colegios particulares pagados? Porque ellos funcionan con una restricción presupuestaria significativamente diferente a los colegios municipalizados y particulares subvencionados. De manera que es necesario hacer un sistema de ecuaciones que endogenice la decisión de colegio, y que permita separar los efectos del ingreso de la familia y educación de la madre que influyen directamente sobre el SIMCE y los efectos de esas variables que operan a través de la selección de colegio. Hoy por hoy en el trabajo empírico se está controlando por ambos efectos cuando es sólo por el primero que hay que controlar (controlar solamente por variables socioeconómicas que influyen en el resultado vía la calidad del insumo “niño” y no controlar por aquellas que influyen vía la selección de tipo de colegio).

McEwan y Carnoy (1998) y Bravo, Contreras y Sanhueza (1999) argumentan que la diferencia en resultados SIMCE entre escuelas particulares subvencionadas y municipalizadas (que se reconoce como estadísticamente significativa aun después de controlar por entorno socioeconómico) se debe a los resultados de las escuelas católicas. McEwan y Carnoy argumentan que como estas escuelas estaban en su mayoría en operación antes de 1982 (fecha de creación del sistema de *vouchers*) y que en EE.UU. se ha encontrado que las escuelas católicas son mejores que el resto en un contexto institucional diferente, estos resultados no deben ser atribuidos a la operación del sistema de *vouchers*. Una vez eliminadas estas escuelas, las restantes escuelas privadas subvencionadas tienen resultados algo inferiores a las escuelas municipalizadas.

Bravo, Contreras y Sanhueza (1999) tratan de testear un punto similar, pero en este caso considerando a las escuelas existentes antes de 1982. Utilizan para ello una variable dicotómica para aislar el efecto de estas escuelas del de las escuelas creadas a partir de 1982. Aun cuando no

lo dicen explícitamente, esto podría interpretarse, al igual que McEwan y Carnoy, como que el sistema de *vouchers* podría no tener relación con el mejor resultado de las escuelas particulares subvencionadas.

El Cuadro 7 presenta sus resultados. En 1989 y 1993 los colegios particulares subvencionados pre reforma (antes de 1982) son los que explican la diferencia (véase fila 3), pero en 1997 todos los colegios particulares subvencionados son mejores en dos puntos a los municipalizados (véase fila 2). De hecho, como puede verse en el cuadro (véase fila 4), los colegios fundados antes de 1982 mantienen una diferencia relativamente estable con los municipalizados de entre un punto y medio y dos en todo el período 1989-1997, en tanto que los fundados después de 1982 alcanzan esta diferencia recién en 1997. De manera que los resultados en la literatura parecen converger en una diferencia significativa a favor de los colegios particulares subvencionados, aun con los problemas metodológicos discutidos respecto a la endogeneidad de la variable.

CUADRO 7: RESUMEN DE ESTIMACIONES

	1989	1993	1997
Coefficiente privado subsidiado modelo sin dummy privado subsidiado 1982	0.33	0.77*	1.84*
Coefficiente privado subsidiado con dummy privado subsidiado 1982	-0.57	0.29	1.97*
Dummy privado subsidiado 1982	2.3*	1.2*	-0.41
Diferencia resultados para privado subsidiado 1982**	1.73	1.49	1.56

\* Significativo al 5%.

\*\* Resulta de sumar el coeficiente privado subsidiado con dummy privado subsidiado 1982 y la dummy privado subsidiado 1982.

Fuente: Cuadro 23 de Bravo, Contreras y Sanhueza *et al.* (1999), excepto la última fila.

Bravo, Contreras y Medrano (1999) estiman tasas de retorno a la educación con una base de datos que incluye información no disponible hasta ahora e incluyen si la educación básica fue realizada en escuela pública o no. El resultado es que quienes fueron a una escuela pública, todo lo demás igual, tienen un ingreso 18% menor que quienes fueron a una escuela no pública, demostrando una significativa diferencia en productividad posiblemente derivada de una diferencia en la calidad de la educación.

#### IV.3.2.2 El efecto dinámico sobre las escuelas municipalizadas

McEwan y Carnoy (1998) desarrollan el argumento contra los *vouchers*. Según ellos hay tres afirmaciones que hacen los partidarios de los *vouchers*:

- 1) Los *vouchers* generan ganancias estáticas de eficiencia porque las escuelas privadas son más eficientes;
- 2) Los temas de “descreme” y el “efecto compañero” son de segundo orden; y
- 3) Habrá ganancias dinámicas de eficiencia porque las escuelas públicas se sentirán presionadas a aumentar su eficiencia.

Su trabajo examina el tercer tema. Concluyen que las escuelas municipalizadas en comunas con alto porcentaje de matrícula en escuelas privadas subvencionadas tienen peores resultados del SIMCE que aquellas localizadas en comunas donde hay menor porcentaje de enrolamiento en escuelas privadas subvencionadas. Por lo tanto concluyen que no es cierto que las escuelas privadas estimulan a las públicas a mejorar, y que no hay efecto dinámico positivo. Además el trabajo arguye que hay evidencia de que la aserción dos anterior también es falsa, ya que la explicación para el efecto negativo de las escuelas privadas sobre las públicas sería el “descreme” de éstas por las primeras y el consecuente “efecto compañero”. Asimismo, aun cuando los autores no lo prueban, argumentan que otra razón detrás del efecto es que las escuelas públicas son eficientes, lo que si fuera verdad, falsificaría también la aserción uno anterior y destruiría totalmente el caso a favor de los *vouchers*.

Un nuevo ejemplo de un problema metodológico importante se da en este trabajo de McEwan y Carnoy, y es el siguiente: cuando se comparan resultados SIMCE donde las escuelas municipales enfrentan la competencia de escuelas privadas subvencionadas y donde no lo hacen<sup>16</sup>, debe tomarse en cuenta que el crecimiento de las escuelas privadas subvencionadas se hace a través de alumnos de las escuelas municipales. Los alumnos que se transfieren no son una selección aleatoria de los de las escuelas municipalizadas. Es necesario entonces analizar las consecuencias de la selectividad del proceso. Si los alumnos que se transfieren son los mejores del sistema municipal y los peores del sistema privado subvencionado, entonces esa transferencia tiene un claro efecto sobre los promedios de los

---

<sup>16</sup> Cosa que McEwan y Carnoy hacen para testear si la presencia de escuelas privadas estimula a las públicas a ser mejores.

resultados SIMCE: disminuyen ambos. Al no controlarse por la endogeneidad del proceso de transferencia, el efecto puede ser producto de la selectividad del proceso, en la forma descrita.

El test que generan los autores para analizar empíricamente el tema 3 (si hay ganancias dinámicas de eficiencia porque las escuelas públicas se ven presionadas a aumentar su eficiencia) es una función de producción (tratan de explicar el SIMCE) que incluye variables que no están en la literatura empírica revisada anteriormente. Se estiman regresiones entre los resultados del SIMCE, el porcentaje de matrícula en el sector privado, una serie de efectos fijos, y variables de entorno familiar. Como esta regresión difiere sustancialmente de otras en la literatura, uno se pregunta si serán robustos los resultados a la inclusión de otras variables que consistentemente se han encontrado que son significativas en otros trabajos. La regresión incluye una variable para denotar las escuelas que participan en el programa P900 (Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas en Sectores Pobres) y efectos fijos por año y por escuela. No hay justificación teórica para incluir la variable del P900<sup>17</sup>. Más importante aún, si se excluyen los efectos fijos de las escuelas, que lo que hacen es controlar por el nivel alcanzado en 1988, fecha anterior al estudio, el resultado fundamental del artículo se revierte, y las escuelas privadas subvencionadas pasan a tener un efecto positivo sobre la calidad de las municipales.

Esta reversión de los resultados indica que las escuelas públicas que están en comunas con alto porcentaje de matriculados en escuelas privadas son efectivamente mejores (tienen resultados SIMCE más altos) que las que están en comunas con menor porcentaje, pero que ya eran mejores antes de 1988. El resultado obtenido cuando se incluyen los efectos fijos nos dice que después de 1988 sus resultados del SIMCE decrecieron, al aumentar la matrícula privada. Esta lectura de la evidencia es contradictoria a la realizada por McEwan y Carnoy (1998) e implicaría la necesidad de realizar más trabajos empíricos. Sin embargo, si es cierto que las mejores escuelas públicas están en donde el enrolamiento privado es mayor, entonces el efecto dinámico se generó antes de 1988 y tiene el signo predicho por los partidarios de los *vouchers*.

McEwan y Carnoy no arguyen que la competencia privada disminuye los resultados de los SIMCE en forma directa. Argumentan que el efecto negativo es el resultado del siguiente proceso: las escuelas privadas

---

<sup>17</sup> De hecho existen razones para no incluirla, ya que la participación en el P900 está determinada en parte por el resultado SIMCE y por lo tanto al ser una variable endógena introduce sesgos en la estimación.

“descreman” a las públicas (sacan a los mejores alumnos) y esto hace caer en forma directa los resultados SIMCE. Luego éstos caen en forma indirecta por el efecto compañero. El primer efecto es simplemente un resultado estadístico y uno no puede sacar conclusiones de política. El segundo no es probado, sino postulado en el trabajo. Dado que la competencia no aumenta la calidad en las escuelas públicas, los autores argumentan que hay dos posibles explicaciones: que no puedan ser más eficientes porque ya lo eran (su hipótesis preferida) o que no hubieran podido serlo por limitaciones reglamentarias (una hipótesis alternativa no testada). Para dilucidar esta interrogante se podría recurrir a Mizala, Romaguera y Farren (1998), trabajo discutido más adelante, concluyendo que las escuelas municipales sí pueden ser eficientes y que la mayoría lo son. La posibilidad de que el problema sea uno de limitaciones regulatorias es analizado en la sección V.

#### IV.3.2.3 Eficiencia de las escuelas

Un tercer problema concerniente a la metodología puede encontrarse en el trabajo de Mizala, Romaguera y Farren (1998). La conclusión principal de este trabajo es que con relación a la eficiencia de las escuelas que trabajan bajo diferentes marcos de incentivos, las privadas pagadas son las mejores, luego las privadas subvencionadas y finalmente las municipalizadas. Aproximadamente 44% de las escuelas que son privadas pagadas están en el quintil de más alta eficiencia y sólo 11% están en el quintil más bajo. Aproximadamente el 24% de las escuelas privadas subvencionadas están en el quintil más eficiente y 21% en el más bajo. Sólo 14% de las escuelas municipalizadas están en el quintil más eficiente y 21% en el más bajo.

Estos autores utilizan una metodología para clasificar las escuelas en cuatro categorías: combinaciones de eficientes e ineficientes, efectivas e inefectivas. Las escuelas eficientes son las que tienen un índice de eficiencia mayor al promedio. Las efectivas son las que tienen resultados en el SIMCE mejores al promedio. Estas definiciones relativas son algo complicadas ya que eficiencia y efectividad debieran ser conceptos absolutos. Como puede verse en el Cuadro 8, en la categoría mejor están casi la totalidad de las escuelas privadas pagadas (91%), más de la mitad de las escuelas privadas subvencionadas (59%) y menos de la mitad de las escuelas municipalizadas (40%). En la peor categoría se encuentran solamente 2% de las escuelas privadas pagadas, 30% de las escuelas privadas subvencionadas y 42% de las escuelas municipalizadas.

CUADRO 8

	Todos pagado	Particular subvencionado	Particular	Municipal
Eficiente y efectivo	49,5	90,7	58,5	40,2
Ineficiente y efectivo	12,9	0	7,8	16,8
Ineficiente y efectivo	2,3	7,4	3,4	1,2
Ineficiente e inefectivo	35,3	1,9	30,3	41,8

Nota: Según método de frontera estocástica.

CUADRO 9: CLASIFICACIÓN DE LAS ESCUELAS POR EL MÉTODO DE FRONTERA ESTOCÁSTICA (EN % DEL TOTAL)

Frontera estocástica	Todos	PP	PS	Municipal
Efectiva	52	98	62	41
Eficiente	62	91	66	57
Inefectiva	48	2	38	59
Ineficiente	38	8	34	43

CUADRO 10: CLASIFICACIÓN DE LAS ESCUELAS POR EL MÉTODO DE ENVOLVENTE (EN % DEL TOTAL)

<i>Data Envelope Analysis</i>	PP	PS	Municipal
Efectiva	91	82	44
Eficiente	94	86	84
Inefectiva	9	18	56
Ineficiente	6	14	16

Los autores utilizan dos métodos (frontera estocástica y *data envelope analysis*) para clasificar las escuelas. Los resultados se resumen en los Cuadros 9 y 10.

Puede observarse que el resultado es muy sensible al método. De hecho el Cuadro 10 clasifica como eficientes a 84% de las escuelas municipalizadas. Sin embargo, el Cuadro 9 muestra una diferencia sustancial entre los tres tipos de escuelas, tanto en eficiencia como efectividad. La lectura del Cuadro 10, que apoyaría la actual estrategia, es: las escuelas

municipales son eficientes pero no son efectivas porque carecen de recursos. El Cuadro 9 no permitiría una inferencia tan simple y llevaría a concluir que los recursos están mejor invertidos en escuelas privadas. Sin embargo, el método de frontera estocástica tiene un problema: es esperable que el grado de eficiencia de los establecimientos afecte el *mix* de insumos, con lo cual las cantidades de éstos estarían correlacionadas con la medida de eficiencia, que se mide a través de uno de los componentes del error de la regresión, sesgando los coeficientes.

La diferencia en resultados entre ambos métodos era de esperarse ya que el método de la envolvente (*data envelope analysis*) está sesgado a encontrar muchas escuelas eficientes entre las municipalizadas. La metodología hace necesario encontrar escuelas eficientes a todo nivel de uso de recursos (es decir, elige como eficiente a la escuela más eficiente para cada nivel de recursos). Como entre las escuelas que cuentan con relativamente pocos recursos hay una sobrerrepresentación de municipalizadas, necesariamente se elegirá un porcentaje importante de éstas como eficientes. En el nivel de utilización de mayores recursos compiten los tres sistemas, pero al nivel de pocos recursos participan prácticamente sólo escuelas municipalizadas. Por lo tanto, muchas de estas escuelas son definidas como eficientes. Lo son sólo porque son las más eficientes para su nivel de recursos, pero el numerario contra el que se les compara es relativo y no absoluto (y es relativamente poco exigente).

En referencia al nivel absoluto, los autores concluyen que el nivel medio de eficiencia es similar al de Maine en EE.UU. y por lo tanto Chile estaría en una buena situación y no habría un problema de eficiencia en las escuelas públicas. Sin embargo, uno de los problemas principales del sistema educativo en EE.UU. es la baja calidad de la educación pública. Por otro lado, en una política en que la estrategia es aumentar los recursos de las escuelas públicas debiera aparecer al menos como preocupante el hecho de que las escuelas públicas que sí tienen muchos recursos no hacen un uso eficiente de los mismos. Por otra parte, si en Chile hubiese una mayor varianza de recursos disponibles que en EE.UU., el segundo método encontraría mayor número de escuelas municipales eficientes sólo por el sesgo anotado más arriba.

#### IV.3.2.4 Conclusión

Según lo dicho, la evidencia presentada por McEwan y Carnoy (1998), Mizala, Romaguera y Farren (1998) y Mizala y Romaguera (1998)

podría utilizarse para apoyar el argumento siguiente, en muchos casos opuesto al que construyen los autores sobre la base de ellos<sup>18</sup>:

- La evidencia mostrada por McEwan y Carnoy (1998) indica que en términos de niveles, las escuelas municipales con más altos puntajes en el SIMCE están localizadas en las comunas con mayor porcentaje de matrícula privada, demostrando los efectos dinámicos positivos del sistema de *vouchers*.
- Mizala y Romaguera (1998) muestran que hay al menos cinco puntos (10%) de diferencia entre escuelas privadas pagadas y municipalizadas en los resultados SIMCE, lo que indica que son más efectivas.
- Mizala, Romaguera y Farren (1998) muestran que una escuela particular subvencionada elegida al azar tiene el doble de probabilidades de ser eficiente y efectiva antes que ineficiente e inefectiva, en tanto que una escuela municipalizada tiene iguales probabilidades de ser eficiente y efectiva o ineficiente e inefectiva.
- En resumen, las escuelas privadas son mejores y más eficientes, tienen externalidades positivas sobre las escuelas públicas. Por lo tanto, se debiera extender el sistema de *vouchers* y, al mismo tiempo, se debieran reducir las regulaciones que restringen a las escuelas privadas subvencionadas.

A continuación se analiza la literatura empírica que sustentaría una lectura como la anterior.

#### IV.4 La “otra” evidencia empírica

En apoyo al análisis precedente existe evidencia en la literatura empírica. El estudio de Aedo y Larrañaga (1995) fue uno de los pioneros en utilizar la información socioeconómica contenida en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) para evaluar las elecciones que efectuaban los padres con relación al tipo de establecimiento educacional (municipal o privado subvencionado) para sus niños. De este análisis los autores concluyen que la distribución de los estudiantes en estos establecimientos no se da al azar y que hay diferencias sistemáticas en variables socioeconómicas entre los menores que asisten a estos tipos de estableci-

---

<sup>18</sup> Un tema que no se discute en este trabajo pero que debería investigarse es si el hecho de trabajar con resultados promedio por escuela por un lado y promedios por comuna o unidad geográfica por el otro (en lugar de SIMCE individuales versus características individuales) introduce o no sesgos en la estimación, del tipo de los discutidos por Heckman *et al.* (1996).

mientos. Entre estas variables se encuentran el nivel de ingresos del hogar, el número de menores en edad escolar en la familia, el nivel educacional de los padres, la edad de los padres, el sexo del menor y la edad de los menores. Los autores estiman además, combinando datos de la CASEN con información al nivel de escuelas, ecuaciones de calidad de la educación (usando para estos efectos el puntaje SIMCE), controlando por atributos socioeconómicos promedio de los alumnos, por insumos educacionales que utilizan los establecimientos y por una corrección promedio por sesgo de selección. Los autores concluyen que las diferencias en calidad de la educación entre los colegios privados subvencionados y los municipales se mantienen aun después de controlar por estos factores.

Aedo (1998) continúa el estudio del sistema de educación subvencionada. En estos dos artículos (Aedo y Larrañaga, 1995; Aedo, 1998) Aedo concluye que la dicotomía municipal-privada subvencionada esconde tras de sí una gran heterogeneidad de establecimientos intrasectores. Así por ejemplo, los establecimientos municipales pueden ser urbanos o rurales, pueden estar administrados bajo una modalidad DAEM (departamentos de administración de la educación municipal) o una de corporaciones municipales. Por su parte, los colegios privados subvencionados pueden ser religiosos o laicos, pueden o no tener fines de lucro, el sostenedor de un establecimiento puede tener a su cargo uno o más establecimientos, etc. De acuerdo al autor, esta heterogeneidad involucra distintos estilos de gestión. Se estiman ecuaciones de calidad de la educación para los establecimientos (usando el puntaje SIMCE) y se concluye que estas características son importantes para explicar variaciones en la calidad de la educación de los establecimientos.

El autor sistematiza en varios puntos sus observaciones sobre el sistema organizacional de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. En primer lugar, en los colegios privados subvencionados se observa un trabajo en equipo entre el propietario (sostenedor) y el director de escuela, con una participación directa y permanente del sostenedor en la escuela. En las corporaciones municipales, en cambio, no se aprecia un trabajo conjunto y directo entre el director y el sostenedor. Más bien, lo que se observa es un diferente grado de delegación de autoridad, el cual depende de la persona que se encuentre a cargo de la corporación. Así, el tema de la propiedad de los colegios actúa como un incentivo hacia un involucramiento más directo del sostenedor en la gestión de los establecimientos educacionales.

En segundo lugar, en los colegios privados subvencionados la contratación de personal se realiza de forma conjunta entre el sostenedor y el

director de la escuela. En el caso de los colegios municipales en general, la contratación de docentes la efectúa la corporación o el DAEM y sólo en ocasiones se solicita la opinión del director. Así, en los colegios privados subvencionados los directores tienen un mayor control sobre el recurso humano.

En tercer lugar, los niveles salariales de los colegios privados subvencionados se suelen establecer a través de una negociación colectiva y sobre la base del Estatuto Docente. Existen casos en que éstos se pactan individualmente, en especial cuando el docente es considerado de alta eficiencia. Los criterios utilizados para determinar el salario de un profesor están en función de su experiencia, capacitación y desempeño en el colegio. Por lo general, parte de los ingresos del financiamiento compartido se destinan a mejoras salariales, ya sea de manera igualitaria a todos los docentes o de acuerdo al desempeño de cada uno. En cambio, los salarios en el sector municipal se establecen en función del Estatuto Docente, donde los criterios para la determinación del nivel salarial son rígidos y dependen de la experiencia, capacitación y nivel de responsabilidad. El desempeño educacional no influye en el sueldo recibido.

En cuarto lugar, en los colegios municipales el presupuesto de la escuela es manejado por el sostenedor municipal, desconociendo en general el director de la escuela tanto su monto como su distribución entre las diferentes partidas. En cambio, en los colegios privados subvencionados el director conoce por lo menos el contenido de las principales partidas de ingresos y gastos de la escuela. A su vez, hay una mayor flexibilidad en el manejo presupuestario, lo que permite que el director y los profesores puedan ejercer más iniciativas innovadoras. Además, la falta de incentivos en el sistema de educación municipal y la dificultad para controlar la gestión del director de escuela y eventualmente premiar o sancionar su labor, ocasiona que no se obtenga en general un manejo eficiente de los establecimientos. Los buenos o malos resultados obtenidos por los colegios municipales dependen principalmente de la persona que se encuentre a cargo de la dirección del colegio y no de un modelo de gestión común a estos establecimientos. Peor aun, en muchos casos en que se han detectado deficiencias en la labor de un director, a lo sumo se le traslada a una escuela más pequeña, puesto que la legislación laboral (Estatuto Docente) no permite el despido, salvo en presencia de una falta grave. Esta situación es impensable que ocurra en el sector privado subvencionado. Así, el sistema municipal enfrenta una serie de restricciones en el aspecto laboral que contribuyen a la ineficiencia del sistema. La estabilidad laboral de los docentes garantizada por su estatuto laboral genera, en la mayor parte de

los casos, que se cuente con más personal del requerido y que se mantenga en sus cargos a personas no idóneas.

En quinto lugar, un factor adicional que incide en el esfuerzo realizado para lograr una gestión eficiente es la asignación de recursos en función de los resultados obtenidos. Así, los sostenedores de colegios privados subvencionados, al depender exclusivamente de la subvención recibida y del financiamiento compartido, deben poner todo su esfuerzo para obtener buenos resultados con el fin de captar matrícula y mantener una buena asistencia de los alumnos a la escuela. En cambio, cuando los sostenedores de colegios municipales no alcanzan a cubrir los gastos con los ingresos por subvención, reciben transferencias municipales que muchas veces son financiadas finalmente por el nivel central (Ministerio de Educación o Ministerio del Interior).

#### IV.5 Otra evidencia empírica basada en funciones de producción

La literatura internacional de funciones de producción tiene una serie de conclusiones muy desconcertantes: en sistemas no bien estructurados, mayor gasto no lleva a más calidad o cantidad. La conclusión de las investigaciones sigue siendo la misma de Cohn (1979), quien resumía así la literatura: “Las investigaciones no han encontrado algo que haga diferencia en forma sistemática e inequívoca en los resultados de los alumnos”. Esta conclusión no ha cambiado en 30 años. Sin embargo la estrategia de aumento de calidad actualmente utilizada en el sistema chileno descansa en la posibilidad de que se puede incrementar la productividad del sistema a través de un aumento del número de horas (claramente una estrategia de aumento de insumos).

La pregunta de qué hace que una escuela sea mejor es una pregunta de política pública, en Chile y en otros países, sólo porque la educación se produce, básicamente, en un sistema de planificación centralizada. Por ello, para que el sistema funcione bien es necesario que el planificador central (en este caso el Ministerio de Educación) sepa qué hace la diferencia entre una buena y una mala escuela. Como la literatura concluye que poco se sabe respecto a qué hace la diferencia entre una buena y una mala escuela, esto deja al planificador central sin una guía de cómo mejorar la calidad de la educación. Esto es muy importante ya que el sistema de planificación central es particularmente malo en producir artículos de buena calidad. Para los encargados de formular políticas públicas en materia industrial, no es muy importante saber qué es necesario desde el punto de vista de la organización interna de una empresa para que sea exitosa.

Ése es un problema de los empresarios. La competencia hace que quienes no saben cómo hacerlo deban mejorar su rendimiento o retirarse. Elegir a los mejores no es un problema público. Pero en la educación es totalmente diferente. Es el planificador el que debe preocuparse del rendimiento de las empresas. El sistema de mercado no requiere de esos conocimientos, deja el tema al empresario y al mercado. En cambio, en un sistema de planificación central todos se salvan o pierden según si una persona o grupo acierta. Éste es un argumento central para justificar la necesidad de desarrollar un sistema de *vouchers* efectivo, y dejar el sistema y las empresas en manos de los individuos.

En el caso de Chile, Tessada (1998) revisa cinco estudios de función de producción —Rounds (1996), Aedo y Larrañaga (1995), Aedo (1998), Mizala, Romaguera y Farren (1997), y Gallego (1997)— y adicina resultados propios. El número de estudios es pequeño y, como usan diferentes variables independientes, se complica el extraer conclusiones generales. Sin embargo, los resultados no parecen diferir mucho de los obtenidos en otros países (Hanushek, 1995; Kremer, 1995), o en EE.UU. (Hanushek, 1998a, 1998b). Estos resultados para Chile indican que:

- El número de estudiantes por clase está positivamente asociado al resultado de los tests (en tres trabajos). Éste es el desenlace opuesto al que uno esperaría si los insumos aumentaran la producción (es decir, lo esperado es que el menor tamaño de la clase arroje mejores tests por una mayor dedicación del profesor a cada alumno). El resultado ha sido corroborado una y otra vez en la literatura internacional: no hay relación entre tamaño de clase y calidad de la educación (véase Hanushek, 1998a y 1998b).
- La experiencia de los profesores también tiene una correlación negativa con los resultados del SIMCE (en dos estudios). Éste es de nuevo el desenlace inverso al esperado por una función de producción tradicional, pero coincide con los resultados internacionales.
- Hay ciertas variables que se incluyen en solamente uno de los seis estudios. La más interesante es gasto por estudiante, incluida en el estudio de Tessada, que resulta ser no significativa.
- Las variables que resultan ser consistentemente significativas son las que se refieren al entorno familiar (el ingreso y la educación de los padres, o el índice de vulnerabilidad construido por la JUNAEB y relacionado al ingreso), y variables discretas para representar diferentes marcos de incentivos en que las escuelas se mueven, como han sugerido otros autores como Aedo: escuelas municipales

(organizadas como corporaciones o directamente dependientes de la municipalidad), escuelas privadas subvencionadas, escuelas privadas subvencionadas con financiamiento compartido, escuelas religiosas, escuelas particulares pagadas. Los resultados indican que los peores puntajes en el SIMCE se obtienen en las escuelas municipales directamente dependientes de la municipalidad y los mejores en las escuelas particular pagadas, aun después de controlar por todas las demás variables.

Gallego (1997) resume la literatura de 60 estimaciones de funciones de producción. En ellas, 50 incluyen la dummy particular subvencionado y 48 la dummy particular pagado. De los 50, 34 estudios encuentran que los colegios particular subvencionados son mejores, y de los 48, 27 encuentran que los particulares pagados son mejores que los municipalizados.

## V. DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE EDUCACIÓN SUBVENCIONADA

Esta sección discute el diseño del sistema de cupones (*vouchers*) y el funcionamiento del mercado creado por este sistema, con la intención de determinar si éstos son los más adecuados o pueden mejorarse. Esto es importante porque toda la evidencia empírica analizada atribuye al sistema de cupones *per se* los defectos o problemas que se detectan y no se discute si un mejor diseño o funcionamiento podría remover esos problemas o subsanar los defectos. Sin embargo, en el caso de Chile da la impresión de que tanto el diseño como la operación del sistema de *vouchers* pueden mejorarse. Estos aspectos se analizan en las próximas secciones.

### V.1 Restricciones presupuestarias

En el diseño del sistema, los colegios que experimentan disminuciones en asistencia, y por ende de ingreso, debieran cerrar o fusionarse, lo cual es una conducta que se observa en el sector privado subvencionado. Sin embargo, en el sector municipal y en el ámbito central esto es considerado políticamente costoso por las autoridades, por lo que es común observar tanto transferencias directas desde los municipios hacia sus colegios como del nivel central hacia los municipios con el objetivo de cubrir estos déficit financieros.

De esta manera, los colegios municipales reciben, además de los ingresos por subvención, aportes voluntarios de los municipios, mientras que los colegios privados subvencionados deben financiar todos sus gastos, incluyendo de capital, con los ingresos por subvención o bien con contribuciones privadas. Debido a lo anterior se considera que los colegios municipales, en general, enfrentan una restricción presupuestaria más suave (“soft”) que los colegios privados subvencionados. Esto claramente impone un marco de incentivos diferente para uno y otro colegio. Existe, eso sí, una diferencia al respecto entre los colegios de las municipalidades ricas y las pobres.

Tanto los colegios municipales como privados subvencionados están sujetos a controles de parte del nivel central. Sin embargo, si bien a ambos los controlan, la penalización por mala gestión tiene impactos diferentes: en el sector privado subvencionado implica una sanción financiera importante. Sin embargo, en el sector municipal se traduce en un mayor déficit municipal en educación, con la consiguiente presión para que el nivel central —Ministerio de Educación o Ministerio del Interior— efectúe transferencias hacia la municipalidad para solventar dicho déficit. Así, la sanción es más “soft” para los colegios municipales.

Se estima que un factor que incide en el esfuerzo realizado para lograr una gestión eficiente en la administración de los establecimientos es que la asignación de los recursos se efectúe tomando en consideración los resultados obtenidos. Por una parte, los sostenedores de los colegios privados subvencionados, al depender principalmente de la subvención recibida y del financiamiento compartido, deben poner todo su esfuerzo para obtener buenos resultados con el fin de captar matrícula y mantener una buena asistencia de los alumnos a la escuela. Por otra parte, los sostenedores de los colegios municipales reciben transferencias municipales —las que en muchas municipalidades son financiadas finalmente por el nivel central— cuando no alcanzan a cubrir sus gastos con los ingresos por subvención. Estos ingresos extra-subvención generan una asignación de los recursos que no depende de los resultados educacionales obtenidos, afectando negativamente la eficiencia de la gestión en estos establecimientos.

Los establecimientos privados subvencionados deben financiar los costos de construcción, reparación, mantenimiento y equipamiento de los establecimientos con los recursos provenientes de los ingresos por subvención. Esto no ocurre con los establecimientos municipales, los que cuentan con mayores posibilidades para acceder a financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento desde el nivel central.

## V.2 Restricciones a la información

Diversos analistas (por ejemplo Aedo, 1998) han planteado que al escoger los padres de familia entre las alternativas colegio municipal y colegio privado subvencionado para la educación de sus hijos, no deciden al azar sino que su elección refleja más bien un proceso de decisión racional. Factores como el nivel de escolaridad de los padres, el nivel de ingresos y riqueza, y otras características del núcleo, constituyen elementos que de manera sistemática afectan la decisión de enviar a los hijos a un tipo u otro de colegio. Desde esta perspectiva, es necesario profundizar y mejorar el nivel de información para las familias, por lo cual se considera oportuno un análisis a fondo de los resultados del SIMCE.

En primer lugar, se están dando hoy una serie de pasos que llevarán a mejorar sensiblemente la utilidad del SIMCE. El proceso de reforma que se está realizando a la prueba SIMCE con el objeto de adecuarla a los requerimientos del nuevo currículum es un ejemplo. A su vez, se considera acertado el que se hayan publicado las preguntas de las pruebas rendidas en 1997, lo cual permite aprender sobre sus fortalezas y debilidades.

Eyzaguirre y Fontaine (1999) han analizado los contenidos de la prueba administrada en 1997 a los alumnos de 8° año de educación básica, concluyendo que el nivel de dificultad de la prueba es bajo, correspondiendo, en promedio, a contenidos y complejidad de dos y tres grados menores al cursado por los alumnos. Esto indica que los resultados de la prueba hay que descontarlos por este bajo nivel de dificultad, lo cual muestra que nuestro sistema educacional presenta un nivel de eficiencia externa (calidad) más bajo que el que en general se estima. Estos resultados distorsionados pueden a su vez generar un nivel de conformismo con nuestro proceso educacional y limitar, por ende, el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación. A su vez, una prueba de bajo nivel de dificultad no sólo exagerará la media sino que subestimaré la varianza de los verdaderos niveles alcanzados. Una prueba fácil puede arrojar resultados que indicarían que el nivel es similar en colegios en que los alumnos realmente tienen niveles muy diferentes, ya que no hay preguntas que les permitan a los estudiantes mejor preparados demostrar su mayor nivel de preparación.

Un segundo aspecto mencionado por estas autoras tiene que ver con que los resultados a través del tiempo de la prueba no son comparables, puesto que los niveles de dificultad de la prueba se ajustan en el proceso de validación experimental que recibe la prueba cada año, y por tanto son relativos.

Lo anterior no hace más que confirmar la recomendación de política que sugiere que la prueba SIMCE sea encargada a organismos independientes del Ministerio de Educación con el fin de evitar el potencial conflicto de interés que surge cuando se permite diseñar el instrumento de evaluación al organismo que será evaluado con él.

### V.3 Restricciones regulatorias y legales

Una pregunta relevante que surge de la similitud de resultados entre escuelas municipales y privadas subvencionadas es: ¿qué hace que las escuelas privadas subvencionadas se parezcan más a las municipales que a las privadas pagadas? Aun controlando por antecedentes familiares, los resultados en el SIMCE de las escuelas privadas pagadas son 10 a 20% superiores. ¿No será que la multiplicidad de reglas a las que tienen que someterse las escuelas privadas subvencionadas y no las privadas pagadas pueden estar impidiendo que logren mejores resultados? El tema de las regulaciones del sistema de *vouchers* y su impacto sobre los resultados es un tema aún no suficientemente investigado. Esto es particularmente cierto respecto a cómo las regulaciones afectan la libertad de las escuelas particulares subvencionadas de diseñar un producto nuevo. Hay más discusión en la literatura de las restricciones impuestas por la legislación a las escuelas municipalizadas, para que reaccionen a la competencia de las particulares subvencionadas.

El nivel central impone al sector educacional subvencionado una serie de reglas y leyes concernientes a infraestructura, contenido curricular, estructura de salarios y pagos por experiencia, que afectan directamente las posibles innovaciones educacionales que generaría la competencia entre los establecimientos educacionales y que afectan principalmente los resultados obtenidos por el sector educativo municipal. Entre las restricciones detectadas se pueden mencionar las constitucionales y el Estatuto Docente.

En julio de 1991 fue promulgada la Ley 19.070 (Estatuto de los Profesionales de la Educación), la cual, entre otros aspectos, normaba la carrera de los profesionales de la educación pertenecientes al sector de la educación municipal. Esta ley introdujo una serie de rigideces al sistema de educación municipal que afectaron tanto el manejo financiero como la calidad de la enseñanza impartida. Cabe señalar que los docentes del sector particular subvencionado se rigen por las normas del Código del Trabajo en todos aquellos aspectos no contemplados en el Estatuto Docen-

te. Los salarios, por lo tanto, se determinan por negociación individual y colectiva; estableciéndose un valor semanal/mensual mínimo.

Uno de los aspectos más relevantes de esta ley es que prácticamente garantizó la estabilidad laboral de los docentes, al no permitir que se efectuaran despidos ni reasignaciones de los profesores al interior de los colegios municipales de la comuna. Esta situación generó no sólo que, en la mayor parte de los casos, la planta de profesores fuese superior a los requerimientos del establecimiento educativo, sino que, al no premiarse ni castigarse el desempeño del profesor, hubiese menor dedicación e incumplimiento en la actividad laboral, principalmente debido a las excesivas licencias médicas solicitadas por los profesores.

La ley también contemplaba el pago de un bienio por experiencia. El nivel central proporcionaba los recursos a los municipios para el pago de este beneficio. Sin embargo, más allá del hecho de que estas transferencias en algunos casos fueron insuficientes para costear este compromiso, el pago no estaba ligado al desempeño de los docentes.

Con el fin de dar solución a parte de estos problemas, en septiembre de 1995 se introdujeron una serie de modificaciones al Estatuto Docente, entre las cuales cabe destacar las posibilidades de traslados a otros establecimientos educacionales municipales de la comuna, ya sea a petición del docente o por adecuación de la dotación; que la Municipalidad o corporación pudiera realizar adecuaciones en su planta docente en determinadas circunstancias (variaciones en el número de alumnos, modificaciones curriculares, cambios en el tipo de educación que se imparte, fusión de establecimientos educacionales y reorganización de la entidad de administración educacional)<sup>19</sup>; que las municipalidades puedan establecer incrementos sobre las asignaciones de los docentes, además de asignaciones especiales por incentivo profesional en función al mérito del profesor, las que podrán tener carácter temporal o permanente.

Sin embargo, a pesar de que estos cambios otorgaron una mayor flexibilidad al sistema, aún no se han logrado solucionar los problemas financieros que afectan al sector de la educación municipal y, principalmente, no se ha obtenido una mejora en la calidad de la enseñanza impartida en estos establecimientos.

Con relación a las restricciones constitucionales, cabe señalar que la Constitución chilena establece que es una obligación del Estado, delega-

---

<sup>19</sup> Sin embargo, el criterio utilizado para la reducción de personal está basado en el tipo de relación laboral que mantienen con el municipio o corporación. Así, se procede primero con los que no tienen la calidad de contratados, y después se continúa con los titulares de menor calificación.

da en la actualidad en los municipios, brindar educación básica a quien lo solicite. Esta obligación, tras el proceso de descentralización, se ha traspasado a los municipios. Así, en la práctica, los municipios como un todo no pueden seleccionar alumnos, aunque algunos colegios municipales de elite sí lo hacen, lo cual sin embargo no constituye la norma general. Esta situación genera que en muchos casos los colegios municipales deban aceptar alumnos con mal rendimiento, déficit de aprendizaje o con problemas de conducta, mientras que los colegios privados subvencionados no enfrentan esta restricción (aunque tampoco tienen incentivo para hacerse cargo de ellos ya que no hay una subvención diferencial en este caso).

## VI. NIVEL DE LA SUBVENCIÓN Y PRECIOS RELATIVOS

### VI.1 Subvención educacional y economías de escala

En general, es aceptado que muchos insumos educacionales se utilizan de manera más eficiente cuando ellos se destinan para educar a más de un estudiante. Sin embargo, es menos conocido que diferentes insumos educacionales están sujetos a distintos grados de economías de escala. Por ejemplo, los profesores se utilizan de manera más eficiente cuando el número de estudiantes es reducido, mientras que por otra parte la utilización eficiente de recursos administrativos ocurre cuando el número de estudiantes es alto. Un segundo ejemplo lo constituyen los libros de texto: el contenido de los textos, los objetivos educacionales implícitos y la efectividad del material de texto están sujetos a economías de escala de grandes números, por cuanto el mismo material puede ser usado por un alto número de estudiantes. En el otro extremo, sin embargo, el uso de los libros por parte de los estudiantes no está sujeto a economías de escala.

Debido a que los recursos en educación están sujetos a diferentes grados de economías de escala, tanto los costos unitarios relativos como absolutos de estos insumos varían con el número de estudiantes matriculados. De esta discusión queda en evidencia que las economías de escala en educación tienen implicancias directas para el diseño de un esquema de subvención educacional: los estudiantes en zonas con baja densidad poblacional recibirán una baja cantidad de recursos a menos que el esquema de tarifas tome en consideración las economías de escala. La fórmula de reembolso utilizada en Chile toma en cuenta las economías de escala. Por ejemplo, para las escuelas rurales se aplica un factor de multiplicación a los pagos por estudiantes regulares, el cual depende del número de estu-

diantes en la escuela. Sin embargo, no es clara la base metodológica sobre la cual se obtuvo tal factor. Si fuera más pequeño de lo necesario, explicaría por qué hay pocas escuelas privadas subvencionadas en el sector rural y por qué estas escuelas son hoy sujeto de buena parte de los programas de subsidio directo por parte del Ministerio de Educación (éste es otro componente de subsidio que opera por fuera del sistema de *vouchers*).

## VI.2 Costos relativos de educar y subvención

En la literatura suele aceptarse que la educación de los pobres, por el hecho de que ellos ingresan al sistema con menos capital humano, requiere de más recursos para compensar por dicha limitación. En otras palabras, hay estudiantes que son más caros de educar. Sin embargo, esto se ignora en buena parte de la literatura discutida anteriormente cuando se evalúa la operación del sistema de cupones, pero no se ignora cuando se discute la eficiencia relativa de las escuelas. El hecho de que los alumnos provenientes de familias de pocos recursos son más caros de educar se menciona para cuestionar que los colegios privados subvencionados sean en realidad más eficientes, aun cuando el costo por alumno es menor. Esto es así porque se argumenta que los que estudian en el sector público requieren de más recursos para llevarlos a un mismo nivel. Pero no se vincula esto con el tema del diseño adecuado del sistema de *vouchers*. Si se tomara en cuenta en el valor del *voucher* que hay alumnos más caros y, por ende, se aumentara el valor de la subvención para los más desaventajados, se obtendría mayor y mejor oferta para ellos. En tanto no se haga así, es lógico que exista “descreme”, ya que es probable que el *voucher* sea insuficiente para enseñar bien a los más desaventajados, haciendo poco atractivo para las escuelas privadas aceptarlos. Por lo tanto este problema podría ser uno de diseño y no de la esencia del sistema de *vouchers*. Si así fuera, para resolverlo se necesitaría cambiar el diseño y no se tendría que optar por rutas alternativas. Por otro lado, las escuelas públicas sí reciben más fondos si trabajan en lugares desaventajados (hay un gran número de programas así diseñados), pero las escuelas privadas subvencionadas no disponen de estos recursos.

De manera que una reforma al sistema debiera incluir una gradación del *voucher* según el costo de educar a los alumnos. A mayor costo (por ejemplo, a menor ingreso familiar), mayor *voucher*. Esta propuesta, para que tenga los efectos beneficiosos que se discuten aquí, debe imple-

mentarse con *vouchers* dirigidos a los alumnos. La alternativa de financiar las escuelas según el porcentaje de pobres que concurren a ellas, es un subsidio a la oferta y no a la demanda. Incluso más, es contradictorio con el subsidio a la demanda ya que le impone costos al niño pobre que quiere cambiarse de escuela, dado que las alternativas pueden no recibir este subsidio.

Por lo tanto, un subsidio diferenciado a la escuela sería un paso de vuelta al financiamiento de escuelas vía decisiones del Ministerio y un paso que se aleja de un sistema cuyo motor son las decisiones individuales.

### VI.3 Subvención directa e indirecta

Los diversos canales de distribución de dinero existentes hoy implican que los incentivos del sistema de *vouchers* están sensiblemente disminuidos. El dinero llega a los colegios municipalizados a través de la subvención directa y de suplementos municipales para cubrir el déficit operacional o la inversión en infraestructura, como se ha discutido más arriba, pero también a través de una multiplicidad de programas *ad hoc*, como el P900 y muchos otros. Hay evidencia empírica (véase Sapelli y Torche, 2000) de que los programas de subsidios de alimentación y materiales tienden a ser canalizados a los colegios municipalizados, ya que van a los colegios con ciertos indicadores promedio y no a los niños, y por lo tanto un niño de clase media que quiera cambiarse a un colegio privado subvencionado tiene un impuesto implícito que consiste en que si se cambia pierde estos subsidios. Esto tiene un efecto desincentivador similar al que tenía en el pasado —antes de que se introdujera al sistema de *vouchers*— el hecho de sacar a un niño del colegio municipal, y por lo tanto tiene un marcado efecto de disminuir los traslados. Es un programa más que por su forma de operación funciona para disminuir la fluidez con que un niño puede optar por un colegio diferente al municipal. Pero hay una cantidad importante de programas de este tipo, ya que la política reciente se ha abocado a generar programas puntuales paralelos. De hecho en los últimos años, en tanto que el monto total de las subvenciones aumenta en 136% real (1990-98), el de otras transferencias (dinero canalizado mediante programas diferentes al sistema de *vouchers*) aumenta en 269%. Este dinero, que por definición no es portable y que en general está asignado a la escuela y no al niño, tiene un efecto sustancial sobre la competencia.

#### VI.4 Vínculos entre la parte teórica y empírica: diferentes sistemas de *vouchers*

No hay solamente un diseño posible para un sistema de *vouchers*. Es claro que se puede diseñar un sistema con reglas tan restrictivas que razonablemente no cabría esperar que tuviese efectos sobre la calidad o sobre la eficiencia. Los sistemas de *vouchers* implican que un grupo de personas adquieren el derecho a elegir en qué colegio poner a sus hijos. Los *vouchers* podrían ser de tan poco dinero que no influyan para nada en la decisión de los padres. También las opciones disponibles pueden ser tan parecidas que no haya incentivo a mover a los niños. Y así puede seguirse. En el caso de Chile, las escuelas privadas subvencionadas no pueden recibir dinero extra aparte del *voucher*, más allá de un monto reducido en el caso del financiamiento compartido, y deben cumplir con una serie de exigencias del Ministerio.

Profundizar el sistema de *vouchers* no sólo quiere decir que se transfiera más dinero a través del sistema, sino cambiar su diseño —por ejemplo entregando un pago extra por alumnos de alto índice de vulnerabilidad—, y modificar su operación —por ejemplo, entregando más libertad para su utilización y disminuyendo las regulaciones.

En resumen, las reglas bajo las cuales opera el sistema de *vouchers* son claves para determinar los resultados. Y esto tiene relación directa con las conclusiones del trabajo empírico. Por ejemplo, como las escuelas municipalizadas trabajan con una restricción presupuestaria suave y bajo el paraguas del Estatuto Docente, uno debiera esperar que la competencia de las escuelas privadas subvencionadas ejerza muy pocos efectos sobre la eficiencia y la calidad. El sistema simplemente no está montado para aprovechar estos efectos beneficiosos. Por lo tanto, el tema analizado por McEwan y Carnoy (1998) no parece ser uno que razonablemente pueda ser evaluado en el contexto chileno.

En general, la política educacional puede orientarse a mejorar el marco de funcionamiento del sistema de *vouchers*, o puede ignorar estos aspectos y orientar el financiamiento en forma directa y centralizada a escuelas con determinadas características. Lo que se logra de esta manera es generar múltiples alternativas de canalización de fondos, lo que hace que la competencia con otros colegios adquiera menos importancia como fuente para obtener recursos y disminuya sensiblemente el efecto del sistema de cupones en la operación del sistema como un todo. En este sentido, en los últimos diez años se ha optado por una estrategia algo contradictoria, de tratar de hacerlo todo, como se aprecia en el Cuadro 11. Esto puede

culminar en una estrategia de dejar a todo el mundo satisfecho (o darles subsidios a todos): al final no se afectan los precios relativos y la política no tiene efectos sensibles sobre la operación del sistema.

CUADRO 11: RESUMEN

Pro-competencia	En contra de la competencia
Publicación de los puntajes SIMCE (la prueba SIMCE aún no es comparable en el tiempo y su nivel de exigencia no es adecuado).	Estatuto Docente – Afecta el funcionamiento de los colegios municipales y justifica su subsidio.
Aumento del valor de la subvención.	Restricción presupuestaria <i>soft</i> de los colegios municipales (subsidios adicionales según necesidad).
Extensión del financiamiento compartido.	Aplicación desigual de penalidades. Financiamiento desigual de la infraestructura. Creación de programas que compiten con el sistema de <i>vouchers</i> en el financiamiento de las escuelas. Inadecuado manejo de los precios relativos (niños desaventajados, barrios con alta delincuencia, tamaño de los mercados, etc.)

## VII. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos discutido la teoría del sistema de *vouchers* y su implementación práctica en Chile, poniendo particular énfasis en la literatura empírica que trata de evaluar el funcionamiento del sistema. En la última década, y en parte producto de las conclusiones a las que llega parte de esta última literatura sobre el funcionamiento del sistema, la política educacional de nuestro país se ha basado más bien en crear estructuras paralelas al sistema de *vouchers* antes que en mejorar su diseño. Sin embargo, nuestro análisis de la evidencia empírica conduce a una conclusión absolutamente diferente, que es la de recomendar un mayor desarrollo del sistema de *vouchers* para corregir sus problemas tanto de diseño como de operación.

En nuestra opinión, la literatura empírica utilizada para apoyar la actual estrategia de crear estructuras paralelas, en realidad no la apoya, y sus resultados bien podrían utilizarse para apoyar el desarrollo y mejoramiento del sistema de *vouchers*<sup>20</sup>. Incluso más, uno podría aceptar los

<sup>20</sup> Esto, aparte de la evidencia empírica que apunta directamente en este sentido y que también es discutida en el presente trabajo.

resultados de dicha literatura empírica y aun así no concluir nada respecto al sistema de *vouchers*. Esto se debe a que, en primer lugar, el modelo de *vouchers* implementado en Chile tiene problemas de operación y diseño que, de corregirse, mejorarían ostensiblemente su funcionamiento. Dentro de estos se incluyen el sistema de precios relativos (pagar más por aquellos grupos que son más caros de educar) y los incentivos que enfrentan los colegios municipalizados, que están lejos de ser los esperados por los que proponen el sistema de *vouchers*. Tal como se ha mencionado en el presente artículo, las escuelas municipalizadas funcionan con una restricción presupuestaria suave, en parte como consecuencia del Estatuto Docente que anula los incentivos del sistema de *vouchers*. Como se argumentó extensamente en el trabajo, las reglas de diseño del sistema de *vouchers* son claves para determinar sus resultados, y las vigentes no son las más adecuadas.

En segundo lugar, la naturaleza de la prueba SIMCE es otro tema clave y en el que es necesario realizar progresos. No cabe ninguna duda de que sus resultados no son comparables en el tiempo, ya que nada asegura que su exigencia no haya fluctuado, aumentado o disminuido. Pero un tema de igual importancia es si las diferencias detectadas entre escuelas (que controlando por entorno socioeconómico se sitúan en 5-10 puntos para las escuelas particulares pagadas y aproximadamente 2 puntos para las particulares subvencionadas, con relación a las escuelas municipalizadas) son una adecuada medida de las diferencias verdaderas entre las escuelas. Esto se debe al hecho de que las pruebas son aparentemente muy fáciles, lo que tiende a reducir la varianza y ocultar las diferencias reales entre el alumnado. Mejorar el diseño de la prueba SIMCE y hacer públicos todos sus resultados es una prioridad que aparentemente el Ministerio de Educación ya ha hecho suya, pero su falta en el pasado impide evaluar con claridad los datos disponibles hasta hoy. La prueba SIMCE hoy no cumple con sus objetivos: no permite medir adecuadamente las diferencias entre escuelas, ni permite seguir la evolución de su rendimiento en el tiempo. Una pregunta relevante es si para que este rol se cumpla adecuadamente sería necesario un cambio institucional en la administración de la prueba.

En los últimos años se han dado pasos importantes a favor de desarrollar el sistema de *vouchers*: publicidad de los resultados SIMCE, aumento en el valor real de la subvención y la creación del financiamiento compartido. Para continuar en esta línea es necesario resolver las señales conflictivas que reciben las escuelas cuando se montan una serie de programas paralelos con incentivos contradictorios. A su vez, es necesario reconsiderar el monto del *voucher* para grupos que hoy (correctamente)

se reclama no son adecuadamente tratados. Es necesario que a los alumnos más costosos se les aumente el monto de la subvención. Esto hará mucho más coherente la política educacional y permitirá que el sistema de *vouchers* contribuya al objetivo de equidad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, C. "Diferencias entre Escuelas y Rendimiento Estudiantil en Chile", *La Organización Marca la Diferencia: Educación y Salud en América Latina*, capítulo 2. Red de Centros del BID, BID, 1998.
- Aedo, C. y Larrañaga, O. "Educación Privada Versus Pública en Chile: Calidad y Sesgo de Selección. Mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES/Georgetown University, 1995.
- Aedo, C. y Vargas, J. "Economía de la Educación: Una Historia Reciente, un Futuro Plagado de Desafíos". En *Persona y Sociedad*, ILADES, Volumen XI (2), agosto de 1997.
- Bravo, D., Contreras, D. y Medrano, A. "Measurement Error, Unobservables and Skill Bias in Estimating the Return to Education in Chile". Mimeo, Universidad de Chile, 1999.
- Bravo, D., Contreras, D. y Sanhueza, C. "Educational Achievement, Inequalities and Private/Public Gap: Chile 1982-1997". Mimeo, Universidad de Chile, 1999.
- Carnoy, M. "Is Privatization Through Education Vouchers Really the Answer? A Comment of West". WBRO, febrero 1997.
- Cohn, E. *The Economics of Education*. Ballinger Publishing Company, 1979.
- Cox, C. y Lemaître, M. J. "Market and State Principles of Reform in Chilean Education". "En Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges", "capítulo 4, WBI Development Studies, World Bank, 1999.
- Epple y Romano. "Competition Between Private and Public Schools: Vouchers and Peer Group Effects". *The American Economic Review*, marzo, Vol. 88, No. 1, pp. 33-61.
- Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. "¿Qué Nos Dice el SIMCE de Octavo Básico?: Análisis y Perspectivas" en Serie Documentos de Trabajo N° 294, Centro de Estudios Públicos, mayo de 1999.
- Friedman, M. "The Role of Government in Education". En R. A. Solo (editor), *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1955.
- Friedman, M. "The Role of Government in Education". En *Capitalism and Freedom*, capítulo VI, Chicago: Chicago University Press, 1962.
- Gallego, Francisco. "La Economía de los Resultados del SIMCE: Un Análisis de la Educación Subvencionada en Chile". Seminario de Título, Instituto de Economía, PUC, 1997.
- Gaudi, V. "Market Forces in the Public Sector: Chilean Educational Reform, 1980-1994". Ph.D. Dissertation, Princeton University, 1997.
- Hanushek, E. "Conclusions and Controversies about the Effectiveness of School Resources". En *Economic Policy Review*, Federal Reserve Bank of New York, marzo 1998a, Vol. 4 (1).
- Hanushek, E. "The Evidence on Class Size". *Occasional Paper* 98-1, Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester, febrero 1998b.
- Hanushek, E. "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries". *World Bank Research Observer*, agosto 1995.

- Heckman, J.; Layne-Farrar, A. y Todd, P. "Does Measured School Quality Really Matter? An Examination of the Earnings Quality Relationship". En G. Burtless (editor), *Does Money Matter?* Brookings Institution Press, Washington D. C. 1996.
- Krashinsky, M. "Why Educational Vouchers May Be Bad Economics". *Teachers College Record*, 88 (2, invierno), 1986.
- Kremer, M. "Research on Schooling: What We Know and What We Don't. A Comment on Hanushek". *WBRO*, agosto 1995.
- Mc Ewan, P. y Carnoy, M. "Competition and Sorting in Chile's Voucher System". Mimeo Stanford University, 1998.
- Mizala, A. y Romaguera, P. "Desempeño Escolar y Elección de Colegios: La Experiencia Chilena". *Documento de Trabajo N° 36*, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, junio 1998.
- Mizala, A., Romaguera, P. y Farren, D. "Eficiencia Técnica de los Establecimientos Educativos en Chile". *Documento de Trabajo N° 38*, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, Julio 1998.
- Mizala, A., Romaguera, P. y Farren, D. "Frontera de Producción Educativa y Eficiencia de la Educación en Chile". En *Persona y Sociedad*, ILADES, Volumen XI (2), agosto de 1997.
- Rounds, P. "Will Pursuit of Higher Quality Sacrifice Equal Opportunity in Education? An Analysis of the Education Voucher System in Santiago". *Social Science Quarterly*, 77(4), 1996.
- Sapelli, C. y Torche, A. "Determinantes de la Selección de Tipo de Colegio". Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile, marzo 2000.
- Tessada, J. A. "La Educación en Chile: Nuevas Reformas y Revisión de la Situación Actual". Seminario de Título, Instituto de Economía, PUC, 1998.
- Universidad de Chile (1998). "Evaluación del Marco Institucional de la Educación Media Técnico-Profesional". Mimeo, Ministerio de Educación.
- West, E. G. "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey". *WBRO*, febrero 1997. □

**MERCADO DE DERECHOS DE AGUA:  
REFLEXIONES SOBRE EL PROYECTO DE  
MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE AGUAS\***

**Andrés Gómez-Lobo  
y Ricardo Paredes M.**

Hace dos décadas se introdujo en Chile un sistema de derechos transables de agua. Recientemente, el gobierno ha propuesto introducir un costo a quienes poseen un derecho de agua y no lo usan. Esta iniciativa se basa en el supuesto de que los derechos transables no solucionarían un problema de eficiencia, pues muchos propietarios no los usan. Este artículo examina desde un punto de vista conceptual los potenciales problemas que existen en el mercado de derechos de agua en Chile y cuáles de ellos, y en qué sentido, podrían justificar una reforma. Los autores concluyen que la concentración de derechos de agua por parte de empresas eléctricas, entre otros argumentos comúnmente entregados para reformar el Código de Aguas, no justifica el cobro por el no uso de los derechos.

---

ANDRÉS GÓMEZ-LOBO. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

RICARDO PAREDES. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

\* Agradecemos al senador Edgardo Boeninger por alentarnos a realizar este trabajo. Agradecemos también los comentarios de Harald Beyer, Rodrigo Vergara y de la senadora Evelyn Matthei, así como los antecedentes y comentarios de Guillermo Donoso, y a quienes participaron en el seminario organizado por el CEP el 23 de enero del 2001. Las opiniones vertidas en este trabajo, sin embargo, son de nuestra exclusiva responsabilidad.

## 1. Introducción

Hasta 1981 rigió en Chile una legislación de aguas sustancialmente distinta a la que contempla hoy el Código de Aguas. Antes se diferenciaba entre merced provisoria y definitiva, requiriéndose construcciones de obras para la asignación definitiva. El otorgamiento de la merced era gratis, aun cuando en el caso que hubiere más de un interesado, se establecía el remate del derecho. En 1981 se promulgó el Código actual, que dispone fundamentalmente que los interesados no requieren justificar el caudal solicitado, que los derechos serán perpetuos y que no habrá obligación de uso. Ello fue un cambio enorme no sólo respecto de la situación previa, sino también de las prácticas en el mundo.

Recientemente el gobierno propuso un proyecto de ley para modificar el Código de Aguas, con el objetivo de abordar el problema de falta de recursos hídricos en una serie de cuencas. El diagnóstico del gobierno atribuye tal escasez al hecho de que los derechos de aprovechamiento son gratis y no requieren ser usados. La parte medular del proyecto es la imposición de una patente por no usar los derechos de agua.

Tal como está concebido el proyecto, las estimaciones de la Dirección General de Aguas (DGA) indican que la patente por no uso se aplicaría sólo al 1% de los 350.000 usuarios de derechos, pues correspondería sólo a los derechos otorgados en forma permanente. Como antes de 1981 era necesario tener inversiones para disponer del derecho a perpetuidad, la patente no se aplicaría a quienes realizaron esas inversiones, ya que se presume que usan el derecho. A pesar de que la patente se aplicaría a un número pequeño de quienes poseen el derecho, éste es muy relevante, pues parte de los derechos no usados están asignados a empresas hidroeléctricas y en particular a Endesa, que dispone de una proporción muy significativa de los derechos sobre los caudales.

Específicamente, el proyecto propone una patente anual por el no uso de derechos consuntivos y no consuntivos de ejercicio permanente. Se trata de una patente que es creciente en el tiempo, con un pago deducible de impuestos una vez construida la infraestructura para su aprovechamiento.

En este trabajo se analizan los elementos centrales del proyecto de ley. En primer lugar, se examinan las motivaciones de la reforma, para lo cual se analizan los diferentes argumentos económicos que justificarían modificar el código vigente. Este análisis pasa por un diagnóstico de los problemas que hoy enfrenta el uso de este recurso renovable. En segundo lugar, se analizan las virtudes de diferentes instrumentos para enfrentar

los problemas detectados y que puedan responder a las motivaciones del Ejecutivo para proponer la reforma en cuestión. A la luz de este análisis es posible examinar críticamente las propuestas concretas del proyecto de reforma del Código de Aguas. Finalmente, se presentan las conclusiones y sugerencias.

## **2. Eficiencia del mercado del agua y el “no uso” de derechos de aprovechamiento**

### **2.1 Eficiencia y transacciones**

Es importante clarificar la filosofía que subyace tras el Código de Aguas vigente. En términos simples, establecer derechos permanentes y transables de aprovechamiento del agua tiene por finalidad permitir el uso eficiente del recurso. Por eficiencia se entiende que el agua sea utilizada por aquel agente que tenga la mayor valoración. Un mercado de derechos de agua competitivo y operando sin costos de transacción garantizaría una óptima asignación del recurso en los términos previamente señalados.

Es por lo anterior que, en teoría, la asignación eficiente de los derechos de agua puede ser independiente de la asignación inicial de los mismos. Si éstos fueron asignados —administrativamente como ocurre con la aplicación del Código actual— a agentes cuya valoración es menor que la de otros agentes, se deberían producir transacciones entre agentes hasta que los dueños finales sean aquellos que puedan poner a su mejor uso los derechos de aprovechamiento. La asignación inicial de derechos sólo debería tener efectos distributivos, los que, por cierto, pueden ser importantes y merecer atención por parte de la autoridad, pero no deberían afectar la eficiencia con que se utiliza el recurso.

Para ilustrar este argumento, supóngase que hay dos grupos de potenciales usuarios en una cuenca, A y B, y que para no introducir complicaciones al argumento, particularmente relativas a poder de mercado, suponemos por ahora que ambos grupos tienen un número grande de miembros. También suponemos que existen derechos de aprovechamiento equivalentes a L litros por segundo. La valoración de los derechos de aprovechamiento por parte de cada grupo se puede expresar como una demanda por derechos,  $DA(l)$  y  $DB(l)$ . Estas demandas expresan la disposición a pagar por diferentes niveles de derechos y refleja el valor atribuible a disponer del recurso por parte de cada grupo de individuos. Sin pérdida de generalidad del argumento, asumimos que estas valoraciones son decrecientes en función del número de permisos adquiridos. El

Gráfico 1 permite ilustrar en forma simple la independencia de la asignación final e inicial de derechos. La demanda del grupo A se grafica desde el eje izquierdo hacia el derecho, mientras que la demanda del grupo B se grafica en forma inversa. La distancia horizontal entre ambos ejes verticales representa el número de permisos disponibles L.

Considérese que el grupo B adquiere inicialmente todos los derechos. Nótese que la demanda de B cruza el eje horizontal en  $a$ . Por lo tanto, este grupo sólo valora positivamente una cantidad  $L-a$  de derechos, pero suponemos que —por ser gratuitos— este grupo también solicita los  $a$  restantes. Esta asignación inicial de derechos es ineficiente ya que el grupo B tiene derechos que valora menos que lo que los valora el grupo A. Transferir el primer litro por segundo de B a A tiene un beneficio de  $DA(1)$  para el grupo A y un costo de  $DB(L)=0$  para el grupo B, o sea un aumento en el excedente social de  $DA(1)$ . El excedente social seguiría aumentando hasta que una cantidad  $b$  de derechos haya sido transferida de B a A. En este punto, la asignación de derechos es socialmente óptima, ya que cualquier reasignación de derechos entre los grupos significa una reducción en el excedente neto social. En otros términos, partiendo de  $b$ , el valor que recibe el grupo A de una transferencia adicional es menor que lo que valora el grupo B este litro adicional.

Si existe un mercado de derechos, el grupo B estará interesado en vender los derechos que no valora y el grupo A estará interesado en comprar estos derechos. El grupo A estará dispuesto a pagar un precio positivo por los primeros  $a$  litros, mientras que el grupo B valora en cero dichos recursos, por lo que hay una posibilidad de transacción que deja a ambos grupos en un estado mejor que el inicial. Si existe un mercado competitivo, el equilibrio será un precio de  $P$  por litro/segundo donde el grupo B vende  $b$  litros al grupo A por un precio de  $P$ . Las transacciones cesan en este punto ya que para vender una unidad más, el grupo B pediría una compensación mayor a  $P$ , mientras que el grupo A valora esta unidad adicional en menos de  $P$ .

Un resultado idéntico al anterior hubiera ocurrido si todos los derechos fueran inicialmente del grupo A. En este caso, el grupo A vendería  $L-b$  litros al grupo B al precio de  $P$ . En este sentido la situación final es una asignación óptima de recursos independientemente de la asignación inicial<sup>1</sup>. Sin embargo, los efectos distributivos son muy distintos. En el

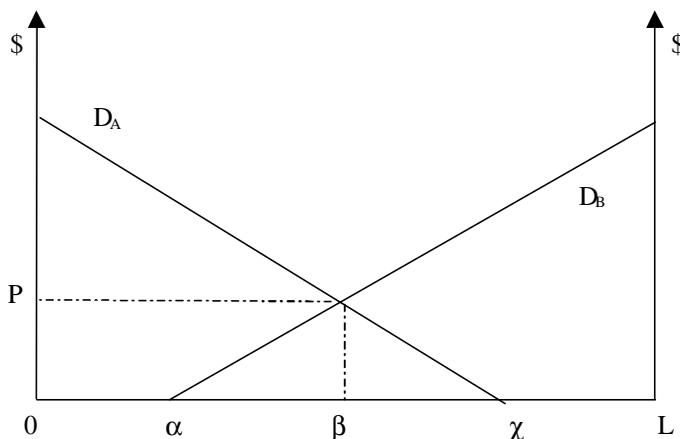
---

<sup>1</sup> Hay una complicación técnica en el argumento que no hemos desarrollado. Si existen efectos de ingreso en la demanda por derechos de agua, la asignación final de derechos será distinta dependiendo de cuál fue la asignación inicial. Sin embargo, inclusive en este caso, la asignación final será Pareto óptima (concepto técnico de eficiencia).

primer caso, el grupo A tiene que pagar  $bP$  al grupo B, mientras que, en el segundo, el grupo B tiene que pagar  $(L-b)P$  al grupo A.

Por último, y reforzando el mecanismo natural que induce a una asignación óptima de recursos, si un agente no vende sus derechos, tendrá un costo de oportunidad igual a  $P$  por cada litro por segundo que no transa, independientemente si le fueron regalados o vendidos esos derechos.

GRAFICO N° 1



El ejemplo desarrollado muestra que cualquier persona o empresa que dispone de derechos de agua “gratis” y que no los emplea en el sentido habitual del término, es decir, en un sentido productivo, tiene un costo de disponer de ellos. En otras palabras, aunque no haya nunca desembolsado dinero, el “no uso” tiene el costo alternativo de vender ese derecho, que puede ser muy relevante. Este costo equivale al precio de venta de los derechos en el mercado.

En conclusión, si no se venden los derechos en una situación de cero costos de transacción, sabemos que el valor de “no uso” es mayor que el costo de oportunidad y, por ende, los derechos estarán bien asignados. Así, emerge una segunda conclusión. Si un agente no vende sus derechos

no utilizados productivamente, es que los usa en otro sentido, como valor de opción, por ejemplo. Un dueño de derechos puede “tener parados” un conjunto de proyectos inmobiliarios, pero si ello obedece a que prevé un mejor uso futuro de sus derechos, en un sentido estricto, los está usando. De la misma forma, las empresas cementeras tienen un conjunto de derechos de minas de caliza para la producción de clinker sin abrirlas hasta que lo consideren oportuno. Al igual que las minas pueden estar cerradas, disponer de derechos de agua para realizar una inversión en el momento en que sea conveniente hacerlo sugiere la existencia de una valoración equivalente al valor de uso en su sentido habitual.

Más aún, aparte del valor de opción existe otra valoración al no uso. Es posible que haya personas que valoren más el agua bajo un concepto habitual de no uso que otras bajo el concepto de “uso”. Personas que valoran que el agua simplemente fluya, que los bosques queden vírgenes, o que puedan gozar del recurso en forma recreativa son preferencias igualmente válidas desde el punto de vista del bienestar que la que sugieren usos productivos. La ausencia de transacciones en este caso no es una imperfección. Imponer un pago por no uso de derechos de agua por este motivo sería equivalente a imponer contribuciones más elevadas a los dueños de predios de agrado que a los predios dedicados a actividades productivas.

En síntesis, no se debe confundir la ausencia de transacción con la imperfección de mercados y, en particular, con la presencia de costos de transacción. Es posible que en un mercado perfectamente eficiente existan derechos de agua que no se usen en el presente, ya sea por su valor de opción o por el valor intrínseco del no uso de agua. Si bien el legislador pueda diferir en su apreciación del valor relativo del no uso del recurso con relación a su valor en actividades productivas inmediatas, no existe un argumento de eficiencia económica para privilegiar el “uso” sobre el “no uso”, en los sentidos habituales del término.

## 2.2 Imperfecciones del mercado del agua

La idea de que existen imperfecciones en el mercado del agua subyace tras los fundamentos del proyecto. Sin embargo, no es de modo alguno evidente que efectivamente existan tales imperfecciones e, incluso, es claramente discutible qué entiende cada analista por tales imperfecciones. En efecto, la idea de imperfecciones suele asociarse a ausencia de transacciones, lo que en términos analíticos ya ha sido descartado. Pero,

no obstante que la ausencia de transacciones en el mercado no debe interpretarse como síntoma de imperfección, es posible que efectivamente exista otra idea de imperfección en el mercado del agua y que eventualmente ella justifique algún tipo de regulación. Ya que para justificar un cambio en la legislación es necesario primero determinar qué tipo de imperfección existiría en el mercado de derechos de agua, es básico abocarse a este análisis. Ello lo hacemos fundamentalmente desde una perspectiva conceptual, aunque aportamos alguna evidencia empírica. Específicamente, planteamos distintos motivos que potencialmente generarían distorsiones de mercado y que se derivan del análisis económico y que también subyacen tras las motivaciones manifestadas por las autoridades para reformar el Código vigente<sup>2</sup>.

### 2.2.1 Poder de mercado

Un primer argumento dice relación con el poder de mercado que podrían sustentar algunas empresas a raíz de una concentración de la propiedad de los derechos de agua. El argumento de poder de mercado tiene dos ramificaciones. Por un lado, el dueño de un número significativo de derechos en una cuenca puede restringir la venta de estos derechos con el fin de elevar su precio de venta, comportamiento análogo al de un monopolista tradicional. Por otro lado, potencialmente hay situaciones donde concentrar derechos de aprovechamiento, y no acceder a su venta podría ser utilizado como una estrategia para restringir la oferta de algún producto en un mercado paralelo. Ambas situaciones reducen las transacciones de derechos por debajo de los socialmente deseables, generando ineficiencias en el mercado de aguas o en otros mercados paralelos y una mala asignación de recursos en general

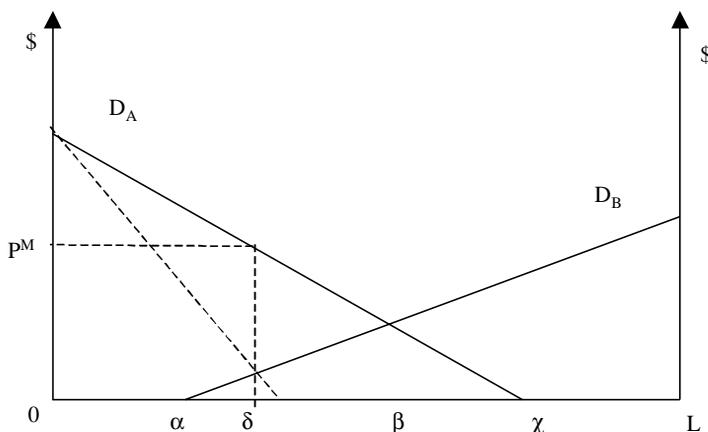
Para ilustrar el primer caso, y siguiendo con el análisis del ejemplo previo, suponemos que el grupo B dispone de todos los derechos y actúa como monopolista. Para maximizar sus utilidades, el dueño de los derechos vendería solamente  $d < b$  litros por segundo, donde el costo marginal de vender una unidad adicional iguala al ingreso marginal. En este caso habría una ineficiencia debido a que se transa una cantidad inferior de derechos que los socialmente deseables. En particular, el dueño de los derechos vende solamente  $d$  derechos, mientras que el óptimo social se lograría si vendiera  $b$ . Por lo tanto, las transacciones en el mercado no

---

<sup>2</sup> Véanse Donoso (1995) y Easter, Rosegrant y Dinar (1999).

logran eliminar totalmente la ineficiencia en la asignación inicial de derechos. En la situación final, el grupo B aún dispondría de (b-d) derechos que el grupo A valora más<sup>3</sup>.

GRÁFICO N° 2



La segunda situación se puede ilustrar con el Gráfico 3. Aquí, el valor de los derechos de agua para el dueño incluyen las rentas que obtiene en el mercado paralelo, fruto del control de este insumo esencial. Por lo tanto, su valor privado de los derechos es mayor que el valor social, y nuevamente se venden menos derechos que los que sería socialmente óptimo.

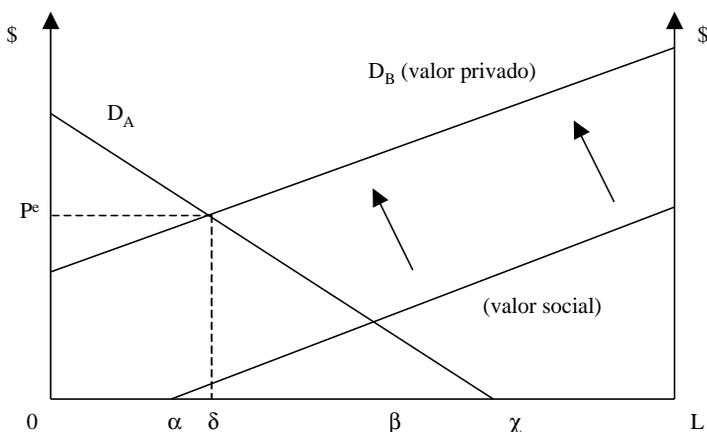
Por ejemplo, supongamos que el agua sólo tiene valor como insumo para la producción de algún producto en un segundo mercado (electricidad). Supongamos adicionalmente que el grupo B puede, fruto de su control sobre los derechos de agua, restringir la oferta en ese segundo mercado y obtener rentas iguales a  $(P_e - Cmg_e)Q_e$ . Donde  $P_e$  es el precio de la

<sup>3</sup> En un contexto dinámico, el dueño de los derechos (grupo B) vendería un cierto porcentaje de sus derechos en cada período. Este problema es el de un monopolista que vende un producto durable y es tratado por Coase (1972), Bulow (1982) y Bagnoli, Salant y Swierzbinski (1989). Aunque con el tiempo se va corrigiendo la mala asignación inicial de derechos, la lentitud de este proceso implica una ineficiencia en la asignación de recursos. Bajo ciertas condiciones, el monopolista podría obtener mayores utilidades arrendando los derechos que vendiéndolos.

energía,  $Cm_{g_e}$  es el costo marginal de producción y  $Q_e$  es la cantidad producida<sup>4</sup>. Transferir una unidad de derechos entre el grupo B y A, y suponiendo que este segundo grupo usa los derechos adicionales para incrementar la oferta eléctrica, tiene un valor igual al excedente adicional que genera en el segundo mercado,  $(P_e - Cm_{g_e})DQ$ , y equivale a la demanda del grupo A por los derechos adicionales. Pero esta transferencia no tiene un costo social (ya que estamos asumiendo que el agua sólo se utiliza como insumo en la producción eléctrica). Sin embargo, tiene un costo privado para el grupo B, ya que la mayor oferta en el mercado eléctrico, al reducir el precio, le reduce las rentas sobre las unidades inframarginales que estaba vendiendo,  $DP_e Q_e$ , por lo tanto no estaría dispuesto a vender el derecho adicional.

En el fondo, la divergencia entre la valoración privada y social de los derechos de agua por parte del grupo B se debe a que este grupo internaliza las reducciones en la renta por la venta de unidades inframarginales como un costo, mientras que socialmente sólo constituyen una transferencia.

GRÁFICO N° 3



<sup>4</sup> Obviamente ésta es una visión muy simplista del mercado eléctrico. En particular, el precio de generación es regulado en Chile. Sin embargo, el argumento es válido si existen dos tipos de centrales, unas de bajo costo (hidroeléctricas) y otras de alto costo (termoeléctricas). Las de menor costo obtienen una renta debido a que el precio de generación se determina en el margen, donde la demanda iguala el costo marginal de la central de mayor costo.

Ésta es la idea básica que subyace tras la motivación del proyecto de ley, y que se refiere a la situación del mercado eléctrico. El fundamento es que el agua es insumo esencial para el desarrollo de la capacidad de generación. La distorsión se produciría porque al tener Endesa una proporción muy alta de los derechos de agua existentes en el país, podría limitar la construcción de más centrales hidroeléctricas, para así aumentar el precio de generación. En otras palabras, la posesión del insumo agua sería esencial para entrar al mercado, por lo que su concentración en poder de una empresa generaría barreras a la entrada.

Hay al menos tres consideraciones que reducen la fuerza del argumento anterior. En primer lugar, el agua sólo es un insumo esencial para producir electricidad bajo cierta tecnología, pero crecientemente lo ha dejado de ser para el caso general y por la opción inmediata que se tiene en el caso de Chile por la entrada de centrales a gas. Ello, se prevé, continuará en el futuro, máxime en consideración a las restricciones ambientales que se han ido imponiendo para el uso de centrales hidroeléctricas. Por lo tanto, la relevancia del argumento del poder de mercado requiere un análisis de los costos alternativos de las diferentes tecnologías. Si las centrales hidroeléctricas resultasen tener costos de generación (y transmisión) mayores que la mejor alternativa termoeléctrica disponible, este argumento seguirá perdiendo relevancia.

En segundo lugar, y en el mismo ámbito eléctrico, la legislación prevé herramientas, incluyendo el plan de obras, que procuran resolver el problema del atraso de entrada de nuevas centrales. Si fuese socialmente conveniente la construcción de la central x, la Comisión Nacional de Energía tiene la facultad para incluirla en el plan de obras para calcular el precio nudo (precio de generación), independientemente de si Endesa u otra empresa decidan efectivamente construirla o no. Por lo tanto, la central debiera afectar el precio de nudo de todas maneras, por lo que Endesa no se beneficiaría de retrasar la obra.

No obstante el argumento del retraso de entrada pierde fuerza con el uso del plan de obras, no es menos cierto que en la práctica el plan de obras, especialmente en cuanto a la entrada de centrales hidroeléctricas, depende de los proyectos que estén en estudio por parte de las empresas. Las centrales hidroeléctricas son menos estándares que las termoeléctricas, ya que dependen de las características geográficas, las condiciones hidrológicas y de estudios de largo plazo de cada sitio con potencial hidroeléctrico. Por lo tanto, se puede argumentar de que si Endesa no presenta proyectos de nuevas centrales hidroeléctricas, es improbable que las auto-

ridades tengan la información suficiente como para incorporar proyectos hidroeléctricos hipotéticos en el plan de obras.

En tercer lugar, en el caso que la legislación eléctrica fallara, las instituciones antimonopolios deben velar por que el dueño de un insumo esencial no abuse del eventual poder que pudiera tener. La última razón es la más poderosa y prevalece por sobre las anteriores. Deben ser las instituciones antimonopolios las encargadas de resolver problemas vinculados a un poder de mercado excesivo, pues son ellas las que determinan si efectivamente se producen abusos asociados a este poder. A modo de ejemplo, la Comisión Resolutiva tiene la atribución de ordenar la separación de firmas, la venta obligada de partes, incluyendo derechos de agua, a lo que no se interpone ninguna consideración de tipo constitucional, como derecho de propiedad u otra. Más concretamente, la Comisión Resolutiva, de estimarlo pertinente, pudiera emitir un fallo en el que, de considerarse que Endesa retrasa inversiones, la obligue a vender los derechos de agua a quien esté dispuesto a pagar por ellos. Para inducir tal transacción y asegurar que ella no se produce por abusos de poder monopólico, se podría obligar a que Endesa ponga a disposición pública los antecedentes técnicos de los derechos de agua que dispone. Seguidamente, en el caso que un inversionista indique su interés en realizar una inversión con los derechos de agua que Endesa dispone, haga una oferta por ellos (o se haga un proceso de licitación abierta), dándole a Endesa la opción primera de compra de los mismos, con el compromiso de realizar posteriormente la obra. En síntesis, el problema de la distorsión en el mercado eléctrico tiene, a nuestro juicio, una solución en el ámbito de la ley antimonopolios, que resulta inconveniente eludir con otra legislación específica.

## 2.2.2 Asignación inicial de derechos, eficiencia y costos de transacción

Como se señaló en la introducción, la legislación vigente permite otorgar derechos de aprovechamiento sin que el interesado deba justificar los usos potenciales que le dará y tampoco le impone la obligación de uso de los mismos. El diagnóstico del gobierno es que la asignación inicial de derechos fue poco prudente porque no reflejó la valoración que le dan los adjudicatarios, que faltó transparencia y equidad, en el sentido de que los dueños de derechos los pudieron obtener sin que mediara un proceso competitivo y ampliamente difundido, y que finalmente ello significará una mala asignación de recursos.

Sin embargo, como se argumentó más arriba, la asignación inicial de derechos no debería en principio afectar la eficiencia en el uso final del recurso. Existe, no obstante, una salvedad mayor; es posible que altos costos de transacción puedan impedir que una asignación subóptima inicial se corrija naturalmente. Estos costos están fundamentalmente asociados a los trámites para realizar las transacciones<sup>5</sup>. En general, por costos de transacción nos referimos a los costos de encontrar compradores y vendedores, al tiempo y recursos que se gastan en negociar los términos del intercambio y a los costos en trámites legales de realizar las transacciones. Si estos costos son elevados, no se producirá el intercambio que garantice una asignación óptima de recursos.

Un costo de transacción específico ocurre cuando existe información asimétrica entre vendedores y compradores de un bien. En este caso, un teorema demuestra que no existe ningún mecanismo de intercambio que sea totalmente eficiente y, por lo tanto, la distribución inicial de derechos afecta la eficiencia de la asignación final de recursos (véase Myerson y Satterthwaite, 1983, y la discusión en McAfee, 1998). Estos costos de transacción se refieren a los costos propios de una negociación bajo información asimétrica y son particularmente relevantes cuando participan pocos agentes en una transacción.

Para claridad del argumento, la existencia de costos de transacción equivale a imponer un impuesto en las transacciones de derechos. Si estos costos son superiores al mayor bienestar que se lograría reasignando los derechos, los agentes individuales no tendrán incentivos para transar en el mercado y no se modificará la asignación inicial de derechos. Por ello, sólo si los costos de transacción son efectivamente elevados, en comparación con el valor que tienen los derechos para los diferentes agentes, ellos impedirán el desarrollo del mercado del agua.

Siguiendo con nuestro ejemplo, supongamos un caso extremo en que todos los derechos de agua fueron inicialmente asignados al grupo B y que existen costos de transacción iguales CT por unidad transada. En este caso, se cumple que los costos de transacción son tan elevados, que efectivamente desalientan el desarrollo de transacciones en el mercado. El excedente que potencialmente podrían repartirse los agentes A y B por transar

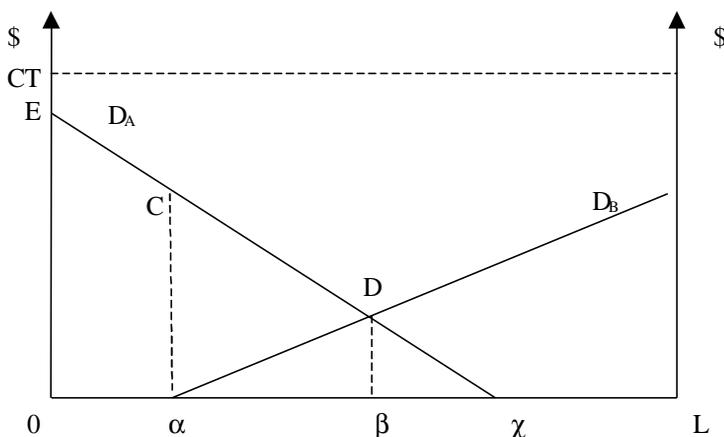
---

<sup>5</sup> Algunos analistas han sugerido que los costos en infraestructura son costos de transacción. Sin embargo, estos costos son independientes de la transacción y se debieran asociar más correctamente con la disponibilidad y uso del recurso. Por ello, tales costos no los consideramos relevantes en el análisis de los costos de transacción relacionados al mercado de las aguas.

la primera unidad de derechos es menor al costo de transacción que deben incurrir. Por lo tanto, no transan ni una unidad<sup>6</sup>.

En este caso, ilustrado en el Gráfico 4, los costos de transacción impiden el desarrollo de transacciones, con lo que existe una ineficiencia en el mercado ya que muchos de los derechos de agua del grupo B serían utilizados más provechosamente por el grupo A. En este sentido la asignación inicial de los derechos entre el grupo A y B afecta la eficiencia en el uso del recurso.

GRÁFICO N° 4



Supongamos ahora que, para abordar el problema, el gobierno impone un pago por no uso mayor que cero. Este pago haría que el grupo B renuncie a  $\alpha$  de sus derechos, ya que no los valora suficientemente como para pagar por ellos. En el caso que el gobierno reasigne los derechos al grupo A, se producirá una ganancia en bienestar igual al área  $E0\alpha C$ . Sin embargo, es claro que el aumento en el bienestar de la intervención de política sería mayor si se aplicara un cobro equivalente a la altura  $bD$  por la posesión del derecho, independientemente de si se usa o no. En este

<sup>6</sup> En la realidad es más razonable suponer que los costos de transacción son fijos en vez de un costo por unidad transada. En este caso, los costos fijos deben ser mayores que el área entre la curva de demanda del agente A y B entre 0 y  $b$ , que corresponde al excedente potencial máximo que se puede lograr con la reasignación de derechos, para que los costos de transacción desalienten totalmente las transacciones.

caso, el grupo B renunciaría a  $b$  de sus derechos, pudiéndose reasignar éstos al grupo A y lograr el óptimo social, con un incremento en el bienestar social adicional equivalente al triángulo  $0aDE$ .

Cabe también señalar que, en la práctica, los costos de transacción pueden no eliminar del todo el intercambio de derechos. En general, estos costos actúan como un gasto fijo que limita el volumen mínimo de cada transacción. Si los costos de transacción son  $\$x$  por transacción y la valoración por  $m^3$  que le da el propietario del derecho es  $z$  menos que el no propietario que más valora el derecho, donde  $x > z$ , transacciones de un volumen menor a  $V$  no se realizarán, donde  $V = x/z$ . Es decir, transacciones pequeñas no ocurrirán, lo que parece replicar bien la situación de pequeños agricultores en algunas cuencas del país que no están en condiciones de hacer ofertas por derechos.

En resumen, la existencia de costos de transacción podrían teóricamente justificar una intervención en el mercado de aguas por razones de eficiencia. Sin embargo, de ser éste el caso, la mejor política, aparte de procurar reducir los costos de transacción, es cobrar un derecho por disponer, independiente del uso o no uso. Por ello, la parte medular de la propuesta del proyecto de ley —pago de patente por no uso— es subóptima. Más aún, hay al menos dos consideraciones adicionales que se deben tomar en cuenta antes de promover una política de patentes, cualquiera que ésta sea. En primer lugar, es altamente probable que exista un costo asociado a la administración de un sistema de patentes, por lo que es necesario comparar estos costos con los beneficios de la reasignación de derechos. En segundo lugar, aunque el argumento de costos de transacción tiene coherencia teórica, cabe preguntarse si es relevante empíricamente para el caso del mercado de derechos de aprovechamiento de agua en Chile. Hay alguna evidencia que sugiere que dichos costos no son tan altos como para limitar el desarrollo de los mercados de agua. Aunque no hay estudios cuantitativos y prácticos que dimensionen la real magnitud de este costo a nivel nacional, Hearne y Easter (1995) han estimado costos de transacción asociados con los costos de investigación de ofertas y solicitudes que deben realizar vendedores y compradores, con la negociación correspondiente y el cumplimiento de los contratos, como también, en muchos casos, con la validación legal de la propiedad del derecho de uso del agua, legalización del contrato y la adquisición del permiso necesario por las autoridades para la transferencia para cuencas específicas, concluyendo que dichos costos no son significativos. En el caso de la cuenca del río Maipo, en el cual existe el costo de modificar los marcos partidores, los costos de transacción inevitables ascenderían aproximadamente al 20%

del precio de mercado de las acciones. Asimismo, estos autores establecieron las ganancias netas totales asociadas al transar derechos de aguas y, por ende, los costos de transacción estimados para las cuencas de los ríos Elquí y Limarí. De este estudio se determinó que en estas cuencas se obtenían ganancias netas considerables, por lo que el beneficio que se lograba de la transacción del recurso es bastante mayor al costo generado por la transacción.

No obstante, los costos estimados en ese estudio no incluyeron el costo de investigar las ofertas de agua, que en muchos casos puede ser importante. De este modo, para realizar una transferencia de derechos, consideraron la realización de los siguientes trámites (valores válidos para enero 1998):

- i) Dos publicaciones en diarios, una en un diario local y otra en el *Diario Oficial* (diario de Ovalle \$35.000 y *Diario Oficial* \$40.000).
- ii) Visita a terreno de personal técnico de la DGA, que se estima en \$30.000.
- iii) Inscripción en el Conservador de Bienes Raíces que tiene un costo fijo del 3 por 1.000 de la transacción, con un mínimo variable según el Conservador (Ovalle, \$9.000; Talca \$3.500 y Linares \$11.500). Cabe aclarar que los conservadores no pueden conocer los precios que íntimamente fijaron las partes y que en su opinión es bastante más elevado que lo declarado.
- iv) Presentación de antecedentes legales (abogado \$100.000 aprox., en Ovalle).

Esto daría un total mínimo aproximado de 214.000 pesos en el caso de Ovalle.

En el mismo sentido, existe un registro de dueños de los derechos de aprovechamiento y de la magnitud de las transacciones. Se observan en la práctica numerosas transacciones de derechos, lo cual indica que, al menos en algunas cuencas, los costos de transacción no son muy elevados. Tampoco parece cierto que las transacciones hayan ocurrido exclusivamente entre agentes de una misma asociación de canalistas, donde los costos de transacción son probablemente menores. También hay evidencia de transacciones entre sectores productivos en algunas cuencas, en particular la del Elquí y el Limarí, donde se esperarían mayores costos de transacción.

En síntesis, la evidencia tiende a sugerir que no hay elevados costos de transacción. Ello, como hemos argumentado, no se contradice con el

hecho de que los mercados de agua sean poco profundos. En particular, respecto a lo que finalmente interesa, efectivamente existe un mercado que permite asignar el agua de una manera que conduce hacia su mejor uso.

### 2.2.3 Asignación inicial de derechos y equidad y costos del Estado

Las razones para imponer un cobro por no uso son poco convincentes. En general, hay otras políticas que podrían ser mejores para resolver un problema de ineficiencia causado por altos costos de transacción, particularmente un cobro por uso y no uso. Sin embargo, otra de las motivaciones de la autoridad se refiere a los efectos distributivos de la asignación inicial de derechos que, como hemos insinuado, pueden ser relevantes.

Sin embargo, incluso en el caso que la motivación sea distributiva, habría que examinar la lógica de imponer un derecho por “no uso” para corregir una distribución inicial de derechos desigual. Como hemos planteado, si bien esto podría “liberar” algunos derechos, que luego podrían ser asignados de una forma que la autoridad considera más equitativa, una política más razonable sería establecer un cobro por uso y no uso. Esta política sería análoga a las contribuciones de bienes raíces en la actualidad, que también tienen una estructura progresiva. Para evitar afectar a pequeños agricultores u otros grupos vulnerables, que como vimos son particularmente sensibles a los costos de transacción, se podría eximir a los propietarios con derechos inferiores a un volumen determinado.

Más aún, incluso en el caso que los costos de transacción fueran significativos y, por ende, se considerara que la reasignación de derechos debiera hacerse a través de la intervención del Estado, hay que tener en cuenta que el Estado no está necesariamente exento de los problemas que causan tales costos. Si los costos existieran por información asimétrica y, en particular, por los costos de coordinar o ubicar a pequeños agricultores, ese costo se mantiene con el Estado asignando derechos. En tal sentido, adquiere especial importancia la herramienta que el Estado utilice en tal asignación. Concretamente, es recomendable que los derechos obtenidos por el Estado producto de la existencia de patentes, sean asignados mediante un remate en vez de entregados por la vía administrativa como ocurre en la actualidad. Una licitación de derechos garantiza de mucho mejor manera que quien valora más el agua gane la licitación y obtenga los derechos, resultado que está lejos de garantizarse utilizando un mecanismo administrativo.

## 2.2.4 Sustitución de insumos

Un aspecto no abordado en la justificación de la reforma propuesta es el claro problema que surge del hecho que diferentes activos reciben un trato impositivo diferenciado. Es así como los propietarios de bienes raíces deben pagar contribuciones, pero los propietarios de derechos de agua no enfrentan un impuesto similar.

En principio, lo anterior podría generar una distorsión en el precio relativo de la tierra y de los derechos de agua, distorsionando a su vez el uso relativo de estos recursos. Una forma de corregir esta distorsión sería equiparando los derechos de agua al trato de los bienes raíces, imponiendo un sistema análogo al de las contribuciones. Esto implica, al igual que el caso anterior, que la política más recomendada sea un pago por derechos de uso y no uso.

Sin embargo, en la práctica es poco probable que las ineficiencias por este motivo sean importantes. En el sector donde podría tener mayor relevancia, el agrícola, la tasación de los bienes raíces considera la característica de regadío de los predios y por lo tanto corrige en parte la distorsión señalada anteriormente. Además, es improbable —aunque éste es un asunto empírico— que una distorsión en los precios relativos entre el suelo y agua signifique una pérdida de bienestar significativa en los procesos productivos, ya que la elasticidad de sustitución entre ambos insumos es probablemente bastante baja. En consecuencia, si bien un pago por derechos de uso y no uso sería preferible a un pago por derechos de no uso, el argumento de la distorsión en el uso relativo de insumos no debería ser una justificación para una reforma del sector.

## 3. Sugerencias para mejorar el Proyecto

Establecimos en la sección previa que, en conjunto, la legislación eléctrica y la legislación antimonopolios tienen las atribuciones y el ámbito para resolver el problema relativo a la entrada de centrales y el problema eléctrico propiamente tal. Establecimos también que en un contexto de costos de transacción, para que el gobierno reasigne los derechos, es claramente más conveniente aplicar una patente al derecho del agua, sin discriminar entre uso y no uso. En lo que sigue de esta sección, planteamos esquemáticamente aspectos adicionales a los ya tratados y la forma en que deben abordarse.

### 3.1 Patente por no uso y ámbito

En un contexto de costos de transacción, cobrar por el derecho, independientemente de si se usa o no, tiene el mérito de no inducir a mal uso del derecho, lo que sí ocurre en el caso de patentes por no uso. El peligro que existe es que en vez de perder el derecho, puede resultar provechoso adelantar obras más allá de lo conveniente desde el punto de vista social, o usar en un sentido subóptimo, lo que si bien es menos claro en el caso de proyectos hidroeléctricos, puede ser muy fuerte y complejo de vigilar en proyectos inmobiliarios y otros de uso consuntivo (e.g., pozos abandonados). En este sentido, y considerando la baja capacidad de fiscalización que tiene la DGA, debiera excluirse de esta legislación a poseedores de derechos consuntivos si las autoridades insisten en aprobar el proyecto original que contempla el cobro de una patente por el no uso solamente.

### 3.2 Inflexibilidad

El legislador procuró limitar el problema anterior estableciendo que quienes pidan derechos deben definir su uso y la tecnología a utilizar, entre otros aspectos técnicos que justifiquen los derechos solicitados. Ello es un componente negativo del proyecto, toda vez que amarra, a futuro (i.e., va más allá de resolver un eventual problema histórico asociado a la asignación inicial), peticiones a una opción tecnológica y hace mucho menos transable el derecho (aspecto que debe ampliarse y no reducirse). De igual forma, requerir que se declaren los usos no tiene sentido, particularmente si se trata de derechos transables.

Por otra parte, y vinculado a la certidumbre que debe envolver el tema, el artículo 147 del proyecto de ley establece causales para denegar derechos. Supone que debiera haber un reglamento que establezca relaciones técnicas entre uso y caudales según objetivos. Esto acarrearía una rigidez muy grande en el tiempo. Este mismo artículo parece otorgarle un poder de veto al Consejo Regional, lo que entendemos no es el sentido que el redactor quiere darle. Por otra parte, en este aspecto juega también el problema de la capacidad de la DGA para determinar objetivamente la opción tecnológica óptima y vigilar su aplicación.

### 3.3 Caudal ecológico

El proyecto incorpora un concepto de protección ecológica que, en lo fundamental, procura evitar la sobreexplotación. La definición de un caudal ecológico es común en otras legislaciones del mundo. Sin embargo, el caudal ecológico no está claramente establecido ni tampoco lo está el procedimiento para determinarlo. Se menciona desde la protección ecológica hasta la protección de los usos recreacionales, lo que aumenta la ambigüedad.

Definir un caudal ecológico en una serie de cuencas que hoy están copadas significa introducir un problema nuevo que no es el que directamente se desea atacar. La definición de este caudal a nivel general debiera significar una decisión del Estado respecto de sus pasos siguientes. Por ejemplo, ¿deberá el Estado comprar derechos para preservar el caudal ecológico en las cuencas copadas? En el caso de derechos sin uso, la definición de caudal ecológico pudiera significar liberar derechos y mantenerlos para conservación, sin que el Estado deba comprarlos.

Procurar una definición clara en la Ley de caudal ecológico, como asimismo de caudal necesario para “usos sociales prioritarios”, tendría la ventaja de liberar el resto del caudal para una asignación eficiente a través del uso del mercado. Concretamente, como se propone más adelante, todo el caudal que no sea para estos usos (o no usos) debiera ser asignado mediante licitaciones públicas.

### 3.4 Procedimientos para reducir exceso de demanda y ambigüedades

#### a) Sobre asignación de peticiones

Existe en la actualidad un enorme problema de acumulación de peticiones por derechos de agua. En la discusión en torno a los costos de transacción ya se señaló que la forma más eficiente de asignar esos derechos es a través de remates o licitaciones. Sin embargo, la alternativa de rematar derechos iniciales ha sido muy resistida por parte de la DGA. Argumentan los opositores a esta idea que hay problemas de información y que puede ser un medio injusto y regresivo.

Nuestra opinión es que el temor a que una proporción de demandantes de menos recursos pueda quedar fuera de un remate por falta de ingresos se puede abordar con un subsidio a la demanda (como el utilizado en el agua potable), con la excepción de pago bajo cierto consumo (como

lo contempla el proyecto) o con apoyo directo a pequeños agricultores, que son el grupo prioritario. De cualquier modo, el proyecto en su actual forma no resuelve el problema de información que pudieran tener ciertos productores de no saber qué derechos se están asignando. De hecho, para justificar una reforma se requiere que los costos de transacción de una nueva asignación por parte de las autoridades sean menores que los que tienen los agentes, lo que resultaría en una asignación más eficiente. El proyecto debiera contemplar medios para reducir los costos de transacción y así fomentar mercados de derechos más dinámicos, como centralizar y difundir información sobre oferentes y demandantes de derechos y promover la creación de mercados donde se transen dichos derechos.

De cualquier forma, se debe tener presente que la asignación administrativa de derechos puede ser tanto o más injusta que la licitación abierta e informada de los mismos. Hoy se están entregando valiosos recursos en forma gratuita, mientras que los ingresos de una licitación de derechos incluso podría ser una fuente de recursos para compensar a quienes sean perjudicados por la asignación resultante. En síntesis, no existe un argumento sólido para oponerse al remate de derechos cuando hay una sobredemanda por los derechos de aprovechamiento.

b) Asimetría entre actuales poseedores y entre ellos y no poseedores de los derechos

El proyecto presenta ciertas asimetrías entre participantes. En primer lugar, una asimetría entre poseedores de derechos según el tiempo que los tienen. De la forma en que queda establecido el art. 129 bis, se entiende que dos personas que posean derechos idénticos pueden pagar patentes muy distintas, dependiendo de cuánto tiempo sean dueños del derecho. En otras palabras, dos poseedores de los mismos derechos, por distintas acciones realizadas con anterioridad a la promulgación de la ley, quedarán pagando distintos montos. Ello no parece ser lo que se pretendió en la redacción inicial del proyecto, lo que requeriría la reformulación del artículo que plantea esta vaguedad. De ser éste el caso, sin embargo, carece de lógica una patente creciente en el tiempo. La fórmula debiera reflejar el costo del derecho, el que no debe depender de la cantidad de tiempo que se ha mantenido el derecho.

Una segunda asimetría es entre poseedores y no poseedores de derechos. Éste es un problema mayor que tiene que ver con la posibilidad de inferir valoración a los derechos. El proyecto establece que en el caso que una firma no pague la patente, se le extingue el derecho y el juez debe

rematar el derecho. Se establece un valor mínimo del remate como el valor de las patentes adeudadas, lo que no tiene sentido, pues si el titular se desprendió, es porque visualiza que no vale la pena pagar. Sin embargo, cuando el derecho se remate, se establece que el titular debiera pagar un 50% adicional, lo que simplemente significará extinguir los derechos. Esta última asimetría tiene el riesgo de que se les quiten derechos a poseedores que valoran más el derecho (y el “no uso”) que otros que usarían el derecho.

#### 4. Conclusiones

El análisis del proyecto de modificación del Código de Aguas muestra que, según el diagnóstico del gobierno, el mercado del agua presentaría un conjunto de imperfecciones. Una primera conclusión que obtuvimos es que la ausencia de transacciones no debe asociarse en forma automática con imperfecciones de mercado. En particular, el no uso, en un sentido amplio, puede ser tan valorado o más que lo que usualmente está concebido como uso.

No obstante lo anterior, es posible que el mercado del agua presente imperfecciones que, en lo medular, significan que la asignación inicial de derechos tiene consecuencias para la eficiencia. De ser éste el caso, aspecto que no hemos analizado en forma rigurosa y del cual no dispusimos de información que permitiera afirmarlo taxativamente, pudiera ser conveniente abordarlo a través de una modificación legal en la que se imponen impuestos. Nuestra segunda conclusión, sin embargo, es que el proyecto en su estado actual no aborda bien la materia, pues la aplicación de un impuesto al derecho, se use o no, es definitivamente más conveniente que la aplicación de un impuesto por no uso. De hecho, todos los argumentos conceptuales que hemos identificado y que subyacen tras el proyecto y que dicen relación con la existencia de costos de transacción y asimetrías de información, y que se han empleado para sustentar la modificación del Código de Aguas, indican que la herramienta adecuada no es un impuesto al no uso y, que en cambio, un impuesto que no discrimine entre uso y no uso sería el adecuado.

En la misma línea de argumentación, y esta es nuestra tercera conclusión, no es conveniente ni técnica ni institucionalmente abordar un eventual problema de abuso de poder monopólico que provea una alta concentración de derechos de agua, a través de una ley como la planteada. Para ello existen las instituciones antimonopolios, organismos especializados y con las atribuciones para tratar el tema directamente.

Por último, hemos argumentado que no hay razones técnicas ni sociales que indiquen que los nuevos derechos por asignar no debieran ser licitados y asignados al mejor postor. Ésta es una tarea urgente, que pudiera ser complementada con mayor información, con reservas para pequeños agricultores y eventuales subsidios a la demanda.

#### REFERENCIAS

- Bagnoli, M.; Salant S.; y Swierzbinski, J. (1989). "Durable Goods Monopoly with Discrete Demands". *Journal of Political Economy*, 97, pp. 1459-1478.
- Bulow, J. (1982). "Durables Goods Monopolists". *Journal of Political Economy*, 15, pp. 314-32.
- Coase, R. (1972). "Durable Goods Monopolists". *Journal of Law and Economics*, 15, pp. 143-150.
- Donoso, G. (1995). "Análisis del Mercado de Aprovechamiento de las Aguas". *Revista Panorama Económico de la Agricultura*, 100.
- Easter, K. W.; Rosegrant, M. W.; y Dinar, A. (1999). "Formal and Informal Markets for Water: Institutions, Performance and Constraints". *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, N° 1, pp. 99-116.
- Hearne, R.; y Easter, William (1995). "Water Allocation and Water Markets: An Analysis of Gains from Trade in Chile". World Bank Technical Paper Number 315. World Bank.
- Holden, P.; y Thobani, Mateen (1995). "Tradable Water Rights: A Property Rights Approach to Resolving Water Shortages and Promoting Investment". *Cuadernos de Economía*, 32 N° 97.
- McAfee, R. P. (1998). "Four Issues in Auctions and Market Design". *Revista de Análisis Económico*, 13, N° 1, junio, pp. 7-24.
- Myerson, R.; y Satterthwaite, M. (1983). "Efficient Mechanisms for Bilateral Trading". *Journal of Economic Theory*, 29, abril, pp. 265-281. □

**GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA:  
DE LA RECESIÓN AL CRECIMIENTO EN  
LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN\***

**Grzegorz W. Kolodko**

La llamada “recesión de transición” se ha prolongado más de lo esperado en Europa del Este y en las repúblicas de la ex Unión Soviética. El profesor Grzegorz W. Kolodko sostiene en este trabajo que ello se ha debido al legado del pasado y, a la vez, a errores en la formulación de políticas. Con todo, señala que gracias a las reformas estructurales y al proceso de creación de instituciones, algunos de estos países podrían comenzar a emprender un camino de aceleración del crecimiento. Es más, en el contexto más amplio de la globalización, advierte el profesor Kolodko, es posible que varias de estas economías emergentes, en el lapso de una o dos generaciones, puedan alcanzar a las economías más desarrolladas de los países industrializados.

---

GRZEGORZ W. KOLODKO. Profesor en la Warsaw School of Economics y profesor visitante en la Universidad de Rochester y la UCLA. Fue Vice Primer Ministro y Ministro de Hacienda de Polonia entre 1994 y 1997.

\* Este trabajo fue escrito cuando el autor era investigador visitante en el Departamento de Investigación y en el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. Las opiniones vertidas en este artículo son del autor y no deberían considerarse como representativas del FMI o del gobierno polaco, o de cualquier otra organización con la cual pudiera estar vinculado el autor.

Traducido del inglés por Alberto Ide.

## I. INTRODUCCIÓN

La histórica tarea de llevar las economías estatistas de Europa Oriental (EO) y de la ex Unión Soviética (EUS) desde un sistema de planificación centralizada hacia el ordenamiento institucional de una economía de libre mercado constituye una empresa sin paralelo. La transición que actualmente está teniendo lugar en las economías de Europa Oriental y la ex Unión Soviética, que antaño fueron de planificación centralizada, en total unos 25 países, es un componente indispensable del actual fenómeno de globalización. Sin esta transición la globalización no lograría alcanzar su total dimensión y su pleno dinamismo<sup>1</sup>.

Si dejamos de lado los temas políticos e ideológicos propios de un cambio tan fundamental, el principal argumento a favor de la transición hacia un sistema de mercado fue la amplia convicción de que con ello aumentaría el grado de competitividad y de eficiencia en las otrora economías de planificación centralizada (EPC). Se esperaba que tras un corto período de contracción durante la transición el nuevo sistema debería conducir a la recuperación y más tarde a una etapa de crecimiento acelerado. Sin embargo, por una serie de razones, no se han cumplido estos objetivos.

El período de recesión durante la transición duró más que lo esperado, la contracción fue más profunda que lo previsto y la recuperación no fue —y en varios casos aún no es— tan clara como lo vislumbraban tanto los gobiernos como las organizaciones internacionales. A decir verdad, en vez de una rápida recuperación y de un sólido crecimiento, la dilatada recesión resultó ser una Gran Depresión de transición, que en algunos países duró toda la década de 1990. Asimismo, es importante observar que los efectos de esta gran depresión se hicieron sentir con toda su intensidad en dos de las más grandes economías en transición, a saber Rusia y Ucrania, con una población conjunta de cerca de 200 millones de habitantes, es decir la mitad de la población de todos los países en transición.

Si bien después de la primera década de transición, vale decir la de 1990-1999, el índice de PIB (ponderado) para los 25 países de EO y de la EUS se encuentra en alrededor del 70% de su nivel previo a la transición,

---

<sup>1</sup> Los países de Europa Oriental incluyen Albania, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Polonia, ERY Macedonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y Yugoslavia. Los países de la EUS incluyen Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

llegó a apenas un 54% en las economías de la EUS, y en el caso de las economías de EO se halla aún por debajo del nivel de 1989. Este descenso de la producción no se preveía al inicio del período de transición. Es más, la sorpresa que causaron estos acontecimientos inesperados dio lugar a interpretaciones notoriamente distintas respecto a las causas tanto del largo período de contracción como del rápido crecimiento posterior en los países donde ha tenido lugar este fenómeno. De modo que vale la pena buscar un patrón común de las causas implícitas de estos procesos en las economías de transición, especialmente desde el punto de vista de las opciones de políticas para el futuro y sus limitaciones políticas y técnicas.

En la Sección II de este trabajo se analizan brevemente los vínculos entre la globalización y la transición hacia una economía de mercado. En la Sección III se presentan el alcance y el dinamismo, al igual que las causas generales, de la profunda recesión ocurrida durante la transición. En la Sección IV se describen diversas trayectorias de recesión, recuperación y crecimiento, ya que estos procesos han evolucionado siguiendo rutas muy distintas en determinados países y regiones de EO y de la EUS. En la Sección V se describen en detalle las respuestas en materia de políticas frente al desafío de una depresión prolongada durante la transición, haciendo especial hincapié en el alcance que tienen los vacíos institucionales y la importancia de las instituciones. En la Sección VI se examinan las repercusiones de la globalización y de los *shocks* externos en la recuperación y en el crecimiento, lo mismo que las oportunidades y los mecanismos para alcanzar el nivel de las economías industriales altamente desarrolladas. En la Sección VII se presentan trayectorias de crecimiento alternativas y escenarios pasivos a largo plazo proyectados hasta el año 2050. En la Sección VIII se analizan opciones de políticas activas y se entregan algunos consejos orientados a acelerar el crecimiento y a mantenerlo en el largo plazo. Por último, en la Sección IX se presentan conclusiones relativas a políticas con miras a un debate posterior.

## II. LA GLOBALIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN POST-SOCIALISTA

La última década del siglo 20 estuvo marcada por enormes cambios en la economía mundial. La nueva fase de la revolución tecnológica, así como la trascendental internacionalización de los flujos de capital, han modificado los perfiles de desarrollo económico. La amplia liberalización del comercio, acompañada de una progresiva liberalización de los merca-

dos financieros y de capital, ha traído consigo nuevas perspectivas y nuevos desafíos. Estos últimos deben ser afrontados no sólo por los gobiernos y las diversas organizaciones internacionales, sino que además y en un grado cada vez mayor por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ende, en los umbrales del nuevo siglo no sólo se observan crecientes problemas estructurales que se arrastran desde el pasado, sino además una diversidad de otros problemas que es preciso abordar debidamente por medio de consideraciones teóricas y, en particular, a través de respuestas adecuadas en materia de políticas.

En primer lugar, el sector privado no tiene que estar sólo relacionado con los beneficios de la globalización y la transición, sino que también debe participar más de lo que lo ha hecho hasta ahora en el manejo de crisis. La empresa privada está cumpliendo un papel cada vez más importante en todo el mundo, tanto en las economías de mercado avanzadas como en las economías en desarrollo y antes centralmente planificadas, en este último caso como fruto de vastos programas de privatización. Así pues, el sector privado tiene que asumir una mayor cuota de responsabilidad por los resultados de las crisis cuando éstas hacen sentir su efecto. El sector privado en los países industriales avanzados —incluidos varios intermediarios financieros, bancos de inversión, fondos con cobertura de riesgo, y multinacionales—, en la medida que participa más activamente en los negocios de la economía global, también debe compartir la responsabilidad y los costos cuando el flujo internacional de capital no dé frutos positivos.

En segundo lugar, las organizaciones internacionales —incluidos los bancos de desarrollo regional y las instituciones que se ocupan de aspectos particulares de las actividades económicas internacionales y mundiales (es decir el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Banco Mundial [BM], la Organización Mundial de Comercio [OMC], la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], la Organización Internacional del Trabajo [OIT])— deben coordinar sus iniciativas. Pese a la progresiva liberalización, o en algunos casos debido a este fenómeno, existen ciertos procesos entrelazados supervisados por diversas organizaciones que no han sido capaces de coordinar sus políticas en la medida suficiente. Muchos problemas que se presentan en el ámbito económico mundial, incluido el escenario post-socialista, se deben a la falta de esa coordinación. Un buen ejemplo en este caso es la exposición demasiado elevada a un flujo no regulado de capital de corto plazo, que puede propiciar el crecimiento económico en los mercados emergentes, pero que también puede dificultar aun más el crecimiento. En años recientes, des-

graciadamente esta última situación se presentó con frecuencia. Si el riesgo derivado de una liberalización del comercio demasiado rápida aumenta a causa del peligro que entraña la liberalización financiera radical, entonces estos riesgos se intensifican en forma crítica, particularmente en las economías con instituciones débiles. Ello sucede a menudo en los mercados emergentes, en particular en los países post-socialistas.

En tercer lugar, las ONG internacionales van a desempeñar una función mucho más importante que la que han cumplido hasta ahora. Hay que considerarlas como un socio estratégico del sector privado, de los gobiernos y sus organizaciones internacionales. El caso reciente de la coordinación de acciones relativas al alivio de la deuda de países pobres altamente endeudados (PPAE) ofrece un buen ejemplo de esa labor y puede resultar ser un modelo apropiado para el futuro. Si los principales países desarrollados pertenecientes al G-7, lo mismo que el FMI y el BM, logran cumplir con el desafío de compartir la carga de la deuda con algunas ONG, como Oxfam y Jubilee 2000, entonces los efectos probablemente serán visibles. De seguro, el futuro deparará más iniciativas de naturaleza similar, en particular inversiones en capital humano y protección ambiental, por una parte, y programas para contrarrestar la pobreza y la desigualdad, por la otra. Las economías en transición también se comprometerán cada vez más en este tipo de empresas, las que aumentarán su capacidad para desarrollarse más rápido, ya que estas actividades están vinculadas con el proceso de aprendizaje y fomentan una mayor disposición a participar en el intercambio económico mundial.

En cuarto lugar, la transición sistémica hacia una economía de mercado tiene por sí sola un importante significado para la globalización. Algunos de los países en proceso de transición se encuentran claramente encaminados hacia una economía de mercado cabal, mientras que otros, por ejemplo China, aún están intentando reformar sus actuales sistemas económicos y con toda probabilidad se van a incorporar a este proceso dentro de poco. Los tres aspectos de la transición, esto es la liberalización con estabilización, la creación de instituciones y la reestructuración de la capacidad industrial, se relacionan con el proceso de integración de las economías individuales en un sistema monetario y económico internacional de carácter global (Kolodko, 1992b).

La liberalización con estabilización está ligada al proceso de abrir las economías que antes eran relativamente cerradas. Esto se refleja en el hecho de que debido al mayor grado de participación de los países en transición en la división internacional del trabajo, sus importaciones y exportaciones están creciendo con mayor rapidez (o, durante una fase de

contracción, descendiendo más lentamente) que la producción global de los países. Lo anterior supone también que los empresarios nacionales e internacionales tengan libertad de salir de los negocios. Por añadidura, los flujos de capital han sido liberalizados, lo cual ha permitido que los mercados de capital en ciernes de estos países se incorporen rápidamente y participen en los mercados de capital y financieros mundiales. Los inversionistas internacionales son particularmente activos en los sectores financiero y de servicios públicos. Esta penetración no sólo mejora la calidad de los servicios prestados por estos sectores, sino que además crea el riesgo de un “capitalismo dependiente” (Poznanski, 1997). Este riesgo deriva de la asimetría entre el alcance del capital invertido por transnacionales e inversores extranjeros en esos países y la escasez de capital de inversión que esos países poseen para colocar en los mercados internacionales, especialmente si se considera que incluso están escasos de capital para satisfacer sus propias necesidades. Este desafío puede superarse sólo en el largo plazo, siempre que se logre conseguir la estabilización financiera, las bases sean sólidas y el crecimiento sea rápido.

La creación de instituciones, en particular a través de nuevas leyes y organizaciones que faciliten la asignación de recursos basada en el mercado, también está vinculada a la globalización. Existen diversos ordenamientos institucionales, que al mismo tiempo forman parte del orden institucional internacional y mundial, por ejemplo los reglamentos respecto de la liberalización del comercio acordados dentro del marco de la OMC, o normas y políticas orientadas hacia la protección de los recursos naturales y del ambiente. Un elemento indispensable de la globalización es el proceso de integración regional, por ejemplo con la Unión Europea (y más tarde al interior de ella) y, tras la desintegración inicial, al interior de la EUS. Mediante la globalización los ordenamientos institucionales de las economías nacionales se están volviendo más similares; mientras más parecidas se tornen, más fácil resultará el proceso de integración.

Todas estas reformas conducen a una reestructuración microeconómica de la actual capacidad industrial (Lavigne, 1999). En gran medida esta reestructuración tiene lugar simultáneamente con la creciente participación de las multinacionales. Es así como un porcentaje cada vez mayor del proceso productivo de las economías en transición puede considerarse una parte de la economía mundial. El progresivo aumento de la inversión extranjera directa (IED) hacia el interior está facilitando en alto grado este proceso. No obstante, resulta fundamental para el crecimiento futuro que los países en transición adquieran una propensión al ahorro mayor que la

demostrada hasta ahora, lo cual a su vez aumentará su capacidad para favorecer la formación de capital interno (Kolodko, 1999b).

Desde esta perspectiva, una afluencia constante de IED sólo debe considerarse como un complemento del flujo saludable de capital interno. Debido a la globalización la IED debería continuar, incluso después de concluido el proceso de privatización que atrajo una proporción tan grande de los flujos de IED hacia el interior en la década de 1990. De manera que cabe esperar que la futura IDE también esté orientada hacia la reestructuración microeconómica y contribuya al aumento de la competitividad en el largo plazo. Todos estos esfuerzos de inversión deberían acelerar aun más el crecimiento en las economías en transición.

### III. RECESIÓN DURANTE LA TRANSICIÓN Y LA GRAN DEPRESIÓN DE LA DÉCADA DE 1990

Antes de acometerse la histórica empresa de transformar en economías de mercado las economías que antes eran de planificación centralizada, éstas se encontraban en proceso de crecimiento, y para ser más exactos estaban creciendo rápido. En el curso de las cuatro décadas que precedieron la de 1990, la tasa anual de crecimiento alcanzó un promedio que fluctuó entre 4,8% en la ex Checoslovaquia y 8,2% en Rumania<sup>2</sup>. Con ese ritmo de crecimiento el ingreso nacional se había duplicado en 16 años en el primer caso, y en menos de 9 años en el último caso. Aun así, en el sistema de planificación centralizada el crecimiento exhibía numerosas características específicas. Por lo menos 5 de ellas son dignas de mención en el contexto del razonamiento que viene al caso en este análisis.

En primer lugar, pese a obstinados intentos realizados por los gobiernos —o a decir verdad, las más de las veces debido a su intervención en asuntos económicos y a causa de la asignación burocrática de recursos— se observaron ciclos de crecimiento específicos (Bauer, 1978; Kolodko, 1976). Aun cuando la producción estaba aumentando sistemáticamente, la tasa de crecimiento a mediano plazo experimentaba fluctuaciones. Hubo períodos de crecimiento acelerado, y luego períodos de corrección durante los cuales el ritmo de crecimiento disminuyó. Más adelante, se puso en marcha otro proceso de expansión y, en términos

---

<sup>2</sup> Se debería dudar de la confiabilidad de los datos sobre este período. Incluso con ciertos errores debería ser posible efectuar análisis y comparaciones a largo plazo entre determinados países. Sin embargo, las conclusiones extraídas de estos análisis, las cuales se mencionan en este trabajo, deberían considerarse con mucha cautela.

generales, la secuencia se repitió (Cuadro 1). Estas dos características, es decir el mecanismo endógeno de fluctuación periódica y el carácter relativamente regular de estos cambios, justifican la interpretación de que estos procesos tienen una naturaleza cíclica.

En segundo lugar, el crecimiento en las anteriores economías de planificación centralizada (EPC) fue “de mala calidad”. Incluso en las economías con resultados relativamente mejores nunca se pudo eliminar por completo el síndrome de la escasez. Los continuos períodos de escasez estaban ocasionando una grave tensión política y económica. Las distorsiones de precio se tradujeron en obstáculos adicionales para mantener una tasa de crecimiento alta y estable. Durante la última etapa, en algunos países la escasez estuvo acompañada de un abierto fenómeno inflacionario (es decir precio/salario); fue así como surgió el llamado “síndrome de *shortageflation*” (Kolodko y McMahon, 1987). En consecuencia, se asoció el crecimiento con el desequilibrio persistente. En el contexto del sistema de asignación propio de la planificación centralizada este resultado era el opuesto al esperado por las autoridades.

En tercer lugar, pese a la alta tasa de crecimiento el nivel de vida en la región no estaba mejorando con suficiente rapidez. El modelo de desarrollo socialista (comunista) se basaba en la expansión de la industria pesada y el impulso a la inversión, y en un crecimiento del consumo a un ritmo siempre más lento. En atención a la naturaleza cíclica del crecimiento, la tasa de crecimiento del consumo también fluctuaba, aunque la variación más alta se daba en la inversión. Pese a lo anterior, el mejoramiento del nivel de vida (al menos desde el punto de vista de las expectativas de la gente) era demasiado lento y estaba motivando un creciente descontento social, el que a su vez se tradujo en una pérdida adicional de impulso. Este factor, junto con el enojoso fenómeno de la *shortageflation*, explica por qué el sistema sociopolítico de las EPC se desequilibró pese a que en ellas el ritmo de crecimiento global de la producción no era tan lento.

En cuarto lugar, bajo el sistema de planificación centralizada se experimentó una “fatiga de crecimiento” (Poznanski, 1996). El ritmo de crecimiento estaba disminuyendo, especialmente en las últimas etapas. Tras un período inicial de rápido crecimiento en las décadas de 1950 y 1960, la tasa de crecimiento descendió considerablemente, aun cuando las inversiones estaban aumentando más rápido que la producción global, lo cual demuestra que la eficiencia estaba cayendo. Como la productividad de la mano de obra estaba creciendo a un ritmo aun más lento, a fines de los años ochenta el crecimiento llegó casi a estancarse, y en 1989 se volvió

CUADRO 1: CICLOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ECONOMÍAS DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA, 1950-89  
 AÑOS/TASA DE CRECIMIENTO EN PRODUCTO MATERIAL NETO  
 (En términos porcentuales)

Bulgaria	na	1953-56 6,5	1957-59 14,0	1960-63 6,0	1964-67 9,1	1968-71 7,4	1972-75 8,3	1976-80 6,4	1981-85 3,5	1986-88 5,2	1989 0,5
		-	+	-	+	-	+	-	-	+	-
Checoslovaquia	1950-52 10,0	1953-56 6,5	1957-61 7,4	1962-65 0,8	1966-69 7,2	1970-75 5,3	1976-78 4,7	1979-84 1,8	1985-88 2,4	1989 1,9	-
		-	+	-	+	-	-	-	+	-	-
RDA	1950-52 18,0	1953-56 6,7	1957-59 8,7	1960-63 2,2	1964-69 5,0	1970-75 5,7	1976-86 4,4	1987-88 3,3	1989 2,5	-	-
		-	+	-	+	+	-	-	-	-	-
Hungría	Na	1951-53 9,3	1954-56 2,0	1957-60 11,0	1961-65 5,4	1966-69 7,2	1970-74 6,2	1975-78 5,0	1979-85 0,9	1986-88 1,6	1989 0,4
		-	-	+	-	+	-	-	-	+	-
Polonia	1950-53 9,8	1954-57 9,1	1958-63 5,4	1964-68 7,1	1969-70 3,7	1971-75 9,8	1976-78 4,9	1979-82 6,5	1983-85 4,9	1986-88 3,9	1989 0,2
		-	-	+	-	+	-	+	-	-	-
Rumania	Na	1951-53 17,0	1954-56 5,0	1957-59 10,6	1960-62 7,6	1963-66 10,5	1967-70 7,0	1971-76 11,5	1977-79 7,7	1980-84 4,0	1985-88 5,4
		-	-	+	-	+	-	+	-	-	+
Unión Soviética	1950-51 16,0	1952-53 8,2	1954-56 11,6	1957-63 6,0	1964-68 8,2	1969-73 6,5	1974-78 5,0	1979-88 3,3	1989 2,6	-	-
		-	+	-	+	-	-	-	-	-	-

'+' - aceleración. '-' - desaceleración.

Fuentes: Central Statistical Office (GUS), Varsovia, varios años, y cálculos del autor.

pausado. De manera que el potencial de crecimiento económico se estaba desvaneciendo. Desafortunadamente, tiempo más tarde, junto con iniciarse la transición había comenzado la recesión y la inflación se había acelerado considerablemente. Por lo tanto, estos países habían pasado, aunque en diferentes grados y por distintos períodos, de una enfermedad —la *shortageflation* bajo un régimen agonizante de planificación centralizada— a otra: la “inflación con recesión” bajo el emergente sistema de mercado (Kolodko, 1992a).

En quinto lugar, el proceso de convergencia ya se estaba desarrollando bajo el sistema de planificación centralizada. En especial durante los primeros años, las EPC con un nivel de desarrollo relativamente inferior, por ejemplo Bulgaria y Rumania, estaban creciendo mucho más rápido que los países que disfrutaban de un nivel de producción relativamente superior y por tanto de un mejor estándar de vida, por ejemplo Hungría y la ex Checoslovaquia (Cuadro 2). Lo mismo puede afirmarse del modelo de crecimiento en la ex Unión Soviética, donde las repúblicas caucásicas y del Asia Central estaban creciendo mucho más rápido que las repúblicas de Europa Oriental. Aunque en menor grado, la situación en las ex repúblicas yugoslavas era similar, ya que, por ejemplo, la tasa de crecimiento de Macedonia superaba la de Eslovenia.

CUADRO 2: TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO (PRODUCTO MATERIAL NETO) EN LAS ECONOMÍAS DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA, 1950-89  
(En términos porcentuales)

	1950-89	Primera fase del primer ciclo	Última fase del último ciclo
Rumania**	8,2	17,0	5,4
Bulgaria*	6,9	>10,0	5,2
Polonia	6,7	9,8	3,9
Unión Soviética	6,5	16,0	3,3
RDA	5,9	18,0	3,3
Hungría**	5,0	9,3	1,6
Checoslovaquia	4,8	10,0	2,4

\* Promedio para el período 1953-89.

\*\* Promedio para el período 1951-89.

Fuentes: Central Statistical Office (GUS), Varsovia, varios años, y cálculos del autor.

Y luego comenzó la recesión en época de transición. Duró desde tres años en el mejor de los casos (por ejemplo, en Polonia entre mediados de 1989 y mediados de 1992) hasta diez años en el peor de los casos (por ejemplo, en Ucrania entre 1990 y 1999). En el primer caso, el PIB se contrajo en cerca de un 20% antes de comenzar a recuperarse y a crecer. En el segundo país la producción descendió en más de un 60% y sólo comenzó a crecer en el año 2000. Si bien sólo tres países —además de Polonia en 1996, Eslovenia en 1998 y Eslovaquia en 1999— han sido capaces de recuperar sus niveles de producción anteriores a la transición, en el otro extremo del espectro hay países cuya situación es incluso peor que la de Ucrania. En Georgia y Moldavia el PIB había llegado en 1999 a la tercera parte del nivel de 1989, y en otras cuatro repúblicas de la EUS era significativamente inferior a la mitad de esa cifra. Entre las economías de Europa Oriental, en seis países el PIB bordeaba las tres cuartas partes del nivel de producción de 1989 o era inferior a ese valor (Cuadro 3).

Por tanto, la gran depresión es una realidad. Sin embargo, cabe recordar que los datos para las economías en transición distan mucho de ser exactos. A este respecto adquiere gran importancia el sesgo derivado de la existencia de un vasto sector informal, es decir que no está oficialmente inscrito ni paga impuestos. El hecho es que las actividades informales implican que tanto la verdadera producción como el empleo son superiores a lo que muestran las cifras, pero no necesariamente elevan la tasa de crecimiento o atenúan la tasa de contracción. En otras palabras, resulta obvio que en las economías en transición el nivel de producción real y por ende el PIB son significativamente más altos que lo que se reconoce oficialmente, dentro de un margen de entre 15% y 30%. Con todo, lo anterior sólo modifica la base desde la cual debería medirse el ritmo de crecimiento, y no la tasa de crecimiento propiamente tal. Por consiguiente, en la actualidad tanto el PIB global como el PIB per cápita (y por ende la tasa de absorción del PIB, es decir el consumo y la inversión en el sector privado) son más altos que lo que podrían sugerir los datos oficiales. El motivo que explica el fenómeno anterior no es un crecimiento más rápido que el registrado oficialmente, sino un nivel de producción más alto en el punto de partida. En conclusión, estas observaciones pueden modificar la comprensión y la interpretación del nivel absoluto de producción, pero no su ritmo de expansión.

También es preciso reconocer que en algunos casos se exageró la magnitud de la caída en la producción al comenzar la transición. Parte de la producción real no desapareció sino que fue transferida, la mayoría de las veces junto con el activo, desde el sector oficial al informal. Posterior-

CUADRO 3: RECESIÓN Y CRECIMIENTO EN ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN:  
CAMBIO EN LAS TASAS DE PIB, 1989-99 (En términos porcentuales)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	PIB real 1999 1989=100
Polonia	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	3,8	121,6
Eslovenia	-1,8	-4,7	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,9	3,5	107,6
Eslovaquia	1,4	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,9	101,5
Hungría	0,7	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	5,1	4,2	99,2
República Checa	1,4	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	3,2	6,4	3,8	0,3	-2,3	-0,3	94,7
Albania	9,8	-10,0	-27,7	-7,2	9,6	9,4	8,9	9,1	-7,0	8,0	7,1	92,5
Uzbekistán	3,7	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,4	3,3	3,0	92,3
Bielorrusia	8,0	-3,0	-1,2	-9,6	-7,6	-12,6	-10,4	2,8	10,4	8,3	1,5	78,2
Croacia	-1,6	-7,1	-21,1	-11,7	-8,0	5,9	6,8	6,0	6,5	2,3	-0,7	77,2
Estonia	-1,1	-8,1	-13,6	-14,2	-9,0	-2,0	4,3	3,9	10,6	4,0	0,0	75,7
Rumania	-5,8	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	4,1	-6,9	-7,3	-4,1	73,0
ERY Macedonia	0,9	-9,9	-7,0	-8,0	-9,1	-1,8	-1,2	0,8	1,5	2,9	0,6	72,0
Bulgaria	0,5	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1	-10,1	-7,0	3,5	1,4	66,8
Lituania	1,5	-5,0	-6,2	-21,3	-16,0	-9,5	3,5	4,9	7,4	5,2	0,0	65,4
Kirguistán	4,0	3,0	-5,0	-19,0	-16,0	-20,0	-5,4	7,1	9,9	1,8	0,0	60,4
Kazajstán	-0,4	-0,4	-13,0	-2,9	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	2,0	-2,5	-1,7	60,2
Letonia	6,8	2,9	-10,4	-34,9	-14,9	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,6	1,5	60,1
Rusia	2,6	-4,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,6	1,5	56,1
Turkmenistán	-6,9	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-18,8	-8,2	-8,0	-26,1	4,2	17,0	51,2
Azerbaiján	-4,4	-11,7	-0,7	-22,6	-23,1	-19,7	-11,8	1,3	5,8	10,1	3,7	45,2
Tayikistán	-2,9	-1,6	-7,1	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	5,0	44,1
Armenia	14,2	-7,4	-17,1	-52,6	-14,8	5,4	6,9	5,8	3,1	7,2	4,0	42,5
Ucrania	4,0	-3,4	-11,6	-13,7	-14,2	-23,0	-12,2	-10,0	-3,2	-1,7	-2,5	35,7
Georgia	-4,8	-12,4	-20,6	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	11,0	2,9	3,0	33,8
Moldavia	8,5	-2,4	-17,5	-29,1	-1,2	-31,2	-3,0	-8,0	1,3	-8,6	-5,0	30,5
<i>Bosnia-Herzegovina</i>	nd	nd	nd	nd	nd	nd	-5,7	58,9	50,1	19,4	6,6	x
<i>Yugoslavia</i>	nd	nd	nd	nd	nd	2,5	6,1	5,8	7,6	1,5	-37,3	x
PIB-promedio ponderado*												
EO-13	-0,2	-6,6	-10,7	-3,6	0,4	3,9	5,5	4,0	3,6	2,4	1,7	99,3
CEI-12	0,6	-3,7	-6,0	-14,2	-9,3	-13,8	-5,2	-3,5	0,9	-3,5	0,3	54,3
EO y EUS-25	0,3	-5,0	-8,1	-9,5	-5,0	-6,0	-0,5	-0,2	2,0	-1,2	1,0	71,3

\*Las ponderaciones usadas son estimaciones del EBRD del valor nominal del PIB en dólares para 1996.

na—datos no disponibles

Fuentes: EBRD, 1999. Datos sobre Rusia para 1989 son de la ex Unión Soviética; las fuentes son las mismas que para el Cuadro 1. Los datos y pronósticos preliminares para 1999 también provienen de PlanEcon, 1999a y 1999b, y de estadísticas nacionales disponibles. Los datos para Bosnia-Herzegovina y para Yugoslavia provienen de PlanEcon, 1999b.

mente, puesto que el sector oficial era por lo general de propiedad del Estado y el no oficial pasó a manos privadas, esta particular forma de privatización dio lugar a que el ritmo de crecimiento registrado oficialmente fuera más alto que el real. La producción que existía con anterioridad, pero que no había sido declarada, pasó a ser registrada gradualmente y de este modo fue considerada en las estadísticas oficiales.

Por consiguiente, el fenómeno del sector informal introduce dos tipos de sesgo en el cuadro real de la contracción inicial y la posterior recuperación. Es probable que se haya exagerado el verdadero alcance de la contracción, pero lo mismo pudo haber ocurrido más tarde con el crecimiento real. Resulta interesante señalar que en muchos análisis se ha prestado un grado de atención tanto mayor al primer caso que al último. Ocurre que a más largo plazo —digamos dentro de una o dos décadas— el equilibrio entre estos dos fenómenos contradictorios puede alcanzar un punto neutral.

Siempre existió la convicción de que el crecimiento llegaría antes de lo que sucedió en realidad. Por ejemplo, en Polonia, al iniciarse la transición, el gobierno supuso que la contracción duraría sólo un año y que el descenso en el PIB no superaría el 3,1%. En la realidad duró tres años y fue seis veces más grave. Gomulka (1990) predijo una tasa de crecimiento para el PIB de 4,7%, 8,7% y 7,9% entre 1991 y 1993. Pero en vez de tener una expansión de cerca de un 22% a lo largo de estos años, lo cierto es que la economía polaca sufrió una contracción de 12% en 1990 y otra adicional de 7% en 1991. Sólo entonces creció en 2,6% y luego en 3,8% entre 1992 y 1993. Suponiendo que las políticas responderían de manera más favorable, Borensztein y Montiel (1991) previeron para Hungría y Polonia una tasa de crecimiento promedio de 6,5% entre 1991 y 1995, y de 3,25% para la ex Checoslovaquia. Summers (1992) esperaba que la economía polaca hubiera experimentado un giro en 1991 (crecimiento de 2%) y a partir de entonces remontara hasta alcanzar un 5% a 6%. Él había pronosticado un crecimiento positivo en los casos de Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia después de 1992, y en los casos de Bulgaria y Checoslovaquia después de 1993, con un aumento de la aceleración de una tasa de crecimiento promedio no ponderada para toda Europa del Este de 0,8% en 1992 a cerca de 4% para fines de la década. Por el contrario, el crecimiento se contrajo en un 3,6% adicional en 1992 (tras una caída de alrededor de 17% entre 1990 y 1991) y al final de la década se estaba expandiendo en apenas un 2%.

No sólo se equivocaron cada uno de los expertos, sino también los gobiernos y respetadas organizaciones internacionales. En su “Panorama

de la Economía Mundial” de 1991, el FMI esperaba que a partir de 1992 se observara un crecimiento del PIB en Europa Oriental. Tras predecir una contracción de sólo 1,5% en 1991 (en contraste con un colapso de 10,7% que tuvo lugar en la realidad), se pronosticó que el PIB crecería en 2,8% en 1992 y en 4,4% en 1993 (FMI, 1991), aunque en 1992 cayó en 3,6% y luego ascendió en apenas un 0,4% el año subsiguiente.

Posteriormente el péndulo de las expectativas se desplazó hacia el otro extremo. En la edición de octubre de 1992 del “Panorama Económico Mundial” —influido por datos que revelan una grave contracción en 1991— la predicción fue modificada significativamente. Para los países de Europa del Este, en lugar de las expectativas anteriores de un crecimiento de 2,8% en 1992, se pronosticó una recesión de 9,7%. Al igual que para las economías de la EUS, la predicción para esos años fue de -18,2%, aunque en la realidad el PIB se contrajo en “sólo” un 14,2%.

Hubo una serie de razones que explican por qué en un comienzo los pronósticos fueron demasiado optimistas y no se cumplieron las expectativas. Durante el período inicial de transición había un considerable margen de incertidumbre, de modo que no era difícil equivocarse debido simplemente a la enorme magnitud del proceso. Aun así, los verdaderos errores se cometieron más bien respecto de las políticas y sus fundamentos teóricos y tuvieron menos que ver con las predicciones mismas. Estas últimas no fueron exactas porque las políticas y sus fundamentos fueron erradas (Kolodko, 1991 y 1999d; Nuti, 1992; Poznanski, 1996; y Stiglitz, 1999). En definitiva, ¿cuál ha sido la causa de esa contracción tan profunda que en la mayoría de los casos ha resultado en una depresión de la actividad económica que se ha extendido por una década?

Es imposible explicar la Gran Depresión durante la transición, ocurrida entre 1990 y 1999, exclusivamente por el legado del pasado o por los *shocks* externos (Mundell, 1997). Estos factores cumplen, por cierto, una función significativa, pero no se les debería sindicar como los principales responsables de la desgracia de perder casi la mitad del PIB de las regiones en el curso de apenas una década. El papel fundamental en estos sucesos lo cumplieron las decisiones en materia de políticas, las que a menudo fueron erróneas. Entre las áreas más débiles de los programas de ajuste se pueden mencionar la negligencia en cuanto a la creación de instituciones para una economía de libre mercado. El rendimiento de una economía de mercado emergente depende más de las instituciones que de la liberalización económica global.

En consecuencia, el debate en torno al ritmo de los procesos ha estado descaminado (Kolodko y Nuti, 1997; y Stiglitz, 1998). La interro-

gante teórica y el desafío pragmático no se referían al ritmo de la liberalización o de la privatización sino a la forma en que estos dos procesos han sido diseñados y coordinados (o para ser más precisos, con frecuencia no coordinados) con la creación de instituciones<sup>3</sup>. Si la creación de instituciones no estaba mejorando los procesos anteriores, entonces había una incompatibilidad entre los elementos del proceso de transición de múltiples vías. Como resultado de lo anterior, en lugar de crecer, la eficiencia microeconómica se estaba erosionando aún más, lo cual a su vez derivó en una caída prolongada y profunda de la producción.

#### IV. DISTINTOS CAMINOS DE CONTRACCIÓN, RECUPERACIÓN Y CRECIMIENTO

Existe un argumento adicional, aunque indirecto, que probaría que los factores críticos en la recesión durante la transición no fueron esencialmente fruto de la herencia del pasado, ni tampoco producto de la buena o mala suerte, sino más bien de la manera en que se aplicaron las políticas de ajuste. Si bien el legado de épocas anteriores resulta útil en ocasiones, en las economías post-socialistas las más de las veces entorpeció el crecimiento. Aun así, cualquiera haya sido dicha herencia, el factor decisivo es la forma de poner en práctica las políticas. El razonamiento es que a pesar de que existen muchas similitudes estructurales, institucionales, geopolíticas y culturales entre estos países, ellos han estado avanzando por rutas muy distintas a lo largo de la primera década de la transición (EBRD, 1999; Kolodko, 2000a; Blejer Skreb, 2000). Estas rutas han sido (y serán) moldeadas más por las políticas que por cualquier otro factor. Ésa es la principal causa de que en ciertos países la recesión durante la transición haya durado entre tres y cinco años, pero en otros se haya extendido por toda la década de 1990. El actual nivel de producción deriva de dos hechos. Primero, es el resultado de la gravedad del descenso en la producción en determinados años de la recesión. Y segundo, la cantidad de años de recesión.

En algunos países la contracción duró un período relativamente corto, aunque la recesión fue mucho más profunda debido a que durante

---

<sup>3</sup> En los casos extremos de grandes economías como Rusia y de pequeñas como Albania ha ocurrido que con un sector privado incluso mayor que el de otros países (en cuanto a su contribución al PIB), como por ejemplo en Polonia o en Eslovenia, los resultados generales fueron mucho peores. Ni la magnitud de la liberalización ni la amplitud del sector privado fueron factores decisivos en los cambios en la eficiencia, sino que el vacío institucional en los primeros países y los ordenamientos relativamente adecuados y políticas acertadas en los segundos.

esa época la producción experimentó una caída más pronunciada. En otros países la recesión se prolongó por más tiempo, pero fue más leve ya que la producción descendió en menor grado durante esos años. En 1999, en dos de los países más afectados por la Gran Depresión durante la transición —Moldavia y Georgia—, el PIB llegó a cerca de un tercio del nivel previo a la transición. Mientras que lo anterior es el resultado de 8 años de contracción y 2 años de crecimiento en el primer caso, en el segundo caso es consecuencia de 6 años de contracción y 4 años de crecimiento. Países como Armenia sufrieron la recesión sólo por cuatro años, pero ese período fue suficiente para provocar un descenso de su ingreso nacional a cerca de un 40% del nivel que tenían antes de la transición. Hay también países como Rumania, donde la producción ha estado cayendo por espacio de 7 años, pero en 1999 llegó al 76% del nivel de 1989 (Cuadro 4).

Si la transición es un proceso único por su propia naturaleza y esencia, lo son aun más la recesión, la depresión y la recuperación observadas durante la transición. Existen ejemplos extremos de descensos anuales del PIB superiores al 50% (Armenia en 1992), y de un crecimiento de alrededor de un 17% (Turkmenistán en 1999). Es posible advertir enormes diferencias entre las tasas de contracción y crecimiento más altas para el mismo año. En el caso más extremo esta discrepancia excedió los 55 puntos porcentuales, lo cual sucedió en 1992. Incluso en el décimo año de transición, es decir en 1999, la diferencia entre contracción y crecimiento fue aun mayor que 20 puntos porcentuales. En conjunto hay no menos de 57 casos de años con una tasa de contracción de dos dígitos, pero sólo siete casos de años con una tasa de crecimiento de dos dígitos, lo cual no resulta sorprendente. Claro está, tras el colapso inicial de la producción, y a medida que avanzó el proceso de transición, fueron menores las fluctuaciones entre estas tasas de crecimiento.

El peor de todos los años fue 1992. En ese entonces sólo en Polonia se observaba una exigua tasa de crecimiento (2,6%) que obedecía a la recuperación que se inició a mediados de ese año. Todos los demás países estaban sufriendo fenómenos de contracción que oscilaban desde el 2,9% en Kazajstán y 3,1% en Hungría hasta un ruinoso 44,8% en Georgia y un 52,6% en Azerbaiyán. Para la totalidad del grupo de países la recesión ese año fue bastante profunda y representó un 9,5% global. Esto ocurrió cuando el proceso de transición estaba avanzando pausadamente, y sólo en algunas regiones de menor importancia había conflictos militares locales. En este último caso, la explicación de esas contracciones tan impresionantes es obvia, ya que estos conflictos contribuyeron a la aparición de otras distorsiones, y por ende a que la producción cayera todavía más.

CUADRO 4: ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: DURACIÓN DE LA RECESIÓN Y CRECIMIENTO 1990-1999 (En números de años)

	Recesión durante la transición	Recuperación	Contracción de segunda generación	Crecimiento	Cantidad total de años de contracción	Cantidad total de años de crecimiento
Albania	3	4	1	2	4	6
Armenia	4			6	4	6
Azerbaiyán	6			4	6	4
Bielorrusia	6			4	6	4
Bulgaria	4	2	2	2	6	4
Croacia	4	5	1		5	5
República Checa	3	5	2		5	5
Estonia	5			5	5	5
ERY Macedonia	6			4	6	4
Georgia	5			5	5	5
Hungría	4			6	4	6
Kazajstán	6	2	2		8	2
Kirguistán*	5			4	5	5
Letonia*	3	1	1	4	4	6
Lituania	5			5	5	5
Moldavia	7	1	2		9	1
Polonia	2			8	2	8
Rumania	3	4	3		6	4
Rusia	7	1	1	1	8	2
Eslovaquia	4			6	4	6
Eslovenia	3			7	3	7
Tayikistán	7			3	7	3
Turkmenistán*	7			2	7	3
Ucrania	10				10	0
Uzbekistán*	5			4	5	5

En los países marcados con un \* hubo crecimiento hasta 1990 y la recesión se inició recién en 1991.

*Fuente:* Compilación del autor basada en datos del Cuadro 3.

El mejor año hasta la fecha ha sido 1997, cuando los primeros frutos de las reformas estructurales comenzaron a madurar. Ello ocurrió antes de que se contrajera el virus de la crisis financiera de Asia Oriental y de que las nefastas consecuencias derivadas de la crisis financiera rusa repercutieran negativamente en la actividad económica de la región (Montes y Popov, 1999). Ese año la producción descendió sólo en 5 países (incluida una baja, poco común para esta etapa de la transición, de 26,1% en Turkmenistán), en tanto que en los restantes 20 países estaba aumentando la producción. La tasa de crecimiento más alta se registró en Georgia y en Estonia (11% y 10,6%, respectivamente). En promedio, la tasa de

crecimiento del PIB ponderado para toda la región fue de 2%. Y luego, en 1998, la producción volvió a caer en un 1,2%. Es posible, e incluso probable, que éste haya sido el último año en que se haya registrado una contracción en toda la región abarcada por las economías de Europa Oriental y la EUS.

No existe un perfil claro para una secuencia de contracción, recuperación y crecimiento en las economías en transición. La primera década de este proceso debe considerarse como un período claramente atípico, sin precedente en el pasado y sin ninguna posibilidad de repetirse en el futuro. A este respecto son muchos los factores específicos que han estado influyendo en los acontecimientos.

En primer lugar, el momento en que la producción comenzó a bajar fue distinto en cada país. En algunos, por ejemplo Letonia y Uzbekistán, al postergarse la liberalización era factible posponer el inicio de la contracción durante la transición hasta fines de 1991 o comienzos de 1992. No obstante, por las mismas razones que retrasaron la introducción de reformas estructurales, la producción ya había comenzado a bajar en países como Turkmenistán (al interior de la EUS), Croacia (en la ex Yugoslavia) o en Rumania (en el ex COMECON). Así pues, el impulso inicial que desencadenó la contracción no fue idéntico en cada economía de transición. En algunos países la recesión se afianzó porque la transición acababa de iniciarse, mientras que en otros se produjo porque aún no se había puesto en marcha el proceso de transición.

En segundo lugar, la profundidad del fenómeno recesivo fue diferente en cada país debido a las distorsiones iniciales asociadas a las economías de planificación centralizada, por una parte, y a las políticas de ajuste aplicadas, por otra. Mientras más pronunciadas las distorsiones —por ejemplo, la carga de la deuda externa que no se pagaba, la tasa real de inflación y los déficit, el rango de subsidios de precios, la gran cantidad de empresas públicas ineficientes, etc.— más profunda fue la siguiente contracción. Sin embargo, durante los primeros años los niveles de contracción fueron también mayores en países que intentaron poner en práctica una política de liberalización demasiado radical. Si estos dos fenómenos tenían lugar simultáneamente —y eso fue precisamente lo que sucedió en Polonia entre 1989 y 1990, y en Rusia entre 1992 y 1993—, la contracción inicial era relativamente más profunda<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Por cierto que el caso ruso es bastante distinto del polaco. En Rusia el PIB ya había caído en un 8,8% antes de que tuviera lugar la liberalización, es decir, entre 1990 y 1991. En Polonia se registró un crecimiento hasta mediados de 1989, cuando el ritmo de la liberalización se aceleró radicalmente, y sólo entonces comenzó a bajar la producción.

El ejemplo inverso, es decir la situación en que no se aprecian las distorsiones típicas de una economía estatista reformada y se produce un giro gradual hacia la liberalización, no existe. Aun así, las experiencias vividas por China y Vietnam en la década de 1990 demuestran que si la primera característica no se manifiesta con demasiada intensidad y la segunda con demasiada levedad, el crecimiento puede ser rápido y sostenido, al menos por un tiempo<sup>5</sup>.

En tercer lugar, la contracción durante la transición duró menos en aquellos países que ya habían comenzado a reformar sus sistemas económicos bajo el anterior sistema de planificación centralizada. Mientras más profundas fueron las reformas introducidas en los mecanismos financieros y económicos de la economía de planificación centralizada, menos duró la introducción de la masa crítica de nuevos ordenamientos orientados hacia el mercado. En consecuencia, se requirió menos tiempo para aumentar la eficiencia en las asignaciones, y por tanto para retomar la ruta del crecimiento en este grupo de países. Los casos de Hungría y Polonia, al igual que el de Eslovenia, se incluyen en esta categoría. Esta afirmación también es respaldada por la experiencia de Estonia, donde algunas reformas orientadas hacia el mercado también se aplicaron en una etapa relativamente más temprana en comparación con otras repúblicas de la EUS.

Esta observación no se contradice con la conclusión de que esas reformas limitadas también contribuyeron a una progresiva desestabilización financiera (Kornai, 1986). El resultado mixto estaba causando a su vez un impacto mixto, primero en la contracción y luego en la expansión. Nuevamente, los ejemplos más claros en este caso son Hungría y, particularmente, Polonia. En este último país las reformas inconclusas de la década de 1980 desembocaron en una inestabilidad fiscal y monetaria. De todas maneras, estos cambios han resultado ser de mucho mayor importancia en el largo plazo y han dado lugar a un mayor grado de flexibilidad y a una mayor capacidad de adaptación. En definitiva, el efecto de estas tendencias contradictorias resultó ser positivo para el crecimiento futuro: la recuperación llegó antes y el crecimiento fue más rápido.

En cuarto lugar, incluso cuando la recuperación viene después de un período de contracción, ello no significa que se haya acabado la depresión de la transición. Durante la década de 1990 hubo por lo menos 10

---

<sup>5</sup> Las tendencias opuestas frente a la recesión y el crecimiento en China y en Rusia deberían considerarse como el fenómeno más sorprendente observado en la economía mundial durante la última década del siglo 20. Mientras durante esta época el PIB en China se duplicó, en Rusia se redujo a la mitad. Ello tiene, además, importantes repercusiones geopolíticas.

casos de contracción recurrente luego de que la economía había superado su nivel más bajo. Hasta ahora, seis casos de esa “contracción de transición de segunda generación” han durado más que sólo un año. Estos fenómenos no obedecen únicamente a *shocks* externos, sino que también se deben a la falta de bases sólidas y de instituciones fuertes que apuntalen el crecimiento cuando éste finalmente llega. En otras palabras, en las economías de transición, incluso más que en los mercados maduros, el crecimiento no está garantizado porque ya se haya producido. Es preciso mantenerlo mediante la aplicación de políticas adecuadas, las cuales pueden no ser suficientes si no se cuenta con instituciones eficaces, o bien si ellas no respaldan las políticas acertadas. Sin lugar a dudas, por esta sencilla razón cabe esperar que el futuro depare varios episodios de baja en la producción, algunos de los cuales serán el resultado del fracaso de las políticas y otros del mecanismo del ciclo económico. Con todo, por lo que se refiere a los casos de “contracción de transición de segunda generación”, en su mayoría han sido producto de políticas equivocadas o *shocks* externos negativos, o bien de ambos. El mecanismo del ciclo económico en los países post-socialistas aún no ha sido plenamente puesto en marcha, ya que depende de la fortaleza del mecanismo del mercado, que recién está siendo introducido.

En quinto lugar, debe recordarse que si el ingreso nacional se perdió en el pasado debido a desaciertos de las políticas, su actual y futuro crecimiento no compensa esa pérdida. Sólo en casos en que el último crecimiento se está produciendo debido a que la caída previa en la producción fue causada por reformas estructurales, entonces esa contracción puede considerarse como una “inversión institucional” específica. Si no, la recesión y la depresión simplemente entrañan una pérdida irreparable de bienestar (Nutti, 1992).

Cuando la primera década de la transición llegó a su fin, el PIB global para toda la región alcanzaba apenas alrededor del 70% del nivel previo a la transición. Con este resultado en mente, siempre se realizan comparaciones de la producción actual de determinados países en relación con sus niveles de producción al empezar la transición, y se cotejan con la producción nacional relativa de otras economías de planificación centralizada y de mercado (véase el Cuadro 3). Sin embargo, puede resultar revelador analizar los niveles de producción global durante toda la década de 1990. Si cierto país se ha recuperado hasta alcanzar el nivel de producción previo a la transición y otro no ha logrado ese objetivo, la interpretación habitual sugiere que al primer país le está yendo mejor que al segundo, por lo menos en lo que concierne al proceso de crecimiento. Pero

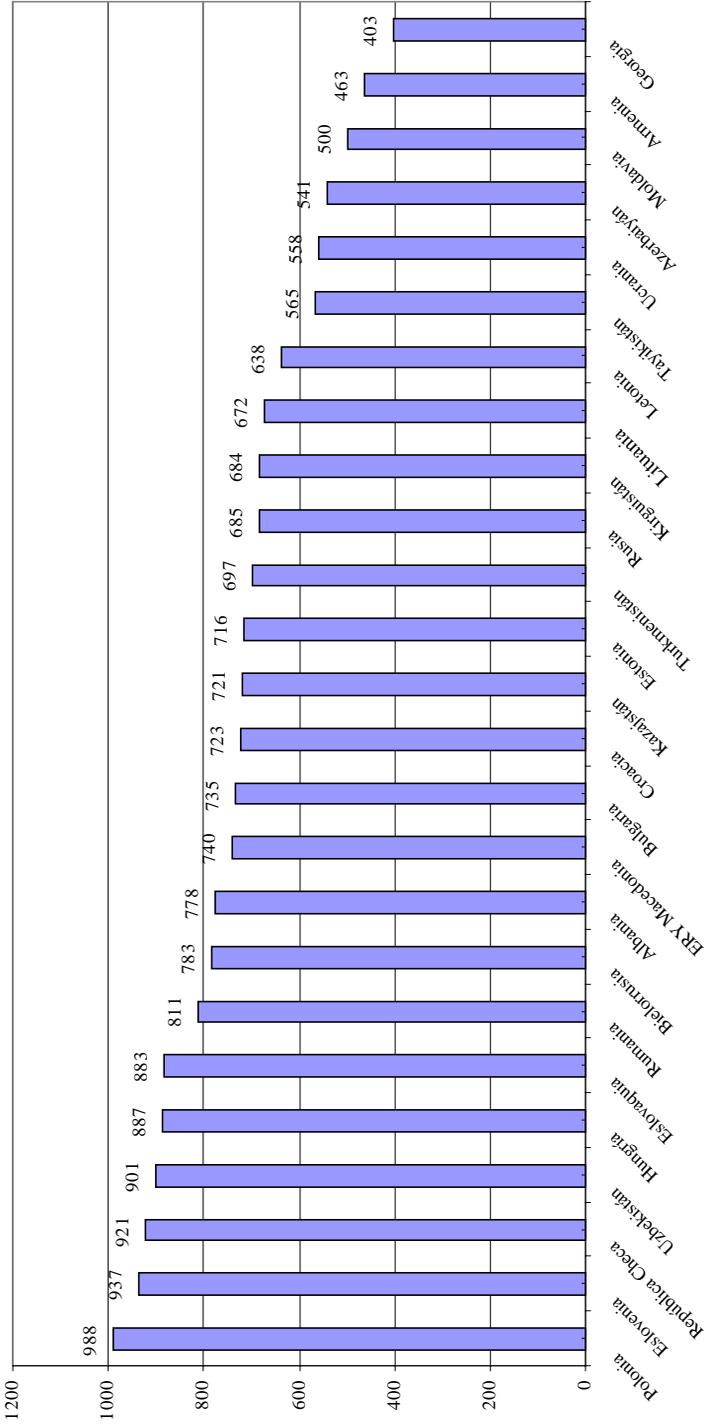
puede ocurrir que en términos relativos la cifra de producción en el segundo país haya sido superior que la del primer país durante todo el decenio de 1990.

Consideremos la secuencia hipotética de cuatro años de recesión, seguidos de períodos de recuperación y crecimiento, en dos países: A y B. En el país A la producción cayó en un 10% durante el segundo año de la secuencia recesiva, y durante el tercer año volvió al nivel previo a la transición. En el cuarto año la economía del país A seguía creciendo, pero sólo en un 2%, que era suficiente para superar el nivel previo a la transición en dicho porcentaje. Así pues, la suma de la producción durante un período de cuatro años es igual a 392 unidades (100+90+100+102). En el país B la producción se contrajo sólo en 1% durante los dos primeros años y en 1% en el tercer año, y nuevamente en 1% en el cuarto año. De modo que al final del cuatrienio de recesión la producción del país B alcanzó el 97,3% del nivel del año inicial. La suma de producción a lo largo del cuatrienio es de 394,03 (100+99+98,01+97,02). Lo anterior significa que a pesar de la actual posición del país B, es decir al final de la secuencia completa de contracción-recuperación-crecimiento, la producción del país A (flujo de un año) es mayor (es decir, 102 unidades), pese a que la producción global total para todo el período es mayor en el país B, donde el actual nivel de producción (nuevamente flujo de un año) llega a cerca de 97 unidades. En el último caso, en que la producción actual es menor en cinco unidades (102 - 97), la suma de la producción total para el cuatrienio es mayor en dos unidades (394 - 392).

Los casos de Eslovaquia y Uzbekistán han seguido el patrón recesión-crecimiento-recuperación descrito anteriormente. Si se compara el índice del PIB para 1999 con el de 1989, corresponde a 101,5% y 92,3%, respectivamente. Sin embargo, en el primero el PIB combinado para toda la década, esto es 1990-1999, equivale a 883% del PIB de 1989, mientras que para el segundo asciende a 901% de la producción de ese año. En el Gráfico 1 se ilustran las cantidades pertinentes del PIB totalizadas para todo el decenio 1990-1999 correspondientes a los 25 países en transición.

Una vez más el mensaje es mixto. En ciertos casos, si bien el PIB global relativo para toda la década es mayor, al mismo tiempo el actual nivel relativo del PIB es menor. Ahora bien, ¿cuál país se encuentra en mejores condiciones? ¿Acaso el país con el actual nivel de PIB más alto en comparación con la producción previa a la transición, aunque la suma del PIB para todo el período de transición sea relativamente menor que en el caso alternativo? ¿O es acaso el país donde el PIB acumulado durante todo el decenio de la transición es relativamente mayor que en otras circunstan-

GRÁFICO 1: PAÍSES EN TRANSICIÓN: ÍNDICE DE PIB GLOBAL PARA LA DÉCADA, 1990-1999 (1989=100)



cias, aun cuando la producción actual siga siendo relativamente menor cuando se la compara con el caso alternativo? Depende. Ocurre que desde el punto de vista formal (dejando de lado importantes cambios estructurales), la misma categoría de PIB tiene que ver en ambos casos. Aunque desde otro punto de vista, un PIB actual mayor indica una sociedad que ya ha cambiado en alguna medida. Una vez más, el mayor ingreso actual no siempre compensa las pérdidas del pasado, porque algunas personas perdieron y otras ganaron. Este resultado seguramente causará presiones sociales y tensiones políticas, dificultando así aun más la aplicación de la política económica y las reformas estructurales. En suma, lo que importa en este caso es la fluctuación de las tasas de contracción y crecimiento. Tal parece que resulta más favorable para el rápido crecimiento a largo plazo y el bienestar de las naciones el que los cambios sean menos turbulentos y fugaces y se reduzca el grado de fluctuación de estas tasas, y se suavice así el proceso de cambios cuantitativos con respecto a la producción.

En el curso de la última década, la totalidad del grupo de 25 economías post-socialistas en transición produjo apenas 7,6 veces lo que habían producido en 1989. El índice global correspondiente a la EUS alcanza a 673% y para Europa Oriental, a 895%. Lo anterior significa que en Europa del Este se han requerido 11 años para generar un PIB que iguale el PIB de 1989 multiplicado por 10. Desde un punto de vista estadístico, es lo mismo que si no hubiera recesión sino simplemente un estancamiento que dura 11 años, desde 1990 hasta el 2000.

#### V. RESPUESTAS DE POLÍTICAS Y LA FUNCIÓN DE CREACIÓN DE INSTITUCIONES

En la actual etapa de transición los países post-socialistas tienen mucho más en común con otros mercados emergentes que hace sólo algunos años. En ese entonces se creía con demasiada frecuencia que a estos países les correspondía afrontar problemas estructurales similares a los de otras regiones con economías distorsionadas. Esto no era cierto entonces ni lo es ahora, a pesar de las crecientes similitudes entre los desafíos que están encarando todos estos países. Si se tienen en cuenta las opciones en materia de políticas desde la perspectiva del crecimiento futuro, todavía hay que considerar muy seriamente las características específicas de las economías post-socialistas. El proceso de creación de instituciones reviste una importancia decisiva.

Desde una perspectiva económica el sistema estatista de planificación centralizada colapsó debido a la incapacidad para adaptarse al am-

biente rápidamente cambiante de la economía mundial. Fue así como el rígido e inflexible sistema de planificación centralizada, que estaba enmarcado en numerosas distorsiones, resultó ser incapaz de aumentar su competitividad. Si bien la globalización representó una amenaza para los países incapaces de adaptarse, fue el incentivo para reformar el ineficiente sistema económico de planificación centralizada. Aparte de la progresiva internacionalización de los lazos económicos y cambios políticos de amplio alcance, el progreso tecnológico sirvió como un catalizador crítico para decidir cuándo había llegado el momento de iniciar la transición. De otro modo habría sido difícil —cuando no imposible— que 25 países en transición se adaptaran a los desafíos que se presentaban y aprovecharan las perspectivas de expansión a largo plazo. A este respecto han surgido dos temas de discusión.

En primer lugar, las políticas iniciales deben abordar los nuevos desafíos dentro del marco de las antiguas instituciones heredadas. Las instituciones, es decir las normas y las organizaciones que contribuyen a aplicarlas, siempre tienen importancia, y durante la transición cobran aun mayor relevancia (North, 1997). Eso sí, dentro del concepto más amplio del significado de las instituciones, también hay que considerar la cultura de mercado y los aspectos relativos al comportamiento de la economía de mercado. De manera que incluso si los países en transición ya han adoptado las leyes que regulan las normas de una economía de mercado emergente, e incluso ya se han creado en ellos las organizaciones encargadas de asegurar el cumplimiento de las leyes, aún persiste el problema de quedar relativamente a la zaga en lo que toca a la cultura y el comportamiento de mercado.

En segundo lugar, a medida que pasa el tiempo estas mismas instituciones deben cambiar para los fines de aplicar las políticas. Lo anterior significa que si bien la calidad a largo plazo de las instituciones (y su capacidad a corto plazo para respaldar el curso de los acontecimientos) también depende de las políticas, en el corto plazo las instituciones se dan por sentadas. Por tanto, las políticas que se ponen en práctica deben enmarcarse dentro de los límites impuestos por los actuales ordenamientos institucionales. En otras palabras, hubo, y en cierta medida sigue habiendo, políticas que no pueden aplicarse en las economías de transición debido a su debilidad institucional. Esta insuficiencia, que es tan obvia al final de la primera década de transición post-socialista, no fue generalmente comprendida en un comienzo. Muy por el contrario.

No resulta sorprendente el que las instituciones débiles —aquellas adaptadas a las necesidades del sistema estatista saliente y que se caracte-

rizan por el predominio del sector público y un amplio control burocrático, o que más adelante surgieron de la nada— estuvieran debilitando la eficiencia de las directrices de las políticas. Teniendo en cuenta esa fragilidad institucional cabía esperar diversas reacciones, aunque a menudo no se previeron, justamente debido a que se desatendieron los ordenamientos institucionales. El problema más importante en este sentido era la falta de una respuesta positiva temprana del lado de la oferta. Muchos responsables de formular las políticas, lo mismo que sus asesores (incluidas las organizaciones internacionales), esperaban que la producción comenzara a crecer poco después de que se produjera la liberalización, pero sólo después de que se efectuara cierta masa crítica de privatizaciones.

A la inversa, a pesar de un proceso de privatización rápido y de gran alcance, durante un período prolongado no se observó una mejoría en la eficiencia en la asignación de recursos; en algunos casos incluso empeoró. No sería correcto suponer que este deterioro ocurrió porque los activos privados eran menos productivos que los estatales, aunque hubo episodios de privatización seguidos de contracción. Se incurriría en un error si se asociasen a los esfuerzos de privatización la recesión y la depresión durante la transición, ya que estos fenómenos deben vincularse al atolladero institucional. Para que el sector privado emergente pruebe su superioridad debe llevarse a cabo por lo menos una racionalización rudimentaria de los ordenamientos institucionales.

Otra observación importante se refiere a que dentro de los mismos o similares ordenamientos institucionales se pueden aplicar modalidades de políticas alternativas. Ello significa que, independientemente de los ordenamientos institucionales que estén en vigencia en un determinado momento, las políticas pueden ser mejores o peores. Las políticas pueden ser mucho más adecuadas para hacer frente a los problemas en un país, y menos apropiadas en otro. Por ende, aun cuando las instituciones no difieren entre sí, las distintas respuestas en términos de adopción de políticas producen resultados disímiles.

También es posible que incluso dentro del marco de instituciones más débiles los resultados sean mejores de lo que podrían ser en otros lugares que cuentan con instituciones más fuertes. Y éste es exactamente el resultado de la aplicación de políticas más eficaces. Entonces, las instituciones sí son importantes, pero también lo son las políticas. Puede suceder que los resultados económicos sean más favorables en un país con mejores o peores instituciones, o en un país con mejores o peores políticas. Hasta cierto punto se trata de fenómenos complementarios, y en cierta medida pueden sustituirse mutuamente. En lo que respecta al crecimiento

económico lo anterior explica por qué en algunos países, *ceteris paribus*, la situación es mejor que en otros. También explica por qué en algunos de ellos los resultados económicos son más favorables durante un período y peores durante otro, pese al hecho de que mientras tanto se han perfeccionado y mejorado los ordenamientos institucionales.

Un buen ejemplo de la interrelación de políticas con instituciones es la economía de Polonia. En este país, debido al proceso gradual, aunque comprometido, de creación de instituciones, y como resultado de la aplicación de políticas financieras adecuadas, tras la recuperación que se inició a mediados de 1992 el crecimiento se aceleró enormemente después de 1993. Sin embargo, después de 1997 el ritmo de crecimiento disminuyó significativamente (mucho más que lo esperado). Esta desaceleración ocurrió a pesar del constante avance en el proceso de creación de instituciones durante todos esos años. En un grado menor fue provocada por *shocks* externos, pero obedeció principalmente a un deterioro de las medidas de política económica. Los análisis de los *shocks* externos no alcanzan a explicar la caída en la tasa de crecimiento del PIB desde no menos de 6,7% en el período 1995-1997 hasta cerca de 4,5% en el siguiente trienio, es decir entre 1998 y 2000. La calidad de los programas de políticas explica, en efecto, el deterioro.

Por cierto que la mejor combinación consiste en contar con políticas adecuadas e instituciones eficaces. Y sin lugar a dudas la peor alternativa es la opuesta, es decir instituciones débiles y políticas inadecuadas. Desde esta óptica, desgraciadamente en las economías en transición esta última combinación se dio con mayor frecuencia que la primera. No causa sorpresa el hecho de que la recesión de transición haya derivado en la Gran Depresión de transición.

Durante las primeras etapas de la transición no existe una regla obvia con respecto a la combinación entre la calidad de las instituciones y de las políticas. Es probable que más adelante estas variables comiencen a interactuar y a fortalecerse mutuamente. Antes de que ello ocurra puede suceder que las instituciones relativamente más eficaces debiliten el grado de compromiso de los responsables de las políticas con reformas estructurales adicionales y con la permanente creación de instituciones, tareas que nunca son sencillas, pues se trata de procesos continuos y no de meros episodios.

O bien, el proceso puede adoptar un rumbo diametralmente opuesto, con distorsiones, dificultades, tensiones, crisis, etc., lo cual impulsa a los gobiernos a reformar aun más el orden institucional. De todos modos, las implicaciones económicas de estas interrogantes tienen gran importan-

cia política. La respuesta depende de la visión y de la capacidad de la elite política para formular planes de desarrollo a largo plazo y para participar activamente en el proceso de retroinformación del proceso de liberalización política en curso, es decir, de democratización.

Se trata, por ende, de asuntos bastante complejos. Es estupendo cuando la creación de instituciones avanza naturalmente a partir del buen juicio de las personas y la determinación de sus líderes. Y a decir verdad lo anterior ocurre. Pero la experiencia demuestra a su vez que con bastante frecuencia la creación de instituciones adquiere impulso sólo cuando los problemas están aumentando, de tal manera que “mientras peor es la situación, más propicio es el ambiente”. Es entonces cuando comienzan a ejercerse fuertes presiones —que provienen especialmente del sector empresarial, y también desde otros ámbitos ajenos a él— en favor de reformas estructurales tempranas. Las organizaciones internacionales contribuyen además al proceso ofreciendo asesoría técnica y asistencia financiera con la condición de que haya una aplicación exitosa de políticas y se introduzcan reformas adecuadas.

## VI. *SHOCKS* EXTERNOS Y LA RECUPERACIÓN DE LA ACTIVIDAD

Existe la convicción generalizada de que un impulso hacia la economía de mercado en los países post-socialistas debería traer consigo un mayor grado de eficiencia en la asignación de recursos y una mayor competitividad, y éste es el poderoso argumento para dar este paso, el cual a su debido tiempo tendría que dar lugar a una creciente producción y a un mejoramiento del nivel de vida de la población. Ahora bien, para alcanzar este objetivo no sólo es necesario recobrar el nivel de producción previo a la transición, sino que además se debe retomar una vía de crecimiento rápido y sostenido. Sólo entonces habrá una oportunidad de superar el rezago mediante un proceso gradual y prolongado que consiste en disminuir la distancia de desarrollo entre las economías en transición y los países industriales más ricos.

Cuando se mira hacia el futuro siempre existe la tentación de suponer que todo saldrá bien. Ese optimismo puede parecer razonable desde la perspectiva de los responsables de elaborar las políticas, en especial porque ellos siempre creen que saben lo que debe hacerse y porque piensan que son los *shocks* externos desfavorables los que echan por tierra sus ambiciosos planes. Desgraciadamente con bastante frecuencia estas suposiciones no resultan verdaderas. En consecuencia, el futuro rara vez se ve

tan brillante como cuando se lo vislumbra dos años antes. Pese a esas experiencias, las expectativas demasiado optimistas tienden a repetirse una y otra vez. Las economías post-socialistas y sus líderes no son una excepción a esta regla. Cabe agregar que las organizaciones internacionales siguen también este patrón de comportamiento (Banco Mundial, 1997). Al menos al comienzo de la transición estas entidades influyeron poderosamente en ese excesivo optimismo abrigado en los países en transición.

Las expectativas optimistas no tienen nada de reprochable si se basan en el conocimiento y en un sólido compromiso con las políticas estructurales, y además extraen las adecuadas conclusiones de la experiencia histórica. De lo contrario, un optimismo exacerbado se traduce en una ignorancia excesiva, la cual siempre se opone al crecimiento y a su sustentabilidad. Por tanto, las consideraciones sobre la recuperación de los niveles de actividad en las economías en transición deberían basarse en las propias experiencias de estos países, al igual que en las características de procesos de crecimiento que tienen lugar en otros lugares.

En lo concerniente a la experiencia, debe comprenderse claramente por qué algunos países —en realidad muy pocos— han sido capaces de producir entre 1999 y 2000 más de lo que produjeron entre 1989 y 1990, mientras que muchos otros aún no son capaces de hacerlo. En otras palabras, se plantea la pregunta de hasta qué punto va a diferir la tasa de crecimiento en el futuro entre determinados mercados emergentes en Europa Oriental y en la ex Unión Soviética. ¿Puede diferir el crecimiento de manera tan significativa como durante la década pasada? Cuesta imaginarse esta última situación, ya que hay razones únicas que explican la existencia de patrones de crecimiento divergentes cuya reaparición resulta improbable.

Primero, hubo conflictos militares locales. Los países afectados por estas desgracias obviamente perdieron una parte significativa de su producción. En especial Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Tayikistán en la EUS, lo mismo que diversos países balcánicos en Europa del Este (EO) se vieron gravemente afectados por enormes pérdidas en infraestructura y recursos financieros causadas por las operaciones militares. Resulta desastroso perder en un año hasta un 21,1% del PIB, como ocurrió en Croacia en 1991; 52,6% en Armenia en 1992; 18,9% en Tayikistán en 1994; y 37,3% en Yugoslavia en 1999. En algunos lugares la situación sigue siendo inestable e impredecible. Por lo que se refiere al futuro, en todas las predicciones ulteriores se sostiene que se acabarán esos conflictos, pero no existen garantías de que ello vaya a ocurrir. Si a pesar de todo durante las próximas décadas el proceso de transición evoluciona en forma

pacífica —y es preciso realizar todos los esfuerzos necesarios para garantizar que los hechos sigan este curso— es razonable esperar un crecimiento acelerado. Durante la década de 1990 en determinados países la producción comenzó a crecer con rapidez inmediatamente después de finalizados los conflictos militares. No obstante, si continúan los conflictos regionales, entonces la marcha lenta de la economía y la depresión se prolongarán por varios años más.

En segundo lugar, se produjeron *shocks* externos que ocasionaron dificultades adicionales. Entre ellos pueden mencionarse el *shock* tras el colapso de la ex Unión Soviética, que tuvo una intensidad fuera de lo común. Por este motivo la recesión durante la transición fue mucho más profunda en las economías de la EUS que en los países de EO. Además, la desintegración de la ex Yugoslavia tuvo un impacto considerable. También significativa, aunque con repercusiones más moderadas, fue la disolución del COMECON, el bloque comercial de los países socialistas. En una época más reciente, los efectos contagiosos de la crisis financiera rusa de 1998-1999 han demostrado cuán vulnerables son las repúblicas de la EUS a crisis ocurridas en países con los cuales mantienen estrechos vínculos. Aun así, debido a la diversificación de los socios comerciales y a las orientaciones de la afluencia de capital, es probable que disminuya esta vulnerabilidad. De todas maneras va a persistir el riesgo de *shocks* externos, lo cual puede reducir las posibilidades de crecimiento. Por tanto es preciso crear un escudo protector contra los *shocks* externos negativos<sup>6</sup>.

En tercer lugar, algunos acontecimientos constituyen buenas y malas noticias al mismo tiempo. Hay economías, principalmente en los países de la EUS, que dependen en gran medida de precios de ciertos bienes específicos. Por ejemplo, el gas natural y el petróleo en Turkmenistán, el petróleo en Azerbaiyán y Rusia, el algodón y el oro en Uzbekistán, el petróleo crudo en Ucrania, etc., son claves para los ingresos de esos países. Sin recurrir a la fluctuación de estos precios no es posible explicar las variaciones de la tasa de crecimiento en Turkmenistán, que subió de -26,1% a 17% entre 1998 y 2000, o en Azerbaiyán, donde subió de -11,8% a

---

<sup>6</sup> Durante el período de aplicación de reformas estructurales y de un programa de desarrollo llamado “Estrategia para Polonia” (1994-1997), hubo un grupo en misión especial encabezado por el Vice Primer Ministro y el Ministro de Hacienda, que trabajó en la elaboración de un sistema de alerta anticipada y de respuestas a través de políticas para contrarrestar la amenaza de *shocks* externos negativos, especialmente con relación a los riesgos derivados de la liberalización de los mercados financieros. Este pequeño grupo de especialistas trabajó de manera muy discreta, alejados de la exposición en los medios de difusión, lo cual fue fundamental para su éxito.

5,8% entre 1995 y 1997. Cuando los precios del petróleo y del gas cayeron verticalmente hasta alcanzar su nivel más bajo en 25 años, esto produjo un *shock* negativo en los países que dependían de los ingresos de exportación de estos productos. Pero al mismo tiempo los precios más bajos del petróleo y del gas produjeron un *shock* que favoreció a los importadores, incluida una mayoría de las economías de Europa Oriental. Así pues, los precios más bajos afectaron positivamente la tasa de crecimiento en estos países.

En cuarto lugar, en los países post-socialistas no sólo está surgiendo la economía de mercado, sino además la democracia. Se trata de un valor en sí mismo, aunque al mismo tiempo se encuentra complejamente entrelazado con el proceso de crecimiento económico. No existe una relación clara entre los mercados emergentes y la democracia (Alesina, 1997), y la “mercadización”, esto es, el proceso de transición hacia la democracia desde un sistema de gobierno estatista. Pueden citarse ejemplos de economías con un crecimiento rápido y sustentable, pero con un escaso grado de democracia, al igual que de países gobernados por regímenes autoritarios donde se experimenta un prolongado período de depresión. Se conocen numerosos casos de crecimiento rápido en democracia, lo mismo que ejemplos inversos de democracias con crecimiento lento. Sin embargo, incluso si el proceso de democratización está lleno de baches en ciertos países en transición y no ha permitido aumentar de inmediato el crecimiento económico, lo hará en el largo plazo. Desde esta perspectiva, la democracia propicia el crecimiento pues corrige excesos de las políticas. Por cierto que la democracia funciona mejor si el mercado se comporta adecuadamente, y viceversa.

En quinto lugar, en algunos casos una caída extraordinaria en la producción obedeció a su vez a la falta de políticas macroeconómicas acertadas. Los mejores ejemplos en este caso son el fracaso de esquemas financieros piramidales fraudulentos en Albania y la crisis financiera rusa, pero en otras economías también se adoptaron muchas políticas desatinadas y decisiones erróneas. Por lo que atañe al futuro, como consecuencia de la progresiva madurez tanto del mercado como de las instituciones democráticas, parece razonable esperar que se apliquen políticas más responsables. De manera que un mayor progreso institucional contribuirá a alcanzar una tasa de crecimiento más alta.

Mientras los cinco argumentos anteriores se basan en lecciones del pasado, hay otros que apuntan hacia procesos que tienen lugar simultáneamente en la economía global, y que pueden resultar auspiciosos para las expectativas de crecimiento rápido y sostenido (Fischer, Sahay, Vegh,

1997). Contra este telón de fondo resulta sensato esperar que efectivamente se vaya a verificar en los niveles de actividad el proceso de convergencia hacia los países más desarrollados.

En este caso, en cambio, el primer argumento es que el proceso de superación del rezago tecnológico está orientado a ampliar el impulso a escala mundial. La transferencia de nuevas tecnologías desde economías avanzadas hacia países de menor desarrollo contribuye en forma considerable a la progresiva competitividad de todos los mercados emergentes. Si los fundamentos macroeconómicos son sólidos y se logra la estabilización financiera, y si las instituciones políticas se comportan como es debido, entonces la transferencia tecnológica trae consigo una importante aceleración de la tasa de crecimiento. En este preciso ámbito el proceso de convergencia adquirirá una enorme notoriedad y será sumamente fructífero. Tiene sentido suponer que, *ceteris paribus*, en el largo plazo las economías en transición ganarán por lo menos un punto porcentual adicional de crecimiento debido únicamente a este factor. La transferencia tecnológica está aumentando el nivel de aptitudes laborales con mayor rapidez que sus costos, es decir, la productividad de la mano de obra está creciendo más rápidamente que los salarios. Por este motivo la producción que los países desarrollados trasladen a países menos desarrollados crecerá más rápido que el promedio global. Lo anterior también es aplicable a las economías en transición.

Aun cuando este mecanismo de convergencia ya ha sido puesto en marcha, es difícil reconocerlo en medio de la complejidad de los cambios que influyen en el ciclo contracción-recuperación-crecimiento. Si el proceso de convergencia no se afianza en la actual fase de la revolución tecnológica y transferencia de experiencia práctica a nivel mundial, la recesión durante la transición podría ser incluso más profunda, durar más tiempo, y la recuperación sería más débil y el crecimiento más lento. Los efectos indirectos, esto es, la difusión de nuevas tecnologías y conocimientos prácticos, contribuyen a mejorar las aptitudes de la mano de obra. Desgraciadamente, el proceso simultáneo y nefasto de fuga de cerebros amenaza con reducir la capacidad de los países en desarrollo y en transición para competir y expandirse en los mercados globales. Es preciso contrarrestar esa amenaza aumentando las inversiones en el capital humano y mejorando sus remuneraciones. Por ejemplo, las inversiones extranjeras directas (IED) hacia el interior dificultan el éxodo de capital humano. En países que absorben la mayoría de la IED que fluye hacia las economías post-socialistas, por ejemplo Hungría y Polonia, ya existe una afluencia neta de

mano de obra calificada. Lo anterior significa que a estos países están llegando más personas capaces que las que salen de ellos, lo cual favorece el crecimiento futuro.

El segundo argumento se relaciona con el proceso de integración a la economía global. La transición es parte indispensable de la globalización, y las economías post-socialistas tienen una oportunidad de convertirse en grandes beneficiarias de este proceso de múltiples vías. Sin embargo, en este caso el panorama es variopinto y en tales circunstancias la posición geopolítica adquiere mayor importancia. Quienes se encuentran en la mejor situación son los países de Europa Oriental que están negociando su acceso a la Unión Europea: primero está la República Checa, seguida por Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, y más tarde, Bulgaria, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Rumania, y pronto Croacia. La integración en la UE impulsará poderosamente el crecimiento de estos países. El hecho de que estas naciones perfeccionan rápidamente sus ordenamientos institucionales de conformidad con las normas observadas en la UE facilitará el crecimiento a largo plazo. Estos países también pueden contar con afluencias relativamente mayores de IED. De hecho, las expectativas de que en el futuro se vayan a integrar en la UE ya han atraído una afluencia considerable de IED<sup>7</sup>. La transferencia neta de recursos desde Europa Occidental hacia Europa del Este ha operado como un catalizador del crecimiento y de este modo el proceso de integración con la UE debería acelerar la tasa de crecimiento a largo plazo, tal vez en otro punto porcentual adicional o una cifra de ese orden.

El tercer argumento está vinculado a la acumulación de conocimientos y razonamientos sobre temas económicos y financieros. Pese a no ser apreciado aún de la misma manera que la revolución tecnológica, el progreso en la capacidad intelectual y los conocimientos prácticos también

---

<sup>7</sup> De cerca de US\$104.000 millones de inversiones extranjeras directas entre 1989 y 1999, alrededor del 55% fue asignado a un grupo de 5 países de Europa Oriental que eran los más avanzados en cuanto al proceso de transición y a su acceso a negociaciones con la UE, a saber la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. El más grande de ellos, Polonia, absorbió cerca del 20% de este monto. En cuanto al total de inversiones extranjeras directas en la región de Europa Oriental, estos cinco países recibieron cerca del 77% del capital directo del exterior, mientras que Polonia sola recibió casi el 30%. Es importante recalcar que en estos casos el flujo de capital es en realidad una afluencia neta, porque la inversión directa extranjera hacia el exterior prácticamente no existe en estos países. Lo anterior, por cierto, no es correcto si se toma en cuenta la fuga de capitales de Rusia. Si ésta se considerara, entonces el flujo de capital neto hacia toda la región de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética durante la primera década de transición es negativo, lo cual implica que la proporción del capital que abandona la región es mayor que la que se ha invertido en ella, con todas sus nefastas consecuencias para la recuperación y el crecimiento.

contribuye a superar el rezago, ya que tanto la administración macroeconómica como la microeconómica plantean desafíos más complejos que en épocas anteriores (Kozminski, 1993). La experiencia sugiere la existencia de cierto desfase respecto de la adquisición de dichos conocimientos por motivos culturales y políticos, aunque el aprendizaje por la práctica ya se encuentra en una etapa muy avanzada. Aunque es imposible de medir, este factor también contribuye a aumentar el ritmo de crecimiento.

Y el cuarto argumento es que el fomento a la creación de instituciones ayuda a salir de atolladeros sistémicos y a librarse de distorsiones estructurales heredadas del pasado y creadas durante las primeras etapas de la transición. Esto, a su vez, impulsa la productividad laboral y la eficiencia económica general.

De modo que existen motivos para suponer que las economías en transición crecerán más rápido que la economía mundial y que los países industriales desarrollados, y que, a su debido tiempo, podrán dar alcance a este último grupo. No obstante, se necesita apoyo para que la teoría de la convergencia llegue a cristalizarse. Es preciso que surjan diversos factores de tipo político, cultural e institucional y que se cumplan a cabalidad ciertas condiciones específicas para poner en marcha dicho mecanismo de convergencia. Con posterioridad a la primera década de transición, en diversos países, aunque todavía no en todos ellos, estos factores y condiciones parecen haber arraigado por lo menos en cierta medida. Dentro de este marco es posible delinear escenarios alternativos para superar el rezago y trazar recomendaciones en materia de políticas que faciliten la aplicación de escenarios optimistas.

## VII. CUATRO ESCENARIOS PARA UN CRECIMIENTO A LARGO PLAZO HASTA EL AÑO 2050

La transición puede considerarse como un período en que se traslada parte de la economía desde un modelo de desarrollo hacia otro. Antes de la recesión inicial, todas estas economías estaban creciendo, si bien con los ciclos típicos de las economías centralmente planificadas. Hasta que perdieron impulso en las postrimerías de la década de 1980, ellas estaban convergiendo hacia el nivel de las regiones más desarrolladas. Ahora bien, suponiendo que la Gran Depresión durante la transición ha llegado a su fin, se observará un crecimiento con los patrones del ciclo económico propios del sistema de mercado. Así, el crecimiento a largo plazo estará

determinado por una tendencia y en el corto plazo existirán las fluctuaciones propias del ciclo económico de mercado. Por consiguiente, las economías post-socialistas están pasando por un proceso de cambio en la esencia de su crecimiento cíclico. Ellas no transitan desde un sistema donde no había crecimiento (ya que había y no demasiado lento) hacia un sistema donde el crecimiento se va a reanudar por sí mismo y donde automáticamente adquirirá un “carácter más positivo”. Ello aún no ha sucedido.

Se han formulado diversos pronósticos para los años venideros, pero en ninguno de ellos se prevé un descenso adicional de la producción en alguna de las economías en transición. Sólo se conocen unos dos casos en que se espera una caída de la producción, pero sólo por un año, con lo cual se da por sentado que los acontecimientos se desarrollarán en forma suave evitándose *shocks* externos de magnitud. Aun así no se pueden descartar a priori los contratiempos. Entre los años 2003 y 2004 el índice del PIB será menos malo que ahora, aunque no tan impresionante como nos gustaría. En el 2004, sólo en 7 u 8 de 27 países la producción va a sobrepasar el PIB de 1989. En el otro extremo de la lista, la producción en otros 8 países se mantendrá por debajo de dos tercios del estándar de 1989. Esto ocurrirá en términos generales luego de 15 años de transición (Cuadro 5).

En algunas ocasiones, debido a la inestabilidad del mercado cambiario, una variación en el valor relativo de la moneda nacional puede sugerir una caída del PIB medido en dólares estadounidenses, aunque en realidad el PIB está creciendo<sup>8</sup>. Por este motivo se justifica analizar con mayor detalle la evolución del PIB per cápita medido en base a la paridad del poder de compra. Hay que considerar este indicador como un punto de partida para el proceso de convergencia (Cuadro 6).

En este caso se aprecia un fenómeno interesante. A diferencia de la Unión Europea (UE) y de otras economías de mercado avanzadas, en las economías en transición existe una considerable disparidad entre el PIB medido en precios corrientes, es decir la tasa de cambio de mercado, y su valoración sobre la base de la paridad del poder de compra (PPC). El avance en el proceso de apertura en los países en transición y la integración en la economía mundial están disminuyendo este desnivel, el cual sin embargo aún se mantiene. Por esta razón, todavía queda por delante un largo proceso de apreciación real de las monedas de las economías en

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, sucedió en Polonia en 1999 cuando el PIB estimado en dólares de valor corriente bajó en un 2,1%, mientras que en términos reales, medido en función de la moneda local de valor constante, aumentó en un 4,1%.

CUADRO 5: PAÍSES EN TRANSICIÓN: ÍNDICE DEL PIB REAL. PRONÓSTICO PARA EL PERÍODO 2003-04 (1989=100 Y 1999=100) (En términos porcentuales)

	Índice para 1999 1989=100	Tasa de crecimiento					Índice para 2003(4)*	
		2000	2001	2002	2003	2004	1999=100	1989=100
Polonia	121,6	4,8	5,1	5,5	5,8	4,9	129,0	156,8
Eslovaquia	101,5	3,8	4,6	6,4	6,0	6,9	130,9	132,9
Eslovenia	107,6	4,0	3,9	4,2	4,1	4,8	122,8	132,2
Albania	92,5	7,0	6,7	8,3	6,9	6,5	140,8	130,2
Hungría	99,2	5,3	5,2	5,4	5,1	5,5	129,5	128,4
República Checa	94,7	2,6	3,6	4,8	4,7	4,4	121,8	115,3
Uzbekistán	92,3	3,8	-1,0	2,2	3,8		109,0	100,6
Croacia	77,2	2,6	3,5	4,4	4,8	4,7	121,6	93,9
Rumania	73	5,3	5,4	5,3	5,0	4,6	128,4	93,7
Estonia	75,7	5,5	5,5	5,1	4,5		122,2	92,5
ERY Macedonia	72,0	4,8	5,5	5,0	4,5	3,6	125,7	90,5
Bulgaria	66,8	4,1	5,0	5,2	4,7	4,4	125,7	84,0
Lituania	65,4	5,3	5,3	5,7	5,2		123,3	80,6
Bielorrusia	78,2	-8,1	1,7	3,1	5,7		101,9	79,6
Letonia	60,1	4,9	4,8	5,5	5,3		122,1	73,4
Kazajstán	60,2	3,3	4,5	5,9	6,1		121,3	73,0
Kirguistán	60,4	4,5	4,1	4,2	4,4		118,3	71,5
Azerbaiyán	45,2	7,3	9,1	9,7	9,0		140,0	63,3
Turkmenistán	51,2	5,3	5,1	5,0	6,1		123,3	63,1
Rusia	56,1	2,2	2,7	2,0	3,4		110,7	62,1
Armenia	42,5	6,2	6,9	7,1	7,2		130,3	55,4
Tayikistán	44,1	5,0	5,1	5,0	5,9		122,7	54,1
Georgia	33,8	8,0	7,8	7,8	7,5		134,9	45,6
Ucrania	35,7	0,2	3,3	3,9	4,6		112,5	40,2
Moldavia	30,5	3,7	4,7	5,6	6,1		121,6	37,1
<i>Bosnia-Herzegovina</i>	nd	6,1	4,6	3,8	3,1	3,7	123,2	Nd
<i>Yugoslavia</i>	nd	15,4	13,2	10,9	8,1	5,9	165,8	Nd

Nd—datos no disponibles.

\* 2003 para la EUS, y 2004 para los países de EO.

Fuentes: Índice para 1999 de la Tabla 3. El pronóstico para el período 2000-04 proviene de PlanEcon 1999a y 1999b.

transición<sup>9</sup>. A decir verdad, ya se encuentra en una etapa bastante avanzada. Si de vez en cuando las monedas de las economías en transición efectivamente se deprecian —y de hecho en algunas ocasiones la devaluación constituye un suceso de grandes consecuencias—, ello no se contrapone a la tendencia ascendente a largo plazo.

<sup>9</sup> El tema de la depreciación y la apreciación va a desaparecer de la agenda política cuando ciertos países se incorporen en la UE y abandonen sus monedas nacionales. Será un ejercicio sumamente fácil en países que actualmente se encuentran bajo un régimen de “caja de conversión” (*currency board*), por ejemplo Estonia. En tal caso se hará convirtiendo desde el marco alemán (la moneda usada como respaldo) a euros. En el más largo plazo, todos los nuevos miembros de la UE provenientes de Europa Oriental van a incorporarse en la zona del euro.

CUADRO 6: PAÍSES EN TRANSICIÓN: PIB PER CÁPITA EN 1999 Y EN EL PERÍODO 2003-04, SOBRE LA BASE DE LA PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO

	1999	2003(4)	Crecimiento (en dólares según según paridad del poder adquisitivo)	Crecimiento %
(En US\$)				
Eslovenia	14.267	17.344	3.077	21,6
Estonia	9.096	16.048	6.952	76,4
República Checa	9.472	11.442	1.970	20,8
Eslovaquia	8.395	10.954	2.559	30,5
Hungría	8.063	10.648	2.585	32,1
Croacia	8.284	9.528	1.244	15,0
Polonia	7.232	9.255	2.023	28,0
Letonia	6.341	7.877	1.536	24,2
Bielorrusia	5.722	5.737	15	0,3
Rusia	4.539	5.087	548	12,1
Bulgaria	3.758	4.796	1.038	27,6
Lituania	3.680	4.520	840	22,8
Rumania	2.962	3.837	875	29,5
Armenia	2.842	3.662	820	28,9
ERY Macedonia	2.897	3.423	526	18,2
Turkmenistán	2.891	3.376	485	16,8
Kazajstán	2.482	3.028	546	22,0
Yugoslavia	1.828	3.027	1.199	65,6
Uzbekistán	2.612	2.721	109	4,2
Azerbaiyán	1.970	2.689	719	36,5
Ucrania	2.348	2.641	293	12,5
Georgia	1.950	2.570	620	31,8
Kirguistán	2.211	2.472	261	11,8
Moldavia	1.745	2.104	359	20,6
Albania	1.474	2.025	551	37,4
Tayikistán	748	848	100	13,4

\* 2003 para la EUS, y 2004 para los países de EO.

Fuente: PlanEcon 1999a y 1999b.

Estos datos reflejan mejor el nivel de desarrollo y el nivel de vida reales, por lo que constituyen un parámetro más adecuado (más que el PIB per cápita a la actual tasa de cambio de mercado) que indica en qué situación se encuentran estas economías y sociedades a la sazón. Por ejemplo, en Rusia el PIB per cápita —que en el año 2000 bordeaba los US\$1.500 a la tasa de cambio de mercado— corresponde a sólo un 13% del PIB de Eslovenia. Incluso con todos los inconvenientes de la recesión, Rusia no se encuentra tan rezagada. En el futuro, tras avances en materia

de estabilización financiera, esta brecha disminuirá de acuerdo con una apreciación real del rublo, y lo más probable es que Rusia también vaya a conseguir una tasa de crecimiento más rápida que los países post-socialistas más avanzados.

Ahora bien, ¿en qué situación se encontrarán todos estos países post-socialistas dentro de una o dos generaciones? Desde la perspectiva de su capacidad de crecimiento a largo plazo, y por ende de su capacidad para dar alcance a los países industriales avanzados, se pueden especificar cuatro grupos distintos de economías post-socialistas.

El primer grupo puede denominarse “los ganadores”. Comprenderá a las economías capaces de mantener una tasa de crecimiento del PIB por lo menos dos veces más alta, en el largo plazo, que las economías de mercado avanzadas. Como parámetro puede utilizarse la reciente tasa de crecimiento en la Unión Europea (UE). Aun cuando el crecimiento futuro tampoco constituye una cifra segura en este caso, parece razonable suponer que, en términos generales, se mantendrá alrededor del nivel alcanzado entre 1997 y 2000, es decir 2,5%. Lo anterior implica que a lo largo de las décadas venideras la tasa de crecimiento anual para los ganadores será del orden del 5%, oscilando principalmente entre el 4% y el 6%.

El segundo grupo, “los empatados”, será capaz de mantener un ritmo de crecimiento similar o levemente superior a la UE, de modo que éste va a oscilar alrededor del 3% en promedio, variando entre 2% y 4%. Como consecuencia de lo anterior, estos países no lograrán converger hacia los países más avanzados de la UE, o si lo hacen será muy lentamente. Por tanto, la distancia relativa entre este grupo y la UE variará sólo muy levemente, aunque teniendo en cuenta las distintas bases, la distancia absoluta aumentará aun más. Asimismo crecerá la brecha entre este grupo y los ganadores.

El tercer grupo, que podríamos llamar “los rezagados” debido a su incapacidad para lograr que la transición opere a su favor, crecerá incluso menos que las economías de la UE (y los empatados). Su crecimiento a largo plazo no excederá el 2% e incluso puede mantenerse por debajo de este reducido nivel. De manera que en el futuro su ingreso relativo, comparado con otros grupos de economías de transición, quedará aun más a la zaga que al iniciarse el milenio. Muchos especialistas sostienen que todos los países post-socialistas se transformarán en economías en crecimiento, aunque sería insensato suponer que, debido a la coincidencia de circunstancias y políticas adversas, las peores de esas economías no vayan a precipitarse de vez en cuando hacia otra recesión. Por consiguiente, su crecimiento a largo plazo podría ser muy escaso.

Y existe —o al menos hay posibilidades de que aparezca— un cuarto grupo: “los punteros”. Estos países, por una afortunada coincidencia de circunstancias favorables y políticas acertadas, disfrutarán de una tasa de crecimiento promedio aproximadamente tres veces mayor que la de la UE, es decir 7,5%. Si bien anualmente oscilarán entre 6% y 9%, convergerán al nivel de producción de la UE, y al mismo tiempo se distanciarán de todas las demás economías post-socialistas.

Son estas algunas reflexiones generales respecto del ritmo de crecimiento alternativo en las economías en transición. Ello no significa, por supuesto, que cada país que crece más rápido alcanzará un nivel de producción más alto y, por ende, un mejor nivel de vida que un país con una tasa de crecimiento inferior, aunque a más largo plazo esto vaya a ocurrir. Sin embargo, teniendo presente la lógica del mecanismo de convergencia, durante varios años podría observarse la situación inversa. Lo anterior significa que los países que parten de un nivel de producción bajo en el año 2000, como Azerbaiyán en la región de la EUS, o Albania en EO, podrían registrar un crecimiento más acelerado que, por ejemplo, Estonia y Eslovenia, cuyo ingreso seguirá siendo relativamente más elevado durante varios años.

En Azerbaiyán el PIB per cápita calculado sobre la base de la paridad del poder de compra se estimó en alrededor de US\$1.970 en 1999, mientras que en Estonia llegó a US\$9.096, cifra casi seis veces superior. Dentro de este marco se supone que si bien en Azerbaiyán el PIB aumentará en un promedio de 7% entre los años 2000 y 2003 y en Estonia crecerá en sólo 4,1% anual, la producción absoluta de este último seguirá siendo mucho mayor. En cuanto a Albania y Eslovenia, el PIB per cápita calculado en base a la paridad del poder de compra es de US\$1.474 y US\$14.267 respectivamente, mientras que las tasas de crecimiento previstas son de 7,1% y 4,2%. Así, de acuerdo con la lógica anterior, no causaría sorpresa que Albania y Azerbaiyán puedan formar parte de los punteros, mientras que los más desarrollados Estonia y Eslovenia se encuentren en el grupo de menos crecimiento dentro de los ganadores (Cuadro 7).

Estas predicciones deben considerarse como escenarios pasivos basados en la extrapolación de tendencias recientes y en ciertos supuestos con respecto a futuras políticas. Los pronósticos dados a conocer últimamente suelen ser menos optimistas que los emitidos hace sólo un par de años. Este cambio de actitud es el resultado, entre otras cosas, de *shocks* externos negativos que han influido no sólo en la economía real, sino aun más en el modo de pensar y en las expectativas. Por este motivo, al contrario de lo sucedido a comienzos de la década de 1990, esta vez podría reinar un clima de excesivo pesimismo.

CUADRO 7: ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB ENTRE 2000 Y 2003 (4)<sup>1</sup>  
(En términos porcentuales)

<i>Punteros</i>	10,7
Yugoslavia	
Albania	7,1
Azerbaiyán	7,0
Georgia	6,2
<i>Ganadores</i>	
Eslovaquia	5,5
Armenia	5,5
Hungría	5,3
Polonia	5,2
Rumania	5,1
ERY Macedonia	4,7
Bulgaria	4,7
Lituania	4,3
Turkmenistán	4,3
Bosnia-Herzegovina	4,3
Eslovenia	4,2
Tayikistán	4,2
Estonia	4,1
Letonia	4,1
<i>Empatados</i>	
República Checa	4,0
Moldavia	4,0
Croacia	4,0
Kazajistán	4,0
Kirguistán	3,4
Ucrania	2,4
Rusia	2,1
<i>Rezagados</i>	
Uzbekistán	1,8
Bielorrusia	0,5

<sup>1</sup>2003 para la EUS y 2004 para las economías de EO.

Fuente: Cálculos del autor basados en los pronósticos de PlanEcon 1999a y 1999b.

A pesar de todo es cierto que la “crisis dentro de la crisis” ocurrida en Rusia, y su clímax financiero de 1998, han afectado no sólo a varias repúblicas de la EUS, sino también a algunas otras economías, incluida Eslovaquia —que otrora exhibió un crecimiento más rápido—, debido a un amplio comercio con Rusia. En otros países, por ejemplo Polonia y Eslovenia, la desaceleración del crecimiento obedeció más bien a la apli-

cación de políticas contradictorias y a la postergación de las reformas estructurales. Por lo que se refiere a políticas financieras activas, es posible que ellas permitan recuperar un ritmo de crecimiento en estos países cercano a la tasa de 7% que ya se había alcanzado. Si se mantiene el crecimiento en este nivel por muchos años estas economías conservarán su lugar entre los punteros. Lo anterior es posible y de hecho es probable. En consecuencia, es posible que eventos próximos produzcan escenarios más optimistas. Los pronósticos dependen principalmente de las políticas, y no viceversa.

De acuerdo con el análisis anterior puede haber cuatro vías de crecimiento a largo plazo: para los rezagados, los empatados, los ganadores y los punteros. La pregunta es en cuál categoría incluir a un país en particular si llegara a mantener un ritmo específico de crecimiento por un determinado período durante los próximos 50 años (Gráficos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4).

Dentro de los cuatro escenarios hipotéticos antes descritos se distinguen tres subescenarios, es decir, el escenario fundamental A, el escenario mínimo B y el escenario máximo C. Los subescenarios extremos se basan en un cálculo de medio siglo de crecimiento que se sitúa en el extremo mínimo o máximo de la banda, cuyo centro está determinado por el escenario fundamental A (Cuadro 8).

En el primer escenario se presume inicialmente la existencia de un período de mediana duración (5 años) de bajo crecimiento debido a bases inestables, instituciones débiles, políticas inadecuadas y *shocks* externos negativos. Luego el crecimiento se acelera durante los siguientes 5 años gracias a un proceso continuo de creación de instituciones y reformas políticas, y a factores externos más favorables, por ejemplo, el fin de conflictos regionales. Más tarde, durante una década completa, la aceleración cobra impulso por efecto del progreso institucional y la aplicación de políticas más adecuadas derivadas del aprendizaje práctico, la experiencia y los conocimientos. Así pues, estas economías avanzan hacia el grupo de los ganadores, lo que significa que su tasa de crecimiento sube hasta alcanzar el margen de 4% a 6%. Después, durante un largo período de tres décadas, el crecimiento descende, pero sólo hasta el ritmo de los empatados, es decir al 3%. De manera que en el curso de una generación el proceso de transición eleva el ingreso nacional a casi el doble, y al cabo de dos generaciones, alrededor del año 2050, el ingreso puede casi quintuplicarse. Considerando el margen de las tasas de crecimiento, en los subescenarios 1B y 1C el crecimiento acumulativo podría ser mucho menor o significativamente mayor que en el escenario fundamental 1A (véase Gráfico 2.1). Este tipo de escenarios resulta probable en países que tienen

GRÁFICO 2.1: RUTAS DE CRECIMIENTO ALTERNATIVAS A MUY LARGO PLAZO, 2000-2050

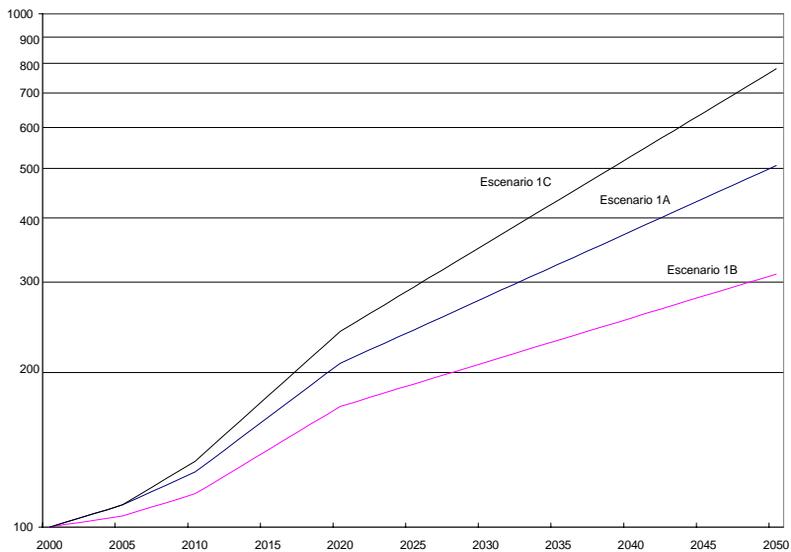


GRÁFICO 2.2: RUTAS DE CRECIMIENTO ALTERNATIVAS A MUY LARGO PLAZO, 2000-2050

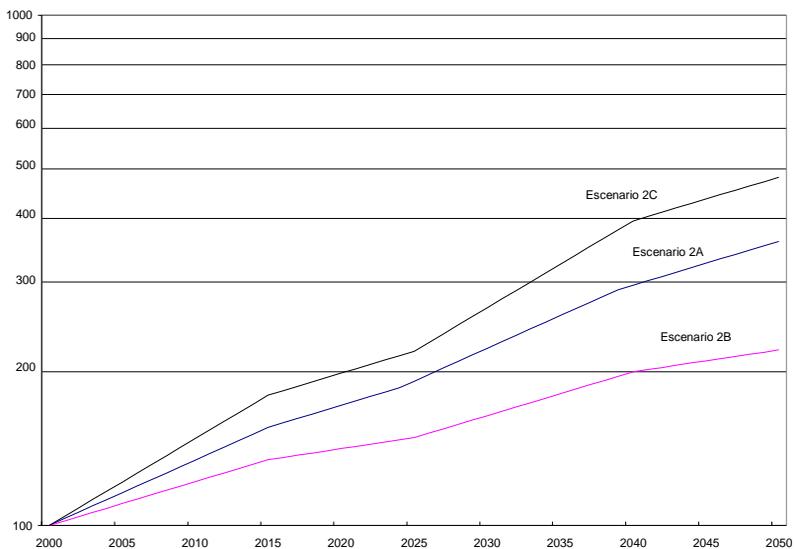


GRÁFICO 2.3: RUTAS DE CRECIMIENTO ALTERNATIVAS A MUY LARGO PLAZO, 2000-2050

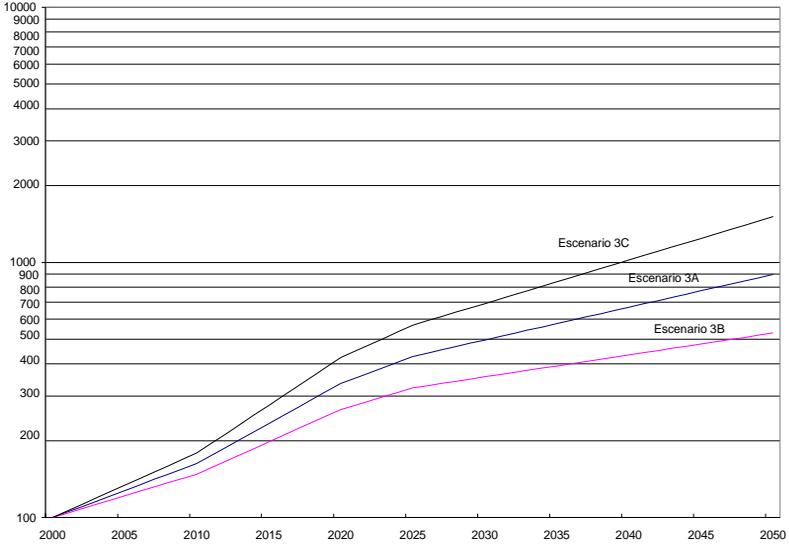
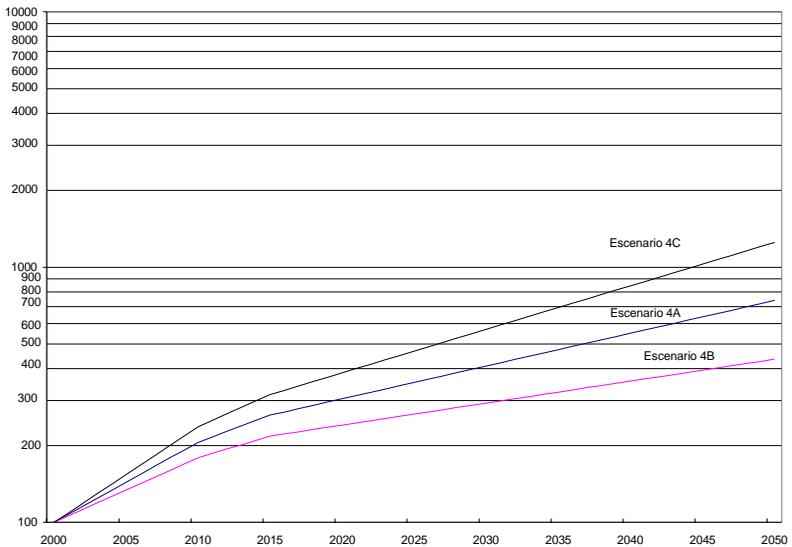


GRÁFICO 2.4: RUTAS DE CRECIMIENTO ALTERNATIVAS A MUY LARGO PLAZO, 2000-2050



bases débiles, instituciones deficientes, reformas estructurales postergadas, políticas de desarrollo incongruentes, una posición geopolítica relativamente menos favorable, y en ciertos casos los países podrían verse directa o indirectamente afectados por tensiones y conflictos locales. Por ejemplo, la situación de países como Tayikistán en la EUS o Rumania en la región de EO caen hasta cierto punto en estos escenarios. El futuro traerá consigo una gran cantidad de modificaciones que agregarán algo más de colorido al panorama real. Sin embargo, estos países también pueden acelerar más adelante su tasa de crecimiento, sólo si mediante la aplicación de políticas acertadas logran zafarse de varios atolladeros persistentes de tipo estructural e institucional que les han impedido hasta ahora alcanzar su potencial de crecimiento.

El segundo escenario es para los países que sólo aprovecharán limitadamente las oportunidades aportadas por la introducción de una economía de mercado. Por esta razón su tasa de crecimiento será incluso más lenta que bajo el sistema de planificación centralizada. Más aun, el crecimiento lento será acompañado de una creciente desigualdad (Milanovic, 1998, y Kolodko, 1999c). Para el primer período, digamos 15 años, estos países crecerán a un ritmo anual de alrededor de 3% y luego a una tasa incluso más lenta de sólo 2%. Más adelante, durante un período de segunda generación, puede repetirse una secuencia de 15 años como empatados, y luego una década como rezagados. Todas estas posibilidades son probables para los países que aún obran confusamente por medio de reformas estructurales contradictorias y sufren de un vacío institucional. Las antiguas instituciones ya han sido desmanteladas, pero las nuevas aún no están en vigencia. Ese sistema híbrido contribuye a dificultar aun más el crecimiento y aparta a los países de la oportunidad de convergencia hacia el ingreso de los países industrializados, transformándola en una mera ilusión. Incluso si la posición geopolítica es favorable y el capital humano es relativamente sólido, bases débiles y una situación política inestable pueden desalentar la formación de capital interno y entorpecer la absorción del flujo de ahorros externos. Así pues, en el 2025 y en el 2050 este grupo de países podría encontrarse tan rezagado con respecto al ingreso global promedio como estaba en el 2000, ya que el crecimiento aumentará sólo en un 260% en el largo plazo (véase Gráfico 2.2). La decisión sobre qué países tienen posibilidades de pertenecer a este grupo queda en manos de los propios países, pues de acuerdo con la lógica del razonamiento expuesto, hasta ahora ningún país está condenado a priori a tener un crecimiento tan magro.

CUADRO 8: RECUPERACIÓN DE TERRENO EN LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN DURANTE EL SIGLO 21, 2000-2050

Escenario	1A	1B	1C	2A	2B	2C	3A	3B	3C	4A	4B	4C
	Rezagados-5 Empatados-5 Ganadores-10 Empatados-30	Min.	Max.	Empatados-15 Rezagados-10 Empatados-15 Rezagados-10	Min.	Max.	Ganadores-10 Punteros-10 Ganadores-5 Empatados-25	Min.	Max.	Punteros-10 Ganadores-5 Empatados-35	Min.	Max.
Año												
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2005	110	105	110	116	110	122	128	122	134	144	134	154
2010	128	116	134	134	122	148	163	148	179	206	179	237
2015	163	141	180	156	135	180	234	198	276	263	218	317
2020	208	172	241	172	141	199	336	265	424	305	241	385
2025	242	190	293	192	149	220	428	323	567	354	266	469
2030	280	209	356	222	164	267	497	356	690	410	293	571
2035	25	231	433	258	181	325	576	393	840	475	324	694
2040	377	255	527	296	200	395	668	434	1022	551	357	845
2045	437	282	641	327	210	437	774	479	1243	638	395	1028
2050	506	311	780	361	221	482	897	529	1512	740	436	1250

Fuente: Cálculo del autor. Véase el texto para analizar los supuestos.

El tercer escenario refleja una situación en la cual a lo largo de una década aproximadamente la tasa de crecimiento promedio se mantiene en 5%, y oscila entre 4% y 6%. Esta circunstancia puede ser imaginable en el caso de los ganadores que cuentan con instituciones fuertes y fundamentos cada vez más sólidos, al igual que con políticas razonables y reformas estructurales avanzadas. Durante la década siguiente el crecimiento puede incluso subir bruscamente a 7,5% y luego descender otra vez a 5% en el mediano plazo. Al cabo de una generación el crecimiento se va a desacelerar hasta adoptar el ritmo de los empatados, situación en la que podría mantenerse por otro cuarto de siglo. Este patrón de crecimiento sería sin duda sumamente exitoso. En este escenario el proceso de convergencia se habría completado, porque al final del recorrido el ingreso estaría a la par con el nivel de los países industrializados desarrollados<sup>10</sup>. Tal vez el intento por equipararse sea exitoso para los países con mejor desempeño y que desean unirse a la comunidad europea a la brevedad. Cuesta imaginar que todos ellos vayan a lograr seguir esta ruta, aunque los que exhiben el rendimiento más sólido parecen tener una oportunidad (véase Gráfico 2.3). Si así ocurre, se podría afirmar de manera realista que estos países deberían acomodarse perfectamente en el subescenario mínimo 3B, ya que el máximo, es decir el 3A, se aproximaría a un milagro post-socialista. Por cierto que un milagro ayudaría, pero el problema es que los milagros no ocurren ni en Asia Oriental ni en Europa del Este.

El cuarto escenario (véase Gráfico 2.4) también es muy optimista. Un crecimiento en más de siete veces del ingreso real durante medio siglo nunca se ha dado con esa frecuencia en el curso de la historia. La verdad es que ha ocurrido muy rara vez (Cohen, 1998). Aun así, en ciertas circunstancias esta rápida tasa de crecimiento pueden alcanzarla las principales economías de transición, lo mismo que algunos de los países post-socialistas subdesarrollados. Según los miembros de la OCDE, otras economías con sólidos fundamentos e instituciones maduras pueden también aspirar a formar parte del primer grupo en el escenario antes descrito. En forma simultánea ellas tienen que administrar políticas acertadas y aprovechar plenamente su integración a la UE, además de atraer permanentemente una afluencia cuantiosa de inversiones extranjeras directas. Por ejemplo, para Hungría o Polonia entre los mercados emergentes de Europa Oriental, o para Estonia en la región de la ex Unión Soviética, este escena-

---

<sup>10</sup> Por supuesto que sólo respecto del ingreso, esto es el flujo. En cuanto al nivel de vida, que depende de los flujos y de las existencias de activos acumulados en el pasado, este grupo de países seguirá manteniéndose invariablemente por debajo del exhibido por las sociedades más avanzadas.

rio no es inimaginable. Su favorable posición geopolítica y la calidad de su capital humano pueden serles a su vez de utilidad. Claro que los factores decisivos serán las estrategias en materia de políticas, particularmente en lo que toca a fomenar el espíritu empresarial. Cuando existe un panorama de mercados de producción abiertos, mercados laborales flexibles y mercados de capital plenamente desarrollados, a los empresarios les resulta más fácil poner en marcha nuevas firmas. Este tipo de “privatización de riesgo” y de capitalismo popular adquieren una importancia decisiva cuando se trata de mantener una tasa de crecimiento acelerada (Lavigne, 1999; Kolodko, 2000b). Durante la primera década del siglo 21 estos tipos de economías crecerían como punteros, con una tasa de crecimiento promedio de alrededor de 7,5%. En ese caso el PIB se duplicaría en el curso de diez años, es decir dos veces antes que en el primer escenario. Más adelante, cuando haya avanzado el proceso de convergencia, la tasa de crecimiento descendería a alrededor del 5% y luego caería al nivel de la UE.

Pero este escenario también puede coincidir con las características de otros tipos de economías, que comienzan desde una base de ingreso muy baja. A pesar de sus instituciones débiles y de sus fundamentos inestables, a pesar de sus reformas estructurales postergadas y de que a menudo no ofrecen las respuestas más razonables en materia de políticas, estas economías pueden de todos modos despegar y encaminarse hacia este tipo de convergencia. Lo anterior obedece a la coincidencia de dos factores específicos, que prevalecen sobre muchas otras características que facilitan el crecimiento rápido y que realmente adquieren importancia en el proceso de crecimiento. Por una parte, los frutos incipientes de la transición, esto es la liberalización y la privatización, están contribuyendo al rápido crecimiento en países con un punto de partida muy lento, debido a un aumento de la afluencia de capital y a una asignación más eficiente del mismo. Por otra parte, los recursos naturales valiosos van a atraer un poderoso flujo de inversiones internacionales directas que impulsarán un sólido crecimiento por varios años. Por ejemplo, la situación de Azerbaiyán se ajusta perfectamente a esta categoría y, en menor grado, la de Tayikistán. Sus niveles de desarrollo les ofrecen una mejor oportunidad para crecer rápidamente, ya que comienzan con un PIB per cápita, calculado en base a la paridad del poder de compra, de sólo US\$1.970 y US\$750, respectivamente. Si sólo se cumplen otras condiciones, en particular si se logra terminar de manera definitiva con los conflictos regionales, entonces estos países podrán despegar y tomar la senda del crecimiento acelerado.

Más adelante, luego de que estos dos grupos distintos de economías post-socialistas hayan mejorado significativamente su nivel de desarrollo durante los próximos 15 años más o menos, sus economías se van a expandir a ritmos diferentes. Las avanzadas deberían disminuir su velocidad y continuar durante los próximos 35 años al mismo paso de los empatados. Lo más probable es que luego se aproximen al límite inferior dentro de la banda del 2% al 4% de crecimiento anual. Los países menos desarrollados se acercarán al límite superior, es decir al 4%, e incluso pueden llegar a igualar la tasa de crecimiento más alta que caracteriza a los ganadores. En este escenario, como en los escenarios 2 y 3, la etapa crítica de la convergencia ocurre al comienzo y durante los años intermedios de la totalidad del período, mientras que hacia el final del ciclo la tasa de crecimiento supuestamente debería estar a la par con la de países más avanzados, y esto sucedería sólo en los países que comienzan actualmente con un nivel muy bajo de ingreso.

Ahora bien, puede suceder que todo el proceso de convergencia fracase si las reformas estructurales y la creación de instituciones no cumplan con los requisitos mínimos. Puede ser que no logre alcanzar sus objetivos si el clima político toma un giro adverso. El crecimiento puede postergarse si la globalización se sale de su curso y en lugar de agilizar la transición, la obstaculiza. El verdadero futuro de las economías post-socialistas será mucho más complicado que el delineado en estos escenarios hipotéticos.

Resulta extremadamente improbable que algún país mantenga un curso invariable a muy largo plazo, digamos durante una o dos generaciones. Los países pueden cambiar con frecuencia de una a otra ruta de crecimiento, y lo harán en ambos sentidos, es decir hacia arriba y hacia abajo, dependiendo de las variables condiciones nacionales e internacionales. Algunos no podrán evitar la inminencia de una recesión cuando se vean enfrentados a *shocks* externos o a las consecuencias de los excesos de sus propias políticas. Hoy en día muchos de estos cambios son completamente impredecibles. Muchos otros dependerán de decisiones que se adopten o no, lo cual a su vez dependerá de los aspectos institucionales del desarrollo y del funcionamiento de la democracia. Por cierto que esta última corresponde a un proceso caprichoso, especialmente en las naciones con regímenes democráticos relativamente jóvenes, como es el caso en todos los países post-socialistas.

Mientras para algunos países el desarrollo futuro tendrá que ver con mantener la ruta de crecimiento que han emprendido, para otros la lucha se concentrará en adoptar una vía que permita a sus economías

avanzar a un ritmo más rápido (Lucas, 1999). El futuro de las economías post-socialistas depende de la posibilidad de seleccionar una ruta favorable de crecimiento económico y de comprometerse con ella, y además de la capacidad de mantener ese curso durante el mayor tiempo posible. Hay una diversidad de escenarios factibles para fomentar el desarrollo. En la hipótesis de que ocurrieran los casos extremos —lo cual es sencillamente improbable— ciertas economías post-socialistas podrían expandirse durante todo el período de medio siglo como punteras, o bien se quedarían atrás como rezagadas. Es muy poco probable que esto ocurra, pues no es dable esperar que ninguna economía mantenga una tasa de crecimiento promedio de 7,5% hasta el 2050, ni tampoco hay que ser tan pesimistas como para pensar que habrá países cuya producción aumentará en un reducido margen, digamos sólo un 1% anual. Cabe esperar que las economías de transición no vayan a incluirse en ninguno de los dos grupos extremos, sino en el central, esto es en el de los ganadores y los empata-dos. Lo anterior significa que lograrán mantenerse en la vía de una tasa de crecimiento apropiada para estos dos grupos, es decir entre 2% y 6%. Sin embargo, se podría augurar que dentro de este margen tan amplio la mayoría de las veces la tasa de crecimiento va a fluctuar entre un 3% y un 5%.

#### VIII. POLÍTICAS ACTIVAS PARA CRECER DURANTE EL SIGLO XXI

Al mirar hacia el futuro es preciso distinguir entre escenarios pasivos y estrategias activas. La ruta escogida para avanzar hacia el futuro dependerá de muchas variables. Algunas de ellas están dadas, de modo que sólo podemos intentar preverlas con mayor o menor grado de exactitud y claridad. Sin embargo, la masa crítica de sucesos en el proceso de crecimiento depende de las políticas escogidas y de la voluntad política de seguir las estrategias. Una vez más la posición geopolítica, la cultura heredada, la calidad del capital humano y de la mano de obra calificada, la población y por ende la extensión de los mercados de productos y servicios, las existencias de recursos naturales, la belleza del país y sus atractivos para los turistas, son todos factores dados que tienen importancia para las perspectivas de crecimiento. Algunos factores son permanentes, algunos pueden modificarse sólo después de un largo período y únicamente bajo las condiciones de una economía en crecimiento. Pero lo que más importa es el conjunto de políticas. Si se carece de una estrategia acertada, incluso las áreas de ventajas comparativas no lograrán fomentar el desarrollo.

Los países con mejor posición geopolítica tienen la ventaja de la proximidad a los principales mercados comerciales y financieros, como Estonia respecto de Escandinavia, la República Checa respecto de Alemania, Bulgaria de Turquía, o incluso Azerbaiyán de Irán, o Kirguistán de China. Hoy en día estos países se encuentran en una situación relativamente más favorable para lograr un crecimiento más rápido, y en condiciones aun mejores se hallan los países que procuran integrarse en la Unión Europea. Los países con un verdadero compromiso están creando instituciones en forma gradual. Por ejemplo, Hungría y Polonia se beneficiarán de esta sólida base en los años venideros, más que otros mercados emergentes. De hecho ya están cosechando los frutos de esta inversión.

La combinación de estos dos factores —es decir la posición geopolítica favorable en Europa del Este y el considerable grado de progreso en materia de creación de instituciones— ya está impulsando el crecimiento de los países candidatos a incorporarse a la UE. Estos países, aun si son relativamente más desarrollados como la República Checa, Estonia o Eslovaquia, crecerán más rápido que otros de la región. Es posible prever que la totalidad del grupo de países pasará a formar parte de los ganadores dentro de una o dos décadas. A algunos de ellos, por efecto de políticas desacertadas o *shocks* externos desfavorables, se les podría rebajar su clasificación y pasarían a formar parte de la categoría inferior. Sin embargo, si pretenden dar alcance a las naciones de Europa Occidental —o por lo menos a la relativamente menos avanzada región meridional de Europa— no deberían permanecer en estas condiciones por demasiado tiempo. Lo anterior significa que incluso si de un período a otro no consiguen mantener la tasa de crecimiento en cerca de un 5% anual, pueden retomar esta vía poco después.

En cuanto a los países que de vez en cuando progresan hacia la categoría superior, ellos provendrán de dos grupos distintos. El primero incluirá a los verdaderos líderes de la transición, aquellos que son capaces de combinar estrategias de desarrollo atinadas con reformas estructurales integrales. Se trata de dos asuntos distintos, aunque estrechamente interrelacionados. Las instituciones sanas creadas por las reformas estructurales y la cultura de mercado en proceso de perfeccionamiento no substituyen las políticas acertadas o una estrategia de desarrollo apropiada, sino que las complementan. En las economías en transición no existe una causa directa de la relación entre reformas estructurales y desarrollo. Al menos según los datos registrados para la primera década de transición, no hay ningún indicador claro de que ya se haya puesto en marcha alguna relación de esa naturaleza. Como esta relación no opera automáticamente,

debe transformarse en un tema de preocupación directa de la política gubernamental.

Hasta ahora ha habido sólo tres casos de crecimiento acelerado que merezcan ser considerados como propios de punteros. Sin embargo, esta situación sólo duró corto tiempo. Estonia entre 1995 y 1997 (tres años) y Polonia entre 1994 y 1997 (cuatro años) crecieron a una tasa promedio de 6,3%. Eslovaquia fue capaz de imitar este ejemplo en una época posterior con una tasa de crecimiento de 6,3%. Todos estos tres países, lo mismo que otros que estaban buscando la vía para incorporarse en la UE, tienen la oportunidad de repetir estos logros en el futuro. Se requiere una adecuada coordinación de la administración fiscal y monetaria, políticas industriales y comerciales claramente diseñadas, y la subordinación de las reformas estructurales a una política a favor del crecimiento. Se requiere además de instituciones adecuadas para manejar los conflictos distributivos que pueden surgir en la sociedad durante el período de ajuste a los *shocks* externos o a otro tipo de fenómenos sorpresivos (Rodrik, 1999).

El problema es que en toda la región de la EUS y de EO los gobiernos tienden a dejar de lado este último aspecto del crecimiento a largo plazo. Lo anterior sucede porque con frecuencia se les sugiere a los gobiernos (y ellos tienden a seguir esas sugerencias con entusiasmo) que la adopción de reformas adicionales, en particular la liberalización y la privatización totales, permitirá alcanzar los objetivos propuestos. Más adelante, cuando desgraciadamente no se emprenden estas reformas, el rendimiento “inesperadamente” insuficiente se imputa a la postergación de las reformas estructurales. Y si no hay manera de acelerar estas reformas debido a restricciones políticas y sociales, entonces se echa mano de los *shocks* externos como excusa para los fracasos en la política de crecimiento. Desde este ángulo, la crisis financiera rusa ocurrida entre los años 1998 y 2000 ha llegado como un salvavidas para muchos gobiernos de países en transición, lo mismo que para sus asesores extranjeros institucionales e individuales, pues cumple con extrema eficacia la función de chivo expiatorio.

El segundo grupo que se acerca periódicamente a los punteros procederá de las economías post-socialistas menos desarrolladas, que literalmente están dando alcance a sus vecinos más avanzados. Si estos países aprovechan la ayuda extranjera, que en algunos casos no es despreciable (por ejemplo en Albania y en Bosnia-Herzegovina), sus economías podrán progresar raudamente. Ello ocurrió de hecho durante la primera década de transición y ocurrirá más seguido a lo largo de los próximos decenios.

Entre 1996 y 1998 Bosnia-Herzegovina exhibió una tasa de crecimiento inusualmente elevada superior al 40% en promedio, pero este fenómeno obedeció al proceso de recuperación de posguerra, financiado enteramente con fuentes externas, principalmente subvenciones. Entre 1993 y 1996 en Albania la tasa de crecimiento promedio llegó al 9,2%. En Georgia, en el período 1996-1997 el PIB aumentó anualmente en un 10,2%. De igual modo, en Azerbaiyán la tasa de crecimiento promedio alcanzó el 7,9% entre 1997 y 1998.

No obstante, todos estos procesos de corto crecimiento se tornaron insostenibles en vista de fundamentos demasiado débiles, instituciones deficientes, políticas contradictorias y *shocks* externos negativos. Es de esperar que tal situación vuelva a cambiar, y esta vez en la dirección adecuada. Ya se ha pronosticado, y no sin sólidos argumentos, que en los últimos tres países se van a registrar tasas de crecimiento muy altas a comienzos del siglo 21. Todos ellos —además de Yugoslavia, que se está recuperando de la devastación causada por el conflicto bélico de 1999— pueden transformarse en punteros durante cierto tiempo (véase Cuadro 7). Incluso si esto volviera a ocurrir no será garantía de un crecimiento rápido por un período prolongado. Ello requerirá de la aplicación de políticas activas, coordinadas adecuadamente con las reformas estructurales y una estrategia de desarrollo.

Por razones sencillas de cálculo, las pequeñas diferencias respecto de la tasa de crecimiento aumentan en el largo plazo. Cuando se consideran los próximos 50 años, sólo un punto de diferencia entre las tasas de crecimiento anuales de 3% y 4% agrega hasta 272 puntos porcentuales en términos acumulativos, lo cual basta para reducir y en algunos casos cerrar la enorme brecha con los países desarrollados. Por ejemplo, si un país como Hungría parte con un PIB actual de cerca de US\$5.500 (sobre la base de la tasa de cambio de mercado) y es capaz de mantenerlo por los próximos 50 años con una tasa de crecimiento de 4%, podría elevar el PIB hasta US\$39.000, cifra que supera el PIB actual de los Estados Unidos. Si el PIB de Hungría creciera sólo en un 3% a lo largo de las próximas 5 décadas, entonces en el 2050 su ingreso per cápita llegaría a “sólo” US\$24.000, aproximadamente<sup>11</sup>, lo cual resulta apenas suficiente para al-

---

<sup>11</sup> Sin embargo, parece más racional considerar, bajo el prisma de convergencia, el PIB medido en términos de la paridad del poder de compra. Por consiguiente, en el ejemplo de Hungría los valores respectivos serían US\$57.000 y US\$35.000. Existen ciertas inquietudes metodológicas con respecto a la aplicabilidad de los datos utilizados para los efectos de estas comparaciones. La evaluación del PIB basada en la paridad del poder de compra debe considerarse siempre con precaución, más aún en el caso de las economías en transición. Surgen ciertas dudas al observar que el PIB per cápita (en dólares de 1995 calculados según la paridad del

canzar el promedio de los países de la UE, ya que para entonces éste habrá excedido los US\$50.000, incluso si durante las próximas 5 décadas llegara a crecer sólo en un 2% anual. Así pues, un punto porcentual realmente marca una diferencia. Y mientras más altas son las tasas de crecimiento razonable que se toman en cuenta, más amplia se torna la brecha.

El nivel del PIB per cápita de un país en el futuro dependerá de su valor en el punto de partida en el año 2000 y de su ritmo de crecimiento a lo largo de las próximas décadas. Suponiendo que en los países industriales más avanzados el PIB per cápita, calculado en la base a la paridad del poder de compra, asciende a aproximadamente US\$30.000, ¿cuántas veces debe aumentar el actual nivel del PIB en las economías en transición para igualar esa cifra? El espectro del factor multiplicador a este respecto es muy amplio: desde alrededor de dos veces en el caso de la economía post-socialista más avanzada —es decir Eslovenia con un PIB per cápita de aproximadamente US\$14.800—, hasta no menos de 39 veces en el caso del país más subdesarrollado, esto es Tayikistán con un PIB per cápita que bordea los US\$770. Mientras en sólo 8 países la proporción no es más que 5 a 1, en 12 casos se estima que no es menor que 10 a 1 (Gráfico 3).

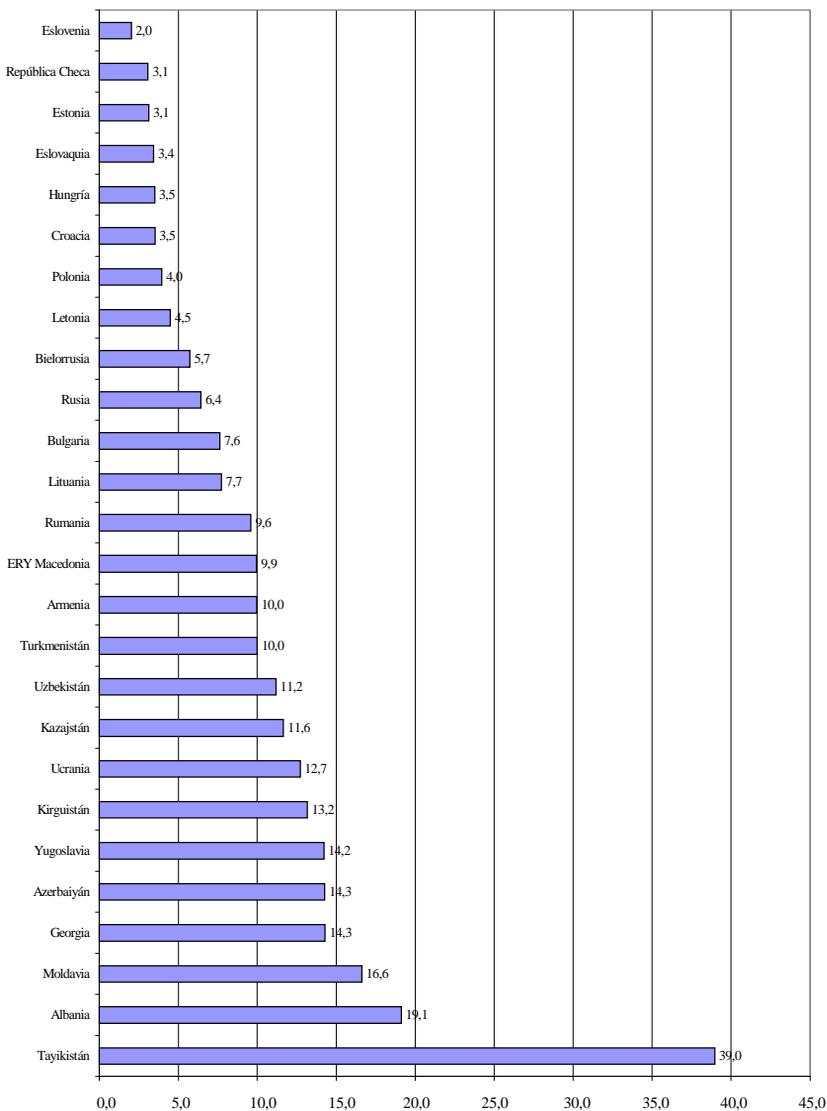
En realidad, muchos países post-socialistas no se encuentran tan rezagados respecto de los países con los PIB per cápita más altos como sugieren los datos sobre PIB para los países de la OCDE. El producto interno bruto no es más que un flujo de producción actual y no refleja otros aspectos importantes del nivel de vida. En las economías en transición —esta vez el legado del período de planificación centralizada es positivo— existe una alta esperanza de vida, al mismo nivel de la de países de la OCDE. La tasa de alfabetismo es muy alta, la tasa de escolaridad secundaria es similar a la de las sociedades industriales avanzadas, etc. Lo anterior tiene importantes repercusiones para el futuro, no sólo porque demuestra que la calidad del capital humano, y por ende el potencial de crecimiento, son relativamente mayores que los de otras economías en desarrollo.

También demuestra que si el crecimiento en términos de cantidad suministrada puede considerarse un proceso lineal, no ocurre lo mismo con el desarrollo socioeconómico. En el futuro el modelo de desarrollo va

---

poder de compra) de Estonia se encuentra a la par con el ingreso de la República Checa, o que el de Bielorrusia es casi el doble que el de Ucrania, o que el PIB per cápita de Macedonia es casi 70% mayor que el de Moldavia. Sin embargo, estas estimaciones se realizan sobre las mismas bases metodológicas y de acuerdo con supuestos similares. De modo que si se presenta algún error en estas estimaciones —lo cual por cierto ocurre—, aún podemos confiar, con las debidas reservas, en estos datos.

GRÁFICO 3: ALCANZANDO A LOS PAÍSES DESARROLLADOS



Cantidad de veces en que debe aumentar el PIB per cápita para alcanzar el nivel de los países desarrollados.

a cambiar, y las medidas de desarrollo también van a evolucionar. Se tomará más en cuenta la calidad del capital humano, el medio ambiente, el acceso a la cultura y a la naturaleza, la densidad de las áreas urbanas y otros factores que se omiten en el PIB. Incluso se puede postular que algunas de las variables que se han incluido hasta ahora en la medición del PIB y que suponen un mejor nivel de vida, podrían ser consideradas en el futuro más bien como un obstáculo para el desarrollo. En consecuencia, el proceso de convergencia puede tardar menos que aquél necesario para equipararse en términos de producción.

Para los fines de convergencia sería más sensato mantener una tasa de crecimiento estable aunque relativamente alta durante un período muy largo, que intentar alcanzar el nivel máximo durante un período predeterminado, con lo cual se aproximará a sus límites máximos antes de lo esperado. En tal caso, debido a los riesgos involucrados y la probabilidad de que la economía pueda perder su equilibrio y por ende disminuir su ritmo, aunque sea por un par de años, el resultado final puede ser menos impresionante. En otras palabras, la estrategia más conveniente consiste en ser un ganador todo el tiempo y no en ser un puntero durante cierto período, pero al precio de transformarse más tarde en un corredor empatado, o posiblemente en un rezagado.

Como consecuencia de todas estas circunstancias, ciertos países post-socialistas serán capaces de alcanzar el nivel de producción del mundo desarrollado, aunque en años muy distintos. Por cierto que los países desarrollados también son economías en crecimiento, de modo que la convergencia debería ser considerada como el proceso de dirigirse raudamente hacia un objetivo que avanza hacia delante. Con todo, conseguir llegar al actual nivel de producción de los líderes mundiales sería un logro notable. Ahora bien ¿en qué año podría ocurrir esto? Depende del ritmo de crecimiento: ¿será el perfil adoptado por las economías en transición más similar al de los punteros o al de los empatados? Por cierto que la alternativa de los rezagados se descarta (Cuadro 9).

Todas estas rutas demuestran cuán larga es la distancia que debe salvarse para recuperar terreno y cerrar la brecha de desarrollo, la cual se ha ampliado no sólo durante épocas pretéritas sino que desgraciadamente también se ha profundizado aun más durante la última década del siglo 20. Esta brecha podría eliminarse no en medio siglo sino tal vez dentro de varios siglos. Dar alcance a los países industriales avanzados no es un imperativo para las economías en transición. Sólo es una opción y una oportunidad que puede aprovecharse o perderse, como ha ocurrido tantas veces en la historia de la humanidad.

CUADRO 9: PAÍSES EN TRANSICIÓN: EN AÑO EN QUE SE DARÁ ALCANCE A LOS PAÍSES DESARROLLADOS  
(En dólares estadounidenses y en años calendario)

	PIB per cápita el año 2000 (en dólares de 1995 según la paridad del poder adquisitivo)	Año en que logrará alcanzar el PIB per cápita de US\$ 30.000 según paridad del poder adquisitivo		
		Puntero	Ganador	Empatado
Albania	1.569	2041	2060	2100
Armenia	3.009	2032	2047	2078
Azerbaiyán	2.101	2037	2055	2090
Bielorrusia	5.238	2024	2036	2059
Bulgaria	3.930	2028	2042	2069
Croacia	8.484	2017	2026	2042
República Checa	9.699	2016	2023	2038
Estonia	9.606	2016	2023	2038
FYR Macedonia	3.017	2032	2047	2077
Georgia	2.099	2037	2055	2090
Hungría	8.525	2017	2026	2042
Kazajstán	2.576	2034	2050	2083
Kirguistán	2.279	2036	2053	2087
Letonia	6.681	2021	2031	2051
Lituania	3.872	2028	2042	2069
Moldavia	1.805	2039	2058	2095
Polonia	7.575	2019	2028	2047
Rumania	3.124	2031	2046	2076
Rusia	4.654	2026	2038	2063
Eslovaquia	8.707	2017	2025	2041
Eslovenia	14.802	2010	2014	2024
Tayikistán	770	2051	2075	2124
Turkmenistán	3.004	2032	2047	2078
Ucrania	2.357	2035	2052	2086
Uzbekistán	2.681	2034	2048	2082
Yugoslavia	2.108	2037	2055	2090

*Fuentes:* El PIB per cápita para el año 2000 se obtuvo de PlanEcon 1999a y 1999b. Los pronósticos se basan en los propios cálculos del autor.

Los países post-socialistas deben tratar de encontrar su propia ruta hacia el crecimiento, una que les permita avanzar en el proceso de convergencia perdido hasta donde sea factible. Sólo una iniciativa de este tipo permite comprender el sentido de toda la transición y transformarla en un éxito definitivo, el cual depende de la paciencia, políticas atinadas y años de arduo trabajo.

## IX. CONCLUSIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

Hay tiempo para formular otra pregunta esencial: ¿son correctos todos los análisis y conclusiones anteriores? Y en especial ¿son los pronósticos razonables, sobre todo si tantas veces han resultado desacertados en el reciente pasado post-socialista? La respuesta se divide en tres partes. Primero, hubo muchas advertencias y predicciones que señalaron con precisión los riesgos y los futuros contratiempos, aunque no fueron tomadas suficientemente en cuenta por los encargados de formular las políticas, incluidas las organizaciones internacionales. Segundo, los supuestos teóricos de que los países en transición pueden transformarse en economías de crecimiento rápido son correctos, pero las condiciones necesarias para ese despegue no se cumplieron anteriormente debido a su vez a fracasos de las políticas. Y tercero, ha llegado el momento de proceder racionalmente y elaborar políticas que creen las condiciones en que pueda acelerarse el crecimiento. Allí están las diferencias y los riesgos.

Una diferencia entre ese entonces y ahora es que hoy en día se supone que debemos saber mucho mejor cuáles métodos funcionan y cuáles no en las etapas iniciales en las economías post-socialistas y por qué. Ya aprendimos que el mercado por sí solo no es suficiente. Por este motivo, las fuerzas del mercado deben ser respaldadas con estrategias de desarrollo acertadas y con la adecuada participación de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones oficiales y no gubernamentales.

Una segunda diferencia entre entonces y ahora es que en los albores del nuevo siglo todas las economías en transición ya están creciendo, aunque a ritmos distintos. De modo que la pregunta ya no es cómo detener la recesión y la depresión, sino como acelerar la tasa de crecimiento y mantenerla en el nivel más alto posible durante el mayor tiempo posible. Siempre se presenta el problema de cómo hacerlo dentro del marco de los ordenamientos institucionales y el ambiente político específicos de los mercados y democracias post-socialistas en ciernes. Si se pasa por alto este aspecto se crea un segundo riesgo.

Las políticas que se pusieron en práctica durante la primera década de transición han sido el fruto del llamado consenso de Washington, aunque dichas políticas fueron diseñadas para superar otra dificultad (Williamson, 1990 y 1997). Cuando las políticas se aplicaron a las economías post-socialistas influyeron considerablemente en la orientación de las reformas sistémicas y en el curso adoptado por los cambios (Stiglitz, 1998). Sin embargo, la transición también ha provocado un significativo impacto contrario. Las políticas no han producido los resultados previstos,

lo cual se ha traducido en la búsqueda de medidas alternativas (Kolodko y Nuti, 1997). A medida que han surgido los mercados post-socialistas, también han ido apareciendo nuevos temas de discusión, problemas e inquietudes. Las reacciones frente a estas inquietudes han sido diversas y se han ido desarrollando nuevos enfoques. Luego de una serie de conclusiones y opciones de políticas que se han formulado hasta ahora, cabría plantear aquí otras diez conclusiones principales en torno a las políticas (Kolodko, 1999a).

En primer lugar, los ordenamientos institucionales constituyen el factor más importante para el logro de un crecimiento rápido y duradero. Deberían establecerse mediante un proceso dirigido por el gobierno (intencionalmente) y no espontáneamente (por azar). En las naciones donde el gobierno se ha comprometido con este enfoque, la recuperación ha llegado antes, el crecimiento ha sido más sólido y son mayores las perspectivas de desarrollo sustentable. Aquellos países cuyos gobiernos han confiado en la aparición espontánea de nuevas instituciones no han sido capaces de manejar adecuadamente este complejo proceso y se están quedando rezagados tanto en el área de la transición de su institucionalidad como en el del crecimiento de la economía real. La creación de instituciones tiene que ser un proceso gradual. Los efectos de los insumos específicos en este proceso deben ser supervisados constantemente, y las políticas ajustadas y corregidas regularmente. No hay que depender de las experiencias en economías de mercado distorsionadas, sino que es preciso comprender las especiales características de los mercados post-socialistas emergentes. Lo anterior resulta especialmente aplicable a asuntos relativos a las privatizaciones y a la creación de mercados de capital.

En segundo lugar, el tamaño del gobierno es menos importante que la calidad de las políticas públicas y la manera en que se aplican los cambios (Tanzi, 1997). En las economías en transición resulta más importante reestructurar profundamente el sistema de finanzas públicas que reducir el tamaño del Estado. Las transferencias fiscales deberían reorientarse desde los sectores no competitivos hacia la creación de instituciones (incluidos los cambios de comportamiento y culturales) y hacia inversiones en desarrollo del recurso humano y en bienes de capital e infraestructura. Los intentos por reducir el tamaño del Estado mediante recortes en los gastos pueden ser más perjudiciales que benéficos cuando se trata de recuperarse de la recesión de transición y de lograr un crecimiento rápido y sostenido. Incluso si se cree que un Estado pequeño es preferible a uno grande (lo cual suele ser cierto), la reducción de tamaño puede conducir a una contracción económica y al deterioro del nivel de vida. No hay que

disminuir los gastos con el fin de alimentar la ilusión de prudencia fiscal, sino que es necesario reestructurarlos.

En tercer lugar, si se desatienden los ordenamientos institucionales dejándolos a la suerte de los procesos espontáneos y fuerzas del mercado liberalizado, entonces se producirá un vacío sistémico y una “institucionalización informal”, de la cual la propagación de la corrupción y el crimen organizado constituyen ejemplos extremos. Éstos son los dos principales flagelos en países donde la liberalización y la privatización han tenido lugar bajo un gobierno débil. En ocasiones los gobiernos pueden ser demasiado débiles debido a que el tamaño del Estado es excesivamente grande, pero en las economías en transición esa debilidad obedece a menudo a que su tamaño ha sido reducido demasiado pronto, antes de que el mercado emergente y las ONG fueran capaces de relevar al Estado en las funciones pertinentes. Incluso si el objetivo de la reducción de tamaño del Estado es disminuir el alcance de la redistribución fiscal, de suerte de alentar la formación de capital y por ende la inversión y el crecimiento, no debemos pasar por alto el hecho de que la batalla contra las instituciones informales también es costosa en términos fiscales. Un gobierno cuyo tamaño se reduce prematuramente o en forma demasiado profunda tal vez no tenga la fuerza necesaria para encabezar esta lucha, y es probable que el mercado se expanda rápidamente dentro del sector informal, mientras aumentan las dificultades en la economía oficial. Así pues, el sector informal acumula utilidades, mientras que en el sector oficial disminuyen los ingresos, con lo cual las utilidades son “privatizadas” al tiempo que las pérdidas son “socializadas” en un proceso políticamente inestable lleno de consecuencias negativas para el presupuesto y para las políticas sociales.

En cuarto lugar, en las economías en transición las políticas deben tener por objetivo transformar y racionalizar el sistema jurídico de modo que pueda ser de utilidad para la economía de mercado. La tarea de elaborar y desarrollar un nuevo marco jurídico —códigos comerciales y tributarios, reglamentos del mercado de capitales, protección de derechos de propiedad, normas antimonopolio, supervisión de la banca, protección al consumidor, protección ambiental— es extremadamente importante y debe abordarse antes de que los bienes estatales se privaticen completamente. La creación de un marco legal que se adecue a la economía de mercado debería ocupar un lugar más importante en la agenda de las organizaciones financieras internacionales. Debe transformarse en un tema más urgente e importante que la liberalización del comercio y la privatización de los activos, ya que estas últimas sólo pueden propiciar un crecimiento sano si se cuenta con ese marco legal.

En quinto lugar, para la desregulación de las economías post-socialistas es necesario que el gobierno central delegue funciones a los gobiernos locales. Lo anterior significa que deben aplicarse algunas medidas de descentralización en el sistema de finanzas públicas y que se debe otorgar más autonomía fiscal a los gobiernos locales. El proceso de despojar de funciones al gobierno central debe combinarse con el reforzamiento de los gobiernos locales. Para la creación gradual de instituciones es fundamental que ambos niveles de gobierno sean considerados como dos partes de una sola entidad. Si no se fortalecen los gobiernos locales a medida que se reduce el gobierno central, entonces las fuerzas vivas del mercado no contarán con el debido respaldo institucional, y habrá menos probabilidades de que la liberalización y la privatización mejoren la asignación del capital y aumenten la eficiencia.

En sexto lugar, es menester acelerar la creación de organizaciones no gubernamentales. Y lo que es más importante, hay que canalizar la asistencia técnica y financiera internacional en iniciativas destinadas a otorgar mayor autonomía a las organizaciones no gubernamentales. Junto con el sector privado y el Estado, estas organizaciones constituyen un indispensable tercer pilar de la economía de mercado y de la sociedad civil contemporáneas. Se requiere contar con una amplia gama de organizaciones no gubernamentales que participen activamente en diversas áreas de la vida pública, para así aliviar la constante tensión entre el Estado y la sociedad. El sector privado en proceso de expansión no puede por sí solo cerrar esta brecha. Ciertas áreas de la vida pública no pueden depender del Estado o del sector privado orientado hacia los negocios. Sin la infraestructura institucional proporcionada por las organizaciones no gubernamentales, se hace más difícil introducir cambios sistémicos y obtener un crecimiento de alta calidad. Y cuando la economía de mercado y la democracia incipientes en las naciones post-socialistas no pueden evolucionar adecuadamente, la transición va quedando incompleta.

En séptimo lugar, la política de ingresos y el crecimiento equitativo son factores muy importantes para que el crecimiento sea sustentable y para que en último término la transición llegue a buen término. Puesto que la creciente desigualdad es inevitable durante los años iniciales de la transición, el Estado, a través de políticas fiscales y sociales, debe cumplir un papel activo en el manejo de la dispersión del ingreso. Más allá de cierto límite las disparidades en el ingreso inhiben la expansión de la actividad económica, retrasan la recuperación y desaceleran el crecimiento económico. Las grandes desigualdades perjudican la aplicación de esenciales reformas institucionales y estructurales.

En octavo lugar, la transición post-socialista hacia el mercado está teniendo lugar en el contexto de un proceso de globalización a nivel mundial. De manera que la integración en la economía mundial es un elemento indispensable del proceso que debe manejarse con cuidado. Especial atención debe prestarse a la liberalización del capital a corto plazo, que tiene que ser supervisada y controlada por autoridades fiscales y monetarias, y respaldada por instituciones financieras internacionales. Es preferible liberalizar los mercados de capital más tarde que más temprano. Hay que avanzar primero en grado suficiente en la creación de instituciones y en la consolidación de las medidas de estabilización. Sólo entonces se debería proceder en forma gradual a liberalizar los mercados financieros. De otro modo la población de las democracias jóvenes y emergentes no va a respaldar la introducción de mecanismos de mercado o la integración en la economía mundial, e incluso pueden adoptar una actitud hostil frente a estas medidas.

En noveno lugar, las organizaciones internacionales no sólo deberían apoyar la globalización, sino que además tienen que fomentar la integración y la cooperación regionales. Para lograr un crecimiento rápido y perdurable se necesita expandir las exportaciones, lo cual depende de la existencia de sólidos vínculos regionales. Lo anterior requiere a su vez respaldo institucional a través de bancos de fomento a la importación y exportación, bolsas de *commodities*, y agencias de seguro de créditos, etcétera. Éste debería ser el principal punto de interés de la iniciativa de creación de instituciones del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo mediante su asistencia técnica y crediticia. Esta suerte de infraestructura de mercado se encuentra hoy insuficientemente desarrollada en las economías en transición, y el comercio regional y la inversión directa recíproca entre países están quedando atrás en el proceso de cambios. Lo que debería ser una fuerza impulsora del crecimiento sustentable es hoy en realidad un gran obstáculo.

En décimo lugar, las instituciones de Bretton Woods deberían reconsiderar el enfoque de sus políticas para las economías en transición. Mientras el FMI debería hacer hincapié en la liquidez financiera, la convertibilidad de las monedas y la estabilización fiscal y monetaria, el Banco Mundial debería concentrarse principalmente en respaldar el crecimiento equitativo y el desarrollo sustentable. Estas dos áreas de la política económica se encuentran frecuentemente en contraposición. Hay una tendencia a confundir los medios y los fines de las políticas, a favorecer la estabilización a corto plazo por sobre el crecimiento y el desarrollo a largo plazo. Los responsables de tomar las decisiones no deberían confiar sólo en las

políticas de estabilización, sino que deberían tratar de encontrar un equilibrio adecuado entre políticas de estabilización y estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo. Las políticas fiscales y monetarias deberían supeditarse a la política de desarrollo, y no viceversa. Los criterios de rendimiento del Banco Mundial para el desarrollo socioeconómico son tan necesarios como los criterios fiscales y monetarios del FMI. Nunca hay que perder de vista el impacto de las políticas financieras en términos de crecimiento, asignación de capital, distribución del ingreso y la red de seguridad social.

A medida que cambien las condiciones y surjan nuevos desafíos será preciso revisar las políticas. En consecuencia, hoy en día debería existir un proceso de continua búsqueda de un consenso político generalizado y viable, que propicie un crecimiento rápido y sostenido, en especial porque existe la oportunidad de recuperar el terreno perdido. Esta oportunidad no debería desperdiciarse.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto (1997). "The Political Economy of High and Low Growth". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz (eds), *Annual Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington, D.C.: World Bank, 217-37.
- Bauer, Tamas (1978). "Investment Cycles in Planned Economies". *Acta Economica*, xxi, marzo, 243-60.
- Blejer, Mario I., y Marko Skreb (eds.) (2000). *Transition. The First Decade*. Kluwer Academic Publishers (por aparecer).
- Borensztein, Eduardo, y Peter J. Montiel (1991). "Savings, Investment, and Growth in Eastern Europe". En Georg H. Winckler (ed.), *Central and Eastern Europe Roads to Growth*. Washington, D.C.: International Monetary Fund and Austrian National Bank, 153-87.
- Cohen, Daniel (1998). *The Wealth of the World and the Poverty of Nations*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- EBRD (1997). "Transition Report 1997: Enterprise Performance and Growth". Londres: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD (1999). "Transition Report 1999: Ten Years of Transition". Londres: European Bank for Reconstruction and Development.
- Economist (2000). "Ex-Soviet Union. A Ghost Lurks". *The Economist*, enero 29, p. 60.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay, y Carlos A. Vegh (1997). "From Transition to Market: Evidence and Growth Prospects". En Salvatore Zechinni (ed.), *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 79-102.
- Gomulka, Stanislaw (1990). "Stabilizacja i Wzrost: Polska 1989-2000" ["Stabilization and Growth: Poland 1989-2000"]. En Grzegorz W. Kolodko (ed.), *Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja (II)* [*Financial Policy - Disequilibrium - Stabilization (II)*]. Varsovia: Research Institute of Finance, 303-21.

- IMF (1991). *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (mayo).
- IMF (1992). *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (octubre).
- IMF (1999). *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (octubre).
- Kolodko, Grzegorz W. (1976). "Economic Growth Cycles in the Centrally Planned Economy: The Case of Poland". *Working Papers*, Varsovia: Institute for Economic Development, Warsaw School of Economics (SGPiS).
- Kolodko, Grzegorz W. (1991). "Inflation Stabilization in Poland: A Year After". *Rivista di Politica Economica*, 6 (junio), 289-330.
- Kolodko, Grzegorz W. (1992a). "Economics of Transition: From Shortageflation to Stagflation, the Case of Poland". En Armand Clesse y Rudolf Tökes (eds), *Preventing a New East-West Divide: The Economic and Social Imperatives of the Future Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 172-81.
- Kolodko, Grzegorz W. (1992b). "From Output Collapse to Sustainable Growth in Transition Economies: The Fiscal Implications". Washington, D.C.: International Monetary Fund (diciembre).
- Kolodko, Grzegorz W. (1999a). "Ten Years of Postsocialist Transition. Lessons for Policy Reform". *Research Working Paper*, 2095, Washington, D.C.: The World Bank (abril).
- Kolodko, Grzegorz W. (1999b). "Fiscal Policy and Capital Formation in Transition Economies". *EMERGO. Journal of Transforming Economies and Societies*, Vol. 6, N° 3 (verano), 33-62.
- Kolodko, Grzegorz W. (1999c). "Equity Issues in Policymaking in Transition Economies". En Vito Tanzi, Ke-young Chu y Sanjeev Gupta (eds.), *Economic Policy and Equity*. Washington, DC: International Monetary Fund, 150-88.
- Kolodko, Grzegorz W. (1999d). "Transition to a Market Economy and Sustained Growth. Implications for the Post-Washington Consensus", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 32, No. 3, (septiembre), 233-61.
- Kolodko, Grzegorz W. (2000a). *From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation*. Oxford: Oxford University Press.
- Kolodko, Grzegorz W. (2000b). "Transition to a Market and Entrepreneurship. The Systemic Factors and Policy Options". *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, No. 2, (junio).
- Kolodko, Grzegorz W., y Walter W. McMahon (1987). "Stagflation and Shortageflation: A Comparative Approach". *Kyklos*, xl, 2, 176-97.
- Kolodko, Grzegorz W., y Domenico M. Nuti (1997). "The Polish Alternative: Old Myths, Hard Facts, and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy". *Research for Action*, 33, Helsinki: UNU/WIDER.
- Kornai, Janos (1986). "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality". *Journal of Economic Literature*, xxiv, 4, 1, 687-737.
- Kozminski, Andrzej K. (1993). *Catching Up? Organizational and Management Change in The Ex-Socialist Block*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Lavigne, Marie (1999). *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy* (segunda edición). Chatham, Kent: Macmillan.
- Lucas, Robert E. (1999). "Some Macroeconomics for the 21<sup>st</sup> Century". Chicago: The University of Chicago (septiembre), mimeo.

- Milanovic, Branko (1998). *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: World Bank.
- Montes, Manuel, y Vladimir Popov (1999). *The Asian Crisis Turns Global*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mundell, Robert A. (1997). "The Great Contractions in Transition Economies". En Blejer, Mario I. y Marko Skreb (eds.), *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*. Londres: Cambridge University Press, 73-99.
- North, Douglass C. (1997). "The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem". *WIDER Annual Lectures*, 1, Helsinki: UNU/WIDER (marzo).
- Nuti, Domenico M. (1992). "Lessons from Stabilization and Reform in Central Eastern Europe". CEC Working Papers, 92, Brussels: Council of the European Community (mayo).
- PlanEcon (1999a). "Review and Outlook for the Former Soviet Republics". Washington, D.C.: PlanEcon, Inc. (octubre).
- PlanEcon (1999b). "Review and Outlook for the Eastern Europe". Washington, D.C.: PlanEcon, Inc. (diciembre).
- Poznanski, Kazimierz (1996). *Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Poznanski, Kazimierz (1997). "Comparative Transition Theory: Recession and Recovery in Post-Communist Economies". Trabajo presentado en la conferencia "Transition Strategies, Alternatives, and Outcomes", Helsinki: UNU/WIDER, 15-17 mayo.
- Stiglitz, Joseph E. (1998). "More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus". *WIDER Annual Lectures*, 2, Helsinki: UNU/WIDER (enero).
- Summers, Lawrence (1992). "The Next Decade in Central and Eastern Europe". En Christopher Clague y Gordon C. Rausser (eds.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge, Ma. y Oxford, UK: Blackwell, 25-34.
- Tanzi, Vito (1997). "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective". *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2 (mayo), 164-8.
- UNDP (1999). *Human Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.
- Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John (1997). "The Washington Consensus Revisited". En Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- World Bank (1997). "Global Economic Prospects and the Developing Countries". Washington, D.C.: World Bank. □

## **LA TESIS DEL “CONSENSO SUPERPUESTO” Y EL DEBATE LIBERAL-COMUNITARIO**

**Carlos Peña González**

El liberalismo político de Rawls —sostiene Carlos Peña en este trabajo— es dependiente de una cierta concepción de la “política” que sigue expuesta a los embates del comunitarismo y, por sobre todo, del republicanismo. En opinión del autor, el liberalismo político de Rawls no logra “dejar la filosofía tal como está”. Incluso concebido como una tesis normativa, se derivaría de una concepción (metafísica diría Rawls) acerca de la política; además, parece reposar sobre una caracterización muy gruesa del realismo filosófico. Rawls —advierte C. Peña— parece creer que el único realismo es el metafísico y eso le impide ver mejores alternativas para la defensa de sus tesis, como, por ejemplo, las del “realismo interno” de un autor como Putnam.

---

CARLOS PEÑA. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.  
Profesor de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Uno de los aspectos más notorios de la actual obra de Rawls —descontada la capacidad casi gimnástica con que hace frente a las críticas— es su defensa del “liberalismo político” y su abandono del constructivismo kantiano y de otras formas más cercanas a un liberalismo “comprehensivo”. El liberalismo de Rawls es “político” no por la índole de su objeto, sino por la modestia de sus pretensiones. “Político” se opone aquí a “metafísico”, es decir, a cualquier forma de liberalismo que haga pie en conceptos tan caros a la filosofía como el de verdad, naturaleza o identidad personal<sup>1</sup>. Hacer frente a la pluralidad que exhibe una cultura política democrática —en la que se oponen “concepciones filosóficas del mundo” y “diferentes doctrinas morales acerca del bien”— exigiría un tipo de liberalismo que se resignara a “dejar la filosofía tal como está”<sup>2</sup>. Rawls parece imaginar que la pluralidad que exhibe una sociedad moderna y democrática sólo puede ser encarada, desde el punto de vista público, renunciando a toda pretensión de verdad y aspirando, en cambio, a la defensa de ideas e instituciones que toleren cualquier doctrina comprensiva razonable. Las líneas que siguen intentan explorar ese punto de vista y, al mismo tiempo, juzgar cuán eficaz es para dar respuesta a los reproches que a la obra de Rawls —como al conjunto del liberalismo originariamente kantiano— han formulado autores comunitaristas. No discutiré los alcances políticos o públicos de la tesis de Rawls, sino su consistencia filosófica. Comenzaré comparando la tesis de Rawls del consenso superpuesto con la tesis de Taylor que distingue, como es bien sabido, entre proposiciones ontológicas y normativas. La tesis de Taylor es opuesta a la de Rawls: si las tesis normativas están inevitablemente vinculadas a proposiciones ontológicas, entonces no es posible, como Rawls pretende, dejar la filosofía tal como está. No es posible —si Taylor está en lo cierto— un “consenso superpuesto”, se trataría, nada más, de una coincidencia fáctica filosóficamente banal (I). Luego de eso, recordaré algunas de las críticas más robustas que los autores comunitaristas han dirigido al liberalismo, como el de Rawls. Mi propósito es el de juzgar, hacia el final, si el liberalismo político es eficaz para responder esas críticas (II). Indagaré, luego, en el constructivismo kantiano tal como lo expuso Rawls, para identificar el tránsito hacia el liberalismo meramente político. Esto me permitirá exponer los aspectos

---

<sup>1</sup> Rawls, “Justice as Fairness: Political not Metaphysical” (1985), en *Collected Papers* (1999), p. 388. El mismo problema ha sido analizado por Dworkin. Dworkin sostiene que un liberalismo comprensivo que reformule la idea de bien, es tan tolerante como el de Rawls. No examinaré, sin embargo, en las líneas que siguen, la posición de Dworkin.

<sup>2</sup> *Liberalismo Político* (1996) I; Cfr. *Political Liberalism* (1993), pp. 11-15.

centrales de la tesis del “consenso superpuesto” (III). Finalmente evaluaré las tesis de Rawls (IV). En general, sostendré que el liberalismo político de Rawls es dependiente de una cierta concepción de la “política” que sigue estando expuesta a los embates del comunitarismo y, por sobre todo, del republicanismo<sup>3</sup>. El liberalismo político de Rawls, incluso concebido como una tesis normativa, se deriva —y en esto Taylor llevaría la razón— de una concepción (metafísica diría Rawls) acerca de la política. Agregaré, además, que el liberalismo político de Rawls —como una forma de eludir las críticas comunitarias— parece reposar sobre una caracterización demasiado gruesa del realismo filosófico. Rawls parece creer que el único realismo es el metafísico y eso le impide ver mejores alternativas para la defensa de sus tesis, como, por ejemplo, las del “realismo interno” de un autor como Putnam. No examinaré en detalle, sin embargo, esta alternativa. Las posibilidades que ofrece para la filosofía moral y política la obra de Putnam son materia de otro trabajo.

## I

En *Philosophical Arguments*, Taylor ha sugerido que el debate entre liberalismo y comunitarismo reposa sobre algunos malos entendidos. En su opinión, en ese debate se entrelazan, y se confunden, cuestiones ontológicas y cuestiones normativas (*advocacy issues*). Una cuestión ontológica se refiere a los factores que se invocan en una proposición para dar cuenta de la vida social; una cuestión normativa, en cambio, equivale a la posición (*stand*) moral o política por la que se aboga. En opinión de Taylor, la relación entre ambos tipos de cuestiones es compleja:

---

<sup>3</sup> El republicanismo puede quedar bien descrito como un tipo de teoría que discute que la libertad se agote en las dos dimensiones señaladas por Berlin (libertad negativa y libertad positiva) y que defiende, en cambio, una tercera dimensión —la de no dominación— sobre la que se erige el espacio de lo público. Un republicanista afirma: a) que al lado de la libertad como ausencia de coacción y la libertad como participación, existe la libertad como no dominación que es superior; b) mientras el opuesto de la libertad negativa es la coacción y el opuesto a la libertad positiva es la falta de poder; el opuesto a la libertad republicana es la dominación; c) la dominación puede coexistir con la libertad negativa y la libertad positiva; d) la libertad republicana supone la existencia de espacios deliberativos que permitan elaborar preferencias sociales. El liberalismo clásico acentuaría la libertad negativa —negaría a) y b), sería indiferente a c) y no aceptaría d). Esta caracterización es, desde luego, insuficiente y debería ser completada agregando algunas características epistémicas. El comunitarismo se caracterizaría por defender: a´ que la idea de Bien es prioritaria respecto de la idea de justicia; b´ que no es posible una teoría universalista en materias de bien o de justicia; c´ que la identidad humana es insoluble de una idea de bien. El liberalismo, en cambio, defendería la prioridad de lo justo sobre lo bueno y endosaría una perspectiva más bien universalista. El republicanismo parece ser compatible con el comunitarismo en cuanto la tesis d) sería compatible con a´, b´ y c´.

Ellas son diferentes, en el sentido de que tomar una posición con respecto a una no nos conduce necesariamente hacia la otra. Pero, con todo, no son completamente independientes, en la medida en que la posición a nivel ontológico puede convertirse en parte del substrato esencial de la cuestión normativa que se decide defender<sup>4</sup>.

Taylor no explicita si existe una relación necesaria entre las proposiciones que subyacen en ambos niveles. Sin embargo, parece pensar que una proposición con compromiso ontológico importa, necesariamente, algún tipo de posición moral por la que se aboga:

Tomar una posición ontológica no equivale a defender nada; pero, al mismo tiempo, lo ontológico ayuda a definir las opciones que tiene sentido apoyar mediante la defensa. Esta conexión explica cómo las tesis ontológicas pueden estar lejos de ser inocentes. Así su proposición ontológica, de ser cierta, puede demostrar que el orden social favorito de su vecino es una imposibilidad o supone un precio con el que él o ella no había contado. Pero esto no debería inducirnos a pensar que la proposición ontológica equivale a la defensa de alguna alternativa (normativa).<sup>5</sup>

Una proposición ontológica conduciría a un rango de proposiciones normativas; por lo mismo, una proposición normativa no sería compatible con cualquier proposición ontológica.

La distinción de Taylor no sólo es analíticamente fecunda —no sólo sirve para desbrozar la selva de conceptos que este tipo de debates supone— sino que es sustantiva, filosóficamente comprometedora. No sólo importa, en algún nivel, un rechazo de la falacia naturalista, sino que pone algunos problemas a la tesis rawlsiana del “liberalismo político” y del “consenso entrecruzado”. Rawls —en vez de defender una vinculación entre compromiso ontológico y toma de posición normativa— ha defendido la posibilidad de un liberalismo que “deja la filosofía tal como está”, y que, por lo mismo, resultaría compatible con múltiples y comprehensivos puntos de vista filosóficos, a condición que sean “razonables”:

Entiendo el liberalismo político como una doctrina que pertenece a la categoría de lo político. Se desenvuelve enteramente dentro de dicho dominio y no cuenta con nada fuera de él. La visión más familiar de la filosofía política es que sus conceptos, principios e

---

<sup>4</sup> Ch. Taylor. “Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate”, en *Philosophical Arguments* (1995), p. 182.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 183.

ideales, y otros elementos se presentan como consecuencias de doctrinas comprensivas [...]. Por contra, la filosofía política tal como la entiende el liberalismo político consiste en su mayor parte en diferentes concepciones políticas [...] consideradas como independientes [...]. El liberalismo político se abstiene de realizar afirmaciones acerca del dominio de concepciones comprensivas excepto cuando se trata de concepciones irrazonables y que rechazan todas las variaciones de los elementos básicos de un sistema democrático. Esto es parte del dejar la filosofía tal como está<sup>6</sup>.

Con la tesis del liberalismo político, Rawls persigue varios objetivos. Erige la tolerancia como principio al interior del propio debate filosófico y hace frente a la pluralidad de mundos de la vida que suele poner de manifiesto el comunitarismo. Conforme a la mejor tradición analítica, pretende disolverlo con una posición metafilosófica que sitúa su propio punto de vista por sobre el comunitarismo y por sobre el liberalismo comprensivo de Mill o de Kant. Se trata de un punto de vista que, en apariencia, radicaliza y extrema el universalismo: el liberalismo ya no sólo estaría despegado de los mundos de la vida; ahora pretendería desvincularse del propio debate filosófico político que, como lo muestra la historia, estuvo no sólo atado a la filosofía moral, sino, también, es el caso de Hobbes o de Locke, a la filosofía natural en su conjunto. Las palabras que siguen intentan indagar en las consecuencias filosóficas —ontológicas y epistémicas— de ese punto de vista, para evaluar el impacto que posee sobre el debate liberal comunitario. A fin de precisar mejor el punto de vista de Rawls, me serviré, a veces, de una comparación con el punto de vista de Taylor. Comenzaré, entonces, examinando qué tienen de distinto las tesis de Taylor y de Rawls.

La diferencia entre las tesis de Taylor y de Rawls puede ser presentada esquemáticamente del modo que sigue. Mientras Taylor sostiene que la proposición ontológica “x” ayuda a definir un rango de opciones normativas significativas, digamos “y1”, “y2”, “y3” (pero no “y4”... “yn”), Rawls afirma que una concepción política independiente (como el “liberalismo político” que él defiende) es susceptible de ser superpuesta con un rango de doctrinas comprensivas “razonables”, digamos “z1”, “z2”, “z3” (pero no “z4”... “zn”).

Es fácil advertir una amplia zona común entre las afirmaciones de Taylor y Rawls. Ambas tesis permiten un amplio rango de pluralismo: en el caso de Taylor, las opciones normativas hechas significativas por las proposiciones ontológicas; en el caso de Rawls, las doctrinas comprensivas

---

<sup>6</sup> *Liberalismo Político* (1996), pp. 77, 78.

vas razonables. Es obvio, sin embargo, que se trata de tesis distintas. Mientras Taylor sostiene que una proposición ontológica traza límites internos a la aceptación de proposiciones normativas (hay algunas proposiciones normativas que, supuesta determinada proposición ontológica, serían imposibles, de manera que todo debate normativo supone discutir cuestiones ontológicas); Rawls afirma que el liberalismo es una “concepción política independiente” que puede ser superpuesta con cualquier doctrina comprensiva a condición que sea “razonable” (donde “razonable”, en la mejor interpretación, debe querer decir, como veremos, algo distinto de una “determinada posición ontológica”. De otro modo, la tesis de Rawls no se distinguiría de la de Taylor). Mientras parece claro que Taylor afirma una cierta primacía lógica y conceptual de lo ontológico sobre lo normativo (como “deba ser” el mundo depende, lógicamente, de “cómo es”, de manera que, supuesto que es de una cierta forma, se reduce el ámbito de cómo debería ser); Rawls establece un límite no ontológico (si así no fuera su teoría sería no política, sino metafísica). Pero si ese límite no es ontológico —y éste es el problema en el que interesa indagar—, ¿qué tipo de límite es? Para responder esta pregunta —una pregunta que más que política es filosóficamente interesante en el debate liberalismo-comunitarismo— creo necesario revisar por qué Rawls arribó a la tesis del “liberalismo político”. Antes de examinar la tesis del “consenso superpuesto”, entonces, será necesario dar un rodeo para comprender cómo y por qué Rawls descartó otras alternativas (como la del constructivismo kantiano, por ejemplo) para, en cambio, preferir su tesis de dejar la filosofía “tal como está”.

Comenzaré revisando algunas de las críticas más robustas que el comunitarismo dirige al liberalismo kantiano —en la forma que lo presentó Rawls en *Teoría de la Justicia*— y examinaré si la reacción de Rawls, anterior al “liberalismo político”, es o no filosóficamente eficaz. Luego de ello, intentaré evaluar si el “liberalismo político” permite hacerles frente de una manera todavía más satisfactoria.

## II

Como es sabido, uno de los reproches filosóficamente más interesantes que se han dirigido al liberalismo kantiano —particularmente en la forma que adoptó en *Teoría de la Justicia*— es que desconoce la particular índole de la identidad humana. El deontologismo, sugirió Sandel,

Describe una forma de justificación en la que los primeros principios son derivados de una manera que no presupone ningún propósito o fin, ninguna concepción del bien humano<sup>7</sup>. Dada la aguda distinción entre el yo, tomado como el sujeto que posee, y los propósitos y atributos poseídos, el yo es desprovisto de cualquier aspecto o característica substantiva [...]. En la concepción de Rawls, las características que poseo no atañen al yo, sino que sólo están relacionadas con el yo, guardando siempre una cierta distancia<sup>8</sup>.

Por el contrario, la identidad de un agente humano sería indiscernible de los fines que ese mismo agente estima valiosos de ser perseguidos. Esos fines, de otra parte, no están a discreción de la voluntad —no son, en rigor, un motivo de preferencia— sino que constituyen el yo, haciéndolo partícipe de una comunidad de significado que lo excede.

La definición que hago de mí mismo [sugiere Taylor] se comprende como respuesta a la pregunta ¿Quién soy yo? Y esta pregunta encuentra su sentido original en el intercambio entre hablantes. Yo defino quién soy al definir el sitio desde donde hablo<sup>9</sup>.

La particular índole de la identidad humana impediría, así, descuidar, sin más, lo que Hegel denominaría eticidad. La moralidad irónica, distanciada, reflexiva, erigida “desde ningún lugar”, sería nada más contingente —un fruto, sugiere Taylor, del ideal de autenticidad moderno— y en caso alguno permitiría fundar una moralidad a la vez universal y autónoma como lo pretenden los ideales ilustrados. El deontologismo pretendería, así, reivindicar validez universal para un liberalismo de derechos —la libertad de los modernos— en perjuicio de una política de reconocimiento —más cercana a la libertad de los antiguos.

Esos reproches —filosóficamente robustos— del comunitarismo constituyen una de esas cuestiones que Taylor denomina “ontológicas” y no comprometen, necesariamente, el contenido de los principios normativos por los que aboga el liberalismo; pero sí ponen en cuestión su alcance y el valor epistémico del procedimiento empleado para obtenerlos. Como las propias investigaciones de Taylor lo ponen de manifiesto, las proposiciones ontológicas del comunitarismo son compatibles con las proposiciones normativas del liberalismo kantiano —es obviamente posible, como también lo ha sugerido Dworkin, una “comunidad liberal” que defina la

---

<sup>7</sup> *Liberalism and the Limits of Justice* (1995), p. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>9</sup> Ch. Taylor, *Fuentes del Yo. La Construcción de la Identidad Moderna* (1995), p. 51.

identidad bajo el ideal romántico de la autenticidad—; pero el liberalismo resultaría incompatible con el planteamiento epistemológico que subyace en el comunitarismo: el liberalismo sólo puede aspirar a ser —y ésta sería una cuestión fáctica, no conceptual— una forma de eticidad.

### III

*El Liberalismo Político* —una obra antecedida por los estudios sobre el constructivismo kantiano en teoría moral— puede ser entendido como un intento de dar una respuesta a esos reproches. Como ha ocurrido multitud de veces en la historia de la filosofía, esta obra permite hablar de “un segundo Rawls” y su examen no puede ser distanciado de las reflexiones que condujeron a ella. Antes, entonces, de examinar la tesis principal de “liberalismo político” (la tesis del consenso superpuesto) es útil revisar la reacción de Rawls inmediatamente posterior a *Teoría de la Justicia*.

La *Teoría de la Justicia* tuvo una cierta ambigüedad que hizo difícil su filiación conceptual. El mismo Rawls la presentó como una generalización, al ámbito de las instituciones, de la teoría de la elección racional<sup>10</sup> o, en ocasiones, como una teoría de nuestros sentimientos morales<sup>11</sup>; otras veces se vio en ella una inteligente y aguda aplicación de los principios subyacentes en la teoría de juegos<sup>12</sup>; en fin, se creyó ver en *Teoría de la Justicia* la defensa de una regla superior a la de mayorías o, simplemente, una forma aguda de abogar por la imparcialidad en el razonamiento moral<sup>13</sup>. Luego de los abundantes comentarios que la obra suscitó, Rawls prefirió caracterizarla como una forma de constructivismo, siguiendo —aunque no al pie de la letra— algunas sugerencias de Dworkin<sup>14</sup>. La posición original —sostuvo Rawls en una obra que puede ser estimada de transición—<sup>15</sup> se justifica porque es la que mejor realiza la concepción que los hombres y las mujeres de una sociedad democrática tienen acerca de sí mismos como sujetos libres e iguales. Rawls desmintió, entonces, cualquier interpretación epistemológica de la posición original, para sostener, en cambio, que se trataba de un procedimiento que realizaba la imagen moral que los sujetos de una sociedad democrática tienen acerca

<sup>10</sup> *Teoría de la Justicia* (1995), p. 30.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>12</sup> Cfr. K. Binmore, *Playing Fair. Game Theory and the Social Contract* (1995).

<sup>13</sup> Cfr. N. Daniels, *Reading Rawls* (1989).

<sup>14</sup> R. Dworkin, “Original Position”, en Daniels, *Reading Rawls* (1989), pp. 16-53.

<sup>15</sup> J. Rawls, “Kantian Constructivism in Moral Theory”, en *Collected Papers* (1999).

de sí mismos. Exploró, entonces, en su propia concepción como si fuera un constructivismo kantiano; aunque no en rigor, sino por analogía<sup>16</sup>. Esta filiación que Rawls reivindicó lo comprometió en un complejo debate filosófico que, a mi juicio, lo acercó al realismo interno de un autor como Putnam<sup>17</sup>.

Rawls caracteriza el constructivismo kantiano de dos formas. En una ocasión (en *Teoría de la Justicia*) insiste en la importancia central de la autonomía para una teoría moral cualquiera (a su juicio, el rasgo de Universalidad<sup>18</sup> no es el más relevante). En otra ocasión (en “El Constructivismo Kantiano en la Teoría Moral”) define ese tipo de constructivismo por oposición a lo que denomina intuicionismo racional, reivindicando, sobre todo, su carácter de autonomía. Sostiene que el intuicionismo racional —la idea que existe, en última instancia, una verdad moral— se distancia del constructivismo en la medida en que el constructivismo es autónomo, condición que no satisfaría el intuicionismo racional. Esta afirmación de Rawls —insistentemente expuesta— permite, según creo, poner de manifiesto qué entiende él por “constructivismo kantiano”.

El “constructivismo kantiano” supone que una teoría de la justicia o de la moralidad política no es independiente de la concepción de la persona (como agentes morales libres e iguales). Si, en cambio, la teoría

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 304.

<sup>17</sup> Vid, especialmente, H. Putnam, *Las Mil Caras del Realismo* (1994).

<sup>18</sup> Esto requiere una breve explicación. Hoy es usual discutir en la filosofía moral el problema del “universalismo”; pero no es claro qué se quiere decir a veces con esa expresión. Creo que ella posee al menos tres sentidos: universalismo 1, el del prescriptivismo de Hare; universalismo 2, el de la comunidad ideal de habla de Apel (y en algún sentido de Habermas) y, en fin, universalismo 3, el de la ilustración que aboga por la idea de una razón universal. “...el prescriptivismo universal (es) una combinación de universalismo (la idea que todos los juicios morales son universalizables) y prescriptivismo (la idea que ellos son [...] prescriptivos)”, *Freedom and Reason* (1964), p. 16. Hare expone así el principio de universalidad: “Si digo que x es rojo, me comprometo a mantener que cualquier cosa que sea, en cierto respecto, como x, es roja también” (*ibidem*, p.15). El principio de universalidad en otros autores —v. gr. Apel o Habermas— posee un sentido levemente distinto al de Hare: alude a una comunidad ideal de investigadores: si, en efecto, pretendo que mis apreciaciones son racionales, entonces me comprometo a someterlas a la crítica y la falsación de una comunidad potencialmente infinita de investigadores racionales en la que ninguna idea está proscrita ni ninguna pretensión excluida. Si pretendo tener la razón de mi lado, entonces constituiría una contradicción performativa o pragmática mi pretensión de excluir mis ideas de la crítica y la imposición de ellas mediante un puro acto de autoridad. Como diría el Kant del imperativo categórico, ésa sería una máxima que yo no podría querer (aunque, claro está, podría pensarla sin contradicción). La idea de una razón universal es obviamente distinta: alude a la posibilidad de emitir proposiciones morales cuya validez no depende del contexto en que se emiten (esto es lo que resulta opuesto a algunas tesis comunitaristas) o de que poseen imperio sobre todo tiempo y lugar (en este aspecto el universalismo resulta opuesto al relativismo). Es evidente que se puede sostener la tesis del universalismo en todos esos sentidos o sólo en alguno de ellos. En la disputa comunitarismo-liberalismo está en juego directamente el universalismo 3 y parcialmente el 2; pero no el 1.

moral es independiente de la concepción de la persona (y si supone que hay un orden de objetos tal que determina lo que es justo con independencia de esa concepción), entonces no es autónoma, sino heterónoma, piensa Rawls. Mientras el intuicionismo exige un sujeto cognoscente (que mediante la intuición alcance los principios no derivados); el constructivismo kantiano exige una definición densa de persona como agentes morales libres e iguales (un concepto que, de otra parte, piensa Rawls, subyace en la cultura política democrática). Una justicia puramente procesal —como la que defiende Rawls bajo la forma de un constructivismo kantiano— rechaza la idea (que, por ejemplo, endosaría el utilitarismo bajo la forma de economía del bienestar) de que: a) existen principios o entidades morales independientes; b) existe un procedimiento que asegura o hace más probable que, dado un caso, se logre una decisión derivada de esos principios. La justicia puramente procesal afirma, en cambio, que, dado un caso (v.gr. el diseño de las instituciones sociales básicas), no hay una solución justa independiente del procedimiento acordado para resolverlo y este último, por su parte, es dependiente de un sistema de conceptos. En el mobiliario del universo no hay entidades —principios o figuras de otra índole— que equivalgan a, o de las que se deriven, principios de justicia o de moralidad política. Esos principios derivan de un procedimiento que, por su parte, es dependiente de la concepción que los agentes tienen acerca de sí mismos. Rawls defiende la idea de que los principios de justicia no son independientes de una cierta concepción de la persona.

Esta caracterización de Rawls de los principios que defendió en *Teoría de la Justicia* posee una muy cercana relación, como dije antes, con el realismo interno de Putnam<sup>19</sup>. Putnam, como es sabido, ha defendido una forma de realismo que se distancia, por igual, del universalismo que se reprocha al liberalismo kantiano y del relativismo radical de un autor como Rorty. En oposición al realismo metafísico (una versión de este tipo de realismo es el intuicionismo según lo caracteriza Rawls), Putnam sostiene que: a) los objetos y propiedades constitutivas son dependientes de un sistema de conceptos, y sostiene, además, esta vez en oposición al relativismo a la Rorty, que: b) hay muchos sistemas de conceptos verdaderos que describen correctamente el mundo (donde “verdadero” designa una aceptabilidad idealizada de nuestras proposiciones y no una correspondencia). El Rawls del constructivismo kantiano podría endosar, sin perjuicio alguno para sus propias tesis, ambas proposiciones y trasladar, entonces, el debate con el comunitarismo a un fecundo y tradicional

<sup>19</sup> Cfr. H. Putnam, “A Defense of Internal Realism”, en *Realism with a Human Face* (1992).

campo filosófico: el de la relación entre la mente y el mundo. ¿Por qué, entonces, Rawls abandonó ese camino y prefirió “dejar la filosofía tal como está”? Mi impresión es que la tesis del “liberalismo político” es el resultado de una caracterización demasiado gruesa del “realismo moral”. Al rechazar esa forma de realismo (que le permite alejarse del intuicionismo) Rawls creyó necesario rechazar *todo realismo* y, de esa forma, quedó como único camino el del “liberalismo político”. Para mostrar cómo pudo haber ocurrido eso, debo, sin embargo, volver sobre la tesis del “consenso superpuesto”.

El “constructivismo” —sea moral o político— es distinto, según Rawls, al “realismo moral”. El “realismo moral” —v.gr. el intuicionismo— no es más que una forma de realismo metafísico que afirma las siguientes proposiciones, a saber: a) existe un conjunto de entidades independientes tales que equivalen a principios morales no derivados; b) la razón teórica puede conocer principios morales que, si son correctos, se corresponden con los anteriores principios morales no derivados; c) la razón teórica no requiere, para formular esos principios morales, de ninguna concepción de la persona. Por oposición al “realismo moral”, el constructivismo afirma que: a) los principios de justicia son resultado del procedimiento utilizado para obtenerlos; b) los principios de justicia son obtenidos por la razón práctica bajo una cierta concepción; c) la razón práctica requiere una concepción densa de persona. Es fácil advertir el cuidado explícito que pone Rawls en que las tesis constructivistas sean distintas —pero no incompatibles— con las del “realismo moral”. Rawls aspira a que un intuicionista pueda, sin abandonar el realismo, converger hacia sus tres tesis. De ahí también que ponga un extremo cuidado en distinguir esas tres tesis constructivistas del constructivismo kantiano: el mayor compromiso ontológico del constructivismo kantiano impediría que un “realista moral” convergiera hacia él. La formulación de los principios del constructivismo político, en cambio, sostiene que son obviamente compatibles —es decir, no son lógicamente inconsistentes— con los del “realismo moral”: cualquier intuicionista podría suscribirlos. El “constructivismo político” favorece así la convergencia y presta una base suficiente de “objetividad” —según Rawls— al liberalismo político. En otras palabras, Rawls parece creer que el “constructivismo kantiano” poseía una base de objetividad excesiva para los propósitos de la filosofía política, obligando a la “justicia como equidad” a pagar el precio de la inconsistencia con un gran número de doctrinas comprensivas. El propósito político de su teoría actuó, así, como la navaja de Occam: no fortalecer la objetividad más allá de lo estrictamente necesario. Así, entonces, el carác-

ter político de la teoría indujo una concepción mínima de objetividad y ésta, por su parte, favoreció el “consenso superpuesto”.

En otras palabras, Rawls reivindica, a la vez, un rechazo del realismo moral y la posibilidad de concepciones morales objetivas. El constructivismo político satisfaría unas condiciones mínimas de objetividad que favorecen el “consenso superpuesto entre doctrinas comprensivas razonables”.

¿Qué ha de entenderse por una “doctrina comprensiva razonable”? ¿En qué consiste la “razonabilidad” de una doctrina y en qué medida ese concepto “deja la filosofía tal como está” sin comprometerse en una determinada proposición ontológica de las que Taylor, como vimos, identifica?

Rawls no examina de modo directo en qué consiste una doctrina “razonable”. El carácter “razonable” de una doctrina comprensiva no parece ser una característica intrínseca de la doctrina sino una virtud de quienes la sostienen. Así parece reconocerlo implícitamente el propio Rawls cuando caracteriza lo razonable como una disposición:

Más que definir directamente lo razonable, determinaré dos de sus aspectos como virtudes de las personas<sup>20</sup>. [...] Las personas son razonables cuando se muestran dispuestas a proponer principios y criterios en calidad de términos equitativos de cooperación, y a aceptarlos de buena gana siempre que se les asegure que los demás harán lo mismo<sup>21</sup> [...]. El segundo aspecto básico [...] es la disposición a reconocer las cargas del juicio y a aceptar sus consecuencias a la hora de usar la razón pública en la tarea de orientar el legítimo ejercicio del poder político en un régimen constitucional<sup>22</sup>.

Lo “razonable” ha de distinguirse de lo “racional”, entendido, esto último, como la capacidad de mantener ideas idiosincrásicas acerca del bien y de actuar con optimalidad teleológica. Rawls sostiene que ninguno de esos aspectos es más básico que el otro y rechaza que lo “razonable” derive de lo “racional”, al modo en que, por ejemplo, lo ha sostenido Gauthier. En vez de eso, se trataría de ideas complementarias que “no pueden funcionar separadamente”: agentes meramente racionales carecerían de la capacidad de reconocer la validez independiente de las exigencias ajenas<sup>23</sup>. El “velo de la ignorancia” tiene por objeto favorecer esa disposición razonable y, por lo mismo, insiste Rawls ahora, la posición

<sup>20</sup> *Liberalismo Político* (1996), p. 79.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 83.

original no constituye una mera derivación de la teoría de la elección racional o una simple exigencia de imparcialidad.

Indisolublemente unido a la idea de “razonabilidad” se encuentra la idea de lo público. La caracterización de lo público que efectúa Rawls (en II, 4) se vincula con el carácter intersubjetivo de las instituciones y de las razones en que se apoyan. Su caracterización de lo público está más vinculado —filosóficamente hablando— al problema del significado (al modo en que, v. gr., lo hace Frege) que a un espacio de formación de preferencias supraindividuales. En “The Idea of Public Reason Revisited”, sostiene que

Tal razón es pública en tres sentidos: como la razón de ciudadanos libres e iguales, esto es, la razón del público; su tema es el bien público concerniente a las cuestiones fundamentales de la justicia política [...]; y su contenido y naturaleza son públicos, siendo expresados en un razonamiento público<sup>24</sup>.

El predicado “razonable” sustituye —desde el punto de vista del liberalismo político— al predicado “verdadero”. Una concepción política puede ser verdadera sólo si se la juzga desde una doctrina comprensiva<sup>25</sup>. Es el alcance político de este tipo de liberalismo el que le permite prescindir de enunciar y defender una cierta concepción de la verdad y abstenerse de predicarla de sus propias afirmaciones. Más aún,

sostener que una concepción política es verdadera y, por esa sola razón, la única base adecuada de la razón pública, es excluyente, sectario incluso, y por eso mismo un vivero de división política<sup>26</sup>.

Una concepción política —como la del liberalismo político— al poseer una mínima base de objetividad puede juzgar varias doctrinas comprensivas como “razonables”; en tanto que sólo una de esas doctrinas podría ser verdadera<sup>27</sup>. El concepto de “razonable” posee menor intensidad y mayor extensión —piensa Rawls— que el concepto de verdad y, por eso, mientras sólo una doctrina podría ser verdadera (al menos en la concepción de la verdad como correspondencia que parece tener en mente Rawls), varias pueden ser, al mismo tiempo, razonables. Una comparación con la tesis de Taylor puede servirnos, de nuevo, para dibujar mejor la

---

<sup>24</sup> J. Rawls, *Collected Papers* (1999), p. 575.

<sup>25</sup> *Liberalismo Político* (1996), p. 158.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 161.

idea sostenida por Rawls. El liberalismo político —u otra concepción política semejante— permite endosar una amplia gama de doctrinas a condición de que sean razonables. Algunas de esas doctrinas pueden ser, como es obvio, falsas. La falsedad de una doctrina comprensiva no le impide ser aceptada incluso como base del liberalismo político, en la medida en que parte de su concepción se sobreponga con la del liberalismo político. Así, entonces, una compleja red de proposiciones ontológicas pertenecientes a una doctrina comprensiva puede sobreponerse al liberalismo político, pero ellas no se derivan de él (en esto Taylor estaría de acuerdo, puesto que para él las proposiciones ontológicas son más básicas). Viceversa, el liberalismo político no requiere derivarse de ninguna doctrina comprensiva particular. Ello sólo sería necesario si una concepción política aspirara a la verdad. Pero el liberalismo político es una concepción que no reclama para sí ser verdadera. Le basta ser una “base razonable de razón pública”<sup>28</sup>. Ninguna doctrina comprensiva particular es necesaria para el liberalismo político (en esto, es obvio, Taylor no estaría de acuerdo).

Es hora, con todo, de juzgar cuán fuerte es la tesis de Rawls y cuán bien hace frente a las críticas del comunitarismo frente a las que reacciona. En lo que sigue, sostendré que la tesis del consenso superpuesto es *dependiente* de una concepción de la política que no logra responder a las críticas comunitarias. Sostendré, además, que el constructivismo kantiano constituye una mejor respuesta a las críticas comunitarias si se le elabora bajo la forma de un realismo interno o pragmático, a la Putnam.

#### IV

##### *La política y la tesis del consenso superpuesto*

Desde luego, con la tesis del consenso superpuesto Rawls parece querer abandonar el universalismo que él mismo y algunos de sus críticos advirtieron tempranamente en su obra. El constructivismo kantiano (el cual, según su interpretación, se ocupa de la construcción de objetos según la concepción que tenemos de esos mismos objetos) le permitió contextualizar parte de su teoría, poniéndola en condicional. Ella entonces valdría para una cultura tal que sus miembros se concibieran a sí mismos como sujetos libres e iguales (pero no para una cultura tal que sus miembros no se concibiesen a sí mismos de esa manera). El abandono, más tarde, de ese

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 160.

tipo de constructivismo (en el que la noción de autonomía es un ideal regulativo para todas las esferas de la vida) lo condujo a una concepción mínima de objetividad y a la formulación de un tipo de liberalismo que sólo aspira a instituirse en una base pública suficiente para una democracia constitucional. El resultado, como vimos, es un tipo de liberalismo que admite una amplia gama de doctrinas comprensivas a condición de que sean “razonables”, es decir, que supongan la disposición a cooperar bajo condiciones de reciprocidad y a aceptar el peso de la prueba de su propia argumentación.

La concepción del “consenso superpuesto” no puede eludir, sin embargo, las críticas del comunitarismo. El comunitarismo, como vimos, reprochó a Rawls descuidar aspectos muy relevantes de la identidad humana. La tesis del “liberalismo político” de Rawls no logra eludir, de una manera filosóficamente eficaz, esas críticas. La razón de ello es que Rawls elabora una concepción de la política que posee un fuerte compromiso ontológico y que no logra, no obstante las apariencias, dejar la filosofía tal como está.

¿Cómo concibe Rawls la política y cómo esa concepción exige un concepto mínimo de objetividad que se satisface con la condición de razonabilidad? Creo que la concepción de Rawls, en vez de dar respuesta a los profundos reproches que formula el comunitarismo, sigue siendo dependiente de una concepción de la política que desconoce su dimensión constitutiva de la identidad. Rawls parece pretender eludir las críticas comunitarias abandonando un liberalismo comprensivo —como el que bajo algunos aspectos subyace en *Teoría de la Justicia*—, pero eso lo obliga a endosar una concepción de la política que sigue sin dar respuesta a las profundas críticas comunitarias y republicanas. Para ver cómo esto es así, resulta imprescindible formular alguna distinción previa.

En principio, existen, según creo, cinco formas de concebir la política. Cada una de ellas posee un fuerte compromiso ontológico y es compatible solamente con un repertorio finito de posiciones normativas.

1. La política puede ser concebida como un fenómeno de poder, como un ámbito en el que —al modo del espacio newtoniano— diversas fuerzas se entrelazan y se encuentran hasta alcanzar un equilibrio. Esta es la tesis de Hobbes en *El Ciudadano* y en el *Leviathan*. El compromiso ontológico de esta opinión es obvio y de ahí derivó Hobbes su concepción de la libertad en sentido negativo y creyó ver la posibilidad de compatibilizar libertad y necesidad.
2. La política puede ser vista también como un ámbito de racionalidad. Según esta concepción, hay un conjunto de entidades morales

o hechos brutos que la política permitiría descubrir. Ésta es una tesis compatible con la anterior. Desde luego, es la tesis de quienes derivan la filosofía política de la filosofía natural (así, v. gr. en la moral al modo de la geometría que se defendió a partir del siglo XVII).

3. La política puede, también, ser concebida como una generalización de la elección racional, entendida esta última al modo neoclásico. Los fenómenos políticos formarían parte del conjunto de oportunidades o del entorno de incentivos de los individuos. Ésta es la concepción de la política de, por ejemplo, la escuela de la elección pública. Según esta concepción, las preferencias (que desde el punto de vista comunitario configuran la identidad) son anteriores a la política.
4. La política puede ser examinada como un procedimiento que produce instituciones a la luz de ciertas concepciones. Ésta es la tesis explícita —aunque no la única— de Rawls.
5. En fin, la política puede equivaler a un ámbito en el que se forjan y se constituyen las identidades, en el que se elaboran racionalmente preferencias colectivas, y en el que los grupos y los individuos buscan su reconocimiento. Ésta es una concepción más cercana a la del Maquiavelo de los *Discursos* o a la del Rousseau de la *Carta a D'Alembert*.

Rawls se esmera en rechazar la política en el segundo sentido. Esa concepción resulta incompatible con el “realismo moral” del intuicionismo. Al mismo tiempo, Rawls endosa explícitamente una concepción de la política en el cuarto sentido (denomina a esto constructivismo político). ¿Cuál es la actitud de Rawls respecto de las restantes concepciones? La política en el tercer sentido no es del todo extraña a Rawls. Él mismo llamó la atención acerca del papel de la elección racional en la teoría de la justicia y, aunque más tarde rechazó esa interpretación como un malentendido, igualmente esa dimensión subsiste bajo la forma de lo que él denomina racionalidad (entendida como la capacidad de los individuos para forjar una idea del bien que no se subordina al ámbito de lo razonable). La política en el quinto sentido no es suscrita por Rawls. Las “doctrinas comprensivas” —preocupadas, en la concepción de Rawls, de la verdad— no son equivalentes a las formaciones simbólicas propias del mundo de la vida o a las tradiciones acerca de las cuales llama la atención el comunitarismo. La política, en la concepción rawlsiana, no equivale a un ámbito en el que mediante el diálogo se forjan preferencias colectivas y en el que cada uno configura, poco a poco, su propia identidad. Su concep-

ción de la política está más cerca de la de Hobbes que del Maquiavelo de los *Discursos*. Está más cerca, desde este punto de vista, de Newton que de Kant.

Con todo, puede concederse que una concepción tal de la política es la adecuada para una sociedad que afronta el “hecho del pluralismo” y que entiende —como Rawls explícitamente lo hace— que el pluralismo es una condición constitutiva, y no meramente pasajera, de las sociedades modernas. En una sociedad tal una concepción política debe ser poco intensa si quiere, como Rawls lo reivindica, erigirse en una base pública de justificación. Desde este punto de vista, pareciera estar fundado el abandono del predicado “verdadero” y su sustitución por el de “razonable”, es decir, estaría justificada la pretensión —que defendería el liberalismo político— de un consenso meramente superpuesto. Pero, en tal caso, el problema planteado por el comunitarismo, de una parte, y por el republicanismo, por la otra, seguiría pendiente: si la política se asemeja más bien al quinto significado que denantes distinguí, entonces la concepción de Rawls sigue siendo ontológicamente imposible.

### *El consenso superpuesto y el realismo interno*

La tesis del consenso superpuesto, como se ha dicho ya, exilia las pretensiones de verdad de toda concepción política y, en particular, del liberalismo político. Este abandono —que ofrece un amplio margen de tolerancia filosófica— es dependiente de una concepción de la verdad como correspondencia y, además, es fruto de una concepción estrecha del realismo y, como consecuencia, de una errada evaluación de la disputa entre universalismo y contextualismo.

El abandono de las pretensiones de verdad en cuestiones políticas no es nuevo en filosofía y, como es sabido, ya había sido sugerido por Habermas. Como el propio Habermas lo sugiere, la “razonabilidad” podría ser entendida como una pretensión de validez de pretensiones normativas<sup>29</sup>. Este último punto de vista permite —cuestión que Rawls no logra— abrazar concepciones de la vida más ligadas a la identidad. Las cosmovisiones ligadas al mundo de la vida —en las que, sin duda, está pensando la crítica comunitaria— son universos simbólicos relativos a la identidad individual y a la identidad colectiva. Esas cosmovisiones —como el propio Habermas lo enfatiza— se miden más por la autenticidad que por las

---

<sup>29</sup> J. Habermas, “Reconciliación Mediante el Uso Público de la Razón”, en Habermas-Rawls, *Debate sobre el Liberalismo Político* (1998), p. 62.

pretensiones de verdad que, según Rawls, reclaman. Como ha sugerido Taylor, esas cosmovisiones reclaman reconocimiento más que un lugar simplemente sobrepuesto en el espacio público<sup>30</sup>. Rawls, sin embargo, en vez de pensar en la pluralidad de “mundos de la vida” —es decir, de universos simbólicos que definen identidades individuales y colectivas— parece pensar en disputas doctrinarias que tienen como modelo las querrelas religiosas a partir de las cuales, como es bien sabido, se originó el concepto de tolerancia (así, v. gr. en Locke). De esta manera, el “hecho del pluralismo” que Rawls identifica parece suponer *identidades previamente constituidas* que, nada más, se disputan la verdad de sus pretensiones y no el reconocimiento de los mundos que reivindican. En el “mundo de la vida”, cabría insistir, no es la verdad sino el reconocimiento lo que se reclama. La idea de lo público en Rawls —más vinculado al significado que a la identidad— sigue relegando al espacio de lo privado el problema de las identidades.

Pero la sustitución de Rawls de la “verdad” por la “razonabilidad” no sólo elude el problema de la identidad y el reconocimiento. También reposa sobre una caracterización demasiado gruesa del “realismo filosófico”. Como vimos, el realismo moral que a Rawls le repugna es simétrico a lo que Putnam denomina “realismo metafísico”. Es ese tipo de realismo el que reclama una concepción de verdad como “correspondencia”; pero no ocurre lo mismo con el realismo “interno o pragmático” de un autor como Putnam, para quien, como es sabido, varias concepciones pueden ser, al mismo tiempo, verdaderas. Este realismo interno —que rechaza el relativismo, pero también el universalismo ilustrado— parece la mejor alternativa filosófica al hecho del pluralismo que preocupa a Rawls. El rechazo de Rawls al “realismo moral” es temprano —aparece ya en *Teoría de la Justicia*— y se justifica por la toma de distancia del “intuicionismo”, una de las dos tradiciones filosóficas ante las que Rawls reacciona. Pero Rawls parece pasar por alto que la existencia de “hechos brutos” que equivalgan a objetos físicos o a entidades morales es una posición filosófica cuya única alternativa *no es* el constructivismo político. Si, como sugiere Putnam, todos los objetos y sus propiedades constitutivas son dependientes de un sistema de conceptos, entonces el razonamiento moral, en vez de ser constructivista en el sentido político que Rawls reclama, es constructivista en un sentido moral: depende de una tradición al interior de la cual nuestra capacidad de razonamiento moral resulta desplegada<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Ch. Taylor, “The Politics of Recognition”, en *Philosophical Arguments* (1995).

<sup>31</sup> H. Putnam, “¿Debemos Escoger entre el Patriotismo y la Razón Universal?”, en M. Nussbaum, *Los Límites del Patriotismo* (1999).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Binmore, K. *Playing Fair. Game Theory and the Social Contract*. Cambridge: Mit Press, 1995.
- Daniels, N. *Reading Rawls*. Stanford, 1989.
- Dworkin, R. "Original Position". En N. Daniels, *Reading Rawls*. Stanford, 1989.
- Habermas, J. "Reconciliación mediante el Uso Público de la Razón". En Habermas-Rawls, *Debate sobre el Liberalismo Político*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- Hare, R. *Freedom and Reason*, Oxford, 1964.
- Putnam, H. "A Defense of Internal Realism". En *Realism with a Human Face*. Cambridge: Harvard, 1992.
- Putnam, H. *Las Mil Caras del Realismo*. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- Putnam, H. "¿Debemos Escoger entre el Patriotismo y la Razón Universal? En M. Nussbaum, *Los Límites del Patriotismo*. Buenos Aires: Paidós, 1999.
- Rawls, J. *Teoría de la Justicia*. Mexico: F. C. E., 1995 (1971).
- Rawls, J. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- Rawls, J. *Liberalismo Político*. Barcelona: Crítica, 1996.
- Rawls, J. *Collected Papers*. Harvard University Press, 1999.
- Rawls, J. "Kantian Constructivism in Moral Theory". En *Collected Papers*. Harvard University Press, 1999.
- Sandel, M. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge University Press, 1995.
- Taylor, Ch. *Philosophical Arguments*. Cambridge: Harvard, 1995.
- Taylor, Ch. *Fuentes del Yo. La Construcción de la Identidad Moderna*. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- Taylor, Ch. "The Politics of Recognition". En *Philosophical Arguments*. Cambridge: Harvard, 1995. □

## **POPULISMO Y RADICALISMO POLÍTICO DURANTE EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR**

**Carlos Cousiño Valdés**

Carlos Cousiño reflexiona en este ensayo sobre el derrotero seguido por el gobierno de Salvador Allende, a la luz de la profunda escisión entre su real legitimidad populista y la comprensión revolucionaria que tenían de esa legitimidad las élites de la dirigencia política. En particular, subraya el papel desempeñado por la joven intelectualidad de izquierda, que empuja hacia posiciones revolucionarias cada vez más radicales. Ya a mediados de 1972, el populismo cede a la revolución. Este camino, que respalda la afirmación de los jóvenes miristas de que había guerra y de que ella habría de culminar con la victoria de alguno de los campos enfrentados, a juicio del autor sella el destino del país, obligándolo a mirar su rostro más severo.

**A**sí como en la vida de una persona, también en la historia de las sociedades el tiempo cancela las posibilidades. Por eso resulta hoy posible referirse al período de la Unidad Popular, porque el paso del tiempo ha clausurado las posibilidades de ese proyecto, reduciéndolo a un breve período de nuestra historia contemporánea.

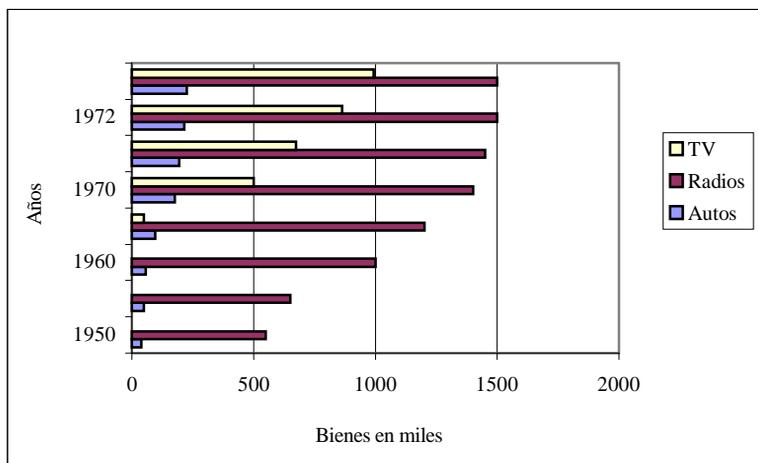
El mundo en que vivimos se caracteriza por una vertiginosa aceleración del tiempo. No es que los días o los años pasen más rápido; es sólo que pasan muchas más cosas que antes en esos días o años. Y así como se acorta el tiempo de los acontecimientos históricos, se alarga el tiempo de la biografía personal. Asistimos así cada vez con más frecuencia al hecho de que los períodos históricos se gestan, desarrollan y clausuran antes de que se agote el tiempo de una biografía personal. En tal sentido ocurre la paradoja de que estamos lejos históricamente de aquello que está cerca biográficamente.

Han transcurrido sólo treinta años desde que Salvador Allende alcanzó la Presidencia de Chile. Cuando la mirada se vuelve hacia ese entonces, cuesta enormemente pensar que sólo nos separa de esa época el fugaz tiempo de una generación. Pero así como a los chilenos del 2000 la sociedad de 1970 nos parece irreconocible, del mismo modo a quienes desde 1970 miraban veinte años atrás a 1950 también esa sociedad les parecía enormemente lejana. Y es que en el período que va desde 1950 a 1970 se dio en Chile el paso desde una sociedad rural hacia una urbana. No poco menos fue lo que sucedió entre 1970 y nuestros días, lapso en el que se dio el paso desde una sociedad simple a una compleja. Y si bien no es pensable que este tipo de procesos de transición tengan lugar exentos de problemas, en el caso de Chile ellos han llegado a tener rasgos traumáticos, al punto que han acercado nuestra indagación del pasado reciente más a la perspectiva de un sicoanalista que a la de un historiador.

Si miramos medio siglo atrás, son numerosos los hechos que nos llaman la atención. Desde nuestra actual saturación mediática llama la atención que la década del cincuenta sólo conociera un gran medio de comunicación: la radio. Mientras en EE.UU. un 75% de los hogares contaba con televisión en 1955, y en Argentina esa misma cobertura se alcanzaba en 1970, nuestro país tendría que esperar hasta el mundial de fútbol de 1962 para que esa tecnología de comunicación se comenzara a introducir. Aun en 1970 en todo Chile apenas se contaban 500.000 aparatos de televisión, lo que equivalía a un 25% de los hogares. Recién en 1973 la cifra sube a un millón de televisores, con lo cual apenas se cubre el 50% de los hogares.

En el año 1950 prácticamente no circulaban automóviles por Santiago. En todo Chile el parque automotor apenas alcanzaba a los 40.000 vehículos. A pesar de un fuerte incremento en las décadas siguientes, en 1960 el número de automóviles aún no llegaba a los 60.000 en todo el país. En 1970 el número de vehículos particulares llega a 176.000 y recién en 1973 ese número supera las 200.000 unidades. Es decir en 1973 recién 1 de cada 10 hogares cuenta con automóvil. Por ese mismo entonces el 50% de los hogares argentinos cuenta con un automóvil, lo que forma un parque automotor en ese país de dos millones de unidades. Diez veces más que en Chile, para una población que es poco más del doble que la chilena hacia la misma época. En EE.UU. el 75% de los hogares contaban con automóvil ya en 1960.

FIGURA N° 1: DISPONIBILIDAD BIENES MODERNOS



Mirado desde nuestros días, el Santiago de 1950 era poco más que un pueblo grande. La ciudad contaba en ese entonces con 655.000 habitantes. Diez años después su población se había duplicado y ya en 1970 tenía más de tres millones de habitantes. Es este el fenómeno más relevante de la época. Nada parecía poder contener la marea migratoria hacia Santiago, ni siquiera la reforma agraria puesta en marcha tímidamente por Alessandri y acelerada durante el gobierno de Frei Montalva. No es difícil comprender lo que pasa con las ciudades cuando su población se quintuplica en veinte años, o cuando se triplica en diez, como pasó en Santiago entre 1960 y 1970. Lo que básicamente ocurre es que las condiciones de

vida se hacen paupérrimas. No hay viviendas, ni menos servicios básicos como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica. Predominan condiciones de hacinamiento, no existen suficientes fuentes laborales, tampoco la infraestructura educacional puede absorber a todos los jóvenes, mientras que la atención de salud también colapsa. Esto ocurre en Santiago en esos tiempos, constituyéndola en una ciudad llena de poblaciones “callampas”, que surgen de la noche a la mañana en los potreros vacíos. Lo otro que cambia son los números. Los espacios comienzan a saturarse de gente. Aparece ese fenómeno del que tanto se comienza a oír en el discurso de la izquierda política chilena: las “masas populares”. En el Santiago de los sesenta y setenta ello es real, aunque ciertamente no lo es la forma en que la izquierda entiende a esas masas.

FIGURA N° 2: DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN 1950

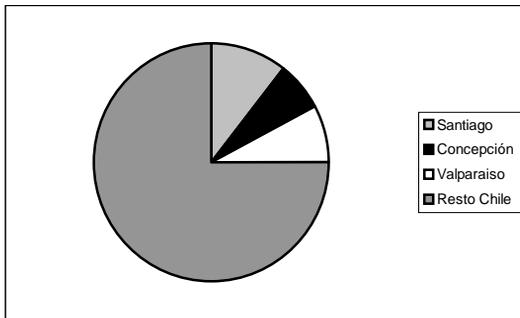


FIGURA N° 3: DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN 1960

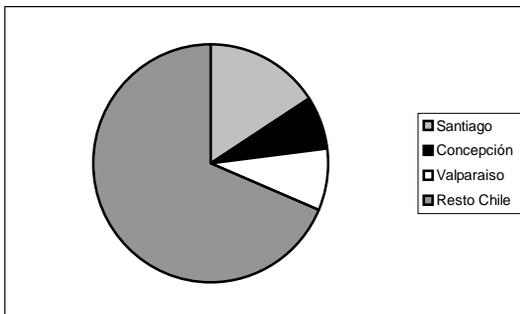
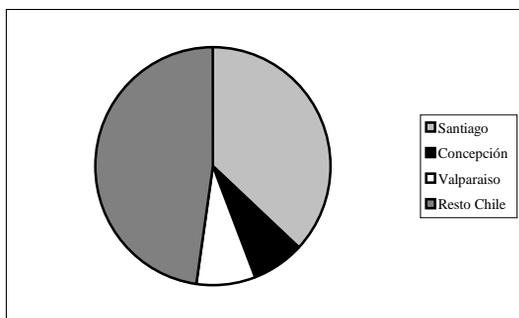


FIGURA N° 4: DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN 1970



La explosión demográfica que se produce en Chile y América Latina desde 1950 determina otra característica relevante de la estructura poblacional del país: el fuerte predominio de los jóvenes. La información censal nos indica que el porcentaje de población entre 0-29 años se situaba sobre el 60% desde 1950 hasta 1970 en que alcanza su máximo de 65,2%, para luego comenzar a descender y llegar en el censo de 1992 a un 56,7%. Los grandes números de población joven plantean principalmente un desafío para el sistema educacional de una sociedad. De hecho ello venía siendo materia de preocupación principal desde los 40 y durante el período de Frei Montalva se había realizado una reforma educacional orientada a dar mejor y mayor cobertura a la enseñanza básica. El problema se encontraba en la educación secundaria, o media como se llamaría desde la segunda mitad de 1960. En 1952 sólo un 16,4% de la población entre 15-19 años se encontraba matriculado en la enseñanza secundaria. En 1960 ese porcentaje había subido significativamente a un 31%, y en 1970 alcanzaba a un 34%, si bien hay que considerar que los años de enseñanza media eran ahora sólo cuatro. Donde sí se aprecia una transformación gigantesca durante el período de 1950 a 1970 es en el área de la educación superior. Los estudiantes universitarios chilenos se contaban en número de 11.000 en el año 1950. El año 1960 ese número había crecido a 25.000 y ya en 1970 alcanzaba a 78.000. Es decir la matrícula universitaria había aumentado en siete veces en 20 años. En 1975 el número de estudiantes

universitarios era de 147.000. Éste es un desarrollo sobre el cual bien vale detenerse a reflexionar. Lo haremos, eso sí, un poco más adelante<sup>1</sup>.

### **El carácter populista del primer año de la Unidad Popular**

La respuesta típicamente latinoamericana a los trastornos provocados por los rápidos y devastadores procesos de crecimiento demográfico acompañados de masiva emigración hacia las ciudades capitales fue el populismo. En tal sentido, el populismo fue la respuesta política frente a la aparición de las masas populares urbanas. El Brasil de Vargas y Goulart reaccionó frente a los fenómenos de Rio de Janeiro y Sao Paulo. La Argentina de Perón frente al explosivo crecimiento de Buenos Aires. Más tarde lo fue el Perú de Alan García cuando Lima se ve desbordada por la migración. El populismo va siempre asociado al nombre de los caudillos que pueden recomponer un vínculo de lealtad personal hacia él por parte de masas urbanas que se han visto desposeídas de ese tipo de vínculos al abandonar el espacio rural para situarse en la anonimidad de la ciudad.

En lo fundamental lo que caracteriza al populismo es el exceso. El exceso de palabras y el exceso de gasto. En tal sentido es una experiencia constituida enteramente en el espacio de un quehacer político fundado en la retórica, la cual presenta en lo fundamental una fuerte orientación anti-oligárquica acompañada de gran virulencia. Como es propio y tradicional en nuestra cultura, la palabra por sí sola no es capaz de transformarse en un principio de legitimidad política, menos aun si lo que se busca es una lealtad personal al caudillo. Como está sobradamente comprobado, la lealtad se funda en un principio de reciprocidad que presupone el regalo y el don. Nada hay que vincule más fuertemente que el don recibido. De esta necesidad de dar para sostener el vínculo de lealtad política se siguen dos características centrales del populismo: su propensión a expandir el gasto público y su tendencia a la corrupción política.

El populismo se caracteriza por un total desinterés por la economía, o al menos por su dimensión monetaria. Si la economía ha de tener alguna relevancia, entonces la tendrá por su relación subordinada a la política. Fue Hernando de Soto, en su libro *El Otro Sendero* sobre el Perú de Alan García, el que reacuñó acertadamente el término “mercantilismo” para referirse a la forma en que los regímenes populistas conciben la economía. La preocupación económica básica del populismo consiste en expandir la

---

<sup>1</sup> La totalidad de los datos expuestos fueron obtenidos de Brian R. Mitchell, *International Historical Statistics*, tomo *The Americas 1750-1993* (1998).

demanda de las masas populares sobre las que funda su apoyo político. Para ello recurre de manera prioritaria al gasto público, sin atención alguna a las consecuencias que sobre la economía tiene la emisión incontrolada de dinero. Sea cuanto fuere lo que logre mantenerse en el poder, el populismo termina siempre sus días sumido en una crisis inflacionaria de grandes magnitudes que requiere de fuertes procesos de ajuste económico, por lo general llevados a cabo por gobiernos militares.

La gran experiencia populista que conoce Chile fue la encabezada por Allende durante los tres años que duró el gobierno de la Unidad Popular. Y si algún error grave cometió Allende y la izquierda chilena fue precisamente no darse cuenta del fundamento populista de su legitimidad y haber creído que encabezaban un proceso revolucionario que conduciría a nuestra sociedad a la tierra prometida del socialismo. La fatalidad del gobierno de la Unidad Popular fue no entender al pueblo que representaban, fue haberse autoconvencido, cegado por los excesos ideológicos, de que conducían masas con conciencia revolucionaria de clase y no masas urbanas desamparadas que buscaban mejorar sus míseras condiciones de vida.

El Centro de Estudios Públicos ha editado recientemente una monumental obra documental realizada por Víctor Farías en la que se reúnen más de 6.000 páginas de discursos, documentos de análisis político y económico, informes y otras fuentes provenientes de los actores más relevantes de la izquierda chilena durante el gobierno de la Unidad Popular. La obra constituye un aporte de incuestionable valor para comprender esta profunda escisión entre la real legitimidad populista que disfrutaba el gobierno de Salvador Allende entre las masas populares, y la comprensión revolucionaria que tenían de esa legitimidad las elites de la dirigencia política.

La política económica seguida por la Unidad Popular durante su primer año de gobierno se insertó completamente dentro de los marcos del populismo. Allende sabía que su base de sustentación política era débil. Había llegado al gobierno con el apoyo de poco más de un tercio del electorado. Una política económica expansiva constituía un arma políticamente rendidora, y hacia ello vuelca sus esfuerzos. En lo medular se trató de una política que pretendió traspasar al Estado el control hegemónico sobre el aparato productivo y crediticio. Para ello se contempló la nacionalización de la minería, la intervención o requisición de los “monopolios” productivos nacionales y el control de la banca privada. El control sobre la política monetaria que permitía un banco central dependiente del gobierno, así como la dirección estatal de las grandes empresas y de la banca, constituían la base que permitió una fuerte expansión de la demanda,

generando durante 1971 una sensación general de bonanza. El desempleo disminuyó a un 3,8%, el PGB creció en un 8% y el consumo por habitante aun más, alcanzando un 11% respecto de 1970. A pesar de que la inflación se mantuvo bajo control, se sabía que una política monetaria expansiva no tardaría en provocar serios desequilibrios.

Es necesario mencionar aquí los dos grandes equívocos de los conductores de la economía. El primero de ellos fue el enfoque keynesiano que descansaba en la idea de que una expansión de la demanda pondría en movimiento la capacidad ociosa de la economía, creando un círculo virtuoso de crecimiento. Sin embargo, la economía chilena distaba mucho de ser una economía industrial deprimida. Estaba algo deprimida, sí. Pero estaba lejos de ser industrial. Lo que fue virtuoso en EE.UU. después de la crisis de 1929 en virtud del potencial industrial acumulado e inmovilizado, sólo produjo un “veranito de San Juan” en una economía simple como la chilena. En Chile no bastaba con “ganar la batalla de la producción”, primero era necesario ganar la batalla de la capitalización.

El segundo gran equívoco está referido a la apropiación de los excedentes del comercio exterior. El populismo de Cárdenas en México pudo sostenerse sobre los enormes excedentes que dejó la nacionalización del petróleo mexicano, así como el populismo de Perón pudo apoyarse en los ingresos de la producción exportadora agropecuaria argentina. Chile era, sin embargo, un modesto exportador de cobre y la depresión de su precio internacional impidió que el gobierno de Allende, aun habiendo nacionalizado la minería del cobre, pudiese contar con grandes excedentes por ese concepto.

Estos dos grandes errores de evaluación hicieron que la expansión de la demanda no pudiese ser sostenida ni por el aparato productivo ni por el comercio exterior, determinando así la extraordinaria brevedad de la bonanza que vivió Chile.

El populismo económico, extremado por un lenguaje ideológico de transformación revolucionaria de la sociedad, no tardó en levantar sospechas respecto del apego al Estado de Derecho que mantendría la Unidad Popular. Para muestra un botón: la forma en la cual el gobierno pretendía compensar las expropiaciones. En el caso de las mineras norteamericanas, la fórmula empleada, que consistía en descontarles utilidades excesivas desde 1955, hacía afirmar al presidente de la CUT, en su informe a los trabajadores respecto de esta materia: “En resumen, por Chuqui, El Salvador y El Teniente no debemos nada, son los norteamericanos los que nos deben por estos tres minerales aproximadamente 388 millones de dólares. Por la Exótica y la Andina pagaremos alrededor de 19 millones de dóla-

res”<sup>2</sup>. Una lógica similar se aplicaba en los procesos de expropiación de tierras, donde al final resultaba que los expropiados terminaban por aparecer como deudores de quienes los expropiaban. En lo que respecta a los monopolios nacionales, el gobierno buscaba fundamento para su requisición en las “vías legales para avanzar al socialismo” de Eduardo Novoa. Esas vías consistían en la aplicación de ciertos decretos leyes nunca derogados que fueron promulgados por la República Socialista en agosto de 1932.

Hacia fines de 1971 se insinuaban ya factores que auguraban los conflictos de 1972. Al menos resultaba previsible la inflación y escasez que provocaría la fuerte expansión de la demanda, así como las tensiones institucionales y la presión internacional (al menos norteamericana) que provocaría el paso hacia la estatización de la economía.

Cabe mencionar aquí otro hecho cuya relevancia quizás ha pasado un tanto inadvertida. Hacia fines de 1971 se verifica la extensa visita que Fidel Castro realiza a Chile. Ella tiene un significado especialmente relevante en lo que refiere a la radicalización política de un importante sector de la izquierda: la juventud universitaria.

### **El radicalismo político de la juventud**

Lenin había escrito que el izquierdismo constituía una enfermedad infantil. La verdad es que constituye una enfermedad juvenil.

Ya tuvimos oportunidad de referirnos al enorme porcentaje de jóvenes que había en Chile durante la década de los setenta. Éste no es un dato irrelevante, sino que tiene importantes consecuencias. Respecto de la relevancia sociológica de la población joven para los efectos que nos interesan, ha escrito Samuel Huntington:

En primer lugar, los jóvenes son los protagonistas de las protestas, las reformas y las revoluciones. Históricamente, la existencia de gran número de jóvenes ha tendido a coincidir con tales movimientos. “La Reforma Protestante”, se ha dicho, “es un ejemplo de uno de los movimientos juveniles destacados de la historia”. El crecimiento demográfico, ha sostenido de forma persuasiva Jack Goldstone, fue un factor fundamental en las dos olas revolucionarias que se dieron en Eurasia a mediados del siglo XVII y a finales del XVIII. Una expansión notable de la proporción de jóvenes en los países occidentales coincidió con la “era de la revolución democrática” en las últimas décadas del siglo XVIII. En el siglo XIX, la

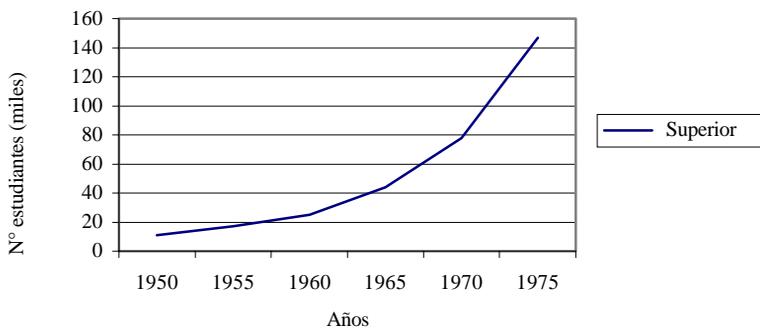
---

<sup>2</sup> Víctor Farías, *La Izquierda Chilena, 1969-1973: Documentos para el Estudio de su Línea Estratégica* (2000), p. 1559.

industrialización con éxito y la emigración redujeron la repercusión política de las poblaciones jóvenes en las sociedades europeas. Sin embargo, los porcentajes de jóvenes aumentaron de nuevo en los años veinte del siglo XX, proporcionando adeptos a movimientos fascistas y extremistas de otro tipo. Cuatro décadas más tarde, la generación de la explosión demográfica que siguió a la segunda guerra mundial se significó políticamente en las manifestaciones y protestas de los años sesenta<sup>3</sup>.

Lo que nos informa la cita anterior es que el predominio amplio de la población joven en la pirámide poblacional tiene consecuencias de radicalización política cuando la economía no logra incorporar a los jóvenes en actividades laborales. Más aún, sin riesgo de equivocarnos, podemos afirmar que esa radicalización se ve potenciada cuando esa población juvenil se ubica en el espacio de una institución universitaria incipiente pero masiva.

FIGURA N° 5: EVOLUCIÓN MATRÍCULA UNIVERSITARIA



Si recordamos los datos expuestos anteriormente, podemos ver que la matrícula universitaria se triplica en Chile desde 1960 a 1970, y se vuelve a duplicar entre esa última fecha y 1975. La pregunta evidente que suscitan estas cifras es respecto a la capacidad del sistema universitario para proveer de profesores a esta avalancha de alumnos. La respuesta es clara: los mismos jóvenes, una vez terminados sus estudios de licenciatura, se transforman en profesores de alumnos escasamente menores que ellos. En tal sentido, la expansión de la matrícula universitaria no se dio

<sup>3</sup> Samuel Huntington, *El Choque de las Civilizaciones* (1979), p. 139.

en el contexto de una maduración de la institución universitaria. Los miles de alumnos que se incorporaban a la universidad no encontraban en ella profesores profesionales, sino improvisados instructores sólo marginalmente mayores a ellos.

Los jóvenes intelectuales no sólo tienen una mayor propensión a dejarse cautivar por discursos ideológicos que los adultos involucrados en las responsabilidades propias del paso de los años, sino que tienen una gran facilidad para legitimar la violencia como curso de acción política. Ello, ciertamente, no es algo sólo propio del Chile de los setenta, donde las jóvenes figuras del “Che” o de, incluso, un sacerdote como Camilo Torres, encendían la imaginación revolucionaria de los jóvenes. Actualmente vemos cómo estas tendencias se dan en el radicalismo islámico. El mismo autor antes citado se refiere a ello en los siguientes términos:

Como ocurre con la mayoría de los movimientos revolucionarios, el elemento central lo han constituido estudiantes e intelectuales. [...] Un estudio sobre los líderes radicales de los grupos islamistas egipcios descubrió que estos poseían cinco características principales, que parecían ser típicas de los islamistas en otros países. Eran jóvenes, la mayor parte entre los veinte y los cuarenta años. El 80% eran estudiantes universitarios o licenciados. Más de la mitad procedía de facultades de elite o de campos de especialización técnica muy exigentes intelectualmente, como la medicina y la ingeniería. Más del 70% provenían de la clase media baja, “de orígenes modestos, pero no pobres”, y eran la primera generación de su familia que recibía educación superior. Pasaron su infancia en ciudades pequeñas o zonas rurales, pero habían pasado a residir en grandes ciudades<sup>4</sup>.

El cuadro no parece muy distinto al que prevalecía en Chile hacia 1973. Pero no sólo en Chile, sino en gran parte de América Latina según atestiguan los datos de crecimiento de la matrícula universitaria en el continente.

El 18 de noviembre de 1971, Nelson Gutiérrez recibe en la Universidad de Concepción a Fidel Castro con las siguientes palabras: “Comandante, éste es un país en guerra. Un país partido por una guerra de clases, encubierta a veces, abierta otras, que no podrá terminar sino con la victoria o la derrota de uno de los grandes campos en pugna”<sup>5</sup>. La visita de Castro se transformó en un fuerte incentivo para la radicalización política del estudiantado de izquierda, no sólo en la Universidad de Concepción.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>5</sup> Víctor Farías, *La Izquierda Chilena...* (2000), p. 1304.

Así como la legitimidad del gobierno de Allende descansaba, para los sectores populares, básicamente en un fundamento populista, es decir, en un incremento de su capacidad de consumo; para los intelectuales y la juventud este fundamento se sostenía sobre la promesa de una revolución radical del orden imperante y la instauración de un Estado revolucionario o “dictadura del proletariado”. En el transcurso del año 1972 lentamente fue mermando la legitimidad populista para dar lugar, de manera cada vez más preeminente, a la legitimidad revolucionaria. A ello contribuyeron factores objetivos.

Durante el primer semestre de 1972 ya comenzaron a manifestarse en la economía las predecibles consecuencias de la fuerte expansión del gasto y de la demanda que tuvieron lugar durante 1971. Ya en agosto fue necesario realizar reajustes entre un 30% y un 200% en los precios que se mantenían fijos, con el fin de mantener la solvencia de las empresas. Este primer reajuste de precios iniciaba una espiral inflacionaria que superaría el 250% en 1972 y el 600% en 1973<sup>6</sup>. Por otra parte, ya se comenzaban a evidenciar claros problemas de abastecimiento y el surgimiento de un importante mercado negro de bienes de consumo básico. Es evidente que cualquier legitimidad populista se ve afectada por esta situación. La escasez y la inflación son las dos bestias negras del populismo, y lo son porque ambas socavan de manera dramática la capacidad adquisitiva de los sectores populares.

Junto con los primeros síntomas visibles de la crisis económica comienza a enrarecerse el clima político. Lo que lleva a esto es precisamente una intensificación de la identidad y propósito revolucionarios del gobierno. Ello comienza a afectar a aquellos sectores de pequeños y medianos propietarios que se sienten amenazados por la agudización de tomas y conflictos laborales cuyo propósito no es otro que traspasar las empresas afectadas al área de propiedad social; por la amenaza de requisición de la propiedad de los opositores (principalmente de los transportistas), así como por el intento de implementar un sistema de distribución estatal de bienes sobre la base de libretas de abastecimiento, tal como se estilaba en las sociedades bajo el dominio soviético.

En este clima de crisis económica y creciente conflictividad social, son los sectores de la joven intelectualidad de izquierda los que profitan de la situación empujando al gobierno de la Unidad Popular hacia posiciones cada vez más radicales. Ya no es un documento del MIR, sino uno del MAPU, el que plantea:

---

<sup>6</sup> CIEPLAN, *Resultados Económicos 1958-1989*; INE y Banco Central, citados en Enrique Cañas, *Proceso Político en Chile: 1973-1990* (1997), p. 85.

El Gobierno no se ha detenido, sin embargo, y está dispuesto a seguir adelante. Pero para hacerlo necesita corregir algunos graves errores. El principal de éstos tiene que ver con su estilo político que no toma en cuenta suficientemente a las masas y su potencial inmenso de combate. Se confunde el respeto a la legalidad con el legalismo, la necesidad de eficiencia con el burocratismo y la mantención del orden con el inmovilismo del pueblo. De esta manera se desarrolla una acción que aunque es profundamente revolucionaria en sus objetivos, es burguesa en su estilo de aplicación, en la medida que no abre canales para que la clase obrera ejerza su hegemonía y las masas en general su presencia vigilante y creadora<sup>7</sup>.

De más está decir que el Mapu no era exactamente un partido de masas, sino más bien un partido de jóvenes intelectuales. Este partido, junto a la Izquierda Cristiana y al PS, dentro de la UP, junto al MIR y al izquierdismo extra UP, se sitúan desde mediados de 1972 en posiciones de avanzada revolucionaria, aislando o neutralizando los rumbos populistas ya desencantados, o el gradualismo propiciado por el PC.

A mediados de 1972 llega la hora en que las demandas del extremismo político juvenil desplazan a las demandas reivindicativas de las masas populares, demandas, estas últimas, que el aparato productivo y distributivo de la sociedad ya escasamente pueden satisfacer. Con ello la suerte estaba echada: el populismo cedía frente a la revolución. Seguir este último camino, sin embargo, sólo conducía a respaldar la afirmación de los jóvenes miristas de que había guerra y de que ella había de culminar con la victoria de alguno de los campos enfrentados.

La historia de Chile durante el año 1973 no es sino el lamentable camino al colapso de la economía, de la política y del equilibrio social. En el período que va desde septiembre de 1972 a septiembre de 1973 la inflación llegó a un 276%. El sistema político alcanzó niveles altísimos de polarización, los que se expresaron en las agudas tensiones entre los distintos poderes del Estado. Creció la conflictividad laboral a niveles insospechados, así como las dificultades para mantener el orden interno. En pocas palabras, se irguió sobre Chile un destino conocido por tantos países latinoamericanos: un golpe militar.

Cuando se mira en retrospectiva este período que nos es cercano biográficamente, pero lejano históricamente, no podemos sino detenernos a meditar sobre la falta que le hizo a nuestro país la figura de un gran estadista, de un gran político capaz de doblarle la mano a lo que se perfilaba como un ineludible destino trágico. Chile no tuvo a ese hombre.

<sup>7</sup> Víctor Farías, *La Izquierda Chilena...* (2000), p. 2537.

Desde la izquierda, el centro y la derecha se intenta recomponer actualmente la imagen de figuras históricas febles, de hombres que sólo fueron peones de la historia, pero que carecieron de la profundidad política necesaria para moldear la historia, para cambiar su rumbo y alterar un destino fatal. Chile hubo de sucumbir a la misma fatalidad de Argentina y Uruguay, sociedades que enfrentaban un cuadro similar al nuestro en términos de demandas populistas insatisfechas y radicalismo político juvenil. Brasil se anticipó a controlar el populismo antes de que se radicalizara la juventud, con lo cual el golpe que derrocó a Goulart no cayó en los dramas de la guerra sucia. En Perú el populismo se desató demasiado tarde, cuando ya la juventud radical había pasado a la forma del extremismo armado de "Sendero Luminoso". Las víctimas que allí hubo que lamentar hacen palidecer a cualquiera de los otros procesos.

Ni Allende, ni Pinochet, ni Frei, ni Alessandri, ni ningún otro pudo torcer el trágico destino que se cernía sobre Chile en 1973. Los monumentos de tres de ellos se alzan actualmente en torno a La Moneda, probablemente el cuarto le seguirá dentro de un tiempo. Son ellos un mudo testimonio de que la historia iguala a muchos y enaltece en la memoria de los pueblos sólo a unos muy pocos. Precisamente a aquellos que tuercen los destinos y moldean la historia. No hubo de esos hombres en los años en los que más los necesitamos. Tuvimos, por ende, que mirar el rostro más severo del destino.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cañas, Enrique. *Proceso Político en Chile: 1973-1990*. Santiago: Edit. Andrés Bello, 1997.
- Farías, Víctor. *La Izquierda Chilena, 1969-1973: Documentos para el Estudio de su Línea Estratégica*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP), 2000.
- Huntington, Samuel. *El Choque de las Civilizaciones*. Paidós, 1997.
- Mitchell, Brian R. *International Historical Statistics*. Tomo *The Americas 1750-1993*. Nueva York: Stockton Press, 1998. □

## LOS INTELLECTUALES LATINOAMERICANOS DESCRITOS POR SUS (IM)PARES

**Martín Hopenhayn**

La dispersión postmoderna ha alcanzado a los intelectuales latinoamericanos y afecta sus modos de inserción en la sociedad y el Estado. El intelectual prototípico de antaño, que desde las universidades y centros de investigación escudriñaba el movimiento de la historia para dictaminar sus grandes orientaciones hacia el futuro, ahora se disgrega en una multiplicidad de roles y funciones que no es posible subsumir en un denominador común. El vínculo entre el trabajo del intelectual y el cambio societal se difumina, y los intelectuales quedan divididos entre quienes perseveran en la academia, quienes se incorporan a los medios de comunicación, quienes asesoran empresas o quienes ocupan altos cargos de gobierno. Entre unos y otros se miran con desconfianza, se ironizan y descalifican. Crece la división entre ellos en medio de una coexistencia, sin convivencia, de sensibilidades y lógicas múltiples. El presente artículo intenta captar esta diversidad tensionada por las descalificaciones recíprocas, mediante el artilugio retórico de ponerlos en contacto en una conversación imaginaria.

---

MARTÍN HOPENHAYN. Realizó estudios de filosofía en Buenos Aires y Santiago de Chile y, posteriormente, en París. Autor de numerosos artículos y ensayos y de los libros *¿Por qué Kafka?* (Editorial Paidós, 1983) y *Ni Apocalípticos ni Integrados: Aventuras de la Modernidad en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 1994) y *Después del Nihilismo (de Nietzsche a Foucault)* (Ed. Andrés Bello, 1997). Investigador de ILPES y CEPAL.

### Un intelectual postmoderno describe a un intelectual crítico

“¿**P**or qué insiste en ser el aguafiestas de la historia? Basta ya de melancolía: en esta modernidad sin muros y abierta a la aventura, no puede seguir creyendo que la tarea del intelectual es desenmascarar los artificios del poder y las maldades de la alienación. La locomotora de la historia lo relega al último vagón, y él sigue pensando que puede cambiar la dirección de los rieles para hacer girar el tren en 180 grados. ¿Hasta cuándo? Se quedó pegado en el sueño en que él hacía parte de una vanguardia capaz de trizar el poder y recomponerlo según sus obsesiones decimonónicas de socialismo libertario o humanismo compasivo. Cree interpretar a Marx poniendo sus saberes al servicio de la transformación del mundo, pero no se da cuenta que el mundo se transformó pese a él, y que lo que cabe ahora es partir de este cambio, embarcarse en las nuevas rutas de la libertad, que incluyen la libertad económica pero que también desafían a una mayor secularización de valores. Insiste en la queja, en la denuncia de los abusos de una globalización a la que atribuye el signo del demonio. ¿Pero no se da cuenta que la globalización es el único camino para bailar en la fiesta de las culturas híbridas, jugar el juego de los mensajes que se cruzan por todos lados, deslocalizar la propia identidad y liberarnos, precisamente, del peso de la historia?”

### Un intelectual crítico describe a un intelectual en el gobierno

“¿A eso le llama ‘praxis transformadora’? Quien lo viera en la lucha contra la dictadura y el neoliberalismo, ahora defendiendo este último con eufemismos como la ‘entrada a la modernidad’ y la ‘visión de futuro’. Le queda de su propia historia cierta informalidad: sus ternos son de colores y sus corbatas un poco osadas. Tiene un asesor de imagen para verse a la vez suelto y confiable. Entre amigos dice lo que piensa y ante el micrófono lo que resulta políticamente conveniente. Lo más radical que lee es a los liberales democráticos y neocontractualistas, que ya los leía hace una década cuando preparaba su desembarco de la ONG al puesto de gobierno. Su rebeldía le duró hasta que descubrió que tener un puesto de gobierno le hacía sentir bien, y hasta poderoso. ‘Hay que ser realistas’, me dice cada tanto para desembarazarse de cualquier examen de consistencia. Y aunque no lo diga, entiende ese realismo como acomodo, complacencia

o a lo sumo como opción de introducir cambios mínimos en un orden estructuralmente injusto. De haberse visto como es hoy con sus ojos del pasado, habría dicho que su futuro sería el mejor ejemplo del viejo slogan que celebramos en una película de Scola: hay que hacer que las cosas cambien un poco para que nada cambie demasiado. Ahora lee a Toffler, a Fernando Flores y a Negroponte como si allí encarnara hoy el viejo mito de la emancipación del sujeto. Entre las nuevas formas de gestión, las tecnologías de la información y la iniciativa empresarial, encuentra una nueva utopía y se la cree, o hace como que se la cree.”

### **Un intelectual del gobierno describe a un intelectual de organizaciones de base**

“Sí, no cabe duda que es bienintencionado. Esto de ver en los pequeños actores a los portadores de nuevas racionalidades es loable. Pero sigue pegado en la idea de buscar actores que rediman la historia. ¿De dónde espera que todos estos grupos pequeños de mujeres, campesinos, cooperativistas, ecologistas, indígenas y artistas, puedan llegar a armar una propuesta de gobierno? Al final, su discurso es una mezcla de citas de Agnes Heller, Galeano, Max-Neef, Galtung, un poco de Amartya Sen, pobladas con casos aislados de grupos de base que portan nuevos ideales encarnados en nuevas prácticas. Y de tanto buscar, confunde: confunde la cultura popular con nuevas formas de organización, confunde las estrategias de supervivencia con racionalidades emergentes, confunde la pobreza con el desarrollo alternativo, el club de barrio con la utopía social, las demandas de las mujeres con el fin del patriarcado. Habla de nuevas metodologías de investigación-acción, investigación participativa, técnicas cualitativas, fin del paradigma racional-iluminista. Pero más que metodología, es nueva ideología revestida de una retórica que aboga por el tan mentado nuevo sujeto. Quiere verse como el intelectual comprometido con el cambio en la base social, a medias produciendo conocimientos para enriquecer la experiencia de otros, a medias recogiendo la experiencia para pretender, desde allí, confirmar nuevos conocimientos aplicables a las ciencias sociales en su conjunto. Va de lo particular a lo general y viceversa como quien se cambia de camisa, sin reparar en el mismo hueco que deja entre ambos niveles. ‘Ese hueco, argumenta, es el espacio de la nueva política.’ El problema es que lleva ya dos décadas con esa respuesta vacía y parece no inquietarse en la demora.”

### **Un sociólogo de la academia describe a un intelectual que está haciendo plata como asesor de imagen corporativa**

“¿Hasta dónde puede extenderse el campo de aplicación de las ciencias sociales? El caso que aquí describo ilustra sobre este dudoso matrimonio entre el ámbito de la investigación social y el de la publicidad. Una cosa es hacerse rico escribiendo un libro, otra maquillando la imagen de un candidato o de una empresa. El tema en juego no es, claro está, el del ejercicio de la profesión, sino el de la buena conciencia del intelectual. Podrá argumentar que la sociología ha muerto, lo que pongo en duda. O que los intelectuales deben empaparse en la contingencia, tomar la iniciativa y ubicarse en los nichos del mercado. Pero a mí me huele a pacto mefistofélico. Al final, su trabajo se reduce a cálculo económico y cálculo político. No hay otro fundamento para su práctica que su rentabilidad. Podrá movilizar la batería metodológica que aprendió cuando era investigador social: encuestas, focus group, manejo de la opinión pública. Pero sólo lo hace para competir en un juego que es propio de la publicidad: dar en el clavo no es plantear una hipótesis de discusión ni verificarla, sino tener una idea que venda o una estrategia que triunfe. Despojados de racionalidad sustantiva, modela un discurso ad hoc para hacer pasar su razón instrumental por visión de futuro. Como el negociante calvinista, poco a poco el dinero que genera se le va convirtiendo en la evidencia de su buena práctica. Al extremo que cree, o quiere creer, que su éxito mundano es la nueva vara que consagra un nuevo matrimonio entre la virtud y el saber. Poco le importa a quién promueve, con quién teje alianzas, e incluso contra quién asesora. Y cuanto más remodela sus fastuosas oficinas y cambia el ‘look’ para mejorar su carta de presentación frente al cliente, más crujen en sus tumbas los huesos de Comte, Weber y Durkheim.”

### **Un intelectual progresista describe a un intelectual integrista**

“Qué duda cabe, hemos cambiado de adversario. Avanzamos por la senda de la modernidad y sin embargo tenemos a este intelectual retrógrado, inspirado en los historiadores católicos de los años 30 y en sus postgrados en Navarra, y cree que se puede conciliar la apertura económica con el conservadurismo moral. Quiere hacer de su país un mercado abierto al mundo y a la vez un convento, último bastión de reserva espiritual en un mundo en descomposición. ¿Cómo se las arregla para ser neoliberal en lo económico e integrista en lo cultural? Es él, y lo que representa, uno de

los principales obstáculos al progresismo. Y lo grave no es la torsión en su cabeza, sino su influencia real en los colegios de élite, las universidades católicas, los empresarios que manejan la prensa y los canales de televisión. Es él, y lo que representa, uno de los principales obstáculos al progresismo. Desde su cabeza, tan ilustrada hacia atrás y a la vez tan anclada en principios doctrinarios que no osaría cuestionar, se tejen las estrategias y los contenidos del nuevo pensamiento conservador nacional. Niega la confrontación directa porque sabe que, en última instancia, sus argumentos se fundan en principios que no está dispuesto a convertir en objeto de polémica. Pero a la vez se atribuye la palabra que separa el bien del mal. Por alguna razón que me cuesta entender, ejerce fascinación sobre la clase empresarial y las familias de clase alta. Tal vez porque a la vez que ofrece un claro sentido y una ética para la vida personal, no pone reparos en la concentración del dinero y no juzga las conductas que generen estas ganancias. Así, de manera extraña, es funcional a un sector de la sociedad que quiere referencias fuertes para la vida, y blandas para la economía. Pero por otro lado, los intelectuales progresistas, amantes de la secularización y el pluralismo, no podemos más que ver este intelectual integrista como una manifestación de resistencia a la modernidad cultural, un vestigio del pasado enquistado en el presente. Y no nos queda más remedio que confrontarlo cuando discutimos políticas educacionales, políticas para los medios, políticas de sexualidad y políticas de drogas. Él está convencido de que su rol de intelectual se juega en usar el conocimiento para darles contención a los cuerpos y sosiego a los espíritus. Al más viejo estilo: el libro en la mano izquierda y el rosario en la derecha.”

### **Un intelectual iluminista describe a un intelectual de la “différence”**

“¿Por qué insiste en un lenguaje críptico, poblado de conceptos que él da por dado pero cuyo contenido es tan dudoso? ¿Qué es esto de lo ‘rizomático’, la ‘capilaridad’, el ‘discurso-otro’, la ‘escenificación’ o los saberes ‘contrahegemónicos’? ¿Y por qué tanto encono con la razón, el conocimiento, la integración cultural? Francamente, no lo entiendo. Cita a los crípticos postestructuralistas como si fuesen de sentido común: Deleuze, Lyotard, Derrida. Demoniza las estructuras y los ordenamientos. Exalta la diferencia, pero en esa exaltación los buenos son siempre los otros, los que no están en la política pública, no comparten las opiniones de las mayorías y no comulgan con el consenso político. Todo lo contrario, el

disenso les suena siempre atractivo. Y de tanto abogar por la diferencia, se olvida que ésta muchas veces sirve de pretexto para justificar las desigualdades. Dudo de su sensibilidad social. Rara vez lo veo conmoverse ante la tragedia humana. Más bien se preocupa por leer en ella, como en cualquier cosa, la metáfora que pone al descubierto la clausura oculta del texto de la vida. Se junta con otros parecidos, publican revistas, hacen actos de intervención urbana, ‘ponen en escena’ las ‘estéticas de la resistencia’ y las lógicas que subvierten el canon y la complacencia, teorizan sobre formas ‘revulsivas’ del arte, la cultura y la autorreflexión colectiva. Pero todo esto, que puede sonar muy sugerente, nunca se traduce en una propuesta de construcción colectiva (porque de lo que se trata es de deconstruir). Restringe su interlocución de la tribu de pares porque, según afirma con un rictus de supuesta dignidad, no está dispuesto a dar ‘facilidades’ comunicativas al público autocomplaciente; y termina consagrando circuitos donde lo hermético se confunde con lo elitario. Este confinamiento exagera, como en un círculo vicioso, ese hermetismo.”

### **Un intelectual de ONG describe a un intelectual de los organismos internacionales**

“Qué lástima ver cómo un intelectual lúcido finalmente se apoltrona en los rituales de las conferencias intergubernamentales, sustituye la pasión por la verdad por la construcción de textos verosímiles que suenan bien, son políticamente correctos, pero insípidos al fin. Amarrado, como está, a no herir la susceptibilidad de nadie, se desplaza del pensamiento crítico a una tecnocracia ilustrada. Maneja bien los datos del subdesarrollo social, tiene acceso a la información que producen sus pares en otros organismos internacionales y a los dudosos datos de gobiernos, y con esos insumos no hace más que escribir catálogos de propuestas sensatas que van a parar al cajón de un ministro o a la documentación de conferencias donde las conclusiones y recomendaciones son como la crónica de un corolario anunciado. Ya no escribe artículos sino documentos de trabajo. Lee cada vez menos teoría y cada vez más documentos oficiales. La cautela la disfraza de prudencia, y maquilla la crítica con apelaciones a la sensibilidad y las buenas intenciones. En los hechos, escribe por encargo: se le encargan los temas y en buena medida los enfoques. Su lenguaje se despersonaliza con el correr de los años y la creatividad en las ideas se transmuta en formas nuevas de combinar elementos archidichos. No produce conocimiento, sino que lo organiza en torno a propuestas que pasen sin asperezas por el paladar de sus interlocutores: organismos de gobierno,

otros organismos internacionales y foros donde hay más protocolo que sustancia. Cada vez desiste más de asistir a seminarios de la academia, a la investigación en terreno y al diálogo con las ONG. Una cierta pereza de espíritu se apodera día a día de su ánimo frente al computador de la oficina, y si bien muchas veces puede preguntarse qué sentido tiene estar donde está, sigue allí, bastante cómodo y blando. A veces, para conjurar el precio que ha debido pagar, contrabandea teoría crítica en la documentación que debe entregar a fin de mes, forcejea con el lenguaje de la diplomacia para dejar colar algunas metáforas sueltas que dan algo de brillo a lo que escribe, en fin, se complace por estos pequeños triunfos. Incluso llega a creer que a través de estas travesuras influye en decisiones, sensibiliza a los ministros o subsecretarios con pociones moderadas de retórica contestaria.”

### **Un intelectual crítico describe a un intelectual mediático**

“No quiero parecer grave en mis juicios; pero cada vez que lo veo en televisión me da la impresión que ha privilegiado de tal modo el acto comunicativo por sobre la sustancia, que incluso él mismo termina convencido de que la realidad es bastante simple. Ha sacrificado la profundidad en aras de la anchura, y ha sustituido el desarrollo del conocimiento por su traducción al público masivo. Pero inevitablemente se aplica aquí lo de ‘traductor-traidor’. ¿Pensará él lo mismo? Se le atribuye una función loable, a saber, ilustrar al público general, tejer un puente entre la sensibilidad de masas y la reflexión de los intelectuales. A veces logra, lo admito, adecuar ciertas citas de filósofos como rúbrica en sus comentarios sobre contingencia. Pero siempre queda la sensación de que lo hace como si se tratase de una jugada en un tablero, y que el tablero fuese su propia imagen como intelectual frente a la sociedad. Siempre parece tan razonable, y su elocuencia es capaz de desplegarse en lapsos cada vez más cortos. Ha comprimido el tiempo de la reflexión crítica en el tiempo de una opinión frente a las cámaras. Y así, casi sin darse cuenta, da opiniones sobre todo. Porque se lo consulta acerca de todo, incluso de aquello que probablemente él jamás ha investigado o pensado. Y es tal su hábito de responder, que siempre tiene alguna respuesta frente a cualquier pregunta, y siempre la presenta como si fuese el resultado de una reflexión previa. Y como el hábito hace al monje, él termina creyendo que sabe de todo, cuando en realidad opina de todo, que no es lo mismo. Ciertamente: son opiniones sensatas, algunas más imaginativas que otras, y que tienen la virtud de seducir al auditorio con brochazos de inteligencia retórica. La cuestión es

si esa inteligencia retórica del intelectual de la televisión tiene como fin último la gratificación narcisista del emisor o el estímulo a la reflexión en el auditor.”

### **Un intelectual-ensayista describe a un intelectual académico**

“Francamente, lo admiro. ¡Qué paciencia! Me parece casi inverosímil poder centrar años de trabajo en la exégesis de Hegel, en la interpretación de un diálogo de Platón o en una traducción crítica de la obra de Simmel o Weber. Pero a la hora de opinar sobre la realidad nacional o latinoamericana, resulta tan tosco y poco interesante. En lo que a mí concierne, hace rato dejé la academia. La filosofía no puede seguir apolillándose en las lecturas críticas. Lo que hay que leer críticamente es la realidad y hablar desde las resonancias que esa realidad irradia en nuestras vidas. Volcarse a la calle, conversar, perder el tiempo con los amigos, sufrir las derrotas de otros en carne propia. ¡Y él se toma tan en serio! ¿Cómo perder tanto tiempo en estar al día en la bibliografía, en prevenir errores de interpretación y en construir una metodología ex-ante para luego desarrollar un largo trabajo que muchas veces no termina nunca, y que en el camino se desgasta explicando las inconveniencias de otras metodologías? He visto, entre los académicos, guerras a muerte por motivos que nadie más entendería: peleas porque uno confundió el concepto de simulacro con el de artificio, el de imaginario con el de fantasmático, el de crítica interna con deconstrucción, el de dialéctica con el de dinámica. Hay que ver cómo sudan y se descomponen cuando son malinterpretados o cuando deben confrontar interpretaciones que, a juicio de ellos, no tienen ningún fundamento en los textos. Hasta hablan con cierto tono engolado o flemático, aprendido de sus pares y reconocido como el tono más adecuado para expresar dudas sobre los comentarios de sus pares. Y esa división tajante que hacen entre lo superficial y lo profundo: ¡por favor, qué pedantería platónica, qué letanía frente al mundo de todos los días! Y así se pasan, más preocupados de no pisar una trampa epistemológica que de plantear ideas sugerentes; más ocupados de los archivos de pensadores que de las aventuras del propio pensamiento. Desconfían hasta la médula de la improvisación.”

### **Un intelectual independiente describe a un intelectual orgánico**

“Me resulta difícil creer que a estas alturas en América Latina se pueda pensar que la reflexión intelectual pueda todavía someterse a la

camisa de fuerza del proyecto partidario. La ilusión, tanto utópica como iluminista, de que el intelectual era capaz de descubrir la dirección correcta de la historia y luego encajar su descubrimiento en un programa político, murió con la caída del muro, o mucho antes. Un intelectual orgánico, al viejo estilo, es una contradicción de estos tiempos. Más bien tenemos que invertir el llamado de Marx, y volver a preocuparnos por interpretar un mundo donde las coordenadas ya no son ni el asalto al poder ni la instauración del socialismo. Este intelectual obsesionado con traducir la lectura de la historia a líneas partidarias, o bien con barnizar estas líneas con la interpretación de las grandes contradicciones del momento, debiera aplicar lo que tanto invocó en tiempos pasados: la autocrítica. Es un daño a la autonomía reflexiva del intelectual mantener todavía un cierto ideal de intelectual orgánico. Más positivo parece, desde una postura más independiente y abierta, formular la crítica de la primacía de la razón instrumental en la política, incluido al intelectual orgánico como objeto de esa crítica. La subordinación del pensamiento a los programas de partidos, o incluso a los programas de gobierno, perpetúa una confusión de esferas donde el pensamiento, en su carácter de abierto, se niega a sí mismo. No digo con esto que el intelectual no tenga un lugar en la política, sino que no puede definirse como intelectual a través y sólo a través de ella. En la medida en que persista en esta restricción, su reflexión sobre la cultura, la política y la sociedad estará sesgada desde la partida por el objetivo que pretende reforzar. Esta coacción que él mismo coloca sobre su cabeza para nada tiene la virtud de ‘darle forma al vacío’. A menos que entendamos la forma como conjunto binario de fuerzas negativas y positivas, direcciones correctas e incorrectas, criterios eficaces e ineficaces.”

### **Un intelectual académico describe a un intelectual ensayista**

“Si cree que la investigación rigurosa puede suplirse con algo de literatura y un montón de conjeturas sugerentes, lamento decir que se equivoca. Esos atajos que toma para escribir, y también para pensar, hablan por lo que sus textos no dicen: la falta de metodología y la falta de rigor. Piensa que porque hoy la academia ha sido aislada por los medios de comunicación y en parte por el pragmatismo de la política, puede despedirse del sudor de la investigación y compensarlo con ideas que saca de la nada. Suele proyectar sus propias percepciones y vivencias creyendo que pueden llegar a ser universales, y en lugar de buscar el esfuerzo reflexivo del lector, busca su complicidad. Sin duda, así gana adeptos.

Pero blandos y autoindulgentes, como él. Cambia de tema como de ropa, y se justifica poniéndole a su dispersión el epíteto de la diversidad. Más que pensar temas, los visita y sobrevuela. Más que producir conocimientos, opina. No sería grave si hiciera explícita esta limitación. Pero suele ocultarla u olvidarla. Cuando se queda sin ideas, recurre a la elegancia estilística esperando que ella pueda conducirlo a nuevas ideas. Cita textos a discreción pero nunca da cuenta de la bibliografía ni de las discusiones teóricas que subyacen a estos temas que visita. Se prodiga en metáforas, como si éstas fuesen pertinentes por el solo hecho de ser metáforas. No tiene una posición clara y definida, sino puntos de vista cambiantes según el ánimo, la sensibilidad que adivina en sus lectores o el impacto que estas perspectivas pueden surtir en el auditorio. Se complace con su propia escritura pensando que basta con escribir para pensar. Sus ensayos no son sino eso: tentativas inconclusas cuyo desarrollo esquivo por pereza.”

### **Un intelectual apocalíptico describe a un intelectual optimista**

“¿Con qué base se le ocurre postular que la globalización abre oportunidades de autoafirmación cultural de los grupos oprimidos, crea nichos de inserción para el desarrollo local, promueve un imaginario político democrático a escala mundial? ¿De dónde sacó que la postmodernidad nos libera de la ‘tiranía de las ideologías’ y abre el campo para el desarrollo de las diferencias? ¿Por qué dice que el Internet es la promesa para que todos tengamos voz en el concierto global, y para que todos accedamos con oportunidades a la sociedad de la información? Donde él ve todas estas promesas, yo veo sólo amenazas. La globalización, combinada con la nueva revolución del conocimiento, no ha hecho más que agudizar contrastes sociales dentro y entre los países; dejar a dos tercios de la humanidad fuera de la carreta del progreso; dividir el mundo entre informatizados y desinformatizados; fragmentar social y culturalmente a las sociedades nacionales por efecto de la tan mentada postmodernidad o lo que yo simplemente llamo la crisis de proyectos colectivos; amenazar las identidades locales con la cultura Mac-mundo o Disney-mundo; y generar cada vez más reacciones xenofóbicas y fundamentalistas. A esto cabe sumar el cúmulo de desastres ecológicos y un futuro inquietante en términos de sobrepoblación y agotamiento de recursos naturales. Entonces vuelvo a preguntarme por las raíces de su optimismo. ¿No será que es tan duro el porvenir que reacciona negando? Sin duda es más tentador sobredimensionar los pequeños intersticios de oxígeno antes que reconocer la falta de

oxígeno en las tendencias más gruesas de la globalización. Cree que el neoliberalismo puede mitigarse con pequeños gestos comunitarios y una que otra ONG agitando banderas en Internet. Pero olvida el grado de hegemonía económica, política y cultural que hoy ejerce el neoliberalismo, al punto que ya no necesita siquiera predicarse como ideología, porque el neoliberalismo se ha incorporado en el metabolismo del orden mundial. Nuevamente me pregunto, pues, por su optimismo. Y es ese optimismo, cuyo fondo es la negación de lo dominante, el que lo lleva a volcar toda su energía reflexiva sobre esos intersticios, investigar la casuística —siempre disponible— de las nuevas oportunidades de desarrollo, tomando ingenuamente el caso aislado como embrión de orden futuro. Colecciona, con entusiasmo genuino o simulado, argumentos y ejemplos para mostrar que las nuevas tecnologías pueden surtir un efecto democratizador y pluralista. Pero no tiene cómo contra-argumentar cuando le digo que precisamente esos efectos, acotados y reducidos como son, perpetúan una ilusión que nos hace aceptar un ordenamiento general arbitrario, una racionalización sistémica asfixiante, y una administración eficiente de las desigualdades.”

### **Un intelectual de la “différence” describe a un intelectual en el gobierno**

“Las mediaciones a que ha debido someter su discurso para encajarlo en el relato del realismo político, le han alisado el pensamiento. Consagra formas de saber-poder donde la búsqueda de consensos, aparentemente bienintencionada, trasunta la impronta de la uniformidad. Con una malla retórica que desconoce los pliegues donde habitan las subjetividades-otras, el intelectual en el gobierno invoca equívocamente lo que en realidad es unívoco: la reconversión de la política hacia una negación complaciente de las fisuras del tejido cultural de la sociedad. Su pragmática subsume las referencias teóricas en apologías de la eficiencia y la eficacia. Habla de actores sociales pero allí no hay más que identidades agregadas en grandes conglomerados que se sientan a una mesa de diálogo o a definir políticas de intervención y disciplinamiento, desconociendo precisamente aquellos actores que hoy día resultan más reveladores de la fragmentación social: nuevos movimientos sociales, grupos no representados por el juego partidario o parlamentario, manifestaciones que desde la cultura logran parodiar, con sus prácticas discursivas, la primacía procedimental de la política pública. Y cuando vuelve sobre la teoría, ya habla menos de Bobbio que de Luhmann, menos de Habermas que de Giddens,

cada vez menos de Touraine y no menciona a Bourdieu. Sus lecturas de microfísica del poder (Foucault) o de esquizoanálisis (Deleuze-Guattari) son parte de un pasado remoto que recuerda con simpatía. Pero cuando se trata de dar cuenta de los efectos destructivos del modelo modernizador sobre la memoria inscrita en los cuerpos, saca del ropero a Schumpeter y habla de la ‘destrucción creadora’ del capitalismo y la modernidad. Así, teje una involuntaria —pero efectiva— complicidad con el modelo que borra las voces de sus víctimas. Coloca las concesiones en la balanza de la racionalidad política, y tilda a sus críticos de anacrónicos, resentidos o tontos útiles. Por supuesto, ya hace años cambió el discurso del socialismo por el de la democracia. Luego cambió el de democracia social por el de democracia cultural, más tarde éste por el de democracia política, y cada vez más habla de democracia para referirse a meros procedimientos y a la tan mentada ética de la función pública: idoneidad, transparencia y consenso. Una vez concluido su ciclo como secretario de Estado, se desembarcará probablemente en una consultora internacional donde venderá su expertise de tecno-político con plena solución de continuidad.”

### **Un intelectual mediático describe a un intelectual de la academia**

“¿Cómo puede todavía concebir el saber como un campo de autorreferencia que se reproduce a espaldas de la comunicación general y del espacio público? Es cosa de verlo: sigue convencido de que el saber se preserva y cultiva en los rituales del claustro, en un lenguaje no contaminado por el habla cotidiana; y acude parsimoniosamente al ‘templo’ del conocimiento para hacerse allí un nicho donde habla en difícil y, con suerte, escribe en difícil. La palidez del encierro se le ve en la cara y en el lenguaje. Pasa más tiempo en cuidarse de no incurrir en errores de interpretación de los textos, que en comunicar ideas propias. Juega el juego de las discusiones eruditas y las citas sesudas y confunde el juego con el mundo. Como si el mundo no hubiese cambiado y estuviese desde siempre definido por una relación de hostilidad mutua entre la sensibilidad común y la reflexión teórica. Hasta la voz y los gestos terminan impostados de tanto cuidar lo que dice y proteger su feudo. ¿Olvida, acaso, que Sócrates hacía filosofía en el mercado y tenía al ‘vulgo’ como interlocutor? Hoy ese mercado son los medios de comunicación —¿dónde más podría conversar Sócrates en las postrimerías del siglo XX? ¿Por qué ese desprecio por traducir el pensamiento al lenguaje de los grandes públicos y de la sensibilidad de la gente, si no es para justificar su estrecha vida de académico?

¿No ha oído hablar de la sociedad de la información y de la comunicación? Se actualiza en su especialidad, pero no en las prácticas para difundir lo que en ella cosecha. Esta contradicción no le preocupa sino todo lo contrario: cree que de este modo preserva un tesoro que al menor contacto con el aire de la ciudad se contamina. Su desprecio elitista por el diálogo en los medios tiene algo de anacrónico y de pretencioso. Y tras ese desprecio no es raro que habite un espíritu envidioso, frustrado por el anonimato y la falta de reconocimiento público. No es que rechace sistemáticamente una invitación a la entrevista de prensa o televisión; más aún, si lo hace es sobre todo por timidez o falsa humildad, y cuando acude a la entrevista termina balbuceando torpemente sus ideas, desacostumbrado como está a sintetizar lo que piensa en el espacio de un periódico o el tiempo de un programa en televisión. Y vuelve a la academia reprochándose esta torpeza, pero sobre todo prometiéndose no volver a ponerse en una situación en que el mundo lo banaliza.” □

## EL NUEVO DESORDEN MUNDIAL, O IMAGÍNATE QUE HAY GUERRA Y TÚ VAS\*

**Hans Christoph Buch**

Por encargo del semanario *Die Zeit*, el escritor Hans Christoph Buch ha estado en varios de los escenarios bélicos de los últimos años: Liberia y Sierra Leona, Burundi y Ruanda, Zaire y Sudan, Bosnia y Chechenia, Algeria y Kósovo, Camboya y Timor Oriental. Exponiéndose voluntariamente al peligro, Buch se propuso averiguar cómo viven y de qué mueren nuestros congéneres al inicio del siglo veintiuno. Pero también quiso averiguar algo sobre sí mismo. Algo que no sabía antes y que sólo podía conocer a través de esta experiencia.

---

HANS CHRISTOPH BUCH. Escritor. Nació en Alemania en 1944. Licenciado en literatura eslava y alemana. Autor de ensayos, poesía y de varias novelas. Entre estas últimas, la trilogía sobre Haití, *The Wedding at Port-au-Prince* (Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1986 [original en alemán, 1984], *Haiti Cherie* (1990) y *Rede des toten Kolumbus am Tag des Jüngsten Gerichts* (1992, El Discurso de Colón en el Día del Juicio Final).

\* Traducido del alemán por Margit Schmoll y Haydée Oberseuter.

## 1

Imagínese que acaba de aterrizar en Dili, la capital de Timor Oriental, y que está delante de una camioneta pick-up, toda abollada, en cuya cubierta diez personas encadenadas entre sí, hombres, mujeres y niños, fueron rociadas con bencina y quemadas vivas: un grupo laokoon, que no está hecho de mármol, sino de carne humana carbonizada. Prefiero ahorrarme el espectáculo de los huesos que salen de la carne chamuscada para hablarles de las flores y las monedas que los habitantes esparcen sobre las cenizas, para apaciguar los espíritus de los asesinados. Eso es más consolador.

Usted me dice que no se lo puede imaginar, que Timor Oriental está demasiado lejos. Esta excusa no vale, pues en estos tiempos de globalización ya no hay islas remotas, y en términos virtuales todos los puntos del globo se han acercado por igual a su hogar. Aún así, aceptaré como válida su excusa. No tiene tiempo ni dinero, dice usted, para volar a Darwin, en Australia del Norte, para acreditarse ante la UNAMET o INTERFET —así se llama la misión de cascos azules enviada a Timor Oriental— y de volar con un avión militar a Dili, lo que no le costará un centavo, si posee una credencial de prensa o trabaja para un organismo de ayuda. Pero antes tendría que solicitar una visa de Indonesia, lo cual puede ser bastante engorroso, dado que Timor Oriental hoy sólo pertenece *de jure* y ya no *de facto* a Indonesia. Y no quiero ocultarle que la comunicación verbal allá es difícil, porque ya no se habla ningún idioma europeo —sólo los timorenses más viejos entienden portugués, mientras que los jóvenes, la mayoría de la población, sólo habla *bahaza indonesia* y *tetum*, un idioma local. Más encima, en Dili no hay hoteles ni restaurantes, no hay agua ni electricidad, en cambio abundan los mosquitos y los cocodrilos de agua salada, que hacen imposible bañarse en el mar. Sin embargo, la posibilidad de ser devorado por un cocodrilo es infinitamente menor comparada con el riesgo de ser alcanzado por la bala de un rebelde pro Indonesia; e incluso esto es menos probable que el peligro de contagiarse de tifus o malaria.

## 2

¿Qué le parece el Kosovo en su lugar? Pristina está a sólo dos horas de vuelo de Viena o Berlín, si así lo desea, incluso puede ir en automóvil; la moneda única es el marco alemán, cuyo poder adquisitivo es mayor que en la propia Alemania y para el ingreso basta con el carnet de identidad.

De modo que imagínese que acaba de llegar a Gjakovë, que en serbio se llama Djakovica, y se encuentra delante de una fosa común que se abre en su presencia. Sobre la tierra suelta, una parka embarrada, de cuya manga vacía se desliza un gusano. El guía local que está a su lado comenta, casi al pasar, que esta parka pertenecía a su amigo fusilado por policías serbios, y a quien sepultó a escondidas junto a otros asesinados en su huerto antes de que las autoridades pudieran hacer desaparecer los cadáveres. Más tarde, pasando por el antiguo casco musulmán de la ciudad, llena de muescas, carcomida por los impactos de artillería, el hombre señala una ruina ennegrecida por las bombas incendiarias, diciendo que ésta es su casa; sólo el Porsche traído de Alemania, adquirido con el dinero que ganó como trabajador inmigrante, sobrevivió a la guerra intacto, escondido en una parva.

Usted le ofrece un cigarrillo, pero el guía declina cortésmente su oferta, a pesar de que, como dice, no ha fumado un Marlboro en tres meses. Usted le quiere dar todo el paquete, pero él opina que ése sería un regalo demasiado valioso, y a regañadientes acepta un solo cigarrillo, que guarda en el bolsillo de la camisa, para fumarlo después. Enseguida lo lleva al antiguo cuartel central de la policía, una mole de concreto, de varios pisos, en cuya fachada un misil teledirigido de la OTAN —un *Cruise Missile* o *Tomahawk*— ha abierto un profundo boquete. La escalera sigue intacta y usted trepa sobre montones de escombros y vigas de acero destrozadas hacia una oficina en el piso superior, sobre cuyo escritorio se acumulan fichas con fotografías de búsqueda e impresiones dactilares; junto a ellas —como en una mala película—, una botella de Sliwowitz a medio vaciar y una ajada revista pornográfica. “Éste”, le dice su guía sacudiendo la ceniza de una ficha empolvada, “era un primo mío, que fue torturado hasta morir en el sótano de la comisaría. Y eso que no tenía nada que ver con la UCK.”

Al salir del edificio se ve rodeado por mujeres con rostros marcados por el llanto, que enarbolan fotografías de sus maridos, hermanos e hijos secuestrados por la milicia. Una madre pide su ayuda para buscar a su hijo de quince años que ha desaparecido hace seis semanas sin dejar rastro. Le es difícil hacerle entender a la mujer que usted no es un miembro de la organización de ayuda a los refugiados de Naciones Unidas, la UNHCR, o de la Cruz Roja, y se siente infinitamente miserable al hacerlo.

### 3

O usted camina sobre asfalto hirviente sobre el que el sol de medio-día proyecta su acortada sombra, hacia un punto de control vigilado por la

policía especial serbia. La calle está desierta, con excepción de un hombre viejo sobre una bicicleta que arrea una vaca flaca. Al ver a los policías dobla por un patio interior. Un mercenario en uniforme negro que lleva gafas oscuras y —como aprenderá más tarde— se llama Milan Petrovic, al verlo acercarse carga su arma —no una Kalashnikow, sino un fusil de asalto belga— y grita en alemán con el inconfundible acento del trabajador inmigrante “Hier nix Nato, hier Srbja!” (Aquí no OTAN, aquí Serbia). —“Yo no Otan, yo Maradona”, contesta el periodista argentino que lo acompaña, pero el mercenario no tiene sentido del humor, hoy no está para bromas, y le arranca un crucifijo que cuelga de una cadena de oro en su cuello, mientras lo amenaza con el fusil.

En este punto usted protesta y quiere saber por qué le cuento tales historias de horror, extendiendo toda la miseria del mundo ante usted, la cual, aunque quisiera, no podría cambiar, porque está fuera de su ámbito de influencia y además es “nieve de ayer”. ¿Cómo podría usted, como auditor o lector, reaccionar, si no es acusando el *shock* y sintiendo vergüenza, rabia impotente o consternación? Si al menos yo llamara a realizar colectas, para aliviar la miseria más agobiante —¿pero así? A mi pregunta retórica de si usted acaso no siente curiosidad por el estado del mundo en el que vive, usted responde señalando que su capacidad de recepción frente al sufrimiento ajeno es limitada, y me da a entender que tiene suficientes preocupaciones propias y que prefiere el práctico y concreto amor al prójimo a un abstracto amor a seres lejanos, que no obliga al denunciante a nada y sólo sirve para exhibir su conciencia tranquila. Pero hay una objeción que lo hace pensar, a saber: la pregunta de si aquello que es posible en otras partes, no pudiera ocurrir mañana o pasado mañana delante de su propia puerta. La ciudad de Prizren, cuyo jefe subrogante de la policía, Milan Petrovic, según informaciones de los investigadores de Naciones Unidas, torturó hasta matar a civiles kosovo-albaneses, sólo está a una hora y media de vuelo de Munich.

Es el primer día de la misión de la OTAN y la Corte de Derechos Humanos de La Haya aún no ha enviado observadores al Kosovo. Hace sólo dos horas que las unidades blindadas de vanguardia de las Fuerzas Armadas Federales (alemanas) cruzaron la frontera albanesa cerca de Kukes, acercándose lentamente a los distritos periféricos de Prizren, donde esta vez el jefe subrogante de la policía no descarga su ira en los habitantes del lugar —sus víctimas habituales— sino en dos periodistas que esperan en el puesto de control para tratar de llegar al centro de la ciudad. Me arranca la credencial de prensa de la mano y la pisotea con los tacos de sus botas, y cuando el periodista argentino que me acompaña protesta,

gritándole *hijo de puta*, el jefe de la policía explota en un acceso de rabia, agitando el fusil cargado delante de nuestras caras y hundiendo el arma en el cuello del argentino, en el que se hinchan venas azules. Yo temo por mi vida y trato de calmar a mi colega, quien con las puntas de los dedos, como si se tratara de algo asqueroso, empuja el cañón del fusil a un lado, lo cual no mitiga precisamente la ira del jefe policíaco, al contrario, regaña los dientes como un perro asesino que en cualquier momento saltará al cuello de su víctima.

En este instante se acerca —como venida del cielo en nuestra ayuda— una ruidosa caravana de vehículos de las Fuerzas Armadas Federales: tanques Leopard con soldados sudorosos, llenos de risa que nos saludan alegremente desde la torre de un tanque, como si creyeran en un malentendido o una broma. Un ruido ensordecedor, una nube de gases de escape nos envuelve, y cuando el polvo desaparece, ya hemos cruzado el control, a la sombra de dos camiones, burlando a nuestro vigilante, que se sacude el polvo del uniforme, tosiendo y profiriendo garabatos.

En la conferencia de prensa vespertina, en la antigua sede de la OSCE, que ahora sirve como cuartel del Estado Mayor, el general a cargo del comando habla de un éxito total: el ingreso del contingente alemán de la OTAN se habría realizado de acuerdo con lo planeado, y a pesar de la tensa situación sólo se registrarían casos aislados de saqueo y desmanes. A mi pregunta por Milan Petrovic, el jefe subrogante de la policía, buscado como criminal de guerra, quien aún horas después de la llegada de las tropas de la OTAN había vejado y amenazado con su arma a periodistas, el general da una respuesta esquiva: los reporteros extranjeros están aquí bajo su propia responsabilidad, dice, su protección no forma parte de las tareas de la OTAN. De barreras en la carretera no se percató; en caso de existir tales puestos de control, éstos serían ilegales y tendrían que ser eliminados. “¿Más preguntas?” No, no hay más preguntas. Que a esta misma hora un periodista alemán, su chofer y traductor fueron acribillados al norte de Prizren en una emboscada, es algo que aún ignoro en este momento.

#### 4

“¿Por qué hace esto? ¿Por qué se expone voluntariamente al peligro, señor Buch?” Fuera de una desconcertada sonrisa no tengo respuesta a esta pregunta recurrente, porque no lo sé bien; ni yo mismo tengo claro el motivo de mi accionar. El entusiasmo patriótico queda tan excluido como la convicción política, aquel ímpetu moral que alguna vez motivó a

los intelectuales a participar en la Guerra Civil española o en la campaña de los aliados contra Hitler. Yo no soy un soldado del frente como Ernst Jünger y tampoco un temerario como Ernest Hemingway, cuyo ideal pubertario del macho se alimentaba de vivencias de combate y de caza, sino que soy un observador pasivo, quien, sin intervenir en los acontecimientos, toma partido apasionadamente —una *contradictio in adiecto*, que debo aceptar tal cual. Ciertamente forma parte de ello el espíritu aventurero, pero la palabra curiosidad lo describe mejor: curiosidad por la condición humana después de la Guerra Fría —quiero saber cómo viven mis congéneres al inicio del siglo 21 y de qué se mueren—, pero también curiosidad por mí mismo. Al colocarme en situaciones extremas quiero averiguar algo sobre mí mismo.

Lo que no me interesa es lo que aparece publicado en los diarios. También la pregunta de si los medios de comunicación manipulan mi percepción y cómo lo hacen sólo me interesa en forma marginal. Clauzewitz escribe: “En la guerra más que en cualquier otro lugar del mundo, las cosas se dan de manera distinta a como uno las pensó, y se ven diferentes de cerca que de lejos”. La realidad es más bárbara que lo que muestra la televisión (al espectador se le ahorran las imágenes más terribles), y a la vez menos terrible, porque no se mata y se muere así en todas partes en forma simultánea. Las colosales batallas, como las de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, no las viví, sólo la así llamada *low intensity war* o guerra de baja intensidad, que destruye mercados en vez de fábricas y chozas en vez de palacios. La excepción: la capital chechena, Grosny, cuya aniquilación, sin embargo, no provocó la misma indignación en los medios de comunicación que el ascenso evitable del populista de derecha austríaco Haider. La censura y la manipulación no ocurren sólo a nivel de la opinión, más bien comienzan antes, cuando se decide sobre de qué parte del mundo se informará, dónde y con qué detalle.

Aun a mediados de los ochenta, reportajes en vivo sobre el Khmer Rojo en Camboya o los combates en Chechenia —entonces aún parte integrante de la Unión Soviética— eran tanto técnica como políticamente imposibles. Hoy, los computadores, fax y teléfonos satelitales transmiten en fracción de segundos textos e imágenes de un punto del planeta a otro, burlando fácilmente cualquier control estatal y censura. La otra cara de la medalla del progreso son los reporteros que no saben nada de la historia y la cultura del país en el que se movilizan, menos aún de su lengua. Esto tampoco es necesario, dado que todos los datos y hechos están almacenados en el computador y el texto redactado por ellos no es más que un título al pie de una imagen. El productor de palabras se convierte en el asistente

del fotógrafo, que recibe un sueldo más alto y por lo tanto es irremplazable: los buenos fotógrafos son escasos, pero productores de texto hay como arena en el mar.

Lo contrario del reportero es el experto al que no le gusta mucho salir de su oficina en el instituto; en vez de ir al frente de batalla, va a la biblioteca o un piso más abajo, al archivo. Se luce en los congresos internacionales con conocimientos especializados, cuya recopilación encarga a sus estudiantes y la elaboración a sus asistentes, antes de pasarlos al gobierno. Y he aquí un nuevo tipo que hoy se encuentra en todas las regiones en crisis, a saber: el reportero mochilero, el equivalente periodístico al turista mochilero —por lo general un estudiante de Canadá o los EE. UU., que armado de *laptop* y cámara de video vaga por algún territorio en guerra, siempre en peligro de ser detenido y fusilado como espía, porque nadie le cree que está recopilando material para su tesis de magister. Quien, como yo, sólo está armado de lápiz y block de apuntes, tiene mejor suerte: los combatientes de las partes en conflicto lo toman por un sacerdote o un médico que puede curar sus dolencias físicas y espirituales, mientras que los reporteros de la televisión lo miran, con una sonrisa compasiva, como un vestigio de la era de Gutenberg.

## 5

Pero yo no soy periodista de profesión sino escritor, y no soy el primer autor en ir voluntariamente a una guerra, sin estar obligado —como sucede normalmente— por fuerza mayor o por el Estado. Desde mediados de los años 90, por encargo del semanario *Die Zeit* y otros medios de comunicación he visitado numerosas regiones en crisis o en guerra —Liberia y Sierra Leona, Burundi y Ruanda, Zaire y Sudán, Bosnia y Chechenia, Algeria y Kosovo, Camboya y Timor Oriental—, no como reportero profesional, sino como escritor. Aquí está también la respuesta a la pregunta formulada más arriba: hay desafíos existenciales que un autor debe enfrentar, si desea averiguar algo sobre sí mismo y el mundo que lo rodea que no haya sabido antes. Hablo de situaciones límite como el nacimiento y la muerte, la prisión y el exilio, la tortura y la guerra; experiencias que superan nuestra capacidad de imaginación y que por ello no son posibles de reproducir en el escritorio en casa, sino sólo exponiéndose al peligro y alejándose de su escritorio. La literatura lo ha hecho en todas las épocas.

En el verano de 1851 el conde Lev Nikolaivich Tolstoi viaja al Cáucaso. En vísperas de cumplir 23 años, el 28 de agosto, se desahoga en su diario de vida: “He tenido a mujeres, me he mostrado débil en muchos casos, en el simple trato con las personas, en el peligro, en el juego de naipes y aún estoy lleno de falso pudor. He mentido mucho. He venido a Grosnaya, Dios sabe para qué”.

La ciudad de Grosnaya, llamada así en recuerdo de Iván el Terrible, hoy Grosny, la capital de Chechenia, ya fue en aquella época escenario de una guerra que desde hace décadas rebrotaba una y otra vez. Tolstoi emprendió aquel viaje cansador y peligroso acompañado por su hermano mayor a expensas propias para participar como observador en una campaña del ejército ruso contra rebeldes chechenos. A pesar de no haber servido en el ejército y de no ser entendido en cuestiones militares, sueña con una carrera como oficial de la nobleza. A la vez quiere ser escritor, por lo que desea recopilar material para un cuento o una novela sobre la guerra en el Cáucaso. A la pregunta de Tolstoi, si le permite acompañar a su regimiento, el oficial a cargo, el capitán Chlopow, le contesta: “De permitir, se lo permito. Pero le aconsejaría que mejor no se meta en esto. ¿Para qué correr riesgos?” Y le recomienda la lectura de una obra estándar sobre la guerra, la cual describe minuciosamente dónde se ubicaba cada cuerpo de ejército y cómo se desarrolló cada batalla. Precisamente eso no le interesa, dice Tolstoi. “¿Pero entonces qué? Acaso sólo quiere ver cómo se mata a la gente?” No, contesta Tolstoi, y plantea una pregunta que incluso hoy, 150 años después, sigue sorprendiendo por su ingenuidad: él quiere saber qué es el valor, por qué los soldados van a combatir y a morir. “Valor demuestra”, dice el capitán Chlopow, “quien se comporta como es debido” —una frase que Tolstoi anota en su diario, pues la encuentra más convincente que la definición de Platón, según la cual el valor es “saber lo que es de temer y lo que no lo es”, que le parece demasiado teórica. Tolstoi acompaña al ejército ruso en una expedición represiva, en el transcurso de la cual se saquea y destruye un *aul* (aldea en las montañas) checheno; los habitantes del pueblo son masacrados por los soldados. Hay dos cosas que desconciertan a Tolstoi: a pesar de estar asignado al Estado Mayor, no logra tener una visión general de la operación. El proceder del ejército le recuerda el de una persona que agita un hacha en el aire. Y la orden de aniquilar el pueblo, proveniente del comandante, el príncipe Barjatinski, es dada más bien al pasar, como si ordenara servir la mesa durante un baile: “‘Pues bien, coronel, que la gente proceda a incendiar y saquear, ya veo las terribles ganas que tienen’, dijo sonriendo”.

El relato de Tolstoi *El Asalto*, escrito bajo la impresión directa de los acontecimientos, es poco maduro en términos literarios. El texto, basado en notas de su diario de vida, se lee como el informe de un corresponsal de guerra —carece de la necesaria distancia. Sólo diecisiete años más tarde, en su obra principal *La Guerra y la Paz*, el autor procesa y condensa literariamente sus experiencias acumuladas en el Cáucaso, refundiéndolas en una novela, cuyo héroe, Pierre, es un civil, quien —igual que el joven Tolstoi— no entiende nada de estrategia militar, errando sin rumbo entre muertos y moribundos por el campo de batalla de Bordinó —con una mirada ajena que revela mejor que cualquier supuesto conocimiento técnico la crueldad del combate. Como es sabido, *La Guerra y la Paz* es una novela histórica, cuya trama se desarrolla en la era napoleónica. Tolstoi necesitó otros treinta años para presentar sin filtro esta traumática experiencia bélica de su juventud en su obra tardía *Hadshi Murat*. De tales experiencias que abarcan una vida entera nace la gran literatura; la actualidad de esta novela escrita hace cien años frente a la guerra actual en Chechenia salta a la vista:

“Sado partió con los parientes, pala y picota en mano, a excavar la tumba para el hijo. El anciano abuelo estaba acurrucado contra el muro de la choza destruida y pelaba la corteza de una varilla con la mirada perdida. [...] Desde todas las casas y desde la plaza, a la que fueron llevados otros dos muertos, se oían los lamentos de las mujeres. Los pequeños lloraban con las madres. El ganado hambriento bramaba por forraje que no había. Los niños mayores no jugaban, sólo miraban con ojos asustados a los adultos.” (*Hadshi Murat*)

## 6

No era el primer muerto que yo había visto en Haití, pero éste se grabó de manera más profunda en mis recuerdos. No parecía dormir, como se estila decir en los clichés piadosos. En sus ojos desorbitados parecía haberse plasmado el horror de lo sucedido. Probablemente, había estado en una discoteca y al regresar a casa fue interceptado por una patrulla militar a la cacería nocturna de verdaderos o imaginarios opositores al régimen militar, ya que las poblaciones pobres ubicadas en el camino al aeropuerto eran consideradas reductos del presidente Aristide, elegido democráticamente. Los paramilitares tiraban los cadáveres en una pila de basura al borde del camino, donde permanecían como seña de amedrentamiento. Los pobladores no se atrevían a enterrar a los muertos, por miedo a las represalias de la policía.

Cuando volví a ver al muerto 24 horas después, ya no estaba de espaldas, sino en posición ventral. Los ladrones lo habían despojado de sus zapatos; los perros o los cerdos callejeros, que en Haití circulan libremente por los barrios pobres, habían arrastrado el cadáver hasta el otro lado del camino y lo habían destripado. Resulta mejor no describir la escena y quizás justamente por ello, Alex Webb, el fotógrafo que me acompañaba, prefirió fotografiar solamente sus pies desnudos.

Curiosamente, no me hice ninguna de las preguntas que se haría cualquier lector o televidente y que son respondidas breve y sucintamente por los comentarios del locutor o los subtítulos de las fotos: cómo se llamaba el joven, en qué trabajaría, cómo y por qué fue asesinado. No se trata de que estas preguntas no me interesen, pero me resultaban superficiales en presencia de esta vida humana que había encontrado un final tan brutal. En vez de ello, y viendo que los transeúntes pasaban cubriéndose la nariz con un pañuelo mientras observaban furtivamente al muerto, recordé un verso de mi profesor Walter Höllerer que, según me parecía, describe mejor la pesadumbre existencial de la situación que cualquier otro comentario: “Yacía sin estorbo a la vera... del camino”. Y aunque el verso de Höllerer no fue inspirado bajo el sol tropical de Haití, sino bajo el frío y la nieve durante la retirada del ejército alemán a través de un paso de los Alpes italianos, retrata los acontecimientos con mayor fidelidad que cualquier comentario pretendidamente objetivo, porque su autor siente a un hermano en ese anónimo muerto, y no sólo a un soldado caído: “No era un esclavo, no, quien murió fue mi hermano”, dice Antígona, y Kreon le responde: “El enemigo nunca es amado, tampoco muerto”. Años después, al leer la tragedia de Sófocles, descubrí que yo, sin saberlo, había descrito una escena primitiva de la historia humana. Pero aún no pensaba en eso cuando, frente al anónimo muerto, recordaba los versos de Höllerer.

## 7

Nunca sentí la fascinación estética de la guerra, pero sí el vértigo de la violencia y la atracción del mal, algo que durante mucho tiempo tomé como una mentira piadosa de dudosos apóstoles de la moral. Hoy sí creo que el mal existe y he experimentado en mí mismo su efecto contagioso. Quien lucha contra monstruos se convierte a su vez en monstruo, escribe Nietzsche. Ocurre que los horrores que presencié en mis viajes a regiones en crisis me han insensibilizado cada vez más frente a los sufrimientos de las víctimas —incluso, peor aún, me he sorprendido gozando del espectáculo obscuro de la humillación pública de un ser humano.

“Jägermeister - Europe’s most. Popular liquor” (el licor más popular de Europa) se lee en la polera del alcalde, quien antes del ataque de los rebeldes trabajaba como guardia en la minera sudafricana Rutile Mining Company y que ahora organiza la autodefensa de la población local. Su nombre es Alfred Bangali, tiene 43 años y doce hijos, cuatro de los cuales murieron durante la guerra civil en Sierra Leona. Nos rodean chozas en ruinas con sus techos de paja destruidos por el fuego; no sólo las casas, también los troncos de los árboles están tapizados de impactos de proyectiles, pero una esquirla de granada, inofensiva para una palmera, puede ser mortal para una persona. (En el borde de una plantación de piñas cubierta por la maleza han enterrado a las víctimas de los combates en una fosa común. La tierra alrededor está cubierta de ciempiés muertos, cuyos caparazones de quitina crujen bajo las suelas de mis zapatos.)

“Nyandehun Village, Imperi Chiefdom, Bonthe District, Mende people” —con estas palabras el alcalde nos presenta a sus guerreros, hombres jóvenes armados con machetes, lanzas y bayonetas, cuyos troncos están pintados de color blanco y adornados con fetiches de huesos de animal y conchas *kauri* para conferirles invulnerabilidad. Uno de los combatientes agita una Kalaschnikow y lleva cartuchos en la boca para intimidar al enemigo. Los *kamajoor*s —así se llaman los miembros iniciados en ritos de caza y guerra de la cofradía de hombres— se ven como los nativos de una película de Tarzán. Pero el juego es serio: llegan empapados por el sudor después de la carrera arrastrando a un prisionero amarrado con cuerdas, supuestamente un espía del ejército rebelde, y a quien sorprendieron en un campo de maíz en las cercanías. El prisionero tiene catorce, a lo sumo dieciséis años; está sangrando de una herida en el brazo y tiembla de miedo mientras sus guardias le ponen los machetes y las bayonetas en el cuello y le hunden el cañón de la Kalaschnikow en el vientre. Dicen que se hizo pasar por *kamajoor* y que robó dinero de una choza, *mil leones*, dice Alfred Bangali, lo equivalente a más o menos un dólar. No tengo tiempo para pensar si la historia es verdadera o inventada para impresionar a los visitantes extranjeros, porque cuando el alcalde pregunta a los presentes qué se debe hacer con el espía, todos están a favor de su ejecución; como a modo de ensayo, comienzan a rajar su pecho con las puntas de los machetes y bayonetas hasta que brotan oscuras gotas de sangre. Le ruego al alcalde que perdone la vida del prisionero y lo entregue al ejército regular o a los soldados sudafricanos, pero la colaboradora de una organización caritativa tiene otra opinión. Según ella, la justicia penal es asunto de las autoridades locales y yo no tendría derecho a inmiscuirme en los asuntos internos de una aldea africana. “El ladrón está con suerte”, dice

Alfred Bangali, “sin su intervención ya sería hombre muerto.” Lo que más me asustó no fue la brutalidad de los *kamajoor*s, sino mi propia reacción: entré en un estado de excitación delirante que aumentó hasta convertirse en placer sádico, cuando comenzó a chorrear la sangre del muchacho. No, el recuerdo me traiciona, fue el espectáculo del esbirro armado quien, con la lengua afuera, lamía con avidez una gota de sangre de la punta de su bayoneta: un detalle obsceno que se incrustó como grabado con ácido en mi memoria. El rostro del hombre estaba desencajado de placer y odio, mientras que el tronco desnudo del prisionero al que apuntaban armas desde todos lados, ejercía un efecto erótico, como el martirio de San Sebastián. Íntimamente sentía deseos de participar en su tortura, mientras peleaba por la vida del joven. En un instante de descontrol irrumpió lo bárbaro bajo el delgado barniz de la civilización.

## 8

En el *nuevo ordenamiento mundial*, proclamado por George Bush padre, al término de la Guerra Fría, no había lugar para conflictos armados y menos aún en Europa, donde se creía haber extraído las lecciones correctas de su historia. La guerra era sin duda lo otro inconcebible: un estallido de violencia atávica, que hizo añicos en forma sangrienta el sueño de la sociedad civil y la multiculturalidad esbozado en los discursos. Y porque no puede ser lo que no debe ser, nos resistimos a enterarnos de la monstruosa realidad y escondimos la cabeza en la arena. No deseo volver a plantear la discusión sobre los pros y los contras de la intervención de la OTAN en Bosnia y, posteriormente, en Kosovo. Más que el ritualizado intercambio de golpes, en el cual eran previsibles con exactitud los argumentos de ambas partes, me irritaba la posición de aquellos sabelotodos, que reducen una compleja amalgama de tradiciones históricas y conflictos sociopolíticos a un único motivo económico: igual si son diamantes o petróleo, como si se pudiera impedir una guerra cerrando un oleoducto y con ello se imposibilitara a los señores de la guerra continuar con ella, ¡lindo sería! Tales intentos de explicación no son ni correctos ni falsos, son simplemente banales. Esto no quiere decir que el interés de lucro no deba ser considerado, pero constituye sólo un elemento en la compleja amalgama de la que estamos hablando.

“Justamente el hecho de que una explicación sea extremadamente chocante, puede ser lo que te lleve a aceptarla”, reza en las *Disertaciones sobre Estética* de Ludwig Wittgenstein, tras las cuales se esconde una

polémica con Freud: “Especialmente una explicación del tipo, en realidad esto, es sólo eso”, a lo cual Wittgenstein agrega como argumento: “Muchas de estas explicaciones son aceptadas porque tienen un atractivo muy particular. La idea de personas con pensamientos inconscientes es atractiva. La imagen de un submundo, un escondrijo misterioso, escondido, inquietante. Remitirse a la historia de ambos niños que meten una mosca viva en la cabeza de una muñeca, entierran la muñeca y arrancan (¿por qué hacemos algo así?, simplemente hacemos cosas de ese tipo)”.

Lo que Wittgenstein ejemplifica aquí coincide sorprendentemente con un cuento de los hermanos Grimm, que por su cándido tono y el abandono de toda moral, lleva la desilusión a su clímax. El reparto de papeles entre victimarios y víctimas es aquí tan fortuito como el asesinato, que se lleva a cabo, literalmente en un giro de mano. Culpa e inocencia aparecen como las dos caras de una misma cosa y la historia no ofrece ningún consuelo metafísico que haga más soportable lo insoportable. El cuento confirma la deprimente conclusión de Wittgenstein: no son los otros, somos nosotros mismos los que hacemos algo así, sin saber la causa.

“Y mandaron a un muchachito a hacer el papel de carnicero, a otro, a representar a un cocinero y, a un tercero, a hacer de puerca [...] Según lo convenido, el carnicero se abalanzó sobre el muchacho que hacía las veces de puerca, lo derribó y lo degolló con el cuchillo, a la vez que el cocinero recogía la sangre en una fuente. Un concejal, que casualmente pasaba por el lugar, es testigo de esta desgracia y se lleva inmediatamente al carnicero a la casa del alcalde, quien a su vez congrega a todo el Concejo. Todos reunidos discutieron sobre el hecho, sin saber qué decidir sobre ello, pues podían apreciar que había sido realizado con candidez infantil”. □

## UN ASPECTO DE LUIS CERNUDA

### Alfredo Bryce Echenique

Para Luis Cernuda, en contraste con gran parte de sus contemporáneos de generación, poesía y vida (entendida esta última como vida personal, autobiografía) van indefectiblemente unidas. Con todo, en la poesía de Cernuda —advierte Alfredo Bryce en estas páginas— el incidente, la experiencia, lo “real” es un mínimo punto de partida para subrayar que los contenidos amorosos son universales con independencia de quién sea el objeto de ese amor, y que en todo amor, sea cual fuere su forma, hay una potencialidad de dignidad y belleza. La visión cernudiana del amor, destaca Bryce, es nueva y antigua a la vez. Porque también así vieron el amor, en sus formas más excelsas, poetas provenzales, italianos, renacentistas, románticos. De ello Cernuda tuvo plena conciencia y por eso su poesía está llena de ecos: Garcilaso, Aldana, Bécquer, Hölderlin, Donne, Wordsworth...

---

ALFREDO BRYCE ECHENIQUE. Novelista. Licenciado en Derecho y Doctor en Letras por la Universidad de San Marcos de Lima. Ha enseñado en distintas universidades; entre ellas, la Universidad de Nanterre, la Sorbona, Vincennes y la Universidad de Paul Valéry de Montpellier. Autor de las novelas *Un Mundo para Jullios*, *Tantas veces Pedro*, *La Vida Exagerada de Martín Romana*, y *No me esperen en Abril*. Sus memorias *Permiso para Vivir* fueron publicadas en 1993 por Anagrama.

En los últimos años la figura literaria de Luis Cernuda se ha ido agrandando y precisando cada vez más, pasando al primer plano dentro del marco de la llamada generación de 1927. Es más, podría decirse que, por el carácter de su poesía y de su obra crítica, constituye una personalidad solitaria y aislada. El balance a que periódicamente y de una manera fatal —por el juego de la historia y la sucesión de generaciones— está sometida toda literatura contemporánea, al mismo tiempo que va haciendo retroceder a segundas y terceras filas a escritores que parecieron ocupar el centro de la escena y que lo ocuparon de hecho, no siempre justificadamente, va por otra parte, ese balance, confirmando y precisando la significación y permanencia de otros que constituyen los hitos esenciales de nuestra literatura durante el siglo XX. Que sea para mal o para bien, no es este ahora el problema. La estatura de Cernuda se va acercando cada vez más a la de un Unamuno, un Machado, un Juan Ramón Jiménez, y sus recientes valoraciones toman casi la forma gozosa de un descubrimiento. Si los ensayos críticos positivos han jugado un papel importante<sup>1</sup>, creemos más eficaz aún la receptividad de la poesía más reciente a la obra de Cernuda, cuya influencia es cada vez más evidente en las publicaciones poéticas de los últimos años<sup>2</sup>.

Tema capital, como ha subrayado Silver en su estudio sobre el poeta sevillano, es el tema del amor, lo que en fin de cuentas integraría a Cernuda en una amplia tradición de poesía europea. Pero, en este caso, es necesario hacer una salvedad.

El amor de que Cernuda habla y sobre el que se sostiene su obra es un amor de carácter homosexual, lo que le pone en una situación conflictiva radical respecto a la sociedad que le rodea. Con algunas excepciones, es cierto, los críticos han pasado como sobre ascuas por este problema, bien escamoteándolo o bien dándolo por sabido y como secreto a voces, sobre el que no hay que insistir. Pero es una tolerancia y discreción que Cernuda no les pide. Al contrario, creemos que es un mal servicio hecho a la poesía de Cernuda el soslayar su aspecto agresivo y provocador que significa asumir su forma de ser particular, para lo que se necesitaba una valentía poco común en la España de su tiempo. En un ensayo sobre Gide, publica-

<sup>1</sup> Entre la bibliografía dedicada a Cernuda merece destacarse el ensayo de Octavio Paz, "La Palabra Edificante", recogido en su libro *Cuadrivio* (1965), y la tesis de Philip Silver, "*Et in Arcadia ego*": A Study of the Poetry of Luis Cernuda (1965), recientemente traducida al español y publicada en Ed. Alfaguara.

<sup>2</sup> Véanse las antologías de nueva poesía, por ejemplo, *Nueve Novísimos* (Barral, 1970), *Poetas Españoles Poscontemporáneos* (Barcelona: El Bardo, 1974), *Espejo del Amor y de la Muerte* (Madrid: Bezoar, 1971).

do en 1946, al hablar de *Corydon*, libro con el que no está de acuerdo, Cernuda dice:

*Corydon* resulta incompleto, y acaso el autor lo quisiera así, significando que el acto de ocuparse con tal tema era más importante que el desarrollo suficiente del mismo<sup>3</sup>.

Es decir, para Cernuda no es el tema de *Corydon* lo más importante del libro, sino *el hecho de publicarlo* y hacer frente al público, arriesgándose a toda clase de críticas. Cernuda lo que aprecia es el acto de sinceridad y de lealtad consigo mismo y en esas dos cualidades fundará la admiración que tuvo siempre a Gide.

Que Cernuda no era en España el único escritor de su tiempo con lo que llamaremos anomalías afectivas no es ningún misterio. Ahora bien, cuando el escritor homosexual traduce sus fantasmas en términos heterosexuales, bien sea por pudor, o por adaptarse a una convención social, o a la búsqueda —si se quiere— de una mayor universalidad, su anomalía tiene un interés secundario y subrayarla es más bien curiosidad malsana o chisme porteril. El caso de Cernuda es diferente. En Cernuda se trata de una afirmación clara. Desde los poemas de *Un Río, Un Amor*, escritos en 1929, el tema aparece, con dignidad, pero sin reticencias en su poesía y mantendrá su continuidad hasta sus últimos escritos. Si Cernuda entre *Perfil del Aire* (1927) y *La Realidad y el Deseo* (1936) publica pocos libros<sup>4</sup>, el desarrollo de su obra poética y las diferentes secciones que constituirían, en 1936, *La Realidad y el Deseo*, eran de sobra conocidas por los lectores a través de numerosas revistas de poesía publicadas por entonces<sup>5</sup>.

La primera edición de *La Realidad y el Deseo*, publicada por las ediciones de la revista *Cruz y Raya*, sale en 1936. Recoge este libro la producción poética del autor a lo largo de diez años. Pero el libro era la consagración de la labor creadora de un poeta bien conocido y que se había hecho un puesto indiscutido y respetado entre los escritores de su generación.

El libro hubiera podido tener un impacto mayor si no hubiera sido éste amortiguado a causa de la guerra civil española. Salió a la venta en el

<sup>3</sup> *Poesía y Literatura* (1965), p. 142.

<sup>4</sup> Una antología de sus poemas *La Invitación a la Poesía* (1933) y *Donde Habite el Olvido* (1934).

<sup>5</sup> De los treinta poemas de *Un Río, un Amor*, se publicaron catorce en revistas; siete de los diecisiete de *Donde Habite el Olvido* (1934). De los diez poemas de *Invocaciones*, fueron publicados cinco.

mes de mayo, ya de cara al verano, momento no de los más propicios para suscitar ecos; menos de dos meses después se produciría la sublevación militar, lo que relegó las preocupaciones literarias a un segundo plano, subordinándolas a las necesidades prácticas de la lucha. Todo ello no impide que *La Realidad y el Deseo*, lo que viene a ser toda la poesía de Cernuda en el momento de esa publicación, entre dentro de la noción de *escándalo*.

En primer lugar: para la visión cernudiana del amor no hay precedentes en las letras españolas y esto supone la creación, casi a partir de la nada, de todos los elementos expresivos que permitan al lector, no implicado forzosamente en el problema, la comprensión de los textos, sin provocar una reacción defensiva o de escarnio. Y en segundo lugar: si no hay precedentes es porque la estructura y la ideología de la sociedad española del momento eran de una gran reticencia para este tipo de problemas, como de hecho siguen siéndolo hoy. Se vive sobre la polaridad de un repertorio de valores “masculinos”, “viriles”, al que se opone —en el otro extremo— un repertorio de valores “femeninos”, con carácter paradigmático y coercitivo. Entre estos dos extremos no queda sitio para nada ni para nadie<sup>6</sup>. En una parte la mujer, dotada por la naturaleza de misteriosas y nativas cualidades de “femineidad”, y que encuentra en la maternidad su realización definitiva; en la otra parte y, hablando un poco desgarradamente, el “macho”, con todas sus determinaciones específicas: dureza, realismo, sequedad, brutalidad, etc. Se supone tácitamente que esos valores de *machismo* y *femineidad* son algo dado en la comunidad española. Hay incluso quien llega a hacer de ello asunto patriótico y encuentra aquí lo que los diferencia de lo extranjero, radicalmente.

En consecuencia, todo lo que no cumple hasta un cierto límite esos valores queda excluido de la comunidad. Se le desplaza y asimila al mundo marginal de la delincuencia o de la prostitución, se le interpreta en términos de culpabilidad —vicio— o en términos de degradación —degeneración. La comunidad se crea un muro de protección contra el homosexual que va desde el arsenal de leyes o condenaciones de tipo religioso al insulto o chiste de mal gusto. En esta actitud hay todas las gradaciones, desde la violencia calificada hasta la tolerancia, más o menos generosa, teñida de piedad. Pero, en cualquier caso, se le considera fuera, como un ser aparte, como algo monstruoso.

---

<sup>6</sup>No hay mucha bibliografía sobre este tema, quizás porque no hay suficiente distancia para tratarlo. Algunas consideraciones de interés pueden verse en José M<sup>a</sup>. Rodríguez Méndez, *Ensayo sobre el Machismo Español* (1971).

Así segregado, el homosexual se ve empujado a vivir en un mundo propio, cerrado, mezcla de “ghetto” y asociación secreta en el que se desarrollan comportamientos, gestos e, incluso, modos de hablar propios de toda vida de grupo cuando éste se ve obligado a definirse respecto a los demás. Tácitamente tolerado, este mundo marginal dentro de la comunidad está a la merced de todas las agresiones y abusos. En la práctica funciona como un complemento de la comunidad, a la que le permite desviar la atención en lo que concierne a su propia miseria sexual y afectiva<sup>7</sup>, un poco como el gitano sirve para proyectar sobre él el desamparo de algunos grupos sociales. En el ensayo, antes citado, sobre Gide, el mismo Cernuda define ese mecanismo:

Y lo curioso es que aquellos que más bajamente sienten el instinto amoroso normal son quienes más denuestos lanzan contra quienes sienten ese mismo instinto en otra forma, por noble que su amor sea, olvidando la propia bajeza para atender solamente a la ajena real o supuesta<sup>8</sup>.

Cualquier segregación aceptada como una *tolerancia* por parte del “otro” es reaccionaria. Contribuye al mantenimiento de un orden convencional al que el segregado sirve de chivo emisario y hace de él un personaje grotesco y cómico, sin posibilidad absoluta de asentarse en la comunidad.

Con un cierto humor y distancia ha descrito Cernuda esa situación, en una prosa de *Ocnos*:

En las largas tardes del verano, ya regadas las puertas, ya pasado el vendedor de jazmines, aparecían ellos, solos a veces, emparejados casi siempre. Iban vestidos con blanca chaqueta almidonada, ceñido pantalón negro de alpaca, zapatos rechinantes como el cantar de un grillo, y en la cabeza una gorrilla ladeada, que dejaba escapar algún rizo negro o rubio. Se contoneaban con gracia felina, ufanos de algo que ellos solos conocían, pareciendo guardarlo secreto, aunque el placer que en este secreto hallaban desbordaba a pesar de ellos sobre las gentes.

Un coro de gritos en falsete, el ladrar de algún perro, anunciaba su paso, aun antes de que hubieran doblado la esquina. Al fin surgían,

---

<sup>7</sup> Una de las características de ese período es la pululación de revistas y novelas pornográficas de la más baja estofa. No es tanto el problema de la existencia de ese tipo de literatura, que se da en todas partes, sino el de su enorme difusión y tirada en perjuicio de obras de mayor interés, y el prestigio de que disfrutaban personajes ocupados en estas tareas bajamente comerciales, como Joaquín Belda, Artemio Precioso, Hoyos y Vinent, el Caballero Audaz y tantos otros autores de “novelas fuertes”.

<sup>8</sup> *Poesía y Literatura* (1965), p. 145.

risueños, y casi envanecidos del cortejo que les seguía insultándoles con motes indecorosos. Con dignidad de alto personaje en destierro, apenas si se volvían al séquito blasfemo para lanzar tal pulla ingeniosa. Mas como si no quisieran decepcionar a las gentes en lo que éstas esperaban de ellos, se contoneaban más exageradamente, ciñendo aún más la chaqueta a su talle cimbreado, con lo cual redoblaban las risotadas y la chacota del coro.

Alguna vez levantaban la mirada a un balcón, donde los curiosos se asomaban al ruido, y había en sus descarados ojos juveniles una burla mayor, un desprecio más real que en quienes con su morbosa curiosidad les iban persiguiendo. Al fin se perdían al otro extremo de la calle. Eran unos seres misteriosos a quienes llamaban “los maricas”<sup>9</sup>.

Si hemos citado íntegro este recuerdo de su infancia es para subrayar que Cernuda queda, por completo, fuera de ese mundo que, al fin y al cabo, está integrado a la comunidad. Constituye un elemento discordante, pero un elemento más de su “paisaje”. La actitud en su poesía y en su vida le lleva a enfrentarse con las posibilidades que deja la comunidad española al homosexual: la hipocresía tolerante a cambio de la discreción y el salvar las apariencias o la aceptación de una personalidad de grupo semitolerado que permitiera guardar las distancias. Cernuda al afirmarse abiertamente como diferente y digno al mismo tiempo escoge una tercera vía que no estaba prevista y cuya consecuencia era, fatalmente, la soledad. Soledad agresiva en sus primeros momentos de escritor. Cuando, en 1932, Gerardo Diego le pide unas líneas de introducción a los poemas incluidos en la famosa antología *Poesía Española Contemporánea*, Cernuda escribe:

No valía la pena de ir poco a poco olvidando la realidad para que ahora fuese a recordarla, y ante qué gentes. La detesto como detesto todo lo que a ella pertenece: mis amigos, mi familia, mi país.

No sé nada, no quiero nada, no espero nada. Y si aún pudiera esperar algo, sólo sería morir allí donde no hubiese penetrado aún esta grotesca civilización que envanece a los hombres<sup>10</sup>.

Más tarde, en la segunda edición de la antología, en 1934, Cernuda matizaría un poco estas palabras desgarradas e insolentes, dejando un reducido margen, una puerta entreabierta para sus auténticos amigos. Pero, en el fondo, su posición sigue siendo la misma y, en líneas generales, aunque en otra forma más compleja, se mantendrá hasta el final de su vida.

<sup>9</sup> *Ocnos* (1963, 3a edición), pp. 37-38.

<sup>10</sup> *Poesía Española Contemporánea (1901-1931)* (1968), p. 656.

¿Qué pensar de estos exabruptos malhumorados? No hay que precipitar un juicio de valor sobre estas líneas que brotan orgullosas de la pluma de uno de los hombres más ecuánimes que han tenido las letras españolas. “Mis amigos, mi familia, mi país”, “esta grotesca civilización”, es la reacción lógica de Cernuda ante una sociedad hostil y anclada en sus convencionalismos. Sociedad hostil porque convencional. Ese sistema de respeto ante las apariencias, de falsas jerarquías y valores que Cernuda cubría con el desdeñoso epíteto de “lo burgués”, se viene abajo —para él— en el momento que escoge, como Gide, el camino de la sinceridad y de la lealtad consigo mismo. Su actitud le lleva a considerar como el mayor de los males la hipocresía general, el desfase entre principios y actos. La sociedad, la familia, le parecen hechas de exclusiones, regidas por el afán de dominio. La libertad es palabra vacía. De aquí que paralelamente al tema amoroso lleve la poesía de Cernuda una carga de crítica de la sociedad en que vive. Se hace visible ya en textos como “El Mirlo, la Gaviota” de *Los Placeres Prohibidos*<sup>11</sup>, publicado en revista en 1931, pero toma forma concreta y abierta en el poema “La Gloria del Poeta”, que integra la serie *Invocaciones*<sup>12</sup>. Esa sociedad es, sobre todo, la sociedad de las ciudades, de la civilización y del industrialismo, del dinero. Frente a ella opone Cernuda un mundo natural y que, por el hecho de ser natural, es un mundo libre y sin exclusiones. En su estudio sobre Cernuda, Philip Silver ha analizado el valor del sentimiento de la naturaleza en el poeta, el carácter que tiene ésta de paraíso perdido por darse en él la infancia, período de la vida en el que la distancia entre deseo y realidad apenas existe. Si el análisis de Silver es justo, no hay que olvidar tampoco que el propio Cernuda, en 1946, nos define lo que entiende por naturaleza:

Ya sería bastante si *Corydon* convenciera a algunos de cuán presuntuoso resulta trazar normas a la naturaleza... Todo lo que vive, por el hecho de vivir, está dentro de lo natural, y en cuanto natural, es normal<sup>13</sup>.

Una sociedad natural, una sociedad válida sería pues —repetimos— una sociedad sin exclusión de ningún género, en donde habría un puesto para todos y respeto para cada función. Como ha dicho Cernuda en donde hubiera sitio “para el hombre de Estado, pero también para el poeta”, que es el gran excluido. Con toda evidencia no era esa la sociedad

<sup>11</sup> En *Poesía Completa* (1974), p. 137. Todas nuestras citas de poemas se refieren a esta edición.

<sup>12</sup> *Poesía Completa* (1974), p. 183.

<sup>13</sup> *Poesía y Literatura* (1965), p. 144.

en que vivía. La evolución de los acontecimientos, la tensión política de los últimos años de la República española le hacen pensar en un cambio posible, lo que le lleva a tomar posiciones extremas. Publica entonces textos de contenido revolucionario concreto<sup>14</sup>, en la revista *Octubre* de Rafael Alberti. Uno de esos textos, aunque exageradamente destructivo y demasiado confiado en las posibilidades reales de la revolución, es significativo e interesante para mostrar su estado de espíritu en aquellos momentos:

Llega la vida a un momento en que los juguetes individualistas se quiebran en las manos. La vida busca en torno, no tanto para explicarse la desdicha como para seguir con nueva fuerza el destino. Mas lo que ven los ojos son canalladas y, en todo lugar, indignantes desigualdades en las que siempre resulta favorecido el estúpido. Se queda, pues, en peor situación de espíritu. Este mundo absurdo que contemplamos es un cadáver en cuyos miembros remueven a escondidas los que aún confían en nutrirse con aquella descomposición. Es necesario, es nuestro máximo deber enterrar tal carroña. Es necesario acabar, destruir la sociedad caduca en que la vida actual se debate aprisionada. Esta sociedad chupa, agosta, destruye las energías jóvenes que ahora surgen a la luz. Debe dársele muerte; debe destruírse antes de que ella destruya tales energías y, con ellas, la vida misma. La vida se salvará así<sup>15</sup>.

Al llegar la guerra civil se incorpora Cernuda a la lucha, colaborando asiduamente en la revista *Hora de España*:

Al principio de la guerra, mi convicción antigua de que las injusticias sociales que había conocido España pedían reparación y de que ésta estaba próxima, me hizo ver en el conflicto no tanto sus horrores, que aún no conocía, como las esperanzas que parecía traer para el futuro...

Me parecía que, trabajando en lo que siempre fuera mi trabajo, la poesía, estaba al lado de mi tierra y en mi tierra. Algo de eso quise expresar en los poemas escritos durante el año primero de la guerra civil, que luego formaron parte de *Las Nubes*<sup>16</sup>.

Si la actitud de Cernuda fue siempre neta en tanto que condena del levantamiento militar y sus trágicas consecuencias para España, el problema se hace más complejo en lo que a la República y a la zona republicana,

<sup>14</sup> “Vientres Sentados”, revista *Octubre*, abril de 1934, en *Poesía Completa* (1974), p. 553.

<sup>15</sup> *Crítica, Ensayos y Evocaciones* (1970), p. 91.

<sup>16</sup> “Historial de un libro”, en *Poesía y Literatura* (1965), p. 256.

en donde estaba, se refiere. Más tarde, en 1958, en *Historial de un Libro*, hablará de su decepción. Pero no es necesario ir tan lejos en el tiempo. En 1937, en *Hora de España*, publica un texto en el que se transparenta su ánimo desconcertado y desilusionado; hablando de su lectura de Stello de Vigny, durante el asedio de Madrid, dice:

No se crea que estas líneas las traza un optimista de la poesía que pudiéramos llamar bendita, reconocida por el Estado y con el poeta a su lado oficialmente... Cerradas ya las ventanas... allí en la cama iba recorriendo las altaneras páginas de *Stello*, que, como el lector recordará, son una terrible comprobación, a través de las diversas y sucesivas formas de Estado, del abandono en que siempre se deja a los poetas. En el pecho se debatían la convicción inquebrantable de la eterna hostilidad hacia el poeta en cualquier régimen político y la adhesión, también inquebrantable, del poeta que en este trance español le ha tocado vivir, a la causa popular<sup>17</sup>.

Sale Cernuda de España en 1938 y, consecuente con su actitud, no vuelve a poner los pies en ella. La impresión que dejó en él la guerra civil es de catástrofe total, de barbarie, en la que nada ni nadie se salva. Al margen de esta idea de España fratricida, se irá perfilando en sus evocaciones históricas —*El Ruiseñor sobre la Piedra, Silla del Rey, Águila y Rosa*, etc.— otra idea de España, bajo la imagen de un mundo renacentista idealizado, que no tiene nada que ver con la “España eterna” del 98 sino que —como ya ha observado Silver— se trata más bien de la búsqueda de esencias de una España posible, una España más bien de cara a un futuro, más o menos utópico, pero posible para todos los españoles.

Cernuda, tras la experiencia de la guerra civil, vuelve a entrar —y esta vez de lleno— en la soledad. Y volvemos al punto de partida de este ensayo. Para Cernuda, en contraste con una gran parte de sus contemporáneos de generación, poesía y vida van unidas. Cuando decimos vida entendemos por tal autobiografía, vida individual. Casi sin excepción sus poemas están motivados por situaciones personales o íntimas que van desde la aventura amorosa a la contemplación de un paisaje, desde la experiencia de la amistad a la lectura de un poeta o la audición de una obra musical. En la redacción definitiva, Cernuda, con una intención de universalidad, de trascendencia y de permanencia, por un deseo de reducir lo anecdótico a lo más mínimo, suprime nombres, espacios y fechas. Pero sabemos que están ahí y así nos lo da él a entender. *La Realidad y el Deseo* es en cierta

---

<sup>17</sup> Líneas sobre los poetas y para los poetas en los días actuales en *Crítica, Ensayos y Evocaciones* (1970), pp. 153-154.

manera una autobiografía literaria; quizás fueran decisivas, en este sentido, las obras de los poetas ingleses que lee durante su estancia en Inglaterra y, especialmente, Donne, Coleridge y Wordsworth. Es indudable que sin esas lecturas la poesía de Cernuda, a partir de *Las Nubes*, no hubiera sido lo que es. El eco de la poesía inglesa se encuentra en el tono moral —no moralizador—, en esa voluntad de conocerse a sí mismo pero de manera que aporte o un proyecto, o una lección, o un acorde con el mundo:

Yo no me hice, y sólo he tratado, como todo hombre, de hallar mi verdad, la mía, que no será ni mejor ni peor que la de los otros, sino sólo diferente<sup>18</sup>.

El término *deseo* es, en Cernuda, una sustitución del término *amor*<sup>19</sup>, en la medida en que esta palabra aparece gastada para el poeta y llena de connotaciones inoperantes. La utilización del término *deseo* va a dar la primacía a lo que de natural, de impulsivo y de elemental hay en el hecho amoroso. Pero en su tratamiento de lo amoroso, Cernuda no cae nunca en lo circunstancial o en lo anecdótico, y no precisamente porque se trate del hecho amoroso, sino porque, como hemos dicho antes, es un procedimiento general a toda su poesía. Se trata de liberar toda experiencia de sus vínculos con el tiempo y el espacio, que la corroen y destruyen, se trata de dejarla reducida a lo esencial y permanente. Si el amor físico está exaltado es no sólo por el placer en sí, sino, además, por todo lo que de espiritual aporta al hombre: la anulación del tiempo, la identificación con la juventud de la persona amada, la reaparición de la visión total y paradisíaca de la infancia, una fulguración de eternidad que puede luego revivir el poema:

Al amor no hay que pedirle sino unos instantes, que en verdad equivalen a la eternidad, aquella eternidad profunda a la que se refirió Nietzsche<sup>20</sup>.

Otra visión del amor o el deseo habría llevado al problema que va implícito en la expresión de toda experiencia excesivamente particularizada: su aislamiento, y en último término, su incomunicabilidad. El mundo de Jean Genet, circunstanciado, anecdótico, plástico —pensamos en *Notre*

<sup>18</sup> *Poesía y Literatura* (1965), p. 278.

<sup>19</sup> Véase ampliamente desarrollada esta cuestión en la obra, ya citada, de Philip Silver (1965).

<sup>20</sup> *Poesía y Literatura* (1965), p. 279.

*Dame des Fleurs* o en *Le Balcon*— a pesar de su verosimilitud artística, queda extraño, otro: su crítica social no parece justa pero la sentimos hecha desde otra parte, como si fuera desde otro planeta. Hay una sensación de leer o de contemplar un documento, sobre el que podemos o no tomar posición. Pero es todo. En Cernuda nos encontramos, casi, con la actitud opuesta. Homosexual también, como Genet, el incidente, la experiencia, lo “real” es un mínimo punto de partida, muchas veces ambiguo y traducible en otros términos, para subrayar que los contenidos amorosos son universales con independencia de quién sea o qué sea el objeto de ese amor y que en todo amor, sea cual fuere su forma, hay una potencialidad de dignidad y belleza.

Y se podrá preguntar: ¿qué aporta en este caso el particularismo personal de Cernuda? ¿Su insistencia a lo largo de su obra? Aquí la respuesta no es difícil. El amor cernudiano, por su situación marginal, aparece con un carácter insobornable a todas las categorías coercitivas de la sociedad convencional: matrimonio, familia, jerarquía, trabajo,

la seguridad, ese insecto  
anida en los volantes de la luz<sup>21</sup>.

Más de una vez —*La Gloria del Poeta, La Familia*— ha trazado el retrato del infierno de la pareja sin amor, sin urgencias afectivas, el “aguachirle conyugal”, cuya unión se mantiene en función de elementos extraños, de odios y dependencias. Para Cernuda el amor nace y muere, y necesita, para darse de libertad e igualdad de los participantes. Es decir de todo lo que “la ciudad” no puede dar. Si el amor es auténtico será posible el acorde con el universo, con la naturaleza. El amor es así, a través de su experiencia, amor a las cosas, comprensión sin mediación y de aquí que se identifique con la poesía, puesto que ella puede cifrar ese acorde.

La actitud de Cernuda es nueva y es vieja a la vez. La poesía europea, en último extremo, no ha visto el amor de una manera diferente. Tristán e Isolda, el amor de los poetas provenzales, y más tarde de los italianos y renacentistas, se da, en sus formas más excelsas, en un espacio al margen del espacio convencional, al borde siempre de lo imposible y de lo catastrófico. Lo mismo sucederá con los románticos, a los que hay que sumar, en muchos de ellos, la voluntad de llevar a la práctica situaciones que muchas veces antes no pasaban de actitudes *literarias*. Y volvemos a encontrar en Cernuda esta actitud romántica, identificar poesía y vida, para que ésta sea ejemplar lección de libertad e independencia, frente a

<sup>21</sup> *Poesía Completa* (1974), p. 146.

todos ya todo, para volver a su ser, Arcadia o Edén, intentar construir. En ese sentido, a pesar de las apariencias extremadas, la actitud de Cernuda se enlaza con una tradición poética y la continúa. De ello tuvo plena conciencia y por eso su poesía está llena de ecos —Garcilaso, Aldana, Bécquer, Hölderlin, Donne, Wordsworth— en los que su voz, que sintió clamando en el desierto, encontró a menudo la resonancia que buscaba.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cernuda, Luis. *La Invitación a la Poesía* (antología) 1933.
- Cernuda, Luis. “Vientres Sentados”. En revista *Octubre*, abril de 1934. Recogido posteriormente en Luis Cernuda, *Poesía Completa*. Barcelona: Barral, 1974.
- Cernuda, Luis. *Donde Habite el Olvido*. 1934.
- Cernuda, Luis. *Ocnos*. México: Universidad Veracruzana, 1963 (3a edición).
- Cernuda, Luis. *Poesía y Literatura*. Barcelona: Seix Barral, 1965.
- Cernuda, Luis. “Historial de un Libro”. En Luis Cernuda, *Poesía y Literatura*. Barcelona: Seix Barral, 1965.
- Cernuda, Luis. *Crítica, Ensayos y Evocaciones*. Barcelona: Seix Barral, 1970.
- Cernuda, Luis. *Poesía Completa*. Barcelona: Barral, 1974.
- Diego, Gerardo. *Poesía Española Contemporánea (1901-1931)*. Madrid: Taurus, 1968 (nueva edición).
- Paz, Octavio. “La Palabra Edificante”. En Octavio Paz, *Cuadrivio*. México: J. Mortiz, 1965.
- Rodríguez Méndez, José M<sup>a</sup>. *Ensayo sobre el Machismo Español*. Barcelona: Península, 1971.
- Silver, Philip. “*Et in Arcadia ego*”: *A Study of the Poetry of Luis Cernuda*. Londres: 1965 [recientemente traducida al español y publicada por Alfaguara]. □

---

LIBRO

---

Víctor Farías: *La Izquierda Chilena (1969-1973): Documentos para el Estudio de su Línea Estratégica*.  
(Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000).

## VÍCTOR FARIÁS: LA IZQUIERDA CHILENA (1969-1973)\*

**Cristián Pérez**

**A**gradezco la invitación del director del Centro de Estudios Públicos, señor Arturo Fontaine Talavera, a presentar la compilación realizada por Víctor Farías *La Izquierda Chilena (1969-1973): Documentos para el Estudio de su Línea Estratégica*.

A continuación los invito a recordar:

Allende, Allende, Allende...

Venceremos, venceremos, venceremos, mil cadenas habrá que romper...

“No seré un Presidente más; seré el primer Presidente del primer gobierno auténticamente democrático, popular, nacional y revolucionario de la historia de Chile”...<sup>1</sup>

Cuba, Cuba, Cuba, Chile te saluda...

Fidel seguro, al yanqui dale duro...

---

CRISTIÁN PÉREZ. Candidato a magister en historia, Universidad de Santiago.

\* Comentario leído en el Centro de Estudios Públicos el 23 de noviembre de 2000, con ocasión de la presentación de los volúmenes de la compilación de Víctor Farías.

<sup>1</sup> Salvador Allende, en las afueras del local de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), en la madrugada del 5 de septiembre de 1970.

“Gracias, gracias, compañeros; gracias, gracias, compañeras. Ya lo dije un día, lo mejor que tengo me lo dio mi partido, la unidad de los trabajadores y la Unidad Popular”<sup>2</sup>...

“Porque esta vez no se trata de cambiar un presidente, será el pueblo el que construya un Chile bien diferente...”

A cerrar, a cerrar el Congreso Nacional...

Avanzar sin transar...

No a la guerra civil...

Golpear a los patrones sin usar todavía los puños...

Crear, crear, poder popular...

Allende, Allende, el pueblo te defiende...

Quisiera subir a la Luna y hacer una barricada, con el fusil engrasado y mucha bala pasada y desde allí mirar la Tierra, sin descuidar la mirada, y al que asome la cabeza meta bala, meta bala...

Viene Yakarta, viene Yakarta...

Luchar y pintar, Elmo Catalán...

Jota Jota Ce Ce, Juventudes Comunistas de Chile...

Por los valles, caminos y pueblos, ya se ven las banderas surgir, son banderas con el rojo y negro, patria o muerte, vencer o morir...

En la lucha contamos las horas, a los ricos les llega su fin, porque estamos seguros de triunfar, con el pueblo conciencia y fusil...

Celeste y azul, hoy y mañana Izquierda Cristiana...

Trabajadores al poder, trabajadores al poder, trabajadores al poder...

El partido dará a los que luchan digno ejemplo de acción contra el mal. Socialistas, a luchar, resueltos a vencer...

Pueblo, conciencia y fusil, MIR, MIR, MIR...

“Vengo de Chile, un país pequeño...”<sup>3</sup>

Avanzar sin transar, avanzar sin transar, avanzar sin transar...

No, no, no a la guerra civil...

---

<sup>2</sup> Salvador Allende.

<sup>3</sup> Salvador Allende, discurso en las Naciones Unidas.

“El pueblo debe prepararse para combatir, el pueblo debe prepararse para resistir”...<sup>4</sup>

Los Cordones Industriales y los Comandos Comunales...

Allende, Allende, Allende...

Arriba los pobres del mundo...

“Informaciones confirmadas indican que un sector de la marinería habría aislado Valparaíso [...] como primera etapa tenemos que ver la respuesta, que espero sea positiva, de los soldados de la patria, que han jurado defender el régimen establecido”...<sup>5</sup>

Lucha, lucha, lucha, no dejes de luchar por un gobierno obrero, obrero y popular...

El pueblo unido jamás será vencido...

El pueblo armado jamás será aplastado...

“Trabajadores de mi patria, tengo fe en Chile y su destino [...] Éstas son mis últimas palabras y tengo la certeza de que mi sacrificio no será en vano. Tengo la certeza de que por lo menos será una lección moral que castigará la felonía, la cobardía y la traición”...<sup>6</sup>

Casi tres años de gobierno, mil días, un pequeño espacio en el reloj de la humanidad, mucho tiempo para la historia chilena...

La Unidad Popular, apasionante, confusa, melancólica, alegre, soñolienta. De amor y de sombras, como diría con voz ronca Eduardo Galeano... Treinta años han transcurrido ya, no me había dado cuenta, no tengo recuerdos de esa etapa, pero la siento allí, viva, al alcance de mis manos. Unidad Popular, época de pasiones desenfrenadas, de utopías sin límites, de esperanzas sin fin; de vivos recuerdos, que hicieron llorar a Edith, la exiliada chilena, una tarde de primavera, sentada, mirando las aguas quietas del Hudson River. Ella es amante de su Chillán natal y permanece en el norte, esperando que su hijo termine los estudios para regresar... Como Edith, seguramente muchas por todo el mundo.

Alto, o stop como diría un lolo del siglo XXI, debes ponerte un poco más serio, te han invitado a exponer sobre un libro, y los presentes esperan que te refieras a él como suele acontecer en estas ocasiones; que al

---

<sup>4</sup> Discurso de Miguel Enríquez, Secretario General del MIR.

<sup>5</sup> Salvador Allende, mañana del 11 de septiembre de 1973.

<sup>6</sup> Salvador Allende, 11 de septiembre de 1973.

menos digas alguna frase u oración que incite al debate. Pero cómo empiezo si éste no es un libro cualquiera. En sus páginas recién pintadas de negro no sólo trae el calor y la pasión de aquella época, sino que es la época misma. Pero estás aquí, eres historiador, o al menos tú te lo crees, quizás otros también. Qué difícil misión la nuestra, si reconstruyes el pasado lejano, a nadie le importa o a casi nadie, no interesa; si te acercas al presente despiertas las pasiones humanas y tu trabajo se politiza hasta casi perder la esencia. Afortunadamente la historia no es oportuna, no tiene cálculos políticos pequeños o grandes, es impertinente, surge, fluye, a pesar de los obstáculos.

Los textos reunidos por el filósofo chileno Víctor Farías, que en este encuentro presentamos, son de peso. Más de 12 kilos de documentos, cinco mil sesenta y dos páginas, divididas en ocho capítulos, agrupados en seis tomos; editados por el Centro de Estudios Públicos; impresos en la República de Alemania, ya no dividida entre buenos y malos, como en tono jocoso diría un amigo que hoy nos acompaña y al cual acudo cada vez que tengo una duda respecto al Partido Comunista.

Entre muchos méritos, Víctor Farías, el compilador, es un bibliógrafo, que según el diccionario de la Real Academia Española es *una persona especialmente versada en libros, monografías, artículos, que tratan sobre una cuestión determinada*. La compilación es el fruto de años de paciente búsqueda. Farías y el Centro de Estudios Públicos desde hoy ponen a disposición del investigador en particular y del público en general, sin lugar a dudas, la más completa colección de documentos redactados por los actores políticos sociales que conformaron la izquierda chilena durante la Unidad Popular.

Hurgando en los seis tomos hallamos desde declaraciones de Clodomiro Almeyda analizando los problemas del Partido Socialista y el diseño de una estrategia revolucionaria en 1967; discursos de Salvador Allende, como el del 29 de junio, día del tanquetazo; hasta las declaraciones del Partido Federado de la Unidad Popular sobre el mismo hecho. La compilación también contiene los informes secretos o confidenciales del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) con motivo del paro gremial o patronal de octubre de 1972. Asimismo es posible apreciar las polémicas respecto a la radicalización de importantes grupos de católicos y la posición del cardenal Raúl Silva Henríquez al respecto. También se pueden leer numerosos documentos del Partido Comunista, en los que la colectividad da a conocer sus líneas estratégicas y tácticas. Además, Farías, el papelerero —como a sí mismo se llama— recopiló informes del MAPU, de la Izquierda Cristiana, de la Central Única de Trabajadores

(CUT), de los Cordones Industriales, de organizaciones campesinas y pobladores.

A mi juicio, el aporte más importante es que reúne, como el compilador lo afirma, un tercio de los escritos de la izquierda nacional en ese período. Y con los documentos en la mano el historiador, el politólogo, el investigador puede abrir las compuertas, para comprender a cabalidad el último eslabón de la historia política del siglo XX.

A través de estos seis volúmenes, la “vía chilena al socialismo” conducida por Salvador Allende puede ser analizada intentando escapar del paradigma interpretativo que ha predominado hasta hoy, el que la ha encasillado solamente como un intento de construir una sociedad socialista democrática, mejor definida hoy como neosocialdemócrata. Si logramos ampliar el horizonte interpretativo, podremos visualizar con claridad la real *dimensión* de ese proyecto y descubrir los secretos, las contradicciones y los matices del “socialismo con empanadas y vino tinto”.

También creo que debemos preocuparnos más del proyecto global y la naturaleza de la Unidad Popular que de la vía para lograrlo. Quizás debiéramos recordar que esa construcción política, como toda teoría, es “gris, mi amigo, pero el árbol de la vida es eternamente verde”. La frase del filósofo alemán, citada por Lenin, grafica muy bien que la teoría seguida a toda costa y sin raciocinio lógico conduce a la desnaturalización de la vida.

Quisiera hacer esta tarde dos alcances, el primero de ellos es que los documentos nos permiten ver nítidamente el mayor problema de la Unidad Popular como alianza política: las *diferencias estratégicas* entre los dos partidos más importantes. Éstas quedan claras ya en la confección del programa de la Unidad Popular (páginas 114-141) que dice “la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e *iniciar*<sup>7</sup> la construcción del socialismo en Chile”. La expresión “e iniciar” fue el fruto de una aguda controversia entre ambas colectividades; el Partido Comunista propuso la expresión “con la perspectiva socialista”. La disputa se resolvió después de que la Comisión Política del Partido Socialista decidió que si la expresión que ellos proponían no iba en el Programa, no tenía sentido crear la Unidad Popular. En la discusión por las expresiones se reflejaban perfectamente las dos estrategias que desde mediados de los 50 ambas colectividades habían definido: el Frente de

---

<sup>7</sup> El énfasis es mío.

Trabajadores del PS y el Frente de Liberación Nacional del Partido Comunista.

Allí comienzan las dificultades para el futuro gobierno, pues el PS entiende que las dos tareas enunciadas en el programa eran sólo una, continua. El gobierno no sólo debía terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente, sino que era necesario empezar la etapa socialista; para ello debían resolver el problema del poder. Para el Partido Comunista la lectura era distinta, se conformaban con cumplir la primera parte de la tarea, es decir, acabar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente, dejando para una etapa ulterior las tareas propiamente socialistas, que comenzaban con la resolución del problema del poder —léase captura del poder. Esta contradicción en lenguaje marxista, o diferencia o matiz como diríamos ahora, no pudo ser resuelta en la etapa y obligó a Allende a realizar equilibrios para dejar contentos a ambas colectividades. En el texto de Farías se manifiesta con nitidez. Ejemplos de ella son las discusiones que terminaron con la salida de Pedro Vuskovic de la conducción económica, el intercambio de declaraciones y de epístolas ante los hechos de Lo Hermida; y por último, las dos consignas finales del período: el “Avanzar sin transar” de los socialistas, que significaba acelerar el proceso de cambios revolucionarios y prepararse para el enfrentamiento en todos los terrenos con la burguesía, que era visto como inevitable; y el “no a la guerra civil” de los comunistas, que se traducía en la consolidación de lo alcanzado y la negociación con la Democracia Cristiana, para cautelar el orden institucional y preservar a la izquierda para futuras contiendas. A modo de ejemplo, el abogado Arnoldo Camú, miembro de la Comisión Política del PS, en una aguda disputa con el dirigente comunista Orlando Millas, rebatía la posición de éste respecto a la correlación de fuerzas en un proceso revolucionario. Camú la define como “el grado, calidad y cantidad”; menciona, además del número de los combatientes, “su organización, su experiencia y tradición de lucha, su moral y mística, la decisión y audacia de los líderes, la justeza estratégica, la adecuada utilización de los elementos de combate, el terreno del enfrentamiento, los aliados, etc.” En su argumentación Arnoldo Camú agrega que lo importante en la correlación de fuerzas es “la propia fuerza de la revolución, la que se logra esencialmente por la firmeza y la resolución de las vanguardias proletarias de conquistar, en primer lugar, a la mayoría del proletariado, de unir tras sí a las grandes masas de trabajadores, a los mejores hombres de la clase obrera”. Camú concluía que la ley vital de toda revolución “es la de avanzar con extrema celeridad y decisión y *planteándose siempre metas*

*ulteriores*”, de lo contrario será aplastada (pp. 2707-2708). Orlando Millas en representación del PC proponía aumentar el campo de los revolucionarios captando a amplios sectores de campesinos y de la pequeña burguesía; para ello era necesario llegar a acuerdos con la DC. Como vemos, las controversias entre ambas colectividades eran interminables y a veces los puntos de unión para desarrollar una estrategia común flaqueaban.

El segundo alcance que quisiera hacer tiene relación con la existencia y desarrollo en el Partido Socialista y sus aliados, como creemos posible demostrarlo a través del análisis de los documentos, de una estrategia alternativa a la “vía chilena”, sostenida por Allende y el Partido Comunista. La variante consideraba la utilización de la fuerza propia, que estaría compuesta por el pueblo organizado (CUT, Cordones Industriales, Comandos Comunales), grupos paramilitares de los partidos y los cuadros leales —altos mandos y tropa— de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones. Si era necesario, se proponía reemplazar la “vía chilena” y dar un salto de continuidad iniciando las tareas socialistas. El doctor Nicolás García, miembro de la Comisión Política del PS, en un artículo titulado “Derrotemos las Conciliaciones” sostenía que “hay que revisar las tácticas en este momento, pero sin caer en renuncios que perjudiquen o hundan el proceso revolucionario” (escrito después del tanquetazo). Y continuaba argumentando que caían “en renuncios quienes buscan en este momento alianzas con la burguesía ‘progresista’ [...]. Esto es desprestigiar los principios, es pisotear el programa”. Concluía diciendo que “no se pueden adoptar actitudes defensivas sin antes conseguir todo el poder para el proletariado. Mientras esto no ocurra, hay que empujar sin transar la revolución proletaria” (pp. 5028-5029).

Si pensamos que esta estrategia alternativa existía, creo necesario determinar los elementos que impidieron al gobierno dar en la mañana del 11 de septiembre la contundente respuesta cívico-militar, planificada e incluso enunciada por el Secretario General del Partido Comunista: “no quedará ningún elemento, ni siquiera las piedras, que no utilicemos en la defensa del gobierno”. Quizás debiéramos fijar nuestra atención en los comandantes en jefe del Ejército y de Carabineros, es posible que allí encontremos las respuestas de la derrota de la “vía chilena” y también de su estrategia alternativa, al amanecer del martes 11 de septiembre de 1973.

Si ustedes me lo permiten quisiera finalizar mi comentario proponiendo utilizar la obra de Farías para buscar otras miradas, nuevas percepciones, despolitizar y desapasionar el debate para acercarnos a explicar

cabalmente el auge y caída de la Unidad Popular y de la revolución chilena. Aunque es necesario recordar que la utopía es como el horizonte, que mientras más avanzas más se aleja, y nunca la vas a alcanzar, pero te sirve para caminar en la búsqueda de nuevos sueños que vuelvan a encantar a la humanidad. □

**SOBRE COMENTARIO DE  
EMILIO MENESES AL LIBRO  
*EL ENIGMA DE LA LAGUNA DEL DESIERTO\****

**Mario Valenzuela**

**E**l N° 80, primavera 2000, de revista *Estudios Públicos* incluye un ensayo sobre mi memoria diplomática *El Enigma de la Laguna del Desierto*, escrito por el experto en estudios de defensa doctor Emilio Meneses Ciuffardi. No me referiré a apreciaciones generales importantes contenidas en la primera sección de ese ensayo, que es un análisis de la política exterior del Presidente Eduardo Frei Montalva, materia digna de amplia discusión, transcurridos treinta años desde su fin.

En la introducción de mi libro [*El Enigma de la Laguna del Desierto*] hay conceptos que el doctor Meneses parece olvidar en la sección final de su ensayo: “Los riesgos de las visiones unidimensionales”. Expre-

---

MARIO VALENZUELA. Abogado. Estudios de postgrado en la Universidad de Princeton. Funcionario de la cancillería chilena desde 1949 hasta 1973. Ha sido Senior Scholar en St. Antony's College, Oxford; profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Chile; académico investigador en el Centro de Derecho y Política Marina de la Universidad de Cardiff, y consultor de la Organización Marítima Internacional (OMI) y de Naciones Unidas. En 1990 volvió al servicio diplomático, desempeñándose como embajador chileno en Dinamarca hasta 1993. Autor del libro *El Enigma de la Laguna del Desierto: Una Memoria Diplomática* (Santiago: LOM Ediciones, agosto de 1999).

\* Respuesta de Mario Valenzuela al comentario de Emilio Meneses, “La Crisis de Laguna del Desierto” (*Estudios Públicos*, 80, primavera 2000, pp. 287-304).

so allí que se trata de una memoria testimonial. Otros testimonios y documentos valiosos (que yo no conozco aún) pueden complementar “y quizás, si fuera necesario, alterarlo en algún aspecto”. No considera el analista en algunas de sus críticas lo que escribo en el primer párrafo de la Introducción: “se ha dejado de lado la publicación de la parte de este trabajo que intenta presentar algunas hipótesis acerca de la posible explicación de este extraño episodio”. Esas hipótesis se refieren a la situación de guerra fría en ese período (1965-1966) y a la posible intervención clandestina de fuerzas, públicas y privadas, no sólo en Chile y Argentina sino en Estados Unidos también. Estas hipótesis, cuya ausencia el doctor Meneses con razón echa de menos, espero incluírlas en una posible segunda edición. Debido al silencio en torno a esta memoria, el ensayo del doctor Meneses que ha publicado *Estudios Públicos* puede tener un efecto positivo, en tanto promueve el debate que he esperado en vano.

Coincido con el doctor Meneses en la apreciación de que las autoridades aludidas, tanto en el período central de la memoria (1965-1966), como del Arbitraje reciente (1991-1994) deberían explicar su participación en la lamentable historia que narro sobre la base de documentos y testimonios que logré guardar o recoger. Gracias, principalmente, como lo señalo en las primeras líneas del libro, al ex Canciller Julio Philippi. Así sólo me referiré a apreciaciones, categorizaciones y juicios generales y subjetivos del analista, producto en apariencia de información errónea o limitada. Por ejemplo: “su visión inclinada a las ideas socialistas, su indesmentible hostilidad hacia los Estados Unidos, a los militares golpistas y a la derecha chilena le significaron ser mirado con sospecha por muchos, en especial por sus camaradas del Servicio Exterior...” Afirmaciones que, sin conocerme, no fundamenta, y contrarias algunas a la verdad verificable. En la Cancillería y en medios académicos extranjeros era conocida mi plena independencia crítica, sin afiliación política partidista. Así, fui elegido, en 1969, por unanimidad de votación de los funcionarios de la Cancillería, presidente de la Asociación.

Respecto de Estados Unidos, mal podría tener esos sentimientos globales respecto a una sociedad en la que me especialicé universitariamente. En la cual fui acogido como profesor universitario cuando tuve que dejar Chile después de una entrevista organizada por don Julio Philippi con el Ministro de Relaciones Exteriores, almirante Ismael Huerta, a fines de octubre de 1973. En esa entrevista, tuve la “osadía”, según Julio Philippi, de mencionarle al Canciller, entre otros conceptos, que la política exterior de Chile, el país, la sociedad entera se verían afectados por los graves atentados a los derechos humanos que estaban ocurriendo. El Mi-

nistro, reconociendo que tenía junto a otros informes tendenciosos, los relativos a mi competencia profesional, me señaló que sólo podían tener, en los grados altos en la Cancillería, personas incondicionales del nuevo sistema que habían implantado.

Hasta entonces no era la Guerra Fría un impedimento para que un observador informado dentro o fuera de Estados Unidos pudiera sostener opiniones desfavorables a algunas de sus políticas abiertas o encubiertas. Algunas de esas críticas coincidían con las hechas a nivel oficial. Los hechos posteriores no han hecho sino confirmar que esto era saludable y necesario en el Servicio Exterior de un país pequeño y dependiente, como lo era y es el nuestro.

En cuanto a mi aversión genérica “por la derecha chilena”, es desmentida por las referencias elogiosas que hago a la política exterior limítrofe del Presidente Alessandri y mis agradecimientos a su Canciller.

Referente a la afirmación de haber creado el entonces Consejero, “una dinámica de relaciones conflictivas con el estrecho círculo de la Embajada chilena en Buenos Aires”, los acontecimientos relatados muestran lo opuesto: estrecha cooperación, respeto mutuo, con los funcionarios principales que cooperaban con el Embajador Videla: El Ministro Consejero Raúl Elgueta, el Agregado Militar Coronel Carlos Prats. Mi libro es en parte un homenaje a estos servidores públicos. Los demás funcionarios de la Embajada, o desempeñaban papeles puramente burocráticos, durante la crisis, o no desempeñaban ninguno, como es el caso del Ministro Consejero Cultural.

El doctor Meneses se sale de los límites de una crítica académica cuando, sin citar fuentes, escribe sobre mi desempeño, que comenzó a ser juzgado como “inapropiado, excesivo, muy intenso”.

La crítica detallada a expresiones supuestamente confusas o inexplicadas en la obra, son generalmente producto de una lectura apresurada de comentarios del momento que transcribo. En un caso por lo menos lindan en lo absurdo, cuando critica una frase de una carta del Embajador al Presidente Frei, de cuya existencia sólo vine a saber, en la Fundación Frei, más de 25 años después de escrita (pág. 302 en el artículo de Meneses).

Estas críticas de redacción o sintaxis podrían recibirse con ecuanimidad si el comentarista mencionara siquiera la falla más crucial en el desarrollo de los acontecimientos que condujeron a la crisis: la información errónea, dada al Presidente de la República, bajo su honor de oficial, por el Director General de Carabineros Vicente Huerta, de que no había Carabineros al Sur de la Laguna del Desierto. Esta seguridad, transmitida

por el Presidente Frei al Embajador por teléfono desde Santiago, estando junto al Presidente el General Huerta, fue confirmada por télex transcrito en el libro, al día siguiente 5 de noviembre del Subsecretario Pinochet de la Barra al Embajador. Esta información oficial al más alto nivel, confirmada por escrito, condujo al Embajador Videla a transmitirla al Ministerio de Defensa argentino.

El analista también ignora otra circunstancia desgraciada: pese a reiteradas peticiones de la Embajada, ésta jamás conoció la línea que según el Gobierno chileno, debía seguir el límite, después que se transmitió la información de la Carta de 1953 del Instituto Geográfico Militar, había sido dejada sin efecto. Sólo por el diario *El Mercurio* del 5 de diciembre pudimos suponer que existía tal carta, pues el diario reproducía la sección de una Carta que trazaba el límite al Este de la Laguna del Desierto, variando la línea del Árbitro. En el Arbitraje, un cuarto de siglo después, la Defensa chilena sostuvo que esa Carta, que la Embajada no conoció, sería de 1964.

El párrafo menos informado y más subjetivo es aquel en que el doctor Meneses plantea una supuesta calificación inexistente en mi libro, de los personajes de la relación, en tres categorías, “sin otorgar el beneficio de la duda a sus interlocutores”. Entre los “acertados, inteligentes y abnegados”, menciona a José Miguel Barros, sobre cuya capacidad profesional expreso una alta opinión, pero que no desempeñó papel alguno en la crisis, pues —como se menciona varias veces en el libro comentado— estaba en Londres como Agente en el caso Palena-Río Encuentro.

La fantasiosa segunda categoría de Meneses, la de los “torpes, siniestros o arrogantes”, coloca al lado del agente de inteligencia que promovió y fomentó el enfrentamiento, el periodista Rafael Otero Echavarría... ¡al Canciller Gabriel Valdés Subercaseaux! Expreso admiración por el manejo del Canciller en varias ocasiones mencionadas en el libro. En cuanto a arrogante, puede ser una virtud en un Canciller. Lo de torpe o siniestro es simple insensatez.

Los otros en esta categoría incluyen al Ministro Consejero para los Asuntos Culturales, a quien sólo menciono por la denuncia que hizo el Embajador Videla un año después del incidente: que este diplomático de su Embajada se confabulaba con los funcionarios argentinos de la SIDE para hacernos seguir, vigilar, controlar teléfonos y hasta penetrar en nuestra casa, como lo expreso en el primer párrafo del libro.

Los otros tres chilenos que, según el doctor Meneses, yo calificaría de este modo son las autoridades que convinieron el Compromiso de Arbitraje veinticinco años después. El analista sólo menciona de paso la

solución del conflicto a la que yo sólo dedico veinte páginas. Al único que podría decirse que yo considero haber manejado muy mal la constitución del Arbitraje, es el ex Ministro Silva Cimma. Respecto de éste, del Subsecretario Vargas Carreño y del Agente Illanes Fernández, coincido con Meneses en que los tres le deben al país una justificación.

Al General de Carabineros Vicente Huerta, cuya conducta aparece, con fundamentos en mi memoria, como particularmente expuesta al juicio público y quien dice tener “catorce tomos de documentos secretos”, Meneses lo hace figurar en la categoría mía como de “tibios y acomodaticios”, en circunstancias que informó erróneamente al Presidente de la República, con lo cual creó las condiciones finales para el incidente que condujo a la muerte del Teniente Merino. El otro funcionario público que contribuyó a la cadena de errores y malos entendidos, el Director de Fronteras Guillermo Lagos Carmona, el comentarista ni siquiera lo menciona.

El doctor Meneses concluye que el autor “puede tener alguna razón, pues hasta la máxima exageración hay un grano de verdad”. Difícilmente se puede encontrar exageraciones en un trabajo que tiene por objeto declarado exponer hechos, situaciones y documentos y que elude formular juicios y calificativos generales, sin adecuado respaldo de pruebas.

La última observación, sobre la falta de consideración adecuada de otros factores que pudieran haber influido legítimamente en la toma de decisiones de los actores políticos, la recojo plenamente. Así queda constancia en la Introducción del libro, incluyendo una explicación de por qué no he publicado aún sobre estos factores.

**FALLO QUE MODIFICA EL AUTO  
DE PROCESAMIENTO DEL  
GENERAL AUGUSTO PINOCHET**

**Corte de Apelaciones de Santiago**

A continuación se reproduce el fallo de la Primera Sala de Verano de la Corte de Apelaciones de Santiago de fecha 8 de marzo de 2001, en respuesta a la apelación interpuesta por la defensa del general Augusto Pinochet Ugarte al auto de procesamiento dictado por el juez Juan Guzmán por su presunta participación en los delitos investigados en relación al paso de la caravana militar del general (r) Sergio Arellano Stark por Antofagasta, Calama, Copiapó y Cauquenes en octubre de 1973.

La resolución del tribunal de alzada, por dos votos a uno, confirma el procesamiento del general Augusto Pinochet Ugarte, pero modifica la figura penal contemplada por el juez Guzmán y establece que sólo existen presunciones de que el ex Jefe de Estado haya participado de “encubridor”, no así de autor.

Se incluye aquí, asimismo, el voto de minoría del ministro Cornelio Villarroel.

**S**antiago, ocho de marzo de dos mil uno.

Vistos:

Se reproduce la resolución en alzada, con excepción de sus considerandos 6° y 8°, los que se eliminan, y con las siguientes modificaciones:

En el fundamento 7°, se suprimen las siguientes frases, incluidas las comas (,) en cada caso: “, como es sabido”, y “, conforme a nuestro sistema legal imperante,”; y en el motivo 12° se elimina la frase “fotocopia del libro ‘Los Zarpazos del Puma’ de fojas 316”;

Y en el considerando 14°, se substituye por “encubridor” la palabra “autor”.

Y teniendo en su lugar y además presente:

1°) Que, al apelar del auto de procesamiento, la defensa del querellado señor Augusto Pinochet Ugarte ha sostenido que dicha resolución es ilegal y no se ajusta a las exigencias formales y sustantivas impuestas en la ley procesal:

a) porque, si bien existe formalmente una declaración indagatoria, ella no tiene carácter de tal, atendido que el inculpado “sólo pudo referirse a aspectos muy generales de la participación que se le atribuye”; que en la diligencia se le formularon sólo siete preguntas, “dando el inculpado muestras evidentes de que no estaba en condiciones de proseguir y de que no podía tampoco reconstruir hechos de un pasado remoto”, y que “tampoco la diligencia indicada, con todas sus limitaciones, constituye un antecedente inculpatario que sirva para fundar la decisión que se impugna”;

b) porque en el auto de procesamiento no se señala una sola presunción de participación, exigencia ineludible del artículo 274 N° 2 del Código de Procedimiento Penal, la que dice es determinante a su vez por mandato del artículo 275 inciso 2° del mismo Código;

c) porque el único antecedente que permite vincular al querellado con los hechos investigados dice relación con la autoría que se imputa en ellos al General Sergio Arellano Stark, “delegado” del Comandante en Jefe del Ejército, lo que no importa una presunción directa, grave y precisa de tal participación; y,

d) porque el mismo inculpado sólo tomó conocimiento de los delitos el 19 de octubre de 1973, cuando ya “los hechos estaban consumados”;

2°) Que, en cuanto concierne a la indagatoria prestada por el inculpado, considera esta Corte que ella cumple de manera suficiente la impe-

ratividad de la audiencia que del inculpado exige el encabezamiento del artículo 274 del Código de Procedimiento Penal, sin perjuicio que éste, conforme al artículo 329 del mismo Código, pueda manifestar posterior y adicionalmente a ella cuanto tenga por conveniente para demostrar su inocencia o para explicar los hechos, facultado como se halla para solicitar al Juez la práctica de las diligencias que propusiere, conducentes a comprobar sus aseveraciones. En cuanto a los demás rubros de la apelación, ellos serán motivo de lo que en esta resolución más adelante se expresará;

3°) Que, en sus alegatos, uno de los abogados de los querellantes ha manifestado por su parte que, al concluirse el trámite del desafuero del inculpado señor Pinochet, y al fallarse el recurso de amparo con que se impugnó el procesamiento, ya los tribunales superiores habían dejado de manifiesto, en sus respectivos fallos, tanto la existencia de los hechos punibles como las presunciones fundadas de participación que en los mismos había cabido al querellado, por lo que ello no podía ser objeto de un nuevo examen o revisión, parecer que esta Corte no considera procedente. En efecto, como se expresó, entre otros, en los considerandos 1° y 4° del fallo confirmatorio del desafuero, dicha gestión o trámite “no importa, en caso alguno, un juzgamiento del parlamentario, el que deberá llevarse a efecto, si resultare procedente, por el tribunal de justicia que corresponda, en conformidad a las reglas generales”, agregándose que en tal gestión no se podía “analizar, ni menos resolver, si se encuentra justificada la existencia de los delitos que se imputan al parlamentario, ni tampoco decidir si concurren o no presunciones fundadas de que a este último le ha correspondido algún tipo de participación en los mismos, por cuanto estos aspectos deben ser estudiados de un modo privativo por el juez encargado de la sustanciación del proceso penal respectivo”. Por consiguiente, esta Corte, al revisar el auto de procesamiento apelado, está plenamente facultada para examinar en su integridad y sin limitaciones la concurrencia o no de los requisitos previstos en el citado artículo 274 del Código de Enjuiciamiento Criminal;

4°) Que, ante el examen y eventual concurrencia de las presunciones fundadas de participación, corresponde primeramente y desde luego tenerse en cuenta que, en nuestro ordenamiento criminal, no hay más autores que los señalados en el artículo 15 del Código Penal, en sus tres allí descritas categorías, todas vinculadas con la “ejecución del hecho”, o sea, con la materialización del delito mismo o hecho típico punible, en este caso el de los delitos de homicidio y secuestro reiterados materia de investigación en estos autos. Descartada la hipótesis del N° 1 de dicho artículo, por no atribuir ni aún los querellantes esta calidad de autor al

querellado señor Augusto Pinochet, y mientras el N° 2 alude a “los que fuerzan o inducen directamente a otro a ejecutarlo”, el N° 3 se refiere, por su parte, a los que, “concertados para su ejecución, facilitan los medios con que se lleva a efecto el hecho o lo presencian sin tomar parte inmediata en él”. Según esta Corte, en estos autos no se ha establecido —ni aún en grado de presunción— que el procesado apelante señor Augusto Pinochet haya forzado o inducido a Arellano Stark o a los otros procesados en la causa a ejecutar los referidos delitos de homicidio y de secuestro a que se refiere el auto apelado, ni tampoco existen antecedentes bastantes para considerar —tampoco en aquel carácter—; que haya habido el concierto previo entre aquél y éstos para cometer esos delitos, ni la facilitación de los medios, por parte del primero, para la ejecución o materialización de tales hechos ilícitos por parte de los otros. Aparece del texto legal descriptivo de la autoría, que, en el caso del N° 2 del artículo 15, se trata del autor que ha empleado la fuerza, ya física, ya moral, para que otro agente o tercero distinto de él ejecute el delito, caso en el cual independientemente de la responsabilidad penal del sujeto coaccionado o forzado, la acción de éste ha de desplazarse necesariamente al que sobre él ejerció esa fuerza física o moral, situación que cree este tribunal no se da en la especie. De otro lado, si, como se ha significado en más de alguna ocasión en la doctrina penal, “la inducción o instigación es el influjo intencionalmente realizado sobre una persona para determinarla a la comisión de un delito”, y desde que la inducción supone básicamente decidir la voluntad de una persona, esto es, el predominio de la voluntad del inductor sobre la del inducido, la presunción capaz de hacer prueba para establecer la participación de ese autor inductor o instigador requiere de hechos determinados sobre los que la presunción se asiente, o, como dice el artículo 485 del Código de Procedimiento Penal, precisa “de hechos conocidos o manifestados en el proceso”, de los que se deriven consecuencias que puedan dar forma a la presunción, en este caso, para dar cabida a la participación del procesado Augusto Pinochet, lo que tampoco se da en este particular, máxime si lo que se ha debido establecer es que la inducción, si eventualmente la hubiera habido, haya sido directa ante y sobre el tercero inducido a cometer el delito, esto es, ante Sergio Arellano Stark o los otros ya procesados como autores de los delitos de homicidio y secuestro reiterados;

5°) Que, si, como se ha dicho, los cargos que se imputan al querellado y las alegaciones de los querellantes no han sido bastantes como para presumir fundadamente que a aquél le ha cabido una participación de autor en los delitos investigados —ni aún en el rango de autor mediato—,

tampoco permiten esas alegaciones atribuirle la participación de cómplice —a la que se refiere el artículo 16 del Código Penal—, porque, acreditado únicamente —como parece en esta causa—, que la delegación hecha a Arellano Stark no tuvo otro objeto que el que éste instara por la agilización de los procesos, no se ha podido presumir tampoco que haya habido ni actos “anteriores” ni “simultáneos”, de parte del delegante, que hayan tenido el carácter de cooperadores a la ejecución material de esos crímenes por quienes, en este estado de la investigación, aparecen como sus únicos autores directos por virtud del desarrollo de una voluntad independiente y personal;

6°) Que, como se expresa en el considerando 65° del fallo de segunda instancia dictado en el procedimiento de desafuero del Senador ahora querellado, los autores de los hechos que en estos autos se encuentran sometidos a proceso formaban parte de un grupo de militares que visitaron diversas ciudades al sur y norte de Santiago, “en cumplimiento de una misión militar” encomendada por el Comandante en Jefe del Ejército señor Augusto Pinochet, “en labores de coordinación de criterios institucionales, de gobierno interior y de procedimientos judiciales”, y que, “a raíz de esta misión”, se cometieron los hechos que revisten incuestionablemente “caracteres de delito”. Es decir, concordante con esta afirmación, considera también esta Corte que no existe base ni antecedente bastante —ni directo ni indirecto—, que permita presumir fundadamente que los delitos cometidos lo hayan sido en el marco estricto de esa misión militar, ni que tampoco hayan constituido el cumplimiento de alguna finalidad o componente conocido de su envío. En consecuencia, el solo hecho de habérselos cometido por las personas que la formaban no constituye presupuesto suficiente para presumir que al Comandante en Jefe del Ejército le haya cabido participación de autor ni de cómplice en esos mismos delitos, en ninguna de las formas descritas en los artículos 15 y 16 del Código Penal.

7°) Que, respecto del documento mediante el cual el querellado Augusto Pinochet designó a Sergio Arellano Stark como su Delegado a fin de cumplir labores de coordinación de criterios institucionales, gobierno interior y de procedimientos judiciales —como éste asevera a fojas 500—, delegación que para la parte querellante constituye la más importante presunción para atribuir a aquél participación de autor en los delitos investigados en esta causa, es preciso tener en cuenta que el querellado señor Augusto Pinochet no podía haber delegado facultades jurisdiccionales, en tiempo de guerra, de las cuales carecía. En efecto, el estado de guerra se dispuso por Decreto Ley N° 5, de 12 de septiembre de 1973, para todos los

efectos del Código de Justicia Militar. Por su parte, el Decreto Ley N° 8, estatuyó que la Junta de Gobierno —que por Decreto Ley N° 3 detentaba el ejercicio pleno de la jurisdicción en tiempo de guerra—, delegó en los Comandantes en Jefe de las Unidades Operativas del País las atribuciones que el Código de Justicia Militar confería a la Junta de Gobierno, pero este D.L. N° 8 no autorizó la delegación de las atribuciones inherentes a la jurisdicción militar en tiempo de guerra. De modo entonces que el Comandante en Jefe del Ejército carecía de las atribuciones y del ejercicio de la jurisdicción militar en tiempo de guerra. Consecuentemente, el Comandante en Jefe del Ejército, General Pinochet no pudo delegar atribuciones, de las que carecía, en la persona del General Sergio Arellano Stark.

8°) Que, recordado lo anteriormente referido, y en orden a determinar si existen eventualmente presunciones fundadas de algún otro grado de participación del querellado en los referidos ilícitos, debe tenerse en cuenta que el Comandante de la Primera División del Ejército y Jefe de la Zona en Estado de Sitio de la Provincia de Antofagasta, General Joaquín Lagos Osorio, en sus declaraciones de fojas 23, 743 y 2.259, tras la gran indignación que dice haber experimentado por crímenes cometidos a sus espaldas y en su jurisdicción, expresa que enrostró su actitud criminal a Arellano —al regresar éste y su comitiva desde Calama—, y que, dándose cuenta que debía informar tales hechos al Comandante en Jefe del Ejército, concurrió con tal objeto al aeropuerto de Cerro Moreno el 20 de octubre, aprovechando la escala que allí haría éste —que volvía del norte—, con quien se reunió efectivamente durante más de una hora, informándole de lo sucedido en Antofagasta y en Calama, esto es, de las ejecuciones perpetradas por Arellano y su comitiva, sobrepasándose éste en sus atribuciones; que el General Pinochet le dijo que “nunca habría pensado siquiera que el General Arellano iba a proceder así”, agregándole que por sus medios tratara de superar ante la opinión pública la grave situación producida; que, al final de esa reunión, el General Pinochet le pidió un teléfono para comunicarse a Iquique con el General Arellano, al que, por no ubicar, dejó mensaje —con la persona que lo atendió—, en el sentido “que el General Arellano no haga absolutamente nada y que regrese mañana a primera hora a Santiago y, llegando, que vaya a hablar conmigo”; que el 31 de octubre de 1973 le fue solicitada por el Comando de las Fuerzas Armadas información sobre el número y la nómina de los ejecutados en su jurisdicción; que hizo una relación respecto de aquellos ejecutados en Copiapó, en Calama y en Antofagasta, separando en el listado aquellos ejecutados por resolución del Comando de Agrupación Jurisdiccional de Seguridad Interior en cada uno de dichos lugares, de aquellos ejecutados

en iguales sitios por orden del Delegado del Comandante en Jefe del Ejército, lo que dice hizo para precisar las responsabilidades de cada uno; que el 1° de noviembre de 1973 fue citado por el Comandante en Jefe del Ejército, a quien le hizo entrega personal tanto de la relación de ejecutados —fojas 735— como de su oficio conductor —fojas 736— y de los sumarios de los ejecutados en su jurisdicción; que, en la noche del mismo 1° de noviembre, el Coronel Enrique Morel Donoso —Ayudante del Comandante en Jefe del Ejército— le transmitió la orden del General Pinochet en cuanto a rehacer la relación de las personas ejecutadas, sin señalar lo actuado por Arellano y haciendo sólo un listado general, devolviéndole la relación de las personas ejecutadas, indicándole Morel que las rayas y palabras escritas en ella habían sido hechas en forma manuscrita por el propio Comandante en Jefe del Ejército; que al día siguiente cumplió la orden y que, en la oficina del mismo Comandante en Jefe del Ejército, un funcionario rehizo el documento;

9°) Que, en relación a lo antes expresado por el nombrado Lagos Osorio, y en lo tocante al aludido mensaje dejado por el General Pinochet para el regreso de Arellano, es posible discernir que, transmitido o no, que hubiese sido el referido encargo, es lo cierto que en todo caso no fue cumplido por Arellano, desde que el 22 de octubre éste se hallaba en Arica, como ha expresado en autos el entonces Coronel Odlanier Mena —Comandante del Regimiento de Infantería Motorizado de dicha ciudad—, quien señala haber recibido a Arellano y su comitiva como a las 10:00 horas de aquel día, lo que corrobora Arellano en la carta de fojas 2.941, de 16 de julio de 1978, dirigida por éste al General Pinochet, en que le dice: “tú NO me ordenaste volver desde Antofagasta, y la mejor prueba de ello es que continué hacia el norte, pernoctando en Iquique y Arica...”. Arellano Stark, remitir de la carta, dice a fojas 500 que dio cuenta verbal de lo actuado al Comandante en Jefe del Ejército, y que no se le pidió “parte por escrito”.

10°) Que los antecedentes referidos en los dos considerandos que preceden permiten presumir que la comisión encomendada por el Comandante en Jefe del Ejército señor Augusto Pinochet Ugarte a Sergio Arellano Stark tuvo como único objeto —por no constar ninguno otro diverso— el señalado ya en esta resolución. En consecuencia, y desde que tal misión no incluía atribuciones jurisdiccionales, porque al no poder el Comandante en Jefe del Ejército delegar atribuciones que él mismo no tenía, corresponde deducir consiguientemente que hasta ahora puede presumirse que Arellano, excediéndose en sus cometidos, desarrolló conductas, ya individuales, ya en co-participación con los demás miembros de la comitiva;

constitutivas de los graves delitos que son materia de investigación en este proceso, a lo que debe añadirse:

a) que el General Pinochet tomó conocimiento de los hechos delictivos el 19 de octubre de 1973, cuando éstos ya se habían cometido, como se refiere en los considerandos 7º, 8º y 9º;

b) que puede presumirse igual y fundadamente que el cambio en la relación de las personas ejecutadas ya antes referido fue hecho con el propósito de no dejar constancia documental de las ejecuciones cometidas a raíz y al término de la misión dada para fines diversos a Arellano; y

c) que el General Augusto Pinochet, en conocimiento de lo actuado por el nombrado General Arellano Stark y su comitiva —conocimiento que fundadamente puede presumirse obtuvo sólo con posterioridad a la comisión de los hechos ilícitos y cuando ya se habían consumado éstos—, no denunció los delitos cometidos ante los tribunales competentes —cualesquiera hubieran sido las conocidas circunstancias sociales y las tan hondas y extraordinarias transformaciones institucionales que vivía el país—, no existiendo constancia que haya adoptado tampoco medida alguna para el castigo de los delitos previstos, verbigracia, en los artículos 330, 334 y 336 del Código de Justicia Militar, o que hubiere actuado de algún otro modo conforme a los artículos 10, 60 y 74 del Reglamento de Disciplina de las Fuerzas Armadas (Decreto Supremo N° 1.445, de 14 de diciembre de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional), silenciando advertidamente, en cambio, los hechos e impidiendo, con tal silencio u omisión, la debida persecución jurídico penal obligada de esos delitos; y

11º) Que estos últimos “antecedentes” y “circunstancias conocidas” que hasta ahora se han manifestado e informan la investigación contenida en este proceso, sí constituyen presunciones fundadas para estimar que el inculpado señor Augusto Pinochet en el ejercicio de su cargo, ha tenido en los ilícitos objeto del alzamiento una participación de encubridor, conforme a lo establecido en el artículo 17 N° 3, circunstancias 1ª y 2ª del Código Penal, según su texto vigente a la fecha de ocurrencia de los delitos, esto es, antes de la modificación introducida a dicho precepto por la ley 19.077, de 1991.

12º) Que refuerza la convicción del Tribunal en orden a tener por concurrentes en autos las presunciones fundadas a que se refiere el N° 2 del artículo 274 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto a su calidad de encubridor, el propio reconocimiento del querellado señor Pinochet, en cuanto a ser suya la anotación escrita con letra roja en el oficio que le fue exhibido al prestar declaración a fojas 5.797, y suya su letra, lo

que revela haber tomado debida nota de los hechos puestos en su conocimiento por el General Lagos el 31 de octubre de 1973.

Por estas consideraciones, se confirma la resolución apelada de veintinueve de enero de dos mil uno, escrita a fojas 5.868, en cuanto en sus decisiones signadas con los N°s IV y V somete a proceso al inculpado señor Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, con declaración que éste queda sometido a proceso: en la del N° IV, como encubridor de los delitos de secuestro y homicidio calificado en perjuicio de Claudio Arturo Lavín Loyola, Pablo Renán Vera Torres, Óscar Gastón Aedo Herrera, Marco Enrique Barrantes Alcayaga, Mario Alberto Ramírez Sepúlveda, Hipólito Pedro Cortés Álvarez, Jorge Abel Contreras Godoy, Roberto Guzmán Santa Cruz, Jorge Mario Jordán Domic, Gabriel Gonzalo Vergara Muñoz, Carlos Enrique Alcayaga Varela, Jorge Ovidio Osorio Zamora, José Eduardo Araya González, Óscar Armando Cortés Cortés, Manuel Jachadur Marcarian Jamett, Víctor Fernando Escobar Astudillo, Jorge Washington Peña Hen, Alfonso Ambrosio Gamboa Farías, Atilio Ernesto Ugarte Gutiérrez, Fernando del Carmen Carvajal González, Agapito del Carmen Carvajal González, Winston Dwight Cabello Bravo, Manuel Roberto Cortázar Hernández, Raúl del Carmen Guardias Olivares, Raúl Leopoldo de Jesús Larravide López, Edwin Ricardo Mansilla Hes, Adolfo Mario Palleiras Sanhueza, Héctor Leonelo Vincenti Cartagena, Pedro Emilio Pérez Flores, Jaime Iván Sierra Castillo, Mario Argüelles Toro, José Rolando Jorge Hoyos Salazar, Milton Alfredo Muñoz Muñoz, Carlos Alfonso Piñero Lucero, Fernando Roberto Ramírez Sánchez, José Gregorio Saavedra González, Hernán Elizardo Moreno Villarroel, Roberto Segundo Rojas Alcayaga, Alejandro Rodríguez Rodríguez, Luis Alberto Hernández Neira, Carlos Alfredo Escobedo Cariz, Luis Alberto Gaona Ochoa, Jorge Carpanchay Choque, Héctor Mario Silva Iriarte, Mario Armando Godoy Mansilla, Alexis Alberto Valenzuela Flores, Danilo Alberto Moreno Acevedo, Washington Redomil Muñoz Donoso, Miguel Hernán Manríquez Díaz, Segundo Norton Flores Antivilo, Guillermo Nelson Cuello Álvarez, Dinattor Segundo Ávila Rocco, Luis Eduardo Alaniz Álvarez, José Boeslindo García Berríos, Marco Felipe de la Rivera, Mario del Carmen Arqueros Silva y Eugenio Ruiz-Tagle Orrego, y, en la del número V, con declaración que el mismo señor Augusto Pinochet Ugarte queda sometido a proceso como encubridor de los delitos de secuestro calificado cometidos en perjuicio de Miguel Enrique Muñoz Flores, Manuel Benito Plaza Arellano, Benito de los Santos Tapia Tapia, Maguindo Antonio Castillo Andrade, Ricardo Hugo García Posada, Carlos Berger Guralnik, Daniel Jacinto

Garrido Muñoz, Luis Alfonso Moreno Villarroel, Rafael Enrique Pineda Ibacache, Sergio Moisés Ramírez Espinoza, Domingo Mamani López, David Ernesto Miranda Luna, Rosario Agrid Muñoz Castillo, Jorge Rubén Yueng Rojas, Manuel Segundo Hidalgo Rivas, Bernardo Cayo Cayo, Víctor Alfredo Ortega Cuevas y Haroldo Ruperto Cabrera Abarzúa.

Acordada la confirmatoria con el voto en contra del Ministro señor Villarroel, quien, aun cuando comparte íntegramente los fundamentos 1° a 12° del presente fallo, estuvo sin embargo por revocar el auto de procesamiento apelado y declarar que el querrellado señor Augusto Pinochet Ugarte no es procesado en esta causa. Tiene para ello en cuenta las siguientes consideraciones:

1°) Que, sin perjuicio de lo dicho en los doce fundamentos de este fallo, tiene presente que, en conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 279 bis del Código de Procedimiento Penal, “podrá el juez no someter a proceso al inculcado y disponer su libertad aunque aparezcan reunidos los requisitos para procesarlo, cuando al tiempo de cumplirse el plazo de detención judicial o al pronunciarse sobre la respectiva solicitud, hubiere adquirido la convicción de que con los antecedentes hasta entonces acumulados se encuentra establecido alguno de los motivos que dan lugar al sobreseimiento definitivo previstos en los números 4° a 7° del artículo 408, sin perjuicio de continuar las indagaciones del sumario hasta agotarlas”. El mismo artículo, en la primera parte de su inciso 2°, dispone que, “con el mérito de los nuevos antecedentes, podrá el juez durante todo el sumario dejar sin efecto el auto fundado que haya dictado, a petición de parte o de oficio”. Finalmente, mientras en su inciso 3° establece que “el que no fuere sometido a proceso en virtud de esta disposición, conservará su calidad de inculcado y podrá hacer uso de los derechos que a éste se le confieren”, dispone por otra parte que, “antes de ser puesto en libertad, deberá designar domicilio y quedará obligado a presentarse a todos los actos del sumario para que fuere llamado”. El citado artículo 408, en su N° 5°, dispone que el sobreseimiento definitivo se decretará “cuando se haya extinguido la responsabilidad penal del procesado” por alguno de los motivos establecidos, entre otros, en los N°s 3° y 6° del artículo 93 del Código Penal, esto es, “por amnistía” y “por la prescripción de la acción penal”, respectivamente;

2°) Que el citado artículo 279 bis, que fue agregado al Código de Procedimiento Penal por el N° 28 del artículo 5° de la Ley N° 18.857, de 6 de noviembre de 1989, constituye un precepto de excepción y especialísimo, que concede una facultad al juez para “no someter a proceso al

inculpado” aunque concurren los presupuestos del artículo 274, y, como en su inciso 2° obliga al juez a dictar un “auto fundado” cuando “hubiere adquirido la convicción” de haberse acumulado ya en el proceso antecedentes que permitan establecer alguno de los motivos que dan lugar al sobreseimiento definitivo, es mandato imperativo para este disidente, en obediencia de tal precepto, el consignar obligadamente los razonamientos necesarios de su parecer, lo que hará en las reflexiones que siguen;

3°) Que, en relación a la prescripción de la acción penal, debe considerarse necesariamente:

a) que los delitos tanto de homicidio como de secuestro que son materia de investigación en esta causa —los que en el auto de procesamiento tienen la calidad de delitos comunes— fueron cometidos en las fechas que se indica en el auto de procesamiento apelado, correspondientes todas al mes de octubre 1973, habiendo transcurrido a la fecha más de 27 años, esto es, fueron perpetrados hace ya más de un cuarto de siglo;

b) que, conforme al artículo 94, inciso 1°, del Código Penal, la acción penal prescribe, respecto de los crímenes a que la ley impone pena de muerte o de presidio, reclusión o relegación perpetuos, en quince años, término que, según el artículo 97, empieza a correr desde el día en que se hubiere cometido el delito;

c) que, en relación al inculpado señor Augusto Pinochet, y conforme queda de manifiesto del examen del proceso, no concurre ninguno de los presupuestos que según el artículo 96 interrumpe o suspende la prescripción de la acción penal —lo que por ser de público conocimiento no hace necesaria ninguna certificación o asiento especial en los autos—, y el inculpado no se ha ausentado del territorio de la República en términos que el cómputo de los señalados quince años haya de realizarse conforme al artículo 100, inciso 1°, esto es, “contando por uno cada dos días de ausencia”. En consecuencia, la responsabilidad penal que pudiese afectar eventualmente al inculpado señor Pinochet —y que pudiese establecerse una vez agotada la investigación—, se ha extinguido por la prescripción de la acción penal, conforme a las aquí aludidas disposiciones del Código del ramo, atendiendo finalmente al contenido de su artículo 101, según el cual la prescripción de la acción penar corre “a favor y en contra de toda clase de personas”;

4°) Que las reglas que respecto de la prescripción de la acción penal se han consignado precedentemente en relación con el delito de homicidio no se alteran tratándose del delito de secuestro, previsto y sancionado en el artículo 141 del Código Penal, que castiga al que “sin derecho encerrare o detuviere a otro privándole de libertad”, y al que

“proporcionare lugar para la ejecución del delito”. En efecto, y en lo que aquí estrictamente interesa, debe tenerse en cuenta:

a) que los verbos rectores del delito de secuestro consisten en encerrar o detener a otro —privándole de su libertad—, y también en proporcionar el lugar para la ejecución del delito;

b) que, en el delito de secuestro, las penas se agravan si “el encierro o la detención” se prolongare por más de 15 días o si de ello resultare un grave daño en la persona o intereses del secuestrado, y, también, “si con motivo u ocasión del secuestro se cometiere además el de homicidio, violación sodomítica o alguna de las lesiones comprendidas en los artículos 395, 396 y 397 N° 1, en la persona del ofendido”;

c) que el encierro y la detención son hechos de naturaleza material, física o real, los que necesaria y obviamente han de tener su ocurrencia en un momento dado en el tiempo y en un lugar físico determinado, han de ser obra del sujeto activo del delito, y, aunque pueda variar posteriormente el lugar donde después de la detención o del encierro se mantenga al secuestrado, aparece racionalmente incuestionable que no pueda sin embargo alterarse la ocurrencia misma del encierro o de la detención ejecutadas en un momento dado en el tiempo, elemento este último indispensable de considerar para los efectos de y en lo concerniente al inicio y cómputo del plazo de la prescripción;

d) que, no obstante la característica o calificación de “permanente” que pueda atribuirse al delito de secuestro, es exigencia ineludible del secuestro agravado de personas que el inculpado como autor del mismo haya tenido no sólo inicialmente la voluntad o poder y disposición moral efectiva sino también el poder y la aptitud material o física posterior de conservar y de mantener en el tiempo el encierro y la retención de la persona detenida víctima del secuestro. Sólo así se entiende el texto de la norma, la que se refiere al caso en que se “prolongare” la detención por más de quince días. Esta exigencia, además de constituir en su esencia un componente o integrante indispensable del tipo delictivo de secuestro agravado, se desprende claramente también del objeto o fin esencial del encierro y de la detención, cual es la privación de la “libertad” del individuo secuestrado, lo que supone que se le mantiene y conserva aún físicamente, pues no podría privarse de su libertad ambulatoria a aquel sujeto ajeno ya absolutamente al poder, sumisión, control y custodia del secuestrador, lo que se deduce igualmente de la figura agravada que describe el inciso final del mismo artículo 141, pues “con motivo u ocasión del secuestro” no se podría cometer “además” el de homicidio u otros sin la tenencia material de la persona secuestrada;

e) que, a mayor abundamiento, el artículo 142 bis del Código Penal, agregado por el artículo 3° de la Ley 19.241, de 1993, refrenda de varios modos la exigencia propuesta en esta opinión, a saber: cuando se refiere a las condiciones exigidas por los secuestradores “para devolver a la víctima”; cuando alude a la rebaja en dos grados de la pena aplicable a los secuestradores de la víctima “si la devolvieren” libre de todo daño y antes de cumplirse las condiciones que motivaron el secuestro; y cuando rebaja en un solo grado la pena asignada al ilícito “si la devolución” se realiza después de cumplida alguna de las condiciones que determinaron el secuestro, el que según el inciso 3° del artículo 141 pudo ejecutarse “para obtener un rescate o imponer exigencias o arrancar decisiones”;

f) que las detenciones materia de los delitos de secuestro perseguidos en autos datan como ya se dijo del mes de octubre de 1973, esto es, habrían ocurrido al mes siguiente del advenimiento del Gobierno de la Junta Militar encabezada por el inculpado Comandante en Jefe del Ejército, habiendo transcurrido ya más de 10 años de extinguida aquella Administración, a la que ha sucedido ya una tercera Administración en el Gobierno constitucional de la República, lo que excluye fundadamente la hipótesis que el inculpado como autor de esos delitos de secuestro haya podido mantener por sí y/o por acto o cooperación de otros la persona física de las víctimas durante todo el tiempo ya a la hora transcurrido, tiempo tan extenso en que dicho inculpado ha carecido claramente de todo poder de autoridad para ello, máxime aún si el mismo y propio querellado estuvo privado de su libertad de modo temporal en un territorio extranjero y bajo una jurisdicción penal diversa de la de su país de origen o lugar donde tales ilícitos se habrían cometido; y

g) que, en conclusión, la sola circunstancia que se ignore la existencia y el paradero de las personas cuyo desaparecimiento ha dado base a los cargos que a título de secuestro calificado se han asignado al señor Augusto Pinochet no resulta procedente ante la realidad de las cosas ni en el estado actual del proceso. Esta afirmación, por lo demás, resulta tanto más concluyente si se tiene en cuenta que hasta el propio legislador lo ha entendido así, como aparece del artículo único de la ley 19.687, de 6 de julio del año recién pasado —dictada a más de veintiséis años de la fecha en que se habrían producido las detenciones y desaparecimientos—, al establecer una “obligación de secreto” para quienes remitan información conducente “a la ubicación de detenidos desaparecidos”. Su artículo único, en su inciso 1°, preceptúa en efecto que las instituciones allí señaladas estarán obligadas a mantener reserva únicamente respecto del nombre y los datos que sirvan para identificar a quienes les proporcionen o confíen

“información útil y conducente para establecer el paradero y destino de los detenidos desaparecidos a que hace referencia el artículo 6° de la Ley N° 19.123”. Esta última Ley N° 19.123, en su artículo 2° N° 2, señala a su vez como uno de los objetivos de la Corporación Nacional de Reparación y Conciliación, el de promover y coadyuvar a las acciones tendientes a determinar “el paradero y las circunstancias de la desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas y de aquellas que no obstante existir reconocimiento legal de su deceso, sus restos no han sido ubicados”. Claro queda entonces que, aún en relación al delito de secuestro, y desde que el plazo de prescripción ha empezado a correr “desde el día en que se hubiere cometido el delito” —en este caso desde la detención o encierro, por no constar en autos la ocurrencia de actos posteriores que configuren alguna de las conductas agravada del tipo—, la eventual responsabilidad penal del inculcado se encuentra también extinguida por la prescripción de la acción penal.

5°) Que, respecto ahora de la amnistía como motivo o causal de un sobreseimiento definitivo, debe tenerse por su parte en cuenta:

a) que, en su artículo 1°, el D.L. 2.191, de 18 de abril de 1978 (D.O. de 19.04.78), concedió amnistía “a todas las personas que, en calidad de autores, cómplices o encubridores, haya incurrido en hechos delictuosos durante la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas”;

b) que, conforme al artículo 93 N° 3, la amnistía “extingue por completo la pena y todos sus efectos”. Se trata de un perdón que se concede por la ley no para beneficiar a determinadas personas sino que alcanza a las consecuencias jurídico-penales de los hechos delictuosos mismos a los que se extiende el texto legal que la contenga, de manera que, siendo objetiva y no personal la naturaleza de la amnistía, ella impediría en el caso de autos que pueda dictarse una sentencia condenatoria en contra del inculcado;

c) que el carácter objetivo de la amnistía aparece de manifiesto no sólo del texto mismo del artículo 1° del D.L. 2.191, sino que fluye además del propio y tantas veces citado artículo 279 bis del Código de Procedimiento Penal. En efecto, y en primer lugar, según el artículo 1° del referido D.L., es requisito del beneficio de la amnistía que las personas que hayan incurrido en los hechos delictuosos a que él se refiere “no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas”, lo que lleva a concluir que carecería de todo sentido y sería inaplicable el precepto si la amnistía borrara la pena impuesta a una persona que precisamente no ha

debido hallarse “sometida a proceso” ni menos “condenada”. Más aún, el propio artículo 2° de este D.L., al conceder excepcionalmente también amnistía “a las personas” que a la fecha de su vigencia “se encuentren condenadas” por Tribunales Militares con posterioridad al 11 de septiembre de 1973, está reconociendo que la norma general en la amnistía es la indicada en el artículo 1°, que se remite incuestionable e indudablemente al perdón concedido por la ley de modo objetivo a los hechos mismos ocurridos durante el período de tiempo a que se refiere su artículo 1°, sin consideración a cuáles serán las personas determinadas a que alcanzará consecuentemente el indicado beneficio. En segundo lugar, en cuanto al artículo 279 bis, si éste autoriza al juez para no someter a proceso al inculcado aunque concurren los requisitos del artículo 274, el precepto carecería igualmente de sentido si, existiendo por ahora sólo “presunciones fundadas” de la participación de un inculcado, autorizara la ley a proceder así cuando hubiera el juez adquirido la convicción de haberse extinguido ya por la amnistía la responsabilidad de ese inculcado —amnistía que fue expresamente incluida en el artículo 279 bis—, lo que lleva a pensar y concluir que la interpretación racional de la norma es única y consecuentemente la de hallarse amnistiados objetivamente los hechos delictivos mismos y no la persona de quienes hayan en ellos tenido intervención;

d) que la amnistía concedida por el D.L. 2.191, concordante con la esencia que según la concepción jurídica universal particulariza a esta institución aparece inspirada en la “tranquilidad general, la paz y el orden” de que según dicho texto disfrutaba el país a la época de su promulgación fue adoptada como un “imperativo ético” que ordenaba llevar adelante todos los esfuerzos conducentes a “fortalecer los vínculos que unen la nación chilena”; se la dispuso en procura de iniciativas que consolidaran la “reunificación” de todos los chilenos, y, finalmente, se la expidió ante “la necesidad de una férrea unidad nacional”, como se expresa en la exposición de motivos del Decreto Ley;

e) que, por consiguiente, si la finalidad de la amnistía es por excelencia la búsqueda y consolidación de la paz social, aparece racional y conveniente reconocerle ya en el estado actual de tramitación de este proceso su validez plena como motivo o fundamento bastante de extinción de la responsabilidad penal, motivo al que alude expresamente el artículo 279 bis con el envío explícito que este precepto hace al artículo 408 N° 5 del Código de Procedimiento Penal, en el que se comprende precisamente la amnistía, sin perjuicio de continuar la tramitación de la causa hasta que se halle concluida la investigación;

f) que, finalmente, el Decreto Ley en referencia ha sido ya aplicado por los Tribunales de Justicia y ha producido todos sus efectos. Más aún, y mientras por una parte la Excm. Corte Suprema se ha pronunciado ya jurisdiccionalmente sobre su validez y legitimidad en el ámbito del recurso de inaplicabilidad por causa de inconstitucionalidad de que le corresponde conocer privativamente, no ha habido en cambio acto legislativo alguno ni para interpretar su alcance ni para su eventual derogación —como habría sido procedente según los mecanismos previstos en la Constitución—, lo que permite concluir que su vigencia, vigor y validez, no ha merecido reproche legislativo de legitimidad alguno luego de transcurridos ya más de 22 años desde su promulgación;

7°) Que, en este proceso, se ha sostenido que los delitos investigados serían imprescriptibles y no amnistiables por disponerlo así la normativa internacional que sanciona los delitos que genéricamente se han conceptualizado como crímenes contra la humanidad, los que según los querellantes en este caso se habrían cometido existiendo en Chile un estado de guerra. Sin embargo, los acuerdos que aquí se mencionarán resultan para el disidente inaplicables en la especie —a los efectos de impedir la aplicación de la amnistía—, por las siguientes resumidas razones:

a) la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio no es aplicable, afirmación para la que se tiene únicamente en cuenta que, sin necesidad de analizar si los delitos investigados hubieran podido tener eventualmente tal naturaleza, no se ha establecido en la legislación nacional la pena que habría debido corresponder para castigar alguna conducta típica vinculada a la figura penal de genocidio —la que habría debido igualmente haberse descrito previamente por la ley—, como habría sido de rigor ante el claro tenor del artículo 19 N° 3, incisos 7° y 8°, de la Constitución Política de la República. Según el inciso 7°, “ningún delito se castigará con otra pena” que la que le señale una “ley promulgada con anterioridad a su perpetración...”, y, de conformidad al inciso 8°, “ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta esté expresamente descrita en ella”. Por consiguiente, sin necesidad de determinar si los delitos de que aquí se trata hubieran podido quedar comprendidos en el término jurídico-penal de “genocidio” —como a juicio del disidente se ha afirmado equivocadamente en el proceso y en estrados como sustento de los cargos contra el querellado—; teniendo en cuenta que no existe ley interna entonces que determine una pena a dicho delito, y que tal pena habría debido estar señalada forzosamente “con anterioridad a su perpetración” —como jerárquicamente exigen el citado artículo 19 N° 3 de la Carta

Política y el artículo 18, inciso 1°, del Código Penal—, los ilícitos singulares que en el auto de procesamiento se señalan sólo tienen la característica de ser delitos comunes, como por lo demás se expresa en la misma resolución apelada, al señalarse que ellos están previstos y sancionados en los artículos 141 y 391 N° 1 del Código Penal;

b) los Convenios de Ginebra no son aplicables, porque, sin necesidad de determinar si los delitos investigados fueron cometidos o no durante un “estado de guerra” —determinación que a juicio del disidente es aquí irrelevante—, su aplicación se limita específicamente a los casos de guerra de carácter internacional declarada y a los conflictos armados o bélicos o de guerra interna efectivos —como aparece del texto de los artículos 2° y 3° comunes a los cuatro Convenios—, de manera que no cabe extenderla a los hechos delictuosos cometidos dentro del período de la situación de Estado de Sitio cubierto por la amnistía, por no habérselos cometido en el ámbito de un conflicto armado interno al que específica y particularmente los referidos Convenios de refieren; y

c) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos carece igualmente de aplicación, porque, si bien de acuerdo a su artículo 15.2 “nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional”, el referido Pacto Internacional se incorporó a la legislación nacional, interna sólo con su promulgación, cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989. Por lo demás, y si se tiene en cuenta que la pena de muerte es el castigo máximo impuesto en todo ordenamiento penal a los delitos en extremo más graves, el propio Pacto en referencia, en su artículo 6.4, establece que “la amnistía”, el indulto o la conmutación de la pena capital “podrán ser concedidos en todos los casos” y

8°) Que al expresar esta opinión, el disidente considera finalmente haberse ceñido rigurosamente al ámbito estricto de la preceptiva de excepción contenida en el artículo 279 bis del Código de Procedimiento Penal en armonía y concordante con el espíritu general de la nueva legislación en materia de procedimiento penal, exteriorizado entre otros en el nuevo Código de Procedimiento Penal promulgado con la reciente Ley N° 19.696, de 12 de octubre de 2000, especialmente con sus artículos 141 y 153. De acuerdo al artículo 141 —cuyo epígrafe se titula “improcedencia de la prisión preventiva”—, “no se podrá ordenar la prisión preventiva cuando ésta aparezca ‘desproporcionada’ en relación, entre otros casos, con ‘la sanción probable’”. Y, en conformidad con el artículo 153, “el tribunal deberá poner término a la prisión preventiva” cuando decretare

sobreseimiento definitivo o temporal. Estas dos disposiciones, si bien aún no están vigentes, ponen de manifiesto lo “desproporcionada” que resultaría en este caso, también a la luz de la nueva legislación, una prisión preventiva dispuesta obligadamente en las circunstancias advertidas ya en esta opinión, en que se encuentran actualmente acumulados en autos antecedentes que considera bastantes para sostener que la eventual responsabilidad penal del inculpado señor Pinochet se encontraría extinguida tanto por la amnistía como por la prescripción de la acción penal, por lo que no se vislumbra entonces “sanción probable” alguna que dé caracteres de firmeza a un auto de procesamiento como el que ha sido objeto de revisión en el presente fallo.

Por consiguiente, en concordancia con los demás razonamientos precedentes, y habiendo fundado la revocatoria del auto de procesamiento precisamente en la norma especial de excepción contemplada en el artículo 279 bis del Código de Procedimiento Penal, el Ministro disidente, además de la revocatoria, consecuentemente con ella, y en el ámbito estricto de dicha disposición legal, estuvo por disponer:

1. que el señor Augusto Pinochet Ugarte conservará su calidad de inculpado;

2. que se deja sin efecto la prisión preventiva dispuesta a su respecto en la decisión final del auto de procesamiento apelado, disponiéndose su inmediata libertad, si a la fecha no estuviere privado de ella por otro motivo; y

3. que, antes de ser puesto en libertad, deberá designar domicilio, quedando obligado a presentarse a todos los actos del sumario para que fuere llamado.

El señor Ministro Instructor de la causa reelevará los antecedentes, en su oportunidad, para el conocimiento de la apelación deducida a fojas 5.983, y concedida a fojas 5.987, en contra de las decisiones I y II de la resolución de 25 de enero de 2001, escrita a fojas 5.868.

Redacción de la Ministro señora Araneda, y del voto disidente, su autor.

Devuélvase con sus tomos traídos a la vista.

El Ministro señor Villarroel estuvo por disponer, además, se devuelva junto con el proceso, el legajo de las minutas dejadas por los abogados en estrados durante la vista de la causa.

N° 9.828-2001.

Dictada por la Primera Sala de Verano de esta Corte de Apelaciones de Santiago, integrada por los Ministros señora Gabriela Pérez Paredes, señor Cornelio Villarroel Ramírez y señora Sonia Araneda Briones.